

研究報告

丹後地域の持続可能な地域経営政策 — 京都府丹後地域をケーススタディにして —

上田雅治（まほろばプランニング代表）

はじめに

本論文は近い将来において関西州を実現するにあたって、主要な政策課題となる人口減少・超高齢化が進む南北近畿地方における地域活性化を図るために、京都府丹後地域をケーススタディにして、「**持続可能な地域経営政策**」を探ったものである。

なお、研究調査を進めるにあたって、「関西州広域計画研究会」の主要メンバーである霜田稔・元鳥取大学教授、牛野正・元京都大学助教授、加藤晃規・関西学院大学教授をはじめ、地元有志の方々の協力を得て、現地調査と議論を重ねて、上田が報告書としてまとめたものである。

第 1 章丹後地域の立地条件と地域特性

1 - 1 立地条件と京都府における位置

(1) 位置と地勢

丹後地域は京都府の最北部にあつて京都市の中心部から約 100km に位置し、日本海に面した丹後半島から若狭湾に至る山地が約 80% を占める日本海沿岸地域である。多数の小さい市街地が大江山連峰や丹後山地から流れる小河川の河口平野や山間の小盆地に分散して形成されている。地域の中心地は宮津市の中心市街地であり、これらを国道 176 号・178 号・312 号や第三セクター鉄道・北近畿タンゴ鉄道が結んでいる。

行政的には宮津市（人口約 2 万人、面積 169 km²）、京丹後市（人口 5.9 万人、面積 502 km²）、与謝野町（人口 2.3 万人、面積 107 km²）、伊根町（人口 0.24 万人、面積 62 km²）の 2 市・2 町からなり、東は舞鶴市（人口約 8.9 万人、面積 342 km²）、西は兵庫県豊岡市（人口約 8.9 万人、面積 698 km²）、南は福知山市（人口約 8 万人、面積 553 km²）に接している。総人口（2010 年国調人口）は 10.4 万人で総面積は 845 km² であり、府全体の（264 万人、4,613 km²）のそれぞれ約 4% と約 18% を占めている。

図 1 - 1 丹後地域の位置



(2) 歴史的特性

丹後地域は、縄文・弥生時代から大陸との交流が活発に行われていたと考えられ、蛭子山古墳など日本海三大古墳をはじめとする古墳群が残されており、地元では「丹後王国」物語として「大和朝廷」に比肩する繁栄を遂げていたと語り継がれており、丹後地域の人々の誇りとアイデンティティを形成している。

奈良時代の 713 年（和同 6 年）に丹波国から別れ丹後国が置かれて、当時の中心地である宮津市府中に国府が置かれた。平安時代から京との交流が深く、鎌倉時代には京都守護や六波羅探題が直轄し、一方で、公家や社寺の荘園として南北朝時代まで国衙領が存続した。

室町時代には一色氏が丹後守護職となったが、戦国時代初めの 1498 年に国人一揆が勃発し守護が自害させられ、以降は小領主が乱立した。戦国時代末に畿内を統一した織田信長により 1580 年に丹後国主として細川藤孝が任命され、宮津市に

八幡山城と舞鶴市に田辺城を築き、現在の宮津市と舞鶴市の中心市街地の基礎が構築された。

江戸時代の 1600 年に細川藤孝が豊前中津に転封され、京極高知が信濃飯田から入封した。1622 年に京極高知が死去し、その所領が 3 人の息子に分割され、丹後・丹波地域が宮津藩（現在の宮津市と与謝野町にほぼ該当）、峰山藩（現在の京丹後市にほぼ該当）田辺藩（現在の舞鶴市にほぼ該当）に分かれて統治された。さらに江戸時代中期以降は幕府の天領として久美浜代官所が置かれた。

1868 年の明治維新後は久美浜県が先に置かれ、1871 年の廃藩置県により宮津県、峰山県、舞鶴県を経て、1876 年（明治 9 年）に京都府に統合され現在に至っている。

縄文・弥生時代から大陸と交流があったため、奈良時代には古代の織物「あしぎぬ」が献上されるとともに、我が国最古の製鉄所の遺跡である遠處遺跡製鉄工房跡が存在するなど、我が国のものづくりの発祥地ともいえる。

こうした伝統・技術が継承され、現在の丹後縮緬産業や機械金属産業に受け継がれている。さらに丹後産コシヒカリ、黒大豆、間人ガニなどの名産を生み、新たに茶、丹後とり貝、イワガキなどの農水産物の生産が取り組まれており、いわば「丹後・食の大国」と呼ばれる豊かな食文化が息づいている。

（3）中心地の変遷

丹後地域は古代から近代まで外部地域との交流が深く中央政権の影響を強く受け、中心地（地域内で最も人口・産業集積の高い所）は時代とともに変遷してきている。

縄文・弥生時代には京丹後市峰山町の扇谷遺跡において、日本海を介して大陸と直接交流し、鉄斧やガラス玉を使う先進的な定住集落が形成された。古墳時代には与謝野町加悦町の大規模な前方後円墳で三角縁神獣鏡が出土し、倭国と同盟関係を結び、その外交拠点となっていたことが推測されている。

奈良時代には丹後国は丹波国より分離され、宮津市府中に国府と国分尼寺が設置され、律令制度において地方支配を行う国衙領が南北朝時代まで存続し、中世と近世を通じ宮津市府中周辺地域が丹後地域の中心地であった。

江戸時代初期に丹後地域は宮津藩、峰山藩、田辺藩に分かれて統治されたため、中心地は 3 つになったが、宮津藩の石高が一番高かったため宮津の中心市街地の中心性が最も強かったが、江戸時代の中期

以降に与謝野町加悦町で縮緬生産が盛んになり、また、その後期には北前船の航路が発展し舞鶴市の田辺港の港湾機能が大きくなり、また、丹後ちりめんの積出港となった与謝野町の岩滝港が発展し、宮津市の中心性は弱くなった。

明治維新以降は舞鶴市が丹波地域となり、宮津市は丹後地域の 2 市 2 町（宮津市、京丹後市、与謝野町、伊根町）の京都府広域行政の中心地となり、現在に至っている。

（4）京都府における位置づけ

京都府の広域行政区域は北部から南部へ、丹後地域、中丹地域、南丹地域、京都市、山城地域に分かれ、それぞれ広域振興局が置かれ、丹後地域には京都府丹後広域振興局が置かれている。

京都府の人口（2010 年の国勢調査）は約 264 万人で面積は 4613 km²であり、日本の総人口約 12,806 万人、面積 377,915 km²のそれぞれ 2.1%と 1.2%を占め、政令指定都市の京都市があるため面積比率より人口比率が高い。一方、丹後地域の総人口は 10.4 万人で総面積は 845 km²であり、京都府全体の（264 万人、4,613 km²）のそれぞれ約 4%と約 18%を占め、京都府の中では人口集積が低い。

歴史的にみると、平安時代の延喜式の記録に基づいて当時の丹後国の推定人口は約 43,000 人と推定されているが、歴史人口学者の鬼頭宏氏の推定では平安時代の日本の総人口は 550 万人であり、約 0.78%の人々が居住していたといえる。しかし、現在では、人口は丹後地域と舞鶴市の人口を加えて約 19.4 万人で、日本の総人口の 0.15%に過ぎず、この人口集積を地域の人口扶養力という観点からみると、現在の人口扶養力は平安時代の 5 分の 1 に低下しているといえる。

京都府は行政運営の指針となる第四次京都府総合計画「明日の京都」（2011 年 1 月から実施）を策定し、これに基づき、丹後地域では「明日の京都」丹後地域振興計画が実施されている。

表 1 - 1 丹後地域周辺の中心性の変遷

Table with columns: 時代区分, 地域・場所, 統治者・統治機構, 交通, 史料, 産業, 交流・文化, 神社・祭祀. Rows include 先史時代, 弥生時代, 古墳・2世紀, 奈良・白鳳, 平安, 鎌倉, 室町・戦国, 徳川, 明治, 大正, 昭和, 平成, 令和.

資料；京都府の歴史（山川出版）等から作成

1 - 2 人口の推移と将来人口の推計

(1) 人口減少の持続的傾向

国立社会保障・人口問題研究所の推計（2008年12月推計）によると、丹後地域の人口は2010年を基準年として10年前から約2割人口が減少した。そして、25年後には京都府全域、京都市、その他地域ではほぼ約1割強の減少であるのに対して、丹後地域はさらに約3割減少する。

人口規模が小さい宮津市と伊根町の人口減少が著しく、25年後には約4割減少すると推計されている。特に、宮津市は京丹後市と与謝野町に比べて10年前より人口減少率が高く、今後も人口規模が小さく過疎化が著しい伊根町並みに人口減少が進むため、その原因を究明し、総合的・効果的な人口減少対策を推進していく必要がある。

表 1 - 2 丹後地域の人口推移と人口推計 単位；人

Table with columns: 国勢調査年, 1990年, 1995年, 2000年, 2005年, 2010年, 2015年, 2020年, 2025年, 2030年, 2035年. Rows include 宮津市, 与謝野町, 京丹後市, 伊根町, 丹後地域, その他地域, 京都府全域.

資料；京都府統計書および社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口」（2008年12月推計）

(2) 人口の年齢構成

2005年国勢調査で5歳階級別人口比率をみると、丹後地域では京都市を除くその他の地域に比べても

15～39歳までの高校生から青年人口の人口比率が低く、逆に60歳以上の高齢者の人口比率が高く、人口高齢化が著しく進んでいる。そして、この傾向は宮津市で著しい。特に20～30歳代の人口比率が低く、雇用機会を求めて地域外に人口が流出していることが推測される。現在、丹後地域では20～30歳代の出産可能年齢層の割合が小さいため、将来、さらに人口減少が加速されることとなる。

1 - 3 地域経済の特性と変化

(1) 地域産業の特性

① 農業・畜産業

2010年農林業センサスによると、農家戸数は5,703戸で全世帯の約15%を占め、過去5年間に約10.6%減少し、販売農家数はここ10年間で25%減少した。農業粗生産額は約102億円であり近年減少傾向にあり、コシヒカリの稲作が中心であるが、近年、京ブランドのみず菜や九条ネギを中心とした園芸作物の生産が増加している。

耕地面積は約4,800haで府全体の約23%を占め、生産基盤整備は平坦部を中心に進められてきたが、整備率は約55.2%で府平均62%をやや下回っている。

国営農地開発事業は昭和50年代から始められ2002年度に完了し、他産業からの新規入耕者を含め約300戸により54団地・512haで営農が展開され、大カブ、大根等の加工契約栽培、葉タバコ、飼料作物や果樹園が栽培されている。また、2004年度から植栽が始まった茶園は約47haに達し、製茶工場が完成した。

畜産については、府立畜産技術センターの丹後支所が設置され、府内の繁殖牛飼養頭数の約半数を占め、中丹・南丹地域への和牛子牛の供給地となっているが、畜産農家戸数と飼養頭数は減少傾向にある。

担い手については、農業経営基盤強化促進法に基づく認定農業者が232名で、横ばい傾向にあり、現在、1名が府の担い手養成実践農場で研修を受けている。

後継者不足や農林地の荒廃などの地域課題の総合的解決に向けて、農と環境を守る地域協働活動支援事業等により、農村の地域力再生へつなげる取組を進めている。さらに、2009年度から京都府独自事業として「共に育む命の里」事業をスタートさせ、農山村地域の将来にわたる維持と持続的発展を図る取り組みを進めている。

舟屋や農家住宅等を活用した農林漁業体験民宿の整備など、農山漁村滞在型余暇活動や都市農村交流の取り組みを推進している。

②林業

森林面積は約 64,000ha で府域全体の約 15% を占め、その 95% は民有林であり、人工林率は府平均を下回っている。経営規模は 5ha 未満の零細林業家が 9 割を占め、農業や他産業との複合的な経営をしている。2009 年度の林業粗生産額は素材、樹苗、特用林産物等で約 9,400 万円で、素材のほとんどは丹州木材市場、府内の合板会社や兵庫県の市場に出されている。

地球温暖化防止のために保安林について、積極的に治山事業による森林整備に取り組んでいる。

③水産業

水産業の経営形態は小規模漁家の占める割合が高く、農業や民宿との兼業が多い。京丹後市のズワイガニ、宮津湾のトリガイ、伊根町のブリ、久美浜湾のカキなどの特産物がある。

漁業体験等の海業の取り組みや阿蘇海環境改善など「海」・「里」・「山」で行われている生産活動の連携による地域全体の環境改善を図る取り組みも進められている。

④工業

当地域は約 290 年の伝統を誇る「丹後ちりめん」の産地として知られ、絹織物業が基幹産業として地域経済を支えてきた。現在でも、白生地織物の生産高は国内生産量の約 6 割を占めている。1973 年のピーク時には約 6,000 の事業所で 920 万反を生産したが、和装需要の減少や安価な外国製品の輸入の増加で、2010 年の生産高はピーク時の約 6% に止まっている。

こうした中でも、素材産地からの脱却を目指した完成品づくりや新たな販路を海外に求める事業所も現れてきている。

府立の総合研究指導機関としては、1956 年に京都府織物試験場の技術員駐在所が与謝野町に設置され、1966 年に総合研究指導機関として整備され、1968 年に京丹後市峰山町に拡張・移転された。1972 年に京都府織物指導所に名称変更され機能拡充された。

機械金属工業は織物産地の発達を背景に育ち、1948 年に丹後機械工業協同組合が設立され、共同購買事業や人材育成事業等により経営基盤の安定化が図られた。自動車産業の発展にともなって、日進製作所等で大手企業の下請け生産が活発になり、オートバイや自動車部品、工作機械の生産も拡大した。

しかし、2008 年のリーマンショック以降の景気低迷や円高の影響で、金属機械業界は厳しい状況となっている。しかし、最近では、試作グループによる高度なものづくりや完成品づくりを目指す事業所も現れてきている。

企業誘致施策として 2008 年に京丹後市に工業団地をオープンし食品加工工場の誘致を図っているが、現在、1 工場も立地していない。

⑤小売業

小売業については、2007 年商業統計によると事業所は 1,644 カ所、従業者数は 7,269 人、年間販売額は 1,076 億円あったが、3 年前の調査よりも事業所数は約 8% 減少した。京都府では元気のある商店街づくり支援事業や中心市街地商店街活性化総合支援事業等により商業者団体の取り組みを支援している。商工団体については、2007 年に京丹後市商工会と与謝野町商工会が広域合併し、ビジネスサポートセンターによる連携が図られている。

⑥観光業

宿泊施設は約 600 カ所、宿泊定員約 18,000 人、観光消費額は約 200 億円であるが、観光入込客数は約 600 万人、宿泊客数は約 110 万人で停滞している。観光形態は冬のカニと夏の海水浴客を軸とした二季型であり、春秋の集客が弱く、夏の海水浴客が減少傾向にある。

観光資源として、日本三景「天橋立」をはじめとして、美しい自然景観を誇る「山陰海岸国立公園」、美しい里山景観を有する「丹後天橋立大江山国定公園」、特色ある地質景観の「山陰海岸ジオパーク」があり、重要伝統的建造物群保存地区に選定された伊根町の「舟屋」と与謝野町の「ちりめん街道」、天然記念物と名勝に指定された「琴引き浜」、日本風景街道に登録された丹後松島がある。

観光形態は名所旧跡と温泉を巡る物見遊山型団体旅行からテーマ体験型個人・グループ旅行に変化し、エコ・ツーリズム、グリーン・ツーリズムやブルー・ツーリズムが増え、地元自治体でも力を入れている。

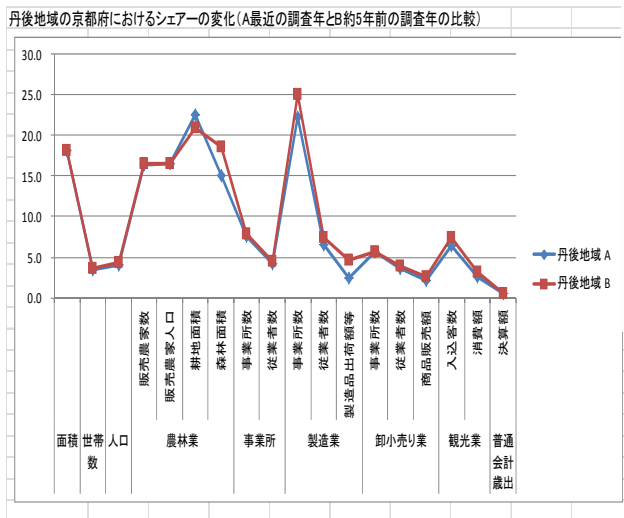
大手地元観光・リゾートマンション業者としては、丹後・但馬・舞鶴に 30 店舗のスーパーを営業する(株)西垣(本社は京丹後市大宮町)がマリントピア事業(10 棟のリゾートマンションを所有・運営)を展開しており、伊根町網元・天野氏は夕日ヶ浦の油屋旅館や道の駅・舟屋の里伊根を運営している。一方で、最近では、地域外住民による農家民宿や農家ペンションも増えてきている。

(2) 地域産業構造の変化

京都府統計書のデータに基づき丹後地域の産業活動の京都府におけるシェアをみると、人口シェアの5%を基準にすると、全事業所数ではやや高いものの従業者数は人口シェアとほぼ同じで比較的小規模な事業所が多い、特に製造業が小規模である。販売農家数などの農林業関係指標が高いが、製造業従業者はやや高いもののその出荷額は低く付加価値が低い事業所が多い。同じように卸小売業も小規模な事業所が多く商品販売額も低い。また、観光入込客数はややシェアが高いものの消費額は低く付加価値が低い。したがって、丹後地域は従業者数で見ると農林業と製造業を中心とした産業構造であるが、産業活動全体の付加価値は低く低下傾向にある。

最近の各統計調査年（丹後地域 A）と約5年前の各統計調査年（丹後地域 B）についてそれぞれの統計調査項目ごとに比較すると、従業者数はほぼ同じであるが、出荷額や販売額や観光消費額が低下し、地域生産力は低下しつつあるといえる。

図1-2 丹後地域の産業構造の変化

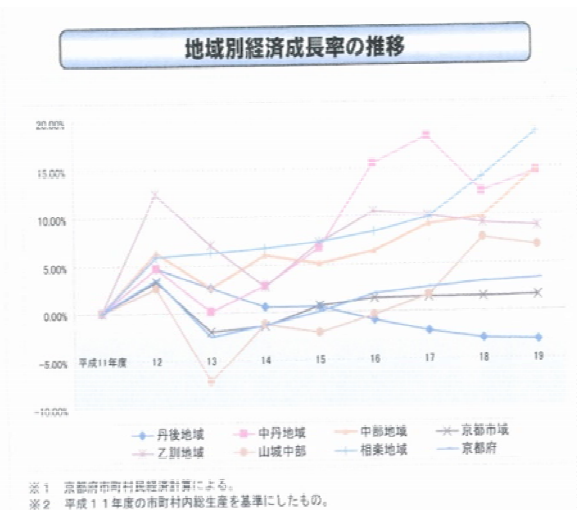


資料；京都府統計書から作成

(3) 地域別経済成長率と地域別分配所得

丹後地域の経済成長率は京都府の他の地域よりも低く、7年前よりマイナスに転じマイナス傾向が続いている。

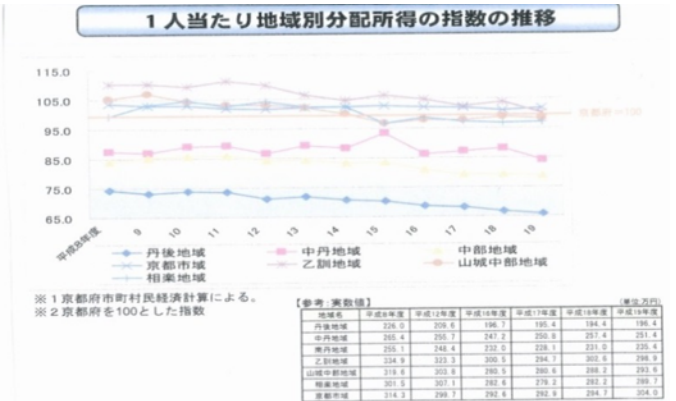
図1-3 地域別経済成長率の推移



資料；京都府「府と市町村とのあり方研究会」資料から引用

2007年度の丹後地域の一人あたり地域別分配所得は京都府平均の65%であり、近年減少傾向にある。

図1-4 一人当たり地域別分配所得



資料；京都府「府と市町村とのあり方研究会」資料から引用

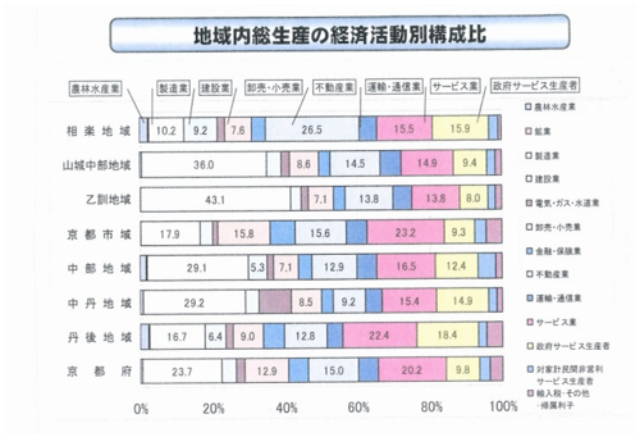
(4) 地域内総生産

丹後地域の産業構造を京都府の地域内総生産の経済活動別構成比（平成22年京都府設置の「府と市町村とのあり方研究会」の資料）によりみると、丹後地域の地域内総生産においてサービス産業の構成比が22.4%で最も高く、次いで政府サービス生産者の構成比が18.4%、製造業が16.7%と高くなっている。

京都府全体や他の地域に比べると、相対的に政府サービス生産者の構成比が特に高く、ついでサービス産業の構成比も高く、公的サービスと観光業を中心とした民間サービス業に特化した産業構造になっている。

特に公的サービスへの特化が高いことは、地域経済が地域財政に大きく依存していることを意味するので、地域経済力を高めて経済的自立を高めていく必要がある。

図 1-5 地域内総生産



資料；京都府「府と市町村とのあり方研究会」資料から引用

1-4 財政状況

一人当たり決算額は宮津市、京丹後市、与謝野町とも約 60 万円弱であるが、伊根町は人口に対して面積が広いこともあって他の市町に比べて約 2 倍の数値になっている。

表 1-3 財政構造

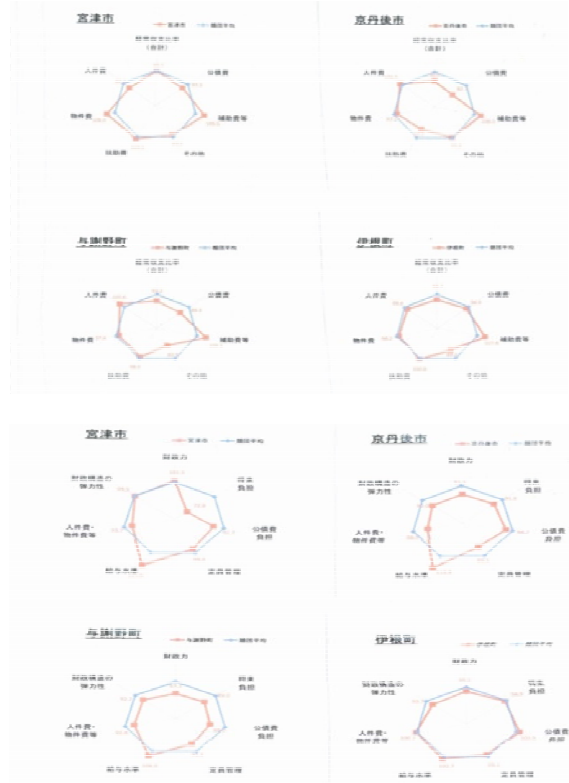
項目/都市名	宮津市	京丹後市	与謝野町	伊根町
人口	19,953人	59,044人	23,457人	2,412人
面積	169.32km ²	501.84km ²	107.04km ²	62.00km ²
①歳出決算額	121億円	350億円	135億円	27億円
②一人当たり歳出決算額	58.1万円	56.7万円	55.1万円	105.3万円
③財政力指数	0.47	0.39	0.36	0.13
④経常収支比率	91.1	92.5	90	86.1
⑤実質公債費比率	18.8	16.5	16.7	13.4
⑥将来負担比率	265.6	152.1	116.3	18.9

注：歳出決算額は2009年普通会計決算総額、財政力指数・経常収支比率・実質公債費比率・将来負担比率は2009年の数値

注；人口は2010年国勢調査結果の数値

2市2町とも地域経済基盤が弱いため、財政力は弱い。財政状況を総務省の類似団体比較指標からみると、宮津市は公債費、将来負担比率が悪く、過去の宅地開発などの公債費負担が大きい。京丹後市は経常収支比率、公債費財政力が悪く、6町合併による影響がみられる。与謝野町も経常収支比率、公債費、財政力が悪い。伊根町は経常収支比率、財政力が悪い。

図 1-6 類似団体比較グラフ



資料；京都府「府と市町村とのあり方研究会」から引用

第 2 章 丹後地域の地域政策と地域問題

2-1 各自治体の成立経緯と行政運営特性

丹後地域では、最も早くから都市化が進んでいた宮津市が高度成長前の 1954 年に周辺の旧村を合併して市制を敷いた。1999 年の市町村合併の特例法に基づいて 2002 年に宮津市が中心となって旧加悦町・旧岩滝町・旧野田川町および伊根町と合併協議会が発足されたが、2004 年にこの協議会は休会となった。

その結果、2006 年には旧加悦町・旧岩滝町・旧野田川町が合併して与謝野町を結成し、宮津市と伊根町の合併協議会は廃止された。一方、2004 年には丹後半島に位置する旧峰山町・旧網野町・旧大宮町・旧丹後町・旧弥栄町・旧久美浜町の 6 町が広域合併し、京丹後市 (5.9 万人、503 km²) が成立した。

政治的特徴を各市町の首長の政治的経歴でみると、もともと宮津市は元自民党幹事長であった前尾重三郎の選挙区で保守的な地域であり、現宮津市長は 6 期続いた前市長の政治地盤を受け継ぎ京都府職員から市長に選出された。前市長の時代に過大な公共投資が行われ財政が悪化したため、現在、集中改革プランによって行財政の立て直しを図り、重点政策への集中と選択の行政運営を行っている。

京丹後市の現市長は元内閣府の職員であり、旧 6 町の合併交渉時に旧網野町と旧峰山町間のリーダーシップの争いが生じ、旧峰山町の町長が現市長を中央政府から引き抜いてきたと言われている。そのため、現在、PDCA の行政運営過程において情報公開、住民参加や行政評価が進んでおり職員の地域担当制で地域内分権も行われている。

与謝野町と伊根町は地元保守層の既得権擁護の政治的影響力が強く、宮津市との合併が破談になり、国や府の財政支援に依存する住民福祉優先の行政運営がなされていると言える。

2-2 各自治体の将来像と主要プロジェクト

基本計画（将来像）は各自治体とも、人口減少・高齢化に対処するため住民福祉の充実が優先され、地域外からの所得獲得と地元雇用機会の拡大を目指して企業誘致と観光振興により地域社会の活性化を図っている。

主要プロジェクトとして、各自治体とも人口減少に歯止めをかけるために、居住環境改善事業や産業雇用対策事業により若者の定住化と U・I ターンの促進を図っている。

具体的には、下水道整備や情報基盤整備などにより居住環境を改善し、伝統的建造物群保存や観光施設整備などによる観光資源の魅力向上を図っている。また、宮津市と京丹後市では雇用対策として企業誘致を図る一方で、バイオマスタウン構想により再生可能なエネルギーの活用と新産業の育成を図っている。

2-3 広域行政の現状と問題点

1969 年に旧自治省の広域行政圏構想と旧建設省の地方生活圏構想にそって丹後地区広域市町村圏が設定され、1991 年に丹後地区広域市町村圏事務組合が発足し、現在、京都府丹後広域振興局の丹後振興計画に関わる広域行政の受け皿となっている。

宮津市と与謝野町が一般廃棄物処理事業と組合立中学校事業について一部事務組合を設立して、宮津市と与謝野町が同じ宮津市都市計画区域に指定されている。

京都府は地域活性化を図るため、住民・団体・行政等が幅広く意見やアイデアを出し合う場（プラットフォーム）を創出し、丹後地域子育て支援ネットワーク、丹後・地球温暖化防止プラットフォーム、丹後地域情報発信ネットワーク事業等を行っている。また、京丹後市に丹後 NPO パートナーシップセンターを設置し NPO 活動を支援している。しかし、京丹

後市以外は、行政は業界団体や自治会等の既成団体の協力を得て各種の推進協議会をつくり行政施策を進めており、自発的なテーマ型 NPO 団体等との協力関係は少ない。

北タンゴ鉄道が通っている宮津市・京丹後市・与謝野町がその利活用事業、宮津市・与謝野町・伊根町が消防事業について、それぞれ広域行政事業を実施している。

2-4 地域指定の現状と問題点

丹後地域の全域は京阪神大都市圏から遠い条件不利地域であるので、1960 年代初めに豪雪地帯対策特別法の豪雪地帯、1970 年代初めに農村地域工業導入促進法の農村地域工業導入地域、1980 年代の中頃に半島振興法の半島振興地域、1980 年代後半に総合保養法の総合保養地域に指定されたが、最近でも、人口減少傾向は止まらない。そのため、2000 年には過疎地域自立促進特別措置法に基づき、与謝野町を除いて宮津市と伊根町の全域および京丹後市の中山間地域が過疎地域に指定されている。

表 2-1 丹後地域と中丹地域の地域指定の現状

市町村名/区分	宮津市	京丹後市	与謝野町	伊根町	舞鶴市	福知山市	綾部市
宮津市	○	○	△	△	○	○	△
京丹後市	△	△	△	△	○	○	○
与謝野町	△		△	△	○	○	○
伊根町			○	△		○	○
舞鶴市	△	△	△	△	○	△	○
福知山市	△	△	△	△	○	△	△
綾部市	△	△	△	△		○	△

注1: 地域指定は2010年10月1日現在
 注2: ○は市町村の全域が指定、△は市町村内の一部地域が指定
 注3: 舞鶴市、福知山市、綾部市は中丹地域に属するが、丹後地域と生活圏のつながりが強いので、参考のために掲載した。

資料；京都府資料より作成

宮津市は丹後地域の広域拠点都市として、1965 年に近畿圏整備法により都市開発区域および保全区域に指定されるとともに、1993 年に全市域が拠点都市法の拠点都市区域および用途区域のある宮津都市計画区域に指定され、丹後地域では唯一、その中心市街地である宮津駅周辺地区が商業・近隣商業地域に指定されている。しかし、宮津駅周辺地区では商業業務施設の集積規模が小さく、隣接する与謝野町では宮津都市計画区域の一部として岩滝地区の既成市街地を中心に全市域面積の約 1 割が都市計画区域に指定されているが、両地区とも沿道立地型商業業務施設が多く、既成市街地の空洞化が見られる。

京丹後市では峰山町地区と網野町地区の既成市街地周辺がそれぞれ用途地域のない都市計画区域に指

定され、あわせて全市域面積の約 2 割弱に当たる人口密度の低い地域が都市計画区域に指定されている。

これらの都市計画区域では、市街地整備事業や公共下水道事業や公園事業等の都市計画事業が各市町で個別に行われているが、現在、丹後地域全体で人口減少と市街地の空洞化が進んでおり、不効率的な公共投資が行われており、将来の維持管理費の増大を考えると、既成市街地の集約・再編化が不可欠である。

2-5 広域交通インフラと主要公共施設の問題点

丹後地域の各地域を結ぶ鉄道は JR 山陰本線の福知山駅から分岐する北近畿タンゴ鉄道（京都府と地元自治体が運営する第三セクター鉄道）である。その支線である宮福線は福知山市と宮津市・京丹後市および兵庫県豊岡市を結び、また、宮津線は宮津市と舞鶴市を結んでいる。北近畿タンゴ鉄道は JR の赤字ローカル線を京都府と地元自治体が引き継いだものであり、地域社会の公共交通を担っているが、運行本数が少なく利便性に欠け沿線人口も減少傾向にあり、赤字経営が続き京都府と地元自治体が財政支援を行っているが、乗客数は伸び悩んでいる。

バス交通は与謝野町に本社を置く丹後海陸交通（株）が丹後地域の公共交通を担っているが、京丹後市は中山間地域の住民の足を確保するために、独自にコミュニティバス（200 円上限バス）を運営している。山間地域の集落では住民生活の足を確保するため各自自治体は過疎バスを運行しているが、冬季は降雪により運行が困難になっている。

高速自動車道路は京都縦貫自動車道が部分開通し宮津天橋立 IC が設置され、京都市と舞鶴市・宮津市を直結しており、2014 年には全線開通予定である。また、本自動車道は 2011 年 3 月に宮津・与謝野町間が開通し、さらに京丹後市や豊岡市まで延伸し鳥取豊岡宮津自動車道として整備する予定になっているが、十分な交通需要が望めない。

地域内の主要幹線道路は、国道 176 号が福知山市内で国道 9 号から分かれ宮津市・京丹後市の内陸部を結び、国道 178 号が舞鶴市内で国道 27 号から分かれ宮津市・与謝野町・伊根町・京丹後市の沿岸部を結んでいるが、山間部の維持管理費が大きい。

多くの主要公共施設は国道 178 号や国道 312 号の幹線道路沿道に立地し、国や府の地方出先機関は旧宮津藩の城下町であった宮津市の中心市街地と旧峰山藩の城下町であった京丹後市峰山町の中心市街地に集中的に立地しているが、集積規模が小さく街の

賑わいをもたらすに至らず、両中心市街地とも広域的な拠点性は弱い。

2-6 丹後地域の産業構造転換の必要性

京都市を除く他地域と比べると、丹後地域は経済成長期の縮緬産業に代わる地域基幹産業が育たず、地域産業構造の転換が遅れ、公的サービスと観光業を中心とした民間サービス業に特化した産業構造になっている。

特に公的サービスへの特化が高いことは、地域経済が地域財政に大きく依存していることを意味し、今後、人口減少・高齢化が進む中で財政制約が一層進むので、民間活力を高めていく必要がある。

近年、機械金属業など製造業や農林漁業の低生産性、名勝と温泉に依存する観光産業の伸び悩み、公的サービス産業への依存などの要因が重なって地域経済が低迷している。その結果、京都府域内で他地域に比べて相対的に地盤沈下が進んでおり、抜本的な対策が求められている。

産業集積面については、大規模事業所は少なく商業業務集積も小さく、大都市圏外にあつて都市規模が小さく広域交通インフラの整備も十分でないため、京都府域の他地域に比べて相対的に産業立地条件は良くないので、京丹後市では新規工業団地に一つの事業所も立地していない状況であり、地域外から工場や事業所の誘致を図ることは極めて困難である。

したがって、現在、各市町が行っている工業団地の造成や法人税の減免などの企業誘致策は効果がなく無駄であり、むしろ既存事業所の生産性や付加価値を向上する産業振興策によって、いかにして地元の雇用と所得を拡大していくことが出来るのかが問題である。

2-7 丹後地域の地域資源活用の問題点

小都市群からなる丹後地域の活性化を図るためには、社会的基盤資本を整備するだけでなく、地域経営という視点から地域に存在する多様な地域資源を社会的共通資本や社会的関係資本として捉え、行政と企業や地域住民が連携して、これらの地域資源を総合的に組み合わせる必要がある。

(1) 教育学習・研究機関

高等教育機関として与謝野町の府立病院に併設されている看護学校と京丹後市に立地する京都工業繊維大学・京丹後キャンパスのみで、地元では専門的人材の育成や若者の地元定住という視点から大学の誘致を望んでいる。また、京丹後市では国営農地開発事業が実施され比較的農業生産が盛んなため、多

くの小規模な府立農林畜産関係の研究研修機関が立地しているが、その機能は弱い。なお、高等学校は合併前の旧町ごとにあるが、宮津市にある府立宮津高等学校が進学校となっており、そのOBは地元地域社会でリーダーの役割を果たしている人が多く、その人材の活用が求められている。

丹後地域では高度経済成長時代から若者の流出と少子化が進んだため、年少人口が激減し多くの地域で小学校が廃校になり、施設が老朽化・遊休化しているため、その有効活用が必要となっているが、自治体の財政が悪化しているため、有効活用するために必要となる改築費や施設管理費の負担が問題となっている。

(2) 保健・医療と福祉

現状で医療施設と老人福祉施設は比較的整備されていると言えるが、これから財政制約の中で一層高齢化が進み、各自治体が個別に保健・医療サービスや福祉行政サービスだけでは住民ニーズに対応出来なくなるので、社会福祉協議会など関係地域団体の協力を得て、保健・医療機関と老人福祉や子育て支援機関と連携し、丹後地域全体で適正に役割分担し広域的にサービス・ネットワークを形成していく必要がある。特に、府立与謝の海病院を拠点病院にして市立病院や民間診療所との適正な役割分担を図って、小児科・産婦人科などの不足している医療サービスの確保が求められている。

(3) 官民連携活動と国際交流

丹後地域では行政と関連業界団体が中心となって「細川ガラシャ」に因んだNHK大河ドラマ誘致推進協議会が設立されているが、行政と関連する地元住民の活動団体との連携・協力関係がなく、地域全体の盛り上がりが見られない。

宮津市では行政主導で業界団体が中心となって宮津地域情報化推進協議会、宮津エコツーリズム推進協議会、宮津バイオマスエネルギー事業地域協議会など多数の協議会が設立されているが、十分に地域活性化の役割を果たしているとは言えない。一方、京丹後市では2005年に京都府丹後パートナーシップセンターが設置され、NPO法人・京丹後コミュニティ放送、野間食と地域の交流協議会など住民主導の地域づくり活動が比較的に活発であると言える。

国際交流については、宮津市長は独自に風水観光をテーマに自ら中国大使を招待し中国人観光客の誘致を強化し国際交流と情報発信に力を入れているが、丹後地域では舞鶴市を含んだ広域観光圏が設定され

ているので、各自治体が連携して親睦交流に止まらずに、日本海対岸地域の中国や韓国から観光客の誘致を推進するべきである。

(4) 観光リゾート資源

観光資源面については、多様な自然観光資源が比較的多く存在し恵まれていると言え、日本海沿岸地域の景観は優れ、山陰海岸ジオパーク、山陰海岸国立公園、丹後天橋立大江山国定公園、若狭湾国定公園に指定され、各地に多くの温泉が分布している。現状ではこれらの名勝観光と温泉宿泊を組み合わせた見る観光と夏季の海水浴観光が中心的な観光となっているが、観光入込客と宿泊客数は伸び悩んでいる。成熟社会では個人やグループが自然景観・歴史文化景観を楽しみ、農業・漁業を体験する観光が大きな比重を占めてきているので、地域独自の観光資源を活かしたツーリズムを提案する着地型観光を推進していく必要がある。

文化財面では与謝野町内加悦町のちりめん街道地区と伊根町舟屋地区が重要伝統的建造物群保存地区に指定されているが、伝統的建造物群の集積が小さいだけでなく、周辺の市街地や自然環境と一体となった街並み景観を形成していないため、歩いて街の雰囲気を楽しむという状況になく、体験観光の条件が整備されていない。

文化交流体験観光面では、府立広域拠点施設として宮津市に宮津ヨットハーバーや「丹後星と海の見える丘公園」、京丹後市に「農業公園あじわいの郷」が整備されているが、集客ソフトが弱いため、十分に利用されていない。また、1980年代後半にリゾート法により丹後地域が総合保養地域に指定されたため、それぞれの市町にも住民のために小規模の交流体験施設が多く整備されたが、現在利用者数は減少し十分に維持管理されているとは言えず、地元住民にとっても魅力のあるものでない。

2-8 丹後地域の生活圏の現状と問題点

(1) 就業構造

① 就業・従業比率

丹後地域の各自治体の従業者の就業者に対する比率(2005年国勢調査)をみると、宮津市のみが従業者が就業者を約1割上回り、周辺の自治体に雇用機会を与えている。就業・従業比率でみれば人口9万都市の舞鶴市と同程度の雇用吸収力である。

表 2-2 丹後地域の就業・従業比率

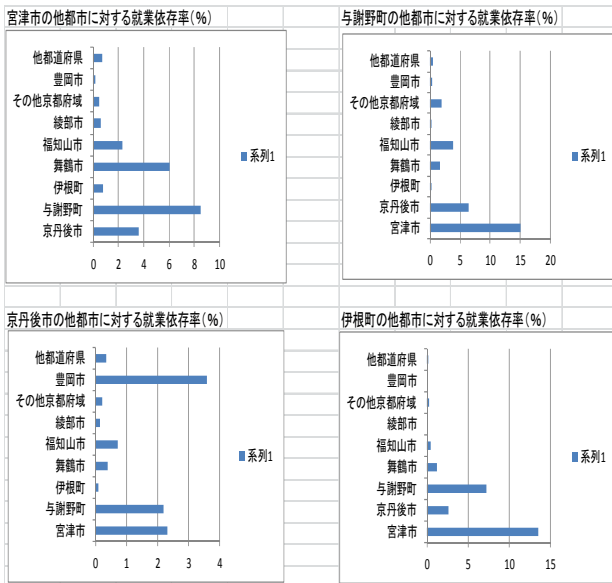
常住地	a従業者 の総数(人)	b就業者 の総数(人)	就従比率 a/b(%)
宮津市	11685	10460	111.7
京丹後市	31836	33111	96.1
与謝野町	11005	13036	84.4
伊根町	1186	1334	88.9
舞鶴市	43404	39143	110.9

資料；2005年国勢調査

②就業依存率

各自治体からの他の自治体に就業する比率（全就業人口に対する通勤先での従業人口）をみると、与謝野町と伊根町の宮津市に対する就業依存率が15%で高く、他方、宮津市の与謝野町に対する就業依存率も8%で最も高く、宮津市と与謝野町は相互依存関係にある。一方、京丹後市は周辺自治体に対する隣接する就業依存率は比較的低いが、兵庫県豊岡市に対する就業依存率が4%で最も高い。

図 2-1 各自治体の他都市に対する就業比率



資料；2005年国勢調査

(2) 通勤通学圏

a 通勤・通学先

各自治体からの通勤・通学先は丹後地域内の自治体が9割以上を占め、丹後地域の通勤・通学圏域は地域内で閉じられている。

宮津市では約4割弱が与謝野町先の比率を自治体別にみると、宮津市では約4割弱が与謝野町で最も高く、次いで舞鶴市、京丹後市であり、与謝野町では宮津市が5割で最も高く、次いで京丹後市、福知山市であり、京丹後市では豊岡市が約1/3で最も高

く、次いで宮津市と与謝野町がほぼ等しく両者で半数を占めている。

このことから、宮津市と与謝野町は相互に強い通勤通学圏を形成し、京丹後市は丹後地域の他の自治体よりも兵庫県豊岡市とのつながりが強い。

表 2-3 各自治体からの通勤・通学先 単位；人

常住地/通勤・通学地	自市町村および他市区町村で従業・通学										就業・就学者の総数	
	宮津市	京丹後市	与謝野町	伊根町	舞鶴市	福知山市	綾部市	その他 京都府域	豊岡市	その他 都道府県		総数
宮津市	8,778	388	945	92	648	287	66	69	22	81	2,588	11,376
京丹後市	873	32,132	794	33	155	275	45	134	1,231	159	3,686	35,798
与謝野町	2,197	1,057	9,732	77	237	567	50	95	57	90	4,427	14,159
伊根町	231	36	103	1,021	16	16		5		2	407	1,428
舞鶴市	353	68	53		42,769	1,164	1,583	294	10	1,422	4,937	47,706

注1: 数値は2005年国勢調査の常住地による従業・通学人口である。
 注2: その他の都道府県への通勤・通学人口は豊岡市への通勤・通学人口を除く。
 注3: その他の都道府県への通勤・通学人口は他市区町村で通勤・通学人口総数からその他京都府域で通勤・通学する人口を除いた従業・通学人口である。

b 通勤先

通勤人口に絞ってみても、通勤・通学人口と同様のことが見られる。

表 2-4 各自治体からの通勤・通学先 単位；人

常住地/従業地	自市町村および他市区町村で従業										就業者の総数	
	宮津市	京丹後市	与謝野町	伊根町	舞鶴市	福知山市	綾部市	その他 京都府域	豊岡市	その他 都道府県		総数
宮津市	8026	378	892	82	633	243	62	52	19	73	2434	10460
京丹後市	763	29804	726	32	132	238	43	74	1188	111	3307	33111
与謝野町	1957	838	7599	35	220	496	21	254	52	63	3960	13036
伊根町	181	35	97	994	16	6		3		2	340	1334
舞鶴市	301	68	44		39143	923	1503	223	8	1345	4415	43558

注1: 数値は2005年国勢調査の常住地による従業人口である。
 注2: その他の都道府県への従業人口は豊岡市への通勤人口を除く。
 注3: その他の都道府県への従業人口は他市区町村で従業人口総数からその他京都府域で従業する人口を除いた従業人口である。

c 通勤元

各自治体への通勤・通学元は京丹後市で他地域が約2割を占めるが、それ以外の自治体では丹後地域内の自治体が9割以上を占め、丹後地域の通勤・通学圏域は地域内で閉じられている。

宮津市では与謝野町が5割強で最も高く、次いで京丹後市が高く両者で3/4を占めており、与謝野町では福知山市が1/3で最も高く、次いで宮津市と京丹後市がそれぞれ約1/4を占めており、京丹後市では与謝野町が5割弱で最も高く次いで宮津市が2割を占めている

このことから、宮津市と与謝野町は相互に強い通勤圏を形成しているが、宮津市の雇用吸引力の方が大きい。京丹後市と与謝野町も相互に強い通勤圏を形成しているが、京丹後市の雇用吸引力の方が2倍大きいといえる。

表 2-5 各自治体への通勤元

単位；人

従業地/居住地	通勤元										従業者の総数	
	自市町村および他市区町村からの従業者	その他										
	宮津市	京丹後市	与謝野町	伊根町	舞鶴市	福知山市	綾部市	その他	豊岡市	その他	総数	
宮津市	8,026	763	1957	181	301	134	51	136	30	106	4,059	11,685
京丹後市	376	29,804	961	35	66	77	20	88	258	127	2,032	31,836
与謝野町	892	726	7599	97	438	52		1093	18	54	3406	11,005
伊根町	82	32	67	994				3		8	192	1,186
舞鶴市	633	132	220	16	39,143	493	887	371	16	1,493	4,261	43,404

注1: 数値は2005年国勢調査の常住人口による従業人口である。
 注2: その他の都道府県の通勤人口は豊岡市への通勤人口を除く。
 注3: その他都道府県の通勤人口は他市区町村で通勤人口総数から他京都府域で通勤する人口を除いた従業・通学人口である。

2-9 丹後地域の主要な地域問題

(1) 人口減少と超高齢化の深刻化

丹後地域の人口は2010年を基準として10年前から約2割人口が減少した。京都府の長期人口予測によると、25年後には京都府全域、京都市、その他地域ではほぼ約1割強の減少であるのに対して、丹後地域はさらに約3割減少する。

高齢化率では宮津市は2010年時点で全国の2035年数値を超え、同様に京丹後市でも全国の2025年数値を超えており、現状でも、それぞれ国全体の高齢化水準に対して15~25年先行している。さらに2035年時点では高齢化率は宮津市で50%、京丹後市では40%を超えて、超高齢化社会となる。

年齢別人口構成面でも、2010年時点で京都市以外の京都府の他地域に比べると15~39歳までの高校生から青年人口の人口比率が低く、逆に60歳以上の高齢者の人口比率が高く、人口高齢化が著しく進んでいる。特に20~30歳代の人口比率が低く、雇用機会を求めて地域外に人口が流出していることが推測される。さらに、現在、丹後地域では20~30歳代の出産可能年齢層や結婚適齢年齢層の割合が小さいため、将来、さらに人口減少が加速されることとなる。その結果、都市圏域全域において既成市街地の空洞化と多数の限界集落の発生が同時に進行していく。

したがって、丹後地域では、今から人口減少・超高齢化対策を計画的に推進していく必要がある。集落・市街地の再編・集約化により、医療・福祉等の生活関連サービスの確保をはかるとともに、人口減少の歯止め策が不可欠となる。

表 2-6 総人口減少率

単位；%

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全国	100	-1.4	-3.5	-6.2	-9.4	-13.0
京都市	100	-1.2	-3.0	-5.5	-8.4	-11.8
福知山市	100	-3.4	-7.2	-11.4	-15.6	-20.1
舞鶴市	100	-3.8	-8.1	-12.7	-17.5	-22.4
綾部市	100	-4.8	-10.1	-15.5	-20.7	-25.9
宮津市	100	-8.3	-16.8	-25.0	-32.7	-40.0
京丹後市	100	-5.8	-12.0	-18.2	-24.2	-30.1
与謝野町	100	-4.8	-10.2	-15.7	-24.7	-26.2

資料；京都府資料より作成

表 2-7 高齢化率

単位；%

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全国	23.1	26.9	29.2	30.5	31.8	33.7
京都市	22.9	26.6	27.9	28.2	29.2	30.8
福知山市	26.0	29.2	30.9	32.3	33.5	35.0
舞鶴市	26.4	30.3	31.8	32.5	33.1	34.0
綾部市	32.8	36.4	38.2	38.9	39.3	40.4
宮津市	35.8	41.1	44.7	47.4	49.8	51.5
京丹後市	30.6	34.6	36.9	38.8	40.9	42.7
与謝野町	29.0	32.6	34.8	36.1	39.6	39.1

資料；京都府資料より作成

(2) 市街地・集落の再編と都市機能の合理的配置

京都府の長期人口予測によると、2035年には、総人口が宮津市で4割、京丹後市で3割減少し、中山間地域人口だけでなく市街地人口も大幅に減少し、高齢化率はそれぞれ5割と4割を超え、都市全体が人口年齢構成面で限界集落状況となる。特に、医療・介護・福祉サービス面では財政不足や担い手不足が生じて、現状水準並みの公共サービスが受けられなくなる恐れがある。

そのため、丹後地域全域において、行政と地域社会が協力して効果的な若者定住策や限界集落対策を推進していく必要があるだけでなく、今から段階的に地元住民の合意形成を図りつつ市街地と集落の再編を促進して、都市機能と公共サービスの集約ネットワーク配置といく必要がある。そして、医療・介護・福祉サービス面では公助だけでなく、共助・自助を拡充していく必要がある。特に、現状でも、多くの集落が存続不可能な限界集落状況にあり、地域住民の合意を得つつ小学校が存在する中心集落を生

活拠点として周辺集落の再編を早急に図っていく必要がある。

(3) 地域産業の高付加価値化

① 第一次産業の高付加価値化と 6 次産業化

丹後地域では一次産業は観光リゾート産業とともに地域基幹産業であるが、経営規模が小さく生産性が低いので、まず第一に農業経営主体の経営規模や経営能力を高めて農工商連携事業などを実施し、高付加価値化を図っていく必要がある。

与謝野町では約 10 年前に米の高付加価値商品を開発し産業化を図るため、第三セクターの(株)加悦ファーマーズライスを設立し、寿司の販売等を行い地元雇用を生み出しているが、米以外は地元産以外の材料であり、地元産を使った新商品の開発が求められている。

京丹後市大宮町の旧常吉村地区では、農協から開業資金と倉庫をかり、地元住民が出資して(有)常吉村営百貨店を設立し、地元民のために食料品など日用品を販売しているが、人件費の支払いが困難な状況で、農水省の「田舎で働き隊！」事業により都会から研修生を受け入れて研修費収入を得ている。

農業の生産性を向上するためには、農事組合法人や農業生産法人による大規模農業生産や集落営農による集落農場化が重要となるが、現実には、農業生産者直接支払制度に依存する小規模な生業的な生きがい農業が大部分を占め、放棄農地も多くみられるので、農地の集約化が不可欠となる。

② 地域循環型製造業

丹後地域の各自治体は産業振興対策や人口減少・雇用対策として、個別に工業団地造成の法人税の減免などを実施しているが、相互に工場誘致策が競合し、京丹後市の新規工業団地では事業所の立地が皆無であるだけでなく、既成工業団地にも遊休地が多くみられるので、他地域から工場・事業所の誘致を図るよりも、地元産の食品や原材料を活用して特産品を開発販売していくことが望ましい。

③ 観光リゾート

現状でも、宮津市世谷地区や京丹後市の野間地区などの過疎集落では、地域外の人々が農家民宿や農家ペンションを経営し、都会から体験観光客を誘致しているので、これまでの観光業界中心の観光政策を改め、インターネットの活用による個人・グループの体験観光にも力を入れる必要がある。

(4) 住民生活圏域と自治体行政区域の乖離

宮津市と与謝野町(合併してとなった旧 3 町)と伊根町は、比較的商業業務施設が集中的に立地している宮津市を中心とした通勤通学圏域を形成し、また、与謝野町には地域拠点病院である県立病院が立地しているため、通院圏も形成している。しかし、広域合併協議が破綻したため、現状では、住民生活圏域と自治体行政区域が乖離しているが、住民生活圏域と自治体行政区域が一致することは行政サービスの受益と負担とが適合することになるので望ましいと言える。

(5) 国・府の地域政策への依存からの脱却

丹後地域では国の地域政策に基づく多数の地域計画が指定され、これに基づく補助事業が導入され、そのことが国・府の公共事業と補助金依存に依存することになり、各自治体の自助努力が欠如し自立性を妨げてきたといえる。例えば、宮津市では地方拠点都市地域の指定と過疎地域指定という矛盾した地域指定がされている。

各自治体は個別に国や府の地域開発政策や産業振興政策に依存し、公債発行による過大な財政支出を行い、無駄な企業誘致・工業団地の造成や無駄な市街地開発を進め、その結果、自ら財政悪化を招いたと言える。

丹後地域では中心市街地が多核化し商業業務機能が分散しており、地方拠点都市法の地方拠点都市地域に指定されているにもかかわらず、宮津市の地域中心性が相対的に低下しつつあるため、丹後地域全体で都市機能の集約的ネットワークが求められる。

(6) 共通する地域問題に対する広域的取り組みの不足

各自治体とも、地域経済力を高め、人口減少に歯止めをかけるため、観光振興政策や産業・雇用政策を独自に進めているが、観光客数の低迷、中小企業の低生産性、中山間地域集落の再編、放棄農地・放置林(竹・間伐材)対策など共通する地域問題を十分に解決出来ないでおり、有効な広域的取組が求められている。

宮津市と与謝野町間では一般廃棄物処理、中学校教育、消防について一部事務組合を設置しているが、施設の老朽化や人材の高齢化などの問題を抱えている。また、宮津都市計画区域は宮津市と与謝野町と京丹後市の市街地が指定されている。

宮津市と京丹後市間においても企業誘致の競合や中心市街地の競合(商業地域、近隣商業地域指定)がみられ、丹後地域全体の都市的魅力を高めるため

には、都市機能の集約とネットワーク化が必要となっている。

通勤通学流動をみると、京丹後市と隣接する兵庫県豊岡市とのつながりが強く、宮津市は隣接する舞鶴市とのつながりが見られるので、県域を越えてこれらの都市間の広域連携も求められている。

第3章丹後地域の戦略的課題

3-1 我が国における急速な人口減少・超高齢化による主要課題

(1) 国土の長期展望による人口構造予測

国土交通省の「国土の長期展望」(2011年2月・国土審議会政策部会長期展望委員会)報告書に基づき国土の長期展望を概観する。

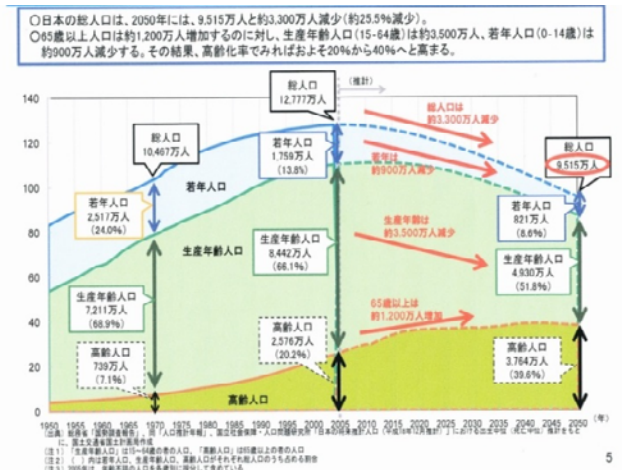
1) ブロック別人口構造の歪み

これから50年間にわたって我が国の総人口は約25%減少し、65歳以上の高齢人口が激増し、逆に若年人口と生産年齢人口が減少して、高齢人口比率が4割に達する。

図3-1 歴史的な急激な人口減少



図3-2 高齢人口の激増と生産年齢人口比率の低下



ブロック別にみると、東京圏と名古屋圏の人口減少が全国平均より小さいが、逆に地方圏ではより大きい。また、三大都市圏と地方圏とも人口ピラミッドは逆三角形となるが、地方圏の方が若年人口と生産年齢人口の比率が小さい。

2) 人口規模別将来人口予測

全国を1km²毎の地点でみると、人口が半分以下になる地点が現在の居住地の6割以上を占める。人口の増加する地点の割合は2%以下であり、東京圏と名古屋圏に多い。

市区町村の人口規模別にみると、人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が高くなる傾向が見られる。

10万人以下の市区町村では、平均の人口減少率が全国平均の25.5%を上回る市区町村が多い。

6,000~10,000人の市区町村では、人口がおよそ半分に減少する。

これらのことから、国土全体の低密度化と地域的偏在が同時に進行する。

(2) 人口減少・超高齢化の課題

1) 地域の扶助力の低下

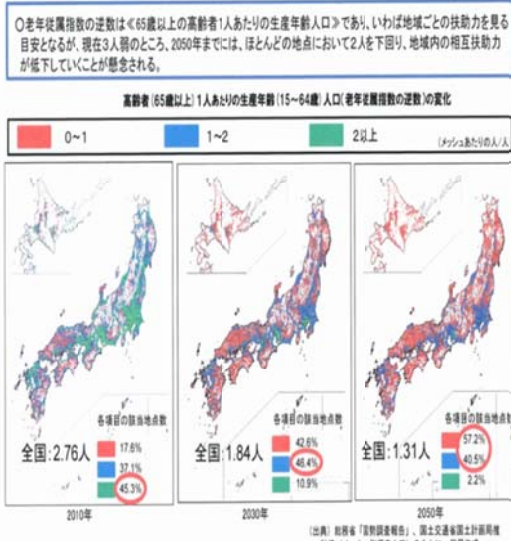
全国土で人口減少・高齢化が進展していくため、国土の大部分で地域の扶助力(65歳以上の高齢者1人あたりの生産年齢人口)が低下していく。

2010年では地域の扶助力は全国平均2.75人であるが、20年後には1.84人、40年後には1.31人となる。

地域の扶助力が2人以上の地点をみると、2010年では45.3%であるが、2030年では国土の10.9%となり、2050年には国土の2.2%(東京圏と名古屋圏の少数地点)となる。

今後20年間に団塊の世代が高齢者になるため、急速に全国的に地域の扶助力が低下し、特に地方圏で著しくなる。

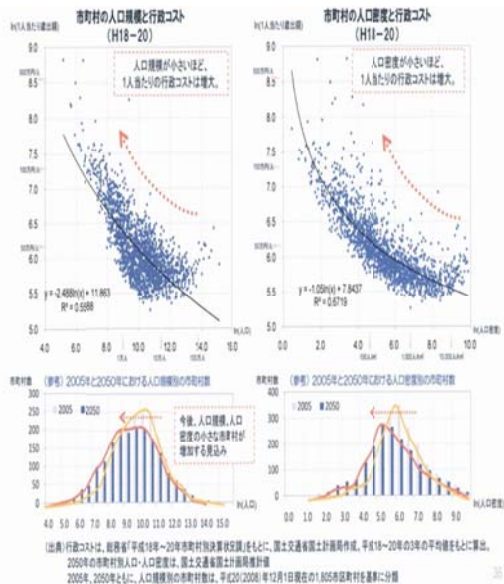
図 3-3 地域の扶助力の低下



2) 人口減少による財政コストの上昇

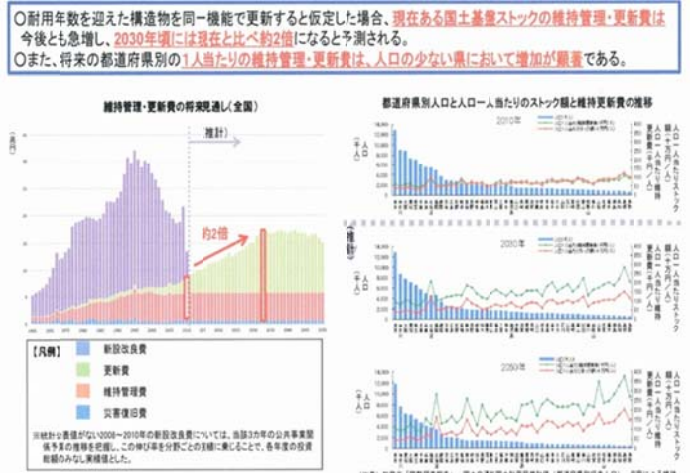
市区町村の人口規模や人口密度に対する一人当たりの行政コストを見ると、人口規模が小さいほど一人当たりの行政コストが増大し、同様に人口密度も小さいほど一人当たりの行政コストが増大する。今後、人口規模や人口密度が小さい市区町村が増加していくので、全国的に一人当たりの行政コストが増大していく。

図 3-4 人口規模や人口密度に対する一人当たりの行政コスト



1 人当たりの維持管理・更新費は人口の少ない県で顕著に高くなる。

図 3-5 国土基盤の維持管理・更新費の将来見通し

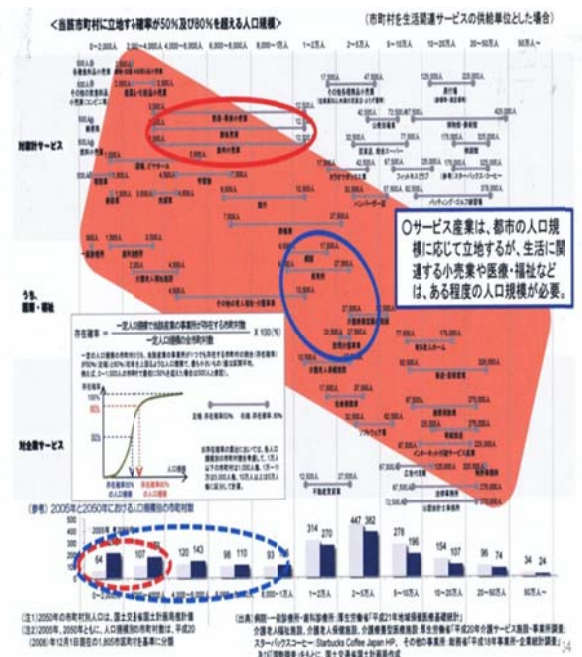


3) 人口減少による生活関連サービスの低下

サービス産業は、都市の人口規模に応じてより高度なサービス業種が立地可能となるが、日常生活に必要な小売業や医療・福祉関連産業についても、ある一定程度のサービス支持人口に対応する人口規模が必要である。

今後、大部分の人口規模が小さい市区町村では人口減少がより大きくなり、サービス支持人口が縮小するため、小規模な自営業である小売店やサービス店の立地が困難となり、医療・福祉など生活関連サービスの確保が困難となる。

図 3-6 人口減少と生活関連サービス



(3) 少子高齢化政策の課題

1) 人口減少・超高齢化対策の課題

国土交通省の「国土の長期展望」(2011年2月・国土審議会政策部会長期展望委員会) 報告書による

と、我が国の人口減少・超高齢化は他の先進国に例がないほど急速に進展し、地域の扶助力の低下、財政コストの上昇、生活関連サービスの低下など行政運営や国民生活に様々な悪影響を与える。また、地方ブロックや人口規模が小さい 10 万人以下の市町村ほど人口減少が大きくなり、この悪影響の与えるインパクトは大きくなるので、現行の関連諸制度を見直し、その対策を取っていく必要がある。

地域の扶助力の低下対策については、社会保障制度に基づいて公的サービスによる高齢者福祉対策が取られているが、今後生産年齢人口が減少するので、財政的支援による公的サービスの支給はより困難となる。そのため、身近な近隣社会において官民が協働して金銭的給付に過度に頼らない相互扶助システムを作っていくことが重要な課題となる。

財政コストの上昇対策については、地方自治体の最低限の財政的基盤を確立するため、原則として自治体歳入に対して自主財源比率が一定水準以上になるように市町村合併を推進すべきである。また、財政状況が悪い小規模自治体は非効率な公共施設の効率的運営を図るべきである。

生活関連サービスの低下対策については、都市圏ごとに市街地の集約とネットワーク化を推進し階層的なサービス支持人口の確保を図るとともに、官民が協働してコミュニティ・ビジネスを促進し、日常生活圏での生活関連サービスを維持すべきである。

さらに、公共施設の効率的利用や生活関連サービス事業所の立地条件の改善という点から、地方都市圏では中心市街地を拠点に周辺市街地や周辺集落を再編して持続可能な地域社会の形成を図っていく必要がある。

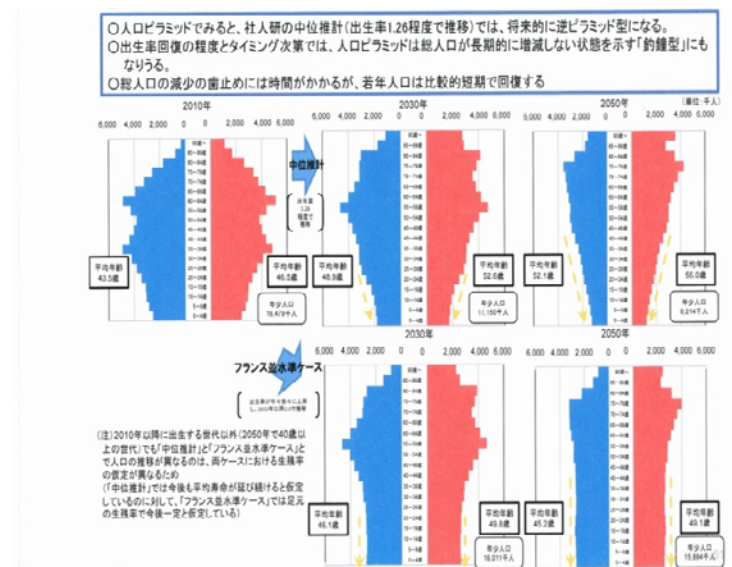
2) 人口政策の課題

これまで、人口減少・超高齢化対策として、人口減少により生じる諸問題の解決を図るため、直接に人口増加を図る政策を取らずに、間接的に少子化対策など人口減少を防止するための社会経済環境条件の改善を図られてきたが、これらの政策では人口減少をくい止めることは出来なかった。

特に今後 20 年間の内に、多数の人口規模 10 万人以下の自治体は人口構造面で持続可能性の危機に陥ることが予測されており、地域社会に生活基盤のあるすべての住民、事業者、地域団体が危機感を持って行政と協力して、若者定住、婚姻率の向上、出生率の向上、育児環境の改善などを促進する関連政策を強力に推進する必要がある。

因みに、図 3-7 に示されるように出生率回復のタイミング次第（フランス並み水準ケース）で我が国の中長期の人口ピラミッドは変化する。そのためには長期的かつ継続的視点に立って、出生率を回復する必要があり、間接的な人口対策である少子化対策や男女共同参画社会の条件整備だけでなく、自治体の地域条件にそって直接的な人口政策も強力に推進する必要がある。

図 3-7 人口ピラミッドの変化



注；図 3-1～図 3-7 は国土交通省の「国土の長期展望」(2011 年 2 月・国土審議会政策部会長期展望委員会) 報告書から引用

3-2 我が国における地域開発と地域再生課題

(1) 国土開発政策の展開と課題

我が国の国土開発政策を人口と経済の動向から以下に概観する。戦後の国土開発政策は敗戦により人口過剰となった国民生活を安定するために、傾斜生産方式と特定地域開発による食糧増産と産業復興から始まった。1950 年に全国総合開発法が制定され、1950 年代には大都市への人口と産業の集中により産業発展の隘路が生じた。

1962 年に第一次全国総合開発計画が策定され、大都市の過大化防止と地域間の均衡ある発展を目指し、拠点開発方式により所得倍増計画の実現を図った。その後、予想を上回る高度経済成長による過密過疎の問題が深刻化し、1969 年には新全国総合開発計画が策定され、大規模プロジェクト方式により全国土に開発可能性を広げた。

しかし、この開発計画は全国的に公害の発生と地価高騰をもたらし、1973 年のオイルショックで経済成長が鈍化したため、1974 年に国土利用計画法を制定し、これまでの大規模開発路線を転換して全国土

の利用の均衡を図ったが、これまで、この国土利用計画法と全国総合開発計画法とは調整されていないため、国土の効率的・効果的な利用がうまくいっていない。そして、1977年に全国土の利用の均衡により地方の振興を目指し、**第三次全国総合開発計画**が策定され、「定住圏構想」により自然環境、生活環境、生産環境の調和した人間居住の総合的環境の形成を図った。

1980年代には日本産業はオイルショックを技術革新で克服し輸出競争力を強化し、1985年にはプラザ合意による円高不況も乗り越えて、日本経済が米国とともに世界経済を牽引し始め、中枢経済管理機能が集中する東京が世界都市と言われ、東京圏に人口と高次都市機能が集中して東京一極集中と地方の衰退が生じた。

1987年に多極分散型国土の形成を目指し第四次全国総合開発計画が策定され、「交流ネットワーク構想」により、定住と交流による地域の活性化と国際化および世界都市機能の再編成を図った。しかし、プラザ合意の円高不況を緩和するために採られた金融緩和と政策がバブル景気を引き起こしたため、1991年に金融引き締め政策が取られバブル経済が崩壊し、1990年代には銀行・企業の不良債権により構造不況に陥った。その結果、数次に亘る巨額の財政支出により新幹線・高速道路・港湾などの社会資本を整備し、地方拠点都市地域やリゾート地域の地域開発が進められたにも拘らず、失われた10年と言われた長期的不況に陥った。

1991年にソヴィエト社会主義連邦共和国が崩壊し、1992年に中華人民共和国の鄧小平国家主席が積極的な改革開放路線を取り、資本主義市場経済が国民国家の枠組みを超えてグローバル化して、20世紀末から21世紀初頭にかけて資本主義市場経済機能が国家統治機能に対して強く影響するようになった。

このような時代状況の下で、1998年にこれまでの全国総合開発計画における計画理念であった「国土の均衡ある発展」を転換し、計画期間内の社会資本整備の総額を示さず、概ね2015年までの国土の長期的展望を示す**21世紀の国土のグランドデザイン**を制定した。すなわち、地球時代（地球環境問題、グローバルな大競争、アジア諸国との交流）、人口減少・高齢化時代、高度情報化時代という時代背景に適応するため、これまでの一極一軸の国土構造から多軸型国土構造への転換を図った。そして、多様な主体の参加と地域連携による国土づくりを目指す

「参加と連携」開発方式を取り、四つの戦略として①多自然居住地域の創造、②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展開、④広域国際交流圏の形成を図った。

特に、この計画では、一つの戦略として開発の進んだ西日本国土軸（太平洋ベルト地帯）から離れた中小都市と農山漁村地域を21世紀のフロンティアと位置付け、多自然居住地域の創造を掲げたことが大きな特徴であった。しかし、これらの四つの戦略を実施する社会資本整備のための財政的裏付け金額が示されず、「地域」という言葉が多用されるものの、実施主体が不明確であったため実効性が欠けていた。西日本国土軸を除く多自然居住地域からなる他の国土軸を形成していく具体的な政策が示されず、大都市が存在しない地方圏で広域国際交流圏を形成していく具体的な政策を示していないため、観念的な国土計画であると批判された。

21世紀に入り、①人口減少社会の到来と急速な高齢化、②グローバル化の進展と東アジアの経済発展、③インターネット等情報通信技術の発展、という社会経済の大転換が生じ、一極一軸の国土構造がさらに強まり、人口減少・高齢化が進んでいる地方の地域社会の活性化が緊急の課題となってきた。

このような状況を受け、2005年には国土総合開発法が**国土形成計画法**に改正され、これまでの量的拡大「開発基調の計画」から「成熟社会型の計画」への転換により、国土の質的向上を目指し、2007年に国土の利用と保全を重視する**国土形成計画(全国計画)**が策定された。この計画の特徴は、長期的な国土づくりの方向を示す「全国計画」と国・都道府県等が適切な役割分担の下、相互に連携して策定する「広域地方計画」という二層の計画体系からなり、地方からの提案制度を採り入れる「分権型の計画づくり」である。しかし、この計画を策定するに当たって、国土利用計画法や首都圏整備法等との関連法との調整が必要であり、今後改正していくことになっているが、現時点でも法改正は実現しておらず、実効性に課題を残している。

新しい国土像は、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」ことであり、この国土像を実現するために、①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新

たな公」を基調とする地域づくり、という5つの戦略目標を掲げた。

中村剛治郎・横浜国立大学教授によれば、この計画の基調は国土審議会の調査部会報告書「新しい国のかたちへ向けて」に沿って、生活圏における広域生活圏、経済面での地域ブロックという「二層の広域圏の形成」という考え方である。つまり、平成の大合併といわれている市町村合併の進展とこれから予定されている道州制の導入という「新しい国のかたち」への動きに追従し対応する国土計画である。そして、この計画にたいして大きな二つの問題点を指摘している。第一に経済面は地域ブロック単位で、生活面は生活圏域と切り離しているところに特徴があり、ローカルな広域単位を財政効率化から統治対象として見ており、切り離すことによって生活圏域の経済はますます衰退し、農村を維持できなくなる。第二に経済面の地域単位を広域の地方ブロックにしており、その理由として「経済的に自立するためには人口や経済規模から見て県単位では困難であり、ほぼ欧州の中規模国に匹敵するくらいの規模が一つの目安である」と考えられているが、日本の経済が地域ブロック単位で自律的に動いているかといえ、高次の経済活動の意思決定は東京一極集中という現状にある。

廣嶋清志・島根大学名誉教授によれば、国土計画における人口の配置計画について、これまでの「国土の均衡ある発展」の考えの下、高速交通体系の整備や工場・教育機関等の地方分散が進められてきた結果、東京圏への転入超過人口数や地域間格差の縮小等一定の成果を上げてきた。しかし、国土形成計画では、この計画理念が「画一的な資源配分や地域の個性の喪失を招いた」ことを反省し、「人口減少を克服する新たな成長戦略が求められている」ことを強調した。このため、「東京と地方という視点を超えて、これまでの都市及び産業の集積を活かし、経済成長を支えるエンジンとして強化していくとともに、国際競争力の強化のための戦略的な投資を進めていく必要がある」と方向転換している。つまり、国際競争力の強化のために、事実上、一極一軸の国土構造を是認し、全国的な人口の均衡の視点ではなく、「広域ブロックの自立的発展」として地域圏単位での自立を目指すことになった。その結果、現実的には「一極一軸の国土構造」が是正されず、「地方人口の減少」が加速される危険性もある。

(2) 地域振興政策と地域産業政策の展開と課題

このような数次にわたる全国総合開発計画に見られるように、地域開発政策や産業政策は中央政府が国の資源を国土の中で適正に空間配分できるという前提に立って、国が全国的な地域開発政策や産業立地政策を立案し、それに対して地方自治体は地域指定を申請し補助金を受けて、その政策を執行するものであった。実態的には、これまでの地域振興政策は地方自治体が国に陳情する陳情型産業開発政策であり、地方自治体は広域交通・通信インフラ整備や工業団地整備により事業立地環境を改善して、新たに製造業を中心に工場や事業所を誘致し、一方で、既存の地場産業の高度化を図ってきた。

つまり、第一期（1950～70年代）は工業化を推進する拠点開発、第二期（1970年代～1995年頃）は工業の地方分散と再配置、第三期（1995～2000年頃）は産業の都市集中と産業集積の機能向上、第四期（2000～2010年頃）は新事業創出と都市再生・地域再生、第五期（2000年代後半～現在）は新経済成長戦略と「農」を意識した地域活性化を、それぞれ目的として地域振興政策と地域産業政策が展開された。

第一期は戦後復興期から高度成長期にかけてであり、工業開発により太平洋ベルト地帯への産業集中が図られたが、大都市の過密化と地方の過疎化が問題となり、第二期では工業の地方分散・再配置の促進・均衡ある発展を目指し、工業再配置促進法、工業立地法、地域振興整備公団（04年に中小企業基盤整備機構に統合）、テクノポリス法（99年に廃止）、頭脳立地法（99年に廃止）、地方拠点法が策定された。

第三期（95年～2000年頃）には経済のグローバル化により地域経済産業の空洞化が進み、空洞化防止と新成長分野の発展支援を目指し、地域産業集積活性化法（07年に廃止）、新事業創出促進法（05年に中小企業新事業活性化促進法に統合）が策定された。この時期に「産業集積」が地域産業政策のキーワードになり、都市整備面では1998年に「まちづくり三法」（中心市街地活性化法、都市計画法、大店立地法）が制定され、まちづくりのリノベーションが図られた。

第四期（2000～2010年頃）には円高デフレや新興国の経済発展により国際競争力が低下し、競争力のある地域産業・企業の発展支援や地域の自立化支援をめざし、産業クラスター計画、企業立地促進法等を策定し、産官学連携の下に新事業創出によるテコ入れが図られた。一方でこの時期に「再生」がキー

ワードになり、都市再生、地域再生、地方再生が叫ばれ、都市再生本部、構造改革特区推進本部、地域再生本部、中心市街地活性化本部が次々と内閣府に設置された。

2006年に新経済成長戦略が策定されて以降、国際産業戦略による「日本の成長とアジアの成長の好循環」と「地域活性化戦略」による「地域におけるイノベーションと需要の好循環」という2つの好循環により「新しい成長」を図ることになった。特にこの時期には新興国の経済発展により「食」と「資源・エネルギー」の安全保障が問題となり、「農商工連携」や「六次産業化」をキーワードとして地域活性化政策が展開され、2008年に経済産業省が農商工等連携促進法を施行し、2011年には農林水産省が六次産業化法を施行して、両省間の地域産業政策の壁が取り払われたと言える。

伊藤正昭・明治大学教授によると、最近では、地域産業政策という政策概念が用いられるようになり、「地域固有の産業集積を活用して地域経済の内発的・自立的発展を図る政策であると考えられている。1970年代は工場の移転・分散による地域経済の活性化が図られ農村地域工業導入促進法や工業再配置促進法が策定された。1980年代は地方における知識集約化産業の拠点開発が図られ、テクノポリス法（ハイテク製造業）、頭脳立地法（ビジネス・サービス産業）、特定商業集積特別措置法（商業）、地方拠点法（オフィス機能）が策定され、地方に工場だけでなく多様な事業所の立地が誘導された。1990年代はバブル経済崩壊後の地方経済を再構築するため、地域産業集積活性化法（基盤的技術産業）、中心市街地活性化法（都市型産業）、新事業創出促進法と経営革新支援法（新事業創出）が策定され、経済改革に対応した産業集積を重視する政策が展開された。

2000年代以降は経済のグローバル化や少子高齢化を意識した新しい産業集積の形成が図られ、既存産業集積の大きい都市地域では産業クラスターの形成や産業集積を活用した企業間ネットワーク・産学連携による新事業・新産業集積の形成が図られ、産業集積の小さい中小都市地域では地域資源の活用や農工商連携による新事業・新商品の創出が図られた。

（3）地域再生政策の展開

2001年に経済財政諮問会議が設置され骨太の方針に基づいて、内閣府に設置された都市再生本部や地域再生本部等（07年にはこれらの4つの本部は地域活性化統合本部会合に統合された）が主導して、

地域産業政策は経済産業省だけでなく農林水産省、国土交通省、総務省が連携した省庁横断の地域産業政策が展開されるようになった。

御園慎一郎・内閣府審議官によると、地域再生は都市や産業の再生のように、いわばいったん衰退してしまった地域を、一定の努力によって新たに蘇らせるという語感がある。論者によっては地域活性化や地域政策と特段の区別なく用いられている。他方、「地域再生」の用語は2003年10月に内閣府の地域再生本部の設置を契機として社会的にも普及定着した。2005年に地域再生法が策定され、法令上は「地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取り組みによる地域経済の活性化、地域における雇用の創出その他の地域活力の再生」と定義されている。これまでの政策システムは国が制度（政策）を企画し、その実現のために補助金などの奨励策を使い、実際の事業は地方自治体に執行させるものであったが、地域再生制度では、国はあくまで地域からの提案などに対応して地域の支援策を制度化し、準備するだけである。地域は支援策を含んだ地域再生計画を策定し、国の承認を得たうえで、地域の活性化事業を進めていくことになる。どんな計画（内容）をどのような過程（プロセス）を経て作るかである。まずは、なるべく多くの智慧を結集できる仕組みを作り、その中で、自らの地域をどのようにしていくのかという目的とその目的を達成するための手段を探る作業が不可欠である。

地域再生制度の成り立ちを見ると、2001年4月に緊急経済対策閣僚会議において内閣府に内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置され、翌年には都市再生特別措置法を制定し21世紀型都市再生プロジェクトの推進に関する施策を総合的に推進するため大都市を中心に都市再生特別地区を定め、都市再生緊急プロジェクトを実施することになった。そして、都市再生特別地区における規制緩和等の地域活性化政策を全国的に展開するため、2002年に内閣府に構造改革特区推進本部が設置され、「全国的な規制改革の実現」と「地域活性化の推進」という二つに目的を持つ構造改革特区制度は制度化された。提案制度によるボトムアップ型の地域活性化を目指す構造改革特区制度は従来のトップダウン型地域振興立法とは一線を画するものである。さらに、構造改革特区制度は規制改革のみで財政措置を排除していたため、地方の政治的要望にそって財政措置の可

能性を取り入れるため、2003年に内閣府に地域再生本部が設置され地域再生政策が制度化された。

2007年にはこれらの都市再生本部、構造改革特区推進本部、地域再生本部および2006年に設置された中心市街地活性化本部は一つの地域活性化統合本部会合に統合され、地方再生戦略が策定された。第一に国が地方再生の総合的に推進するため、地域活性化統合事務局に窓口を一本化し、地域の代弁者として省庁の連携をリードし、省庁横断・施策横断による一体的支援を行う。第二に地域の課題に応じた地方再生に取り組むため、①地方都市では、経済活性化により広域的な拠点として地域全体を牽引、②農山漁村では農林水産業の再生と豊かな暮らしの実現、③基礎的条件の厳しい集落では集落の生活機能の維持、国土保全、水源涵養等の面で最前線の機能の維持、を図ることになった。

しかし、現実には多くの地方自治体は自ら地域政策を立案する能力がなく、地域再生計画の作成をコンサルタントに委託したり、国から提示された政策メニューを選択するだけで、直接に中央政府の内閣府に申請し承認を得て支援を受けるため、地方分権の趣旨に反するという批判もある。

3-3 我が国における地方分権・自治改革の課題

(1) 地方分権改革の推進

1995年5月に**地方分権推進法**が制定され、同年7月に地方分権推進委員会が発足し、この委員会による5次に亘る答申を経て、2000年4月に「**地方分権一括法**」が施行されて、①機関委任事務の全面廃止、②自治体の事務を法定受託事務と自治事務に分類、③自治体に対する関与の定型化・ルール化、④係争処理制度の創設、が実現された。

西尾勝・東京大学教授によると、この間の地方分権改革を**第一次分権改革**とし、この**第一次分権改革**で残された課題は、①地方税財源の充実確保、②法令による義務付け・枠づけの緩和、③事務権限の委譲、④地方自治制度の再編、⑤住民自治の拡充、⑥「地方自治の本旨」の具体化である。

第二次分権改革は第一に第27次・第28次地方制度調査会を舞台にして展開された「平成の市町村合併」から広域自治体のあり方（道州制論議）に至る流れであり、第二に地方分権推進委員会の後継機関として設置された地方分権改革推進会議の答申と経済財政諮問会議が司令塔となって始められた第一期「三位一体の改革」を経て、新しい地方分権改革推

進法の制定と地方分権改革推進委員会の設置に至った流れである。

第一次分権改革から第二次分権改革(2007年3月)までの成果は、一言で言えば自治体の自由度の拡大であった。「第一次分権改革」の成果の核心であった機関委任事務の廃止の成果は、条例制定権の余地の拡大による自治立法権の拡大と、権力的な事前関与の廃止・縮減と通達通知の「技術的な助言」化による法令等の自治解釈権の拡大であった。そして、第一期「三位一体の改革」によって、本格的に着手され始めた**国庫補助・負担金の廃止・縮減**と**国税から地方税への税源移譲**であり、自治解釈権と自治財政権を拡大した。

その結果、「**先進自治体**」にとっては、国の法令等の規律密度が緩和され、これまで国の法令等で定められていたかなりの部分を地域特性に応じたローカル・ルールとして自治体の条例で立法できるようになれば、自治の活力は格段に高まることになる。他方、これまでどおりの事務処理や従前どおりの予算配分をする**予算編成**を続けている「**居眠り自治体**」には、**市町村合併の促進**を求める圧力と**地方交付税・臨時財政特例債の減額**だけという状況になっている。

2006年12月に3年間の時限立法である**地方分権改革推進法**が制定され、2007年4月に内閣総理大臣の諮問機関として「地方分権推進委員会」の後継組織となる「地方分権改革推進委員会」が設置されて、第二次分権改革が始まった。同年5月に内閣に地方分権改革推進本部が設置され、同委員会は第1次～4次勧告までの4つの勧告と2つの意見が内閣総理大臣あてに出した。

中川義郎・熊本学園大学教授によると、これは、「会議」という名称どおり、第一次分権改革の成果と課題を継承し、今後の改革の基本方針・工程表を明示するというよりも、むしろその課題を行財政システム、すなわちソフト面の改革という方向で解釈・整理するという点に、その主たる関心があった。すなわち、その「中間報告」で①地域ニーズにこたえる効率的・効果的な行政を実現する「地域性」の視点、②総合的な政策選択システムが可能な「総合性」の視点、③情報公開と住民参加をベースとする「住民自治」の視点である。これらの基本的方向付けをもとに、①社会保障、②教育・文化、③公共事業、④産業振興、⑤治安・その他、という五行政分野ごとに検証し、その課題・改革の方向性を示した。

しかし、国の各種法令による地方の事務・事業に対する「しぼり」、地方財政力の不足、および行政組織的・人的パワーの不備のため、かえってこれらの課題の多様性・困難性を印象づけることになり、結局、改革の実現には至らなかった。

2009年9月に自民党から民主党に政権が移行し、2009年11月に内閣総理大臣を議長とする**地域主権戦略会議**が設置された。同年12月に**地方分権改革推進法**に基づく**地方分権改革推進計画**が閣議決定され、2010年4月に義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大を図るため、**第1次一括法**が制定され63項目121条項が見直された。同年8月に**第2次一括法**が制定され、基礎自治体への権限移譲に関する47法律と義務付け・枠づけの見直しと条例制定権の拡大に関する160法律が改正された。さらに、2010年6月に地域主権戦略大綱を閣議決定し、国の出先機関の原則廃止と補助金等の一括交付金化についても順次に関連法案を提出することになった。

しかし、これらの地域主権改革の主要課題を具体化するには、2011年4月に制定された「**国と地方の協議の場に関する法律**」に基づいて、国と地方自治体が協議しつつ、地方政府基本法（地方自治法の抜本的見直し）や自治体間連携・道州制の課題と総合的に検討していく必要がある。

（2）分権自治型行政改革の推進

西尾勝・東京大学教授によると、地方分権の推進とは、自治体の自律的領域（団体自治）の拡充である。すなわち、国民国家の中央政府である国家からその地方政府である自治体にこれまで以上に多くの事務事業の執行権限を移譲することによって自治体の仕事の範囲を広げること、自治体の事務事業の執行に対する国の法令等による義務付けや行政的関与による統制をこれまで以上に緩和すること、で自由度を拡大することである。

これに対して地方自治の拡充とは、これを一言でいえば、自治体における自己統治（住民自治）の拡充である。すなわち、これまで以上に広範な住民が自治体の運営に参加し、この地域住民の総意に基づいて自治体政策が形成され執行されるように、住民自治の仕組みを変革していくことである。自治体はその事務事業を企画・執行する際の自由度を拡充することは地方分権の推進と地方自治の拡充の双方に寄与する方策である。

自治体の自律的領域（団体自治）の拡充は国民国家の支配領域との対抗を常に意識した相対的な概念

であるが、これと同様に、自己統治（住民自治）も、また常に意識した相対的な概念である。自治を指向する力と統治を指向する力の均衡する状態は無限の多様性をもち、住民自治の実現はその強弱の程度問題に帰着してしまう。

完全自治は自己決定ないしは共同決定への参加を意味するものとされ、そこにおける公共的秩序はあげて自律的な主体間の調整ないし予定調和に依存せざるを得ないので、完全自治はアナーキーの危険をはらむ。この完全自治の対極にある完全統治に最も近似した政治形態がナチズムやファシズムであり、現代的な大衆操作手段を駆使して大衆の内面の自律性まで切り崩した。それは国家権力の正統性の根拠を大衆の喝采に求めながら、すべてを政治化してみせたことによって、個人の自律をめぐる現代的な問題状況、すなわち大衆が広く統治に参加するマス・デモクラシーの下で、かえって個人の自律性が空洞化してしまう危険性を鋭く実証化してみせた。

大衆社会のマス・デモクラシー状況下の自治の問題は、孤立的な共同社会の直接民主主義とは似ても似つかぬものとなっている。それは常に個人の自治を基礎にして、この上に集団の自治、共同社会の自治、そして自治体の住民自治を重層的に積み上げた自治の重層構想の問題となった。

地方分権改革は政治構造改革であると考え、地方分権改革において最も重要な論点は、国政と自治体政治を結び付けている陳情政治の構造の改革と自治体政治そのものの構造の改革である。

（3）自治体の行政改革

2005年に総務省が全国の自治体に対して「新地方行政改革指針」という「集中改革プラン」の通知により「行政改革」の推進を求め、各自治体は①事務事業の再編整理、②民間委託等の推進、③定数管理の適正化、④第三セクターの見直し等の行財政改革を行った。しかし、1999年に地方分権一括法が制定され、国と地方が対等の立場となった分権型社会では、自治体が自らの判断で自律的に地域特性に応じた行財政改革を進めるべきである。

金井利之・東京大学大学院教授によると、行政改革スタイルには、①減量型行政改革、②行政経営システム改革、③地域経営改革という三つのスタイルがある。自治体が自らの判断で民主的に減量型行政改革や行政運営システム改革を推進し、さらには地域社会の関係主体と協働して地域経営改革を推進していくには大きな困難が伴う。

減量型行政改革では、利益は一般住民に拡散しているが、損失は特定住民・団体に集中するため、総論賛成・各論反対に陥る。そして、行政経営システム改革では、既存の施策・事業の進め方を変更し、仕事のあり方を変えようとするので、庁内各課・行政職員の抵抗が起きる。また、地域経営改革においても、行政と民間の協働は、行政にとって手間暇や財源が掛かる割には、大量公平な公共サービスを実現することは難しく、そもそも、民間団体は公的資金の投入がなければ、十分な質・量の公共サービスを提供できない。

そのため、これらの行政改革を推進していくには、①首長の強力なリーダーシップ、②行政改革本部の設置など庁内体制の強化、③国や行政改革審議会という外圧、④行革対象の選定が重要となる。

本来の自治体の改革とは、西尾勝・東京大学大学院教授によると、団体自治と住民自治の自律性を拡充することであり、補完性の原則と住民参加の原則に基づいて透明性と説明責任のある自治体運営を行うことである。

そのため、先進自治体では自治基本条例を制定して、自治体運営の理念を定めるとともに、その理念を具体化するための諸制度（情報公開、市民参加、総合計画、政策評価等）を規定し、これらの制度を運用するための原則を規定した条例の体系を策定している。自治体の憲法とも言える自治基本条例の趣旨に沿って、行政機構の行財政能力の向上、議会の政策立案・評価・実施監視機能の強化、行政過程のPDCAにおける主体的な住民参画を推進する必要がある。さらに、身近な近隣社会に自治体の権限・財源を移譲し、地域内分権を拡充していくことが重要である。

(4) まちづくりと自治基本条例

佐藤滋・早稲田大学教授によると、「まちづくり」は物的環境のみならず社会的環境を含め、教育や産業や伝統的歴史的なものに、地域社会をベースに長い時間をかけてつくり上げる意味である。目標概念があつて、それが演繹的に運動を形づくったというよりも、様々な自立的な動きが一つの言葉に合流して「まちづくり」という用語が成立した。それは居住と生活の場でまちを「維持し、育み、創り出す」すべての活動であり、「地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、

生活の質の向上を実現するための一連の持続的活動」である。「都市・町村づくり・おこし」という言葉が使われる「まちづくり」は市町村という自治の単位で総合的な行政、市町村の活性化を意味し、内発的な開発による「市町村の活性化」という目的意識が強い。これに対して「街づくり」や「地域づくり」という言葉は地域社会における住民の主体的な課題解決活動という意味で用いられる。

まちづくりの発展過程は3つの世代に分けられる。第1世代は60年代末から70年代において見られた都市化、産業化の矛盾への抵抗・問題解決運動であり、抵抗的住民運動、コミュニティ運動、歴史的町並み保存運動の発生である。

第2世代は80年代から90年代において見られた地域資源を活かした地域自立や生活の質的向上を目指す協働活動であり、80年代初めには神戸市や世田谷区でまちづくり協議会が結成され「まちづくり条例」が制定され、全国の多くの自治体で都市計画法上の地区計画の策定や地方自治法上の基本構想・総合計画の策定の過程で主権者である市民が主体的に参加するため「市民参加条例」が制定された。

90年代から始まる第3世代は、第2世代の多様な成果やノウハウ、そしてそれぞれの地域における実績をもとに、それらが有機的に連携し相互に刺激し合いながら地域社会としてのまちづくりによる運営に進む時期である。そして、まちづくりとは、地域社会における住民や市民組織の主体的な活動により実現できるのであり、究極的に地域自治の問題に行き着く。このようにそれぞれの地域での施設整備、教育、福祉、医療の諸活動が相互に刺激・連携し合い、「まちづくり条例」や「市民参加条例」の普及と多様化が進み、住民と行政が協働する自治活動としての「まちづくり」に発展した。

90年代初めには大分県湯布院町、掛川市、真鶴町、鎌倉市で「まちづくり条例」が制定された。さらに、90年代末の地方分権改革の流れを受けて、これらの「まちづくり条例」が発展して、我が国では初めて北海道のニセコ町が「自治基本条例」を制定し、住民と行政が協働する自治活動としての「まちづくり」が活発な地方自治体において「自治基本条例」の制定が普及し、2008年10月時点で130自治体がこの種の条例を制定している。

3-4 京都府の丹後広域行政の課題

(1) これまでの主要地域政策

丹後地域は古代から中央政権との繋がりが深く、中央政府の統治方針により地域政策が左右されてきたと言える。奈良時代の初めには、大和朝廷は丹波地域から丹後地域を切り離し、丹後地域は山陰道とし、それ以外の丹波地域は畿内地域に組み込んだ。明治時代になって明治維新政府は北近畿地方の地域統治政策として、軍事面では北陸地方や山陰地方を含む軍事輸送インフラとして旧国鉄の山陰本線と北陸本線を整備し福知山市に陸軍師団を置き、舞鶴市に海軍基地を置き、江戸時代に丹後地域に含まれていたされていた舞鶴市を切り離し中丹地域に組み込んだ。中丹地域では産業振興地域として位置付け、関連軍需産業を福知山市と舞鶴市で育成し、絹織物の中心地であった綾部市は当時重要な輸出品である絹織物産業を育成した。他方、舞鶴市が除外された丹後地域は農林漁業振興地域とした。

戦後の地域産業政策においても、このような地域政策は継承され中丹地域は高度経済成長期に製造業の受け皿地域となり、近畿圏整備法により福知山市に長田野工業団地、綾部市に綾部工業団地という大規模工業団地が開発造成され、舞鶴港は自衛隊や海上保安庁の日本海の拠点基地となった。しかし、高速自動車道の整備では、国土政策上、北陸自動車道の整備が優先され、北陸自動車道にアクセスする敦賀港の整備が舞鶴港より優先された。

京都府はこれに対抗して広域産業インフラの整備として、京都市内から京丹後市に至る京都縦貫自動車道の整備を進め、近畿圏の日本海沿岸の国際拠点として京都舞鶴港の整備を進めている。他方、丹後地域は農林漁業と観光業を中心とする地域政策を進めてきた。

1987年に制定された総合保養地域整備法に基づいて丹後リゾート構想が策定され、1988年に舞鶴市以北の2市11町に8重点地区が指定され、推進連絡協議会を設置してリゾート開発を推進したが、バブル経済の崩壊により中止された。この時期に大規模拠点公園となる「丹後海と星の見える丘公園」や「丹後あじわいの郷」の整備が開始された。

1983年から丹後国営農地開発事業が始まり、2002年までの20年間に518haの農地が新たに造成されたが、他方、京都府全体で耕作放棄地は1886年の1,300haから2.2倍増加して2011年には2,800haとなっている。

総延長46kmの丹後縦貫林道は1969年度から1980年度にかけて丹後半島山地を京丹後市の丹後町から

大宮町まで縦断して開設された。1995年度から大型車が乗り入れ出来るように改修・整備が進み1996年度に第1期工事12kmが完成し、現在、第2期工事が行われている。また、1996年度から当該林道と国道312号線を結ぶ「緑のふるさと林道」が建設され、2010年度に完成した。

(2) 府政運営の仕組みと課題

最近15年間の府政の流れをみると、1886年に荒巻知事の府政が始まり四期続いた後、2002年に山田知事の府政が引き継ぎ、現在、山田府政は三期目である。この約10年間に府全体では人口が1.5%増え約264万人、世帯数は25%増え約112万世帯となったが、丹後地域では世帯数は約3%増加したものの人口は約2割減少し、京都府の南北格差は解消されず、なお南北格差の是正は府政の大きな課題である。

山田知事は2002年に策定した第一期総合計画においてアクションプラン方式による府政展開を開始し、各年度ごとに予算要求のためのアクションプランをつくり、それに沿って事業計画を決めた。さらに、2008年から始まる**第三次京都府総合計画「明日の京都」**では、これまでの総合計画の枠組みを4段階として、**府政運営の基本条例**を定めて全国で初めて議会の承認を得た。即ち、①府政運営や地域づくりの基本となる理念・原則を定める基本条例、②10～20年先を展望した長期ビジョン、③長期ビジョンを実現するための中期的戦略(4～5年)、④各広域振興局に資源や特色を活かした地域振興計画を策定した。

丹後広域振興局の行政拠点は中心的な峰山総合庁舎と補助的な宮津総合庁舎の2拠点からなり、峰山総合庁舎の組織体制は①企画総務部、②農林商工部、③丹後保健所(健康福祉部)、④丹後土木事務所(建設部)の四部からなり各部に室を設け担当者を配置している。また、2008年に丹後Uターンセンターを開設した。

- ①企画総務部は従来の総務・税務機能に加えて総合相談窓口を設置して地元とのコミュニケーション機能を拡充している。
- ②丹後保健所(健康福祉部)は従来の保健・環境衛生の保健所機能に地域医療と地域福祉の機能を拡充している。
- ③農林商工部は企画調整室、商工労働観光室、地域づくり推進室(丹後土地改良事務所)、森づくり推進室、丹後農業改良普及センターからなり、

従来の縦割り行政組織を改善して地元との地域連携機能を拡充しているといえる。

④丹後土木事務所（建設部）は従来の組織を管理室のみに簡素化している。

広域振興局は京都府の行政機構の地方出先機関であり、本庁の縦割り組織の行政運営を地域的に統合し、地域社会の要望を取り入れていこうとする行政運営姿勢は見られるが、実態は地方自治体の政策と調整・連携した効果的な府・市町連携事業が少なく、農林漁業関係の支援活動が中心であり、産業雇用関係は弱い。また、広域振興局の広域行政は地元自治体や地域住民との接点が少なく、その機能は曖昧である。

地方分権の推進という点から、補完性の原則に基づき、京都府は広域振興局を廃止し、住民に身近な基礎自治体に権限財源を移譲すべきであり、京都府と市町村間の役割と機能を明確にし、基礎自治体の自律性を高めしていくことが重要な課題である。

（3）最近の主要政策

①農林水産業振興施策

1980年代後半から1990年代では「ACT 21」が策定され、農村の大字単位で「地域営農システム」を確立するため、集落ごとに減反・転作・農作業の受委託が推進された。

1999年に国が食料・農業・農村基本法を制定し、2000年代に入って山田府政は「ふるさとビジョン」を策定した。農業生産者の視点から消費者・府民（納税者）の視点に変え、「地域農場づくり」を図り、新規就農支援事業、農業経営組織の体制整備と信用強化、ブランド京野菜産地の拡大、農業の二次・三次化などを推進した。新規就農支援事業では2002年から毎年2～3人が新規就農している。

第3次総合計画では「農林水産京力プラン」を策定し、施策の選択と集中を図り、農業経営のイノベーションの推進により「京力農場づくり」を図り、企業的経営を支援するため、元気な地域づくり応援ファンド支援（一人当たり300万円の研修費補助）や農商工連携応援ファンド支援（1地区200～300万円の補助金）などの事業を行っている。また、畜産振興面で「京たんくろ和牛」のブランド化、ジャージー牛の新乳製品販売を行い、地域資源循環型の飼料米生産などを実施している。

林業振興面では林業トレーニングセンターと林業大学校（2012年に中丹地域の和知町に新設）が設置され、モデルフォレスト事業を行っている。「京都モ

デルフォレスト」事業は2005年度から開始し、森林利用保全重点区域を設定して、企業や府民参加の森づくりを推進しているが、自立的経営の可能な林業産業の育成・振興には直接結びついていない。

水産振興面では「資源管理型漁業」、「作り育てる漁業」ならびに「環境に配慮した漁業」を積極的に推進するとともに、水産物のブランド化や特産品づくりに取り組んでいる。その結果、「丹後とり貝」が京のブランド製品の認証を取得し、2008年には底引き網のズワイガニとカレイ漁業が環境に配慮した漁業に与えられる国際的認証であるMSC認証を取得した。しかし、地元の観光業や食品加工・流通業において地元食材の利用が十分とは言えない。

②商工業

2000年に京都府織物指導所が新たに機械金属室を整備し、名称を京都府織物・機械金属振興センターに変更した。さらに2008年にはこのセンターを中核施設として日本電産の工場跡地を借りて、(財)京都産業21が運営する「丹後・知恵ものづくりパーク」が開設され、人材育成、新産業創出、中小企業の総合支援を行っている。しかし、現状は、地元企業の景気が悪いので、利用者が少なく十分に機能しているとは言えない。

③中山間対策

わが国では1970年に10年の時限立法である過疎対策緊急措置法過疎法が制定されて、これ以降10年ごとに、1980年に過疎地域振興特別措置法、1990年に過疎地域活性化特別措置法、2000年に過疎地域自立促進特別措置法が制定され、2010年にさらに6年間延長されることになった。

京都府では2007年に市町村の協力により集落の実態調査を実施し、2008年に過疎化・高齢化の著しい集落や限界集落への支援として「ふるさと共援活動支援事業」を制度化し、地域を主体としながら大学やNPO、企業等地域外の協力者（共援者）を取り込んで地域の再生・活性化を推進している。2009年には「里力再生アクションプラン」を策定し、「ふるさと共援活動支援事業」により旧村や小学校区などのつながりの強い複数集落が連携する「地域連携組織」の設立とそこが中心となり取り組む多様な活動を支援し、地域が主体的に「里力再生計画」を策定することを支援している。

しかし、現実にはこれらの過疎化・高齢化の著しい集落や限界集落では、人口の流出で地域活動を担う人材が減少しており、地域の人々をまとめて里力

を引き出していく地元リーダーの育成が急務になっている。

放棄農地対策として、京都府では独自に農地バンクシステムを構築し、農地の所有権と利用権を分離して、農地所有者が農地バンクシステムに登録し、その農地を公社が借り上げ、それを希望者に貸し出して利活用している。しかし、優良農地は登録されないで、利用者が少ない。

(4) 丹後地域振興計画の主要政策と課題

丹後広域振興局が作成する丹後地域振興計画・新丹後活動プラン(20011~2015年)は前丹後活動プラン(2007~20011年)が総花的計画であったのに対して集中的・戦略的計画となった。「地域の持っている「宝」をいかした「元気な丹後」を基本理念に、三つの施策の基本方向とそれぞれの重点施策を定めている。

第一に「産業振興による丹後地域の活性化」方針では①丹後「日本海観光」プロジェクト、②「丹後・食の王国」プロジェクト、③ものづくり産業等地域産業の振興、第二に「環境と文化の伝承」方針、第三に「府民が共にいきいきと安心して暮らせるまちづくり」方針では①人々が交流・連携する地域共生、②府民安心のまちづくりという重点施策を定めている。

しかし、京都府が策定する丹後地域振興計画は丹後地域の各市町が策定する総合計画とは独立して京都府が策定しているので、地元市町の計画・事業と相互に政策調整や連携が十分にとられていない。また、多くの政策分野で政策実施過程における広域振興局と市町村の役割分担と責任が明確でなく、広域振興局の主な業務は農林漁業の支援業務、府道の維持管理業務および保健所サービス業務が中心であり、企画調整機能に関わる人材が十分とは言えない。

丹後地域振興計画の主要政策は第一の「産業振興による丹後地域の活性化」方針では、①丹後「日本海観光」プロジェクトと②「丹後・食の王国」プロジェクトにおいて、丹後地域の特性にそった独自施策がみられるが、ものづくり産業等地域産業の振興の点では「丹後・知恵ものづくりパーク」が十分機能を果たしていない。また、第二の「環境と文化の伝承」方針と第三の「府民が共にいきいきと安心して暮らせるまちづくり」方針では、地域文化や地域社会との連携関係が重要となるが、一般的な施策に止まっている。

京都府は地域活性化の施策として、NPO等と協働して地域力の再生を図る地域力再生プロジェクト支援事業を行い、地域課題について、住民、団体、行政等が幅広く意見やアイデアを出し合う場(プラットフォーム)を立ち上げて、課題解決のための相互連携を深め、地域の新しい協働活動を創出することを推進している。そして、丹後NPOパートナーシップセンター(2005年に京丹後市に設置)の機能を充実し、NPO(2010年4月で33法人)など地域力再生団体の支援(京都府地域力再生プロジェクトによる支援団体数は2009年度までに110団体設立)を実施した。しかし、府の支援事業が終了すると、自立して継続的にこれらの協働活動を実施している地域団体は少ない。

人口規模が小さく人口密度の低く行財政能力が弱い丹後地域では、住民に近い地元自治体が地域担当のコーディネーターを配置し、住民の内発的な地域再生活動を継続的に支援して、地域リーダーを育成していくことが重要である。

<「産業振興による丹後地域の活性化」方針の重点プロジェクト>

①丹後「日本海観光」プロジェクト

このプロジェクトを推進する官民連携組織は「丹後広域観光キャンペーン協議会」であり、80年代末にできた丹後リゾート推進連絡協議会を改組したもので、京都府が事務局機能を担い、丹後広域振興局に事務局が設置されている。

この協議会は滞在四季型観光を増大し地域経済への波及効果を高めるため、2006年に「第一次丹後地域観光振興プラン」を策定した。2008年には観光庁により「京都府丹後観光圏」が認定され、2010年に「私のふるさと丹後 発見! うみ・さと・やまのふるさと観光」を基本コンセプトにした「第二次丹後地域観光振興プラン」を策定した。観光地間競争を勝ち抜くために、「丹後広域観光キャンペーン協議会」が「京都府丹後観光圏」の観光地域づくりプラットフォームの機能を担い、京都府、市町、観光関連事業者、地域住民が役割分担して魅力ある観光地づくりを推進している。しかし、「丹後広域観光キャンペーン協議会」は観光業界団体中心の組織であり、地元のまちづくり団体と連携した活動が十分ではない。

なお、アクションプランでは、a重点戦略・ふるさと商品開発戦略として、ふるさと生活体感観光と四季型・滞在型観光地、b重点戦略・情報発信戦略による効果的な集客、c交通戦略として舞鶴港、京

都縦貫自動車道、山陰線の複線化による広域圏からのアクセス改善、d インバウンド戦略として広域的インバウンド事業連携、e 人材育成戦略として企画・コーディネーター人材の育成と活用を掲げている。

②「丹後・食の王国」プロジェクト

京都府では国の農商工連携事業に基づき新たな京都ブランドの創出や地域経済の活性化を図るため、2009 年から 2018 年にかけて京都農商工連携応援ファンド支援事業を実施し、京都府内の農林漁業者と中小企業者が連携体をつくり、それぞれの強みを活かして創業や経営の改善・向上を図る取り組みに対して、1 申請事業当たり限度額 300 万円の助成金を交付している。

丹後地域における 2010 年度の採択事業は、a 京丹後産鱒の西京味噌漬けで新たな京都ブランド化事業（京丹後市久美浜町・湊漁業協同組合と京都市・(有) 亀弥との連携体）、b 丹後アカモクプロジェクト（宮津市・養老水視組合、与謝野町・(株) 加悦ファーマーズライスと舞鶴市・かねと食品の連合体）、c はちみつ販売業者と連携した新しいアイスクリームの開発及び販売（京丹後市久美浜町・(有) 丹後ジャーニー牧場と京都市・(株) 金市商店の連合体）、d 山・野・海、体験ロード再発見プロジェクト（京丹後市久美浜町・農事組合法人田吾作と京丹後市久美浜町・無人島の連合体）である。

③ものづくり産業等地域産業の振興

府や市町、労使が参画する「地域雇用創出活力会議」を設置して、オール丹後体制でソーシャルビジネスによる新たな雇用創出や丹後地域の実情に即した戦略的な雇用創出事業を展開しているが、若者雇用の拡大には十分にはつながっていない。

丹後織物ルネッサンス事業による新製品の開発や販路開拓を支援しているが、他産地との競争力が十分とは言えない。

「丹後・知恵ものづくりパーク」における機械金属研修、織物人材育成研修、講習会を実施するとともに、織物・機械金属振興センターと民間企業が連携した試作・研究開発を図っている。また、素材から仕上げまで一貫して生産できる強みをいかして、地域企業のネットワーク化を推進しているが、近年、景気が低迷して地元企業の参加が少ない。

<「環境と文化の伝承」方針の重点プロジェクト>

①丹後ならではの自然環境・文化をいかす

②丹後の豊かな自然を守り育てる

- ・森林ボランティアによる保全活動など地域の森林を地域全体で支えるモデルフォレスト運動の推進
- ・集約化団地の設定による利用間伐材の推進と府内木材利用の推進
- ・林業トレーニングセンターによる林業の担い手育成および林業経営体の経営力向上の支援
- ・林産物のバイオマス活用等の新用途開発推進
- ・丹後海と星の見える丘公園、マリーンピア、エコエネルギーセンターを活用した環境学習の取り組み拡大
- ・阿蘇海等の閉鎖性水域の環境改善

③地域文化の伝承

- ・地域力再生プロジェクト支援事業の活用

<「府民が共にいきいきと安心に暮らせるまちづくり」の重点プロジェクト>

①人々が交流・連携する地域共生

a 人権の尊重

b 地域力再生・NPO との協働

- ・地域課題について、住民、団体、行政等が幅広く意見やアイデアを出し合う場（プラットフォーム）を通じて、課題解決のための相互連携を深め、地域の新しい協働活動を創出

- ・丹後 NPO パートナーシップセンター（2005 年に京丹後市に設置）の機能充実により、NPO（2010 年 4 月で 33 法人）など地域力再生団体の支援（京都府地域力再生プロジェクトによる支援団体数は 2009 年度までに 110 団体設立）

c ふるさと定住（U ターン等の支援）

- ・丹後広域振興局に設置した丹後 U ターンの活用により 2009 年度 U ターン就業者数 58 人を 70 人に増やす。

d 命の里の再生とふるさと保全

- ・過疎高齢化の進む地域に「里の仕事人」を配置し、集落連携組織の構築により地域の再生を支援する。

②府民安心のまちづくり

a 保健医療

- ・丹後地域医療再生計画に基づき医師確保をはじめとする医療提供体制の充実・強化

b 高齢者支援

- ・地域包括ケア体制の整備や介護保険サービス提供基盤の整備

c 子育て支援

- ・保育所の増改築や放課後児童クラブの充実などの安心して子育てができる環境整備

3-5 丹後地域における政策転換の必要性

(1) 政治構造の改革と住民の意識改革

西尾勝・東京大学教授によれば、地方分権改革は政治構造改革であり、地方分権改革において最も重要な論点は、国政と自治体政治を結び付けている陳情政治の構造の改革と自治体政治そのものの構造の改革である。

現在、わが国では公債発行残高が GDP の 2.5 倍の約 1,000 兆円を超え、財政再建が緊急的課題となっているが、その根本的原因は年金・医療・老人福祉給付と税負担の一体的改革を先送りして、バブル経済の崩壊以降、目先の景気対策を優先し、企業減税や赤字国債を乱発し若年世代へ負担をしわ寄せしてきたことにある。

各自治体は厳しい財政状況を再建するため、総務省主導により 2006 年度から集中改革プランを実施し、議員・職員の削減、補助金や公共投資の見直し、公共施設運営の民間委託などにより財政健全化を行っているが、将来的にみても、高齢者福祉関連支出が増加する反面、税収の減少が予測され、財政状況の大幅な改善は困難となるため、抜本的な業務改革や組織改革を断行し、行財政改革を推進していく必要がある。

多くの自治体の行財政運営は当事者意識と能力に欠けていたと言え、地域問題の根本的解決を先送りし、国や府の財政支出に依存してきてきただけでなく、自ら考えることなく国や府の政策に沿って対症療法的な政策に終始してきたといえる。他方、多くの住民も自らの税負担を超える地方交付税や国・府県の補助金に依存する行政サービスを当然の権利として要求してきた。

丹後地域の政治構造においても、これまで、多くの首長が長期な既得権益を守る保守的政治的基盤に立って陳情政治と言われる利益配分政策を行ってきたため、国・府の政策に依存し住民要求に迎合する自律性の欠如した行財政運営をしてきたことは否めない。すでに、人口減少・超高齢化時代に突入している丹後地域では、各自治体はこのような陳情政治構造と行政依存の住民意識を改革し、国・府の地域政策や補助金に過度に依存することなく、自己統治能力（自治能力）を高めて、自律的な地域経営を行っていくことが最も重要な地域課題である。

(2) 地域活力の長期的低下の克服

これまでみてきたように、我が国全体がこれまでの急速な少子高齢化により人口の年齢構成の歪みや国土構造の歪みが生じ、将来的に、人口集積が小さい地域ほど人口減少が大きくなり財政力が低下し、公共施設や公共サービスの維持コストがかかるだけでなく、民間の生活サービス水準も低下する。

大都市圏外に位置する人口集積や産業集積の小さい丹後地域では、このような傾向は全国平均よりも 20 年先行して顕在化し、長期的な地域活力低下の悪循環に陥っている。人口減少・高齢化と産業の空洞化が進み地域経済が低迷している。その結果、税収と雇用の減少より都市サービスの低下と都市の魅力の低下をもたらし、定住条件と産業立地条件が悪化する。そのことで、一層、人口流出・人口減少・高齢化が加速され、地域経済の低迷と地域活力の衰退をもたらしている。

地域経営の中心となる基礎自治体の行政運営に関わる首長、議会議員、行政職員だけでなく、地域社会を構成する事業者、地域団体、住民が地域活力の低下の諸要因を明確に把握・認識し、危機感を持って協力し当事者能力を高めて、未来志向の中長期的基本方針を確立し、目先の対策ではなく抜本的な課題解決に努力して、このような地方中心都市圏域のネガティブ・スパイラルから脱却を図っていく必要がある。

そのため、自治体の税収基盤を強化していく必要があり、各自治体は産業政策として企業誘致や観光産業振興を重点的に推進してきたが、これまでの産業振興政策は国や府の産業振興政策や地域開発政策に依存し、自治体自らが地域産業に関わる知識を蓄積し独自に政策立案・実施することはなく、府県との政策連携も十分ではなかった。しかし、我が国全体が経済のグローバル化や円高によって産業の空洞化が進み、関西経済の地盤沈下が進んでいる状況下で、丹後地域は産業立地の条件不利地域であり、企業誘致政策にのみ依存することはできない。また、観光産業についても関西地域には競合する多数の観光地があるので、観光客の誘致の面でも他地域と効果的な連携を図っていく必要がある。

そのため、負のスパイラルをもたらしている諸要因を明確にして、行政と住民が危機感を共有して、主体的改革努力のモチベーション（やる気）を高めて、これまでの政策を点検・評価する。そして、新たに抜本的・総合的な政策を企画・立案して、官民パートナーシップの下で PDCA の自治体経営サイク

ルを効果的に運営し、負のスパイラルからの脱却を図っていく必要がある。

図3-8 地方中心都市圏域のネガティブ・スパイラル

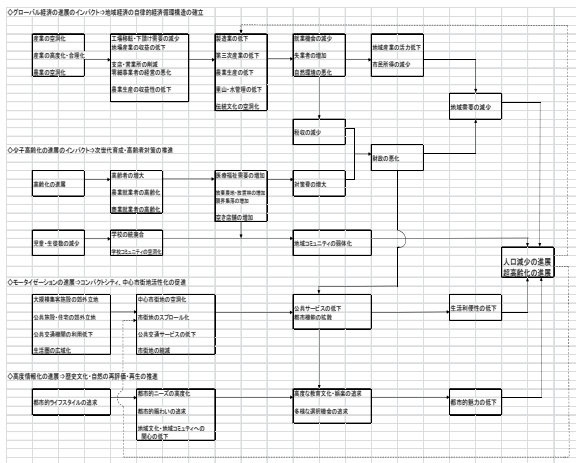
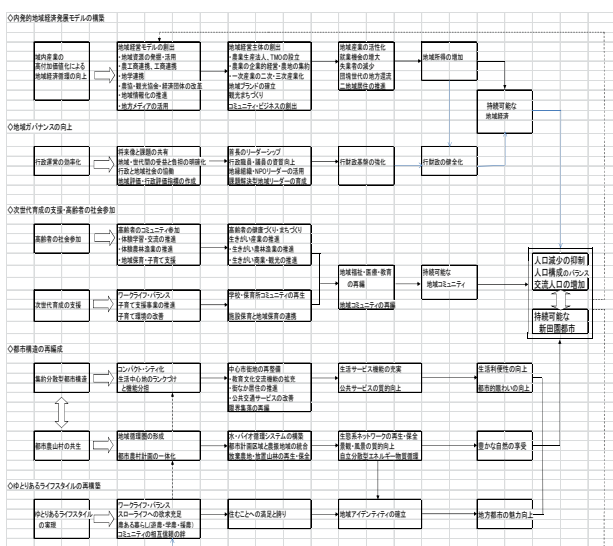


図3-9 地方中心都市圏域のポジティブ・スパイラル



3-6 丹後地域の主要な共通政策課題

(1) 総合的・効果的な人口減少の歯止め

丹後地域の人口は2010年を基準として10年前から約2割人口が減少した。そして、25年後には京都府全域、京都市、その他地域ではほぼ約1割強の減少であるのに対して、丹後地域はさらに約3割減少する。

現在、丹後地域では15～39歳までの高校生から青年人口の人口比率が低く、逆に60歳以上の高齢者の人口比率が高く、人口高齢化が著しく進んでいる。また、20～30歳の出産可能年齢層の割合が小さいため、将来、さらに人口減少が加速される。

京都府の長期人口予測によると、これから四半世紀後に総人口が宮津市で4割、京丹後市で3割減少し、高齢化率はそれぞれ5割と4割を超え、それぞれの都市圏域で財政基盤や都市サービス基盤が弱くなり、住民は行政から十分に医療・介護・福祉サービスが

受けられなくなるだけでなく、民間サービス供給機能も低下し、人口規模の縮小と超高齢化で、住民間の相互扶助も困難となる限界集落状況となり、多くの中山間地の集落が存続不可能となる。

そのため、丹後地域の各自治体が協力して、広域のかつ中長期的な視点から、持続可能な丹後地域全体の将来像を明確にし、統合的に農林漁業振興政策と商工観光振興政策を推進しつつ雇用を確保し、人口定住条件の改善と人口還流政策を強化して、効果的な人口減少の歯止め政策を推進していくことが重要となる。そして、地域住民の合意形成を図りつつ、持続可能な生活圏ごとに市街地再編と集落再編を図り、それぞれの地域社会が自立連携しつつ地域経営を図っていくことが重要となる。

<人口還流政策の推進>

人口減少・高齢化対策面では、相対的に産業立地条件や都市的生活条件に劣る丹後地域においては、全国的な人口減少状況の中では、これまでのような若者定住政策や企業誘致政策は成果を上げることは困難であり、それぞれの地域条件に即して地域社会を維持していくために必要となるミニマムの人口規模の確保と人口年齢構成のバランスを図っていくことが重要である。そのためには、地域外からの観光入込客などの交流人口を増やしてだけでなく、丹後Uターンセンターの機能を拡充し、地元出身者である中高年齢で地元で本籍を残している潜在的なUターン希望者が帰郷できる条件整備を図るとともに、大都市圏に多い多自然居住志向の高いI・Jターン希望者を誘致するために、行政が積極的に情報発信と仲介を行い、地元で遊休化している家屋や土地を活用・提供していく必要がある。

表3-1 宮津市の本籍人口と住民基本台帳人口

年次/区分	A 戸籍		B 住民基本台帳		A/B	
	本籍数	本籍人口	世帯数	人口	世帯	人口
平成16年度	15,069	37,763	8,883	22,532	1.70	1.68
平成19年度	14,581	36,086	8,758	21,342	1.66	1.69
平成21年度	14,389	35,167	8,179	19,942	1.76	1.76

資料：宮津市統計書

表3-2 京丹後市の本籍人口と住民基本台帳人口

年次/区分	A 戸籍		B 住民基本台帳		A/B	
	本籍数	本籍人口	世帯数	人口	世帯	人口
平成20年度	36,514	93,826	22,075	62,828	1.65	1.49
平成21年度	36,360	92,934	22,157	62,172	1.64	1.49
平成22年度	36,151	91,916	22,218	61,592	1.63	1.49

資料：京丹後市統計書

<産業振興政策の推進>

産業振興面では、地場産業である縮緬産業、機械金属業や食品加工業など中小製造業は高付加価値化が遅れ、小規模零細経営が多い農林漁業は生産性が低い。また、主要産業である観光産業も天橋立など

名勝と温泉に依存しているため伸び悩んでいる。その結果、京都府域内の他地域に比べて相対的に地盤沈下が進んでおり、抜本的な対策が求められている。

京都府全体や他の地域に比べると、相対的に政府サービス生産者の構成比が特に高く、次いでサービス業の構成比も高く、公的サービスと観光業を中心とした民間サービス業に特化した産業構造になっているので、福祉・医療・介護などの公的サービスの民営化や体験学習観光などによる観光入込客の通年化の努力が必要となっている。

特に公的サービスへの特化が高いことは、地域経済が自治体財政に大きく依存していることを意味するので、税収減少が予測される状況下では、公共サービス業務や公共施設管理の再編・集約や民間委託を進めるとともに、遊休施設の効果的な活用や選択と集中による行財政資源の効果的な配分により、地域経済力を高めて経済的自立を高めていく必要がある。

(2) 税収減少に対応した持続可能な行財政制度の確立

丹後地域の 2 市 2 町では人口減少・高齢化が進み地域経済も低迷し財政悪化に陥っており、持続可能な自治体運営を図っていくには、効率的かつ効果的な行財政制度を確立していくことが不可欠である。

1999 年の地方分権法の制定以来、国から都道府県への権限・財源の移譲が進んでいるものの、現在、京都府では域内に広域振興局という出先機関を設置し、市町村への権限・財源の移譲が十分ではない。地方分権の受け皿として、市町村合併による広域自治体の形成や定住自立圏の形成が不可欠であり、市町村が広域連合や市町村合併などで自律可能な行財政基盤を確立し都道府県の広域行政を担っていく必要がある。

一方で、地域内分権を推進して地域住民の自主的な地域づくり活動を支援していく必要があり、丹後 NPO パートナシップセンターや市域内行政支所などを活用し、官民パートナーシップを拡充して、地域医療機関や社会福祉協議会と連携し、地域住民の自主的な保健・福祉活動を育成・支援して、公共サービスの効率化と質的向上化を図っていく必要がある。

高齢者福祉や第一次産業の振興では、行政は金銭的給付に過度に依存することなく、人材育成や技術・知識の提供により住民相互の相互扶助活動やコ

ミュニティ・ビジネスを支援していくことが重要である。

(3) 住民生活圏域と自治体行政区域の一体化

丹後地域においては過去に宮津市は隣接する与謝野町と伊根町間の 1 市 2 町の広域合併協議が破綻したため、現状では、宮津市の人口が 2 万人（2010 年国勢調査結果）を割り込み、宮津市域が分断されて地域住民の生活圏域と自治体行政区域が重ならず、住民の受益と負担が乖離し非効率な行財政運営がなされている。

そのため、住民生活の向上という視点に立って、これらの 1 市 2 町は過去のしがらみを立ち切り、共通行政課題を解決するために、共同施設の設置や広域行政協定などにより効率的な広域行政を推進して、将来的には広域合併することが望ましい。また、京丹後市は比較的生活圏が独立した旧 6 町が広域合併して 10 年も経たないので、当面、地域内分権を進めながら統合的な行財政基盤を形成していく必要がある。

丹後地域全域の人口は約 10 万人であり、10 万人規模の自治体であれば約 1000 人の自治体職員の雇用が可能となり、専門的人材の育成と適正な人材配置・ローテーションにより質の高い公共サービスが可能となる。そのため、丹後地域の 2 市 2 町は住民の合意と協力を得ながら、広域行政の実績を積み重ねて、一步一步、一体的に効率的で行財政運営を進めて、将来的には、兵庫県の豊岡市のように広域合併することが望ましい。

(4) 共通する地域問題に対する広域的取り組みの強化

各自自治体とも、地域経済力を高め人口減少に歯止めをかけるために、行財政能力が十分でないので、個別に国・府の補助事業に沿って観光振興政策や産業・雇用政策を実施しているが、広域連携事業を強化して共通課題を解決することが求められている。

宮津市と与謝野町間では住民生活面で一般廃棄物処理などについて一部事務組合を設置しているだけでなく、天橋立観光改革、宮津湾公共下水道整備、老朽ごみ処理施設の更新という共通課題もある。また、産業振興面で宮津市と京丹後市間において企業誘致や魅力的な市街地の整備という共通課題があり、環境保全・六次産業化という面では、阿蘇海の水質保全、山林の酸性雨被害対策、竹材・間伐材を活用したバイオエネルギー等の自然再生エネルギー活用が求められている。

広域的取り組みにより、公共投資の選択と集中により丹後地域全体の公共施設の集約とネットワーク化を推進し、都市的魅力を高め雇用の拡大と住民生活の質的向上を図っていく必要がある。また、県域を越えて京丹後市と隣接する兵庫県豊岡市との連携や宮津市と隣接する中丹地域の舞鶴市との広域行政も強化していく必要がある。

(5) 市街地と集落の再編とネットワーク

<市街地再編>

丹後地域全体で人口減少が続いているが、宮津市と京丹後市では両市の中心市街地人口（DID 人口）が減少し市街地の空洞化が進行しているだけでなく、その周辺地域人口も同時に減少している。クラーセンの都市発展段階論によると、宮津市は地方拠点都市地域に指定されているにもかかわらず、京丹後市とともに都市の衰退期にあると言え、都市整備において抜本的な対策が必要になっている。

都市区分 年次/区分	宮津市			京丹後市		
	aDID人口	b全人口	a/b	aDID人口	b全人口	a/b
平成12年度	8,284	23,276	35.6	7,060	62,723	11.3
平成17年度	7,396	21,512	34.4	6,557	59,038	11.1

資料：宮津市統計書および京丹後市統計書

中心市街地の住宅地と商店街において人口が減少しコミュニティが空洞化し、一方で、新規住宅と中規模商業施設は幹線道路沿道地区に立地が進んで、人口密度の希薄な自動車交通に依存する市街地の拡散が進行し、公共投資と公共施設の維持管理の非効率化を招いている。そのため、丹後地域全体では旧城下町であって比較的広域施設が集積し昼間人口比率も1以上である宮津地区と峰山地区に広域都市機能を集約し、これらの周辺地域の市街地に効果的にネットワークしていくことが求められる。

<集落再編>

丹後地域では地域経済の低迷によって比較的生活に便利な中心市街地でも所得と雇用が減少し人口減少が進行しつつあるため、その都市圏域内にある周辺地域でも都市サービスと生活の利便性が低下し、人口減少と超高齢化が進んでいる。特に、生産と生活の場が重なる中山間地の多数の集落では、生産機能や生活機能の維持が困難になり、地域コミュニティが空洞化している。現状でも、限界集落やそれに近い集落が多数存在し、その対策として京都府は「命の里」により、地域住民の生活を支援しているが、将来的にも限界集落や消滅集落が確実に増加し

ていくため、中長期的視点に立つて抜本的な対策が必要になっている。

第4章 丹後地域の持続可能な地域経営政策

4-1 持続可能な地域社会構築の基本的考え方

(1) 現代社会における公共性の再構築

1) ポストモダンの社会状況

西欧では、18～19世紀に啓蒙主義思想の影響により、「個人主義」と「合理主義」の価値観が強くなり「市民社会」の近代化が推進され、「科学技術」の発展を促し産業革命によって市場経済体制の産業国家が形成され、一方で、「自由主義」や「民主主義」といった政治思想が普及し、国家統治原理となる主権国家としての国民国家が形成された。

しかし、20世紀初めの第一次世界大戦の結果、西欧先進産業国家が疲弊・停滞し、「西洋の没落」が自己認識され、西欧自身の中に「近代」そのものに対する自己反省が起きた。それはハーバーマスの言う「近代の未完」からいろいろ問題が生じるというよりも、むしろ西欧文明に対する懐疑であり、進歩主義、個人主義、合理主義、自由主義、民主主義など近代思想に対する不信であり、人間の存在意義や主体性に対して根本的に懐疑を投げかける「ポストモダンの思想」が生まれてきた。

ドイツの哲学者のハイデッカーは「存在と時間」を著し、第一次世界大戦後の西欧における「存在の不安」という社会状況の中で、他者と同調して生きようとする中で、「人間存在」は本来性を失い「頹落」という非本来的な存在に落ち込んでいることを問題にした。集合的な人間存在の平坦化、画一化を示すのが「公共性」ということであり、その中で、人間本来が持っていた共同存在としてのあり方を見失い、共同存在の中から出てくる人間の「生の意義」を失っている、と主張した。

フランスの哲学者のフーコーは「自由な主体」の背後に、常に規律訓練型権力作用があると主張した。近代の「平等化」あるいは「規律ある社会」や「道徳観」というものは、社会的に構成された権力作用の中で作り出された観念であり、正常性と異常性という規格化された基準といったものが、規律訓練型権力によって「いつの間にか」個人の内に内面化されてしまっている、ということを問題にした。

21世紀の現在では、アメリカの法学者のローレンス・レッシングが人間をコントロールする手段として、これまでの「法」、「市場」、「規範」に加えて、「アーキテクチャー」という概念を提出した。これ

以降、「アーキテクチャー」は環境管理技術が人々に不自由感を与えることなく、設計者の思い通りに人々を操作する統治技術という意味で用いられている。人間の行動環境を技術的に管理し、自発的な行動を促し、本人に意識させることなくコントロールする環境管理型権力支配が問題となってきた。^{注1}

アメリカの社会学者のリッツァーによれば、現在社会は「マクドナル化社会」であり、人々の行動がマニュアルによって標準化・合理化される。そこでは、①効率性、②計画可能性、③予測可能性が求められ、④技術や規則による人間の統制が行われる。

このように、現代社会では社会の諸領域において組織化と合理化が推進され、標準化と画一化という平準化（公共化）が大規模に進み、行政機構や企業などの大規模組織のテクノクラートが主導する官僚主義的統制・管理型統治が肥大化してきている。

そのため、このような目に見えない様々な管理と制御による権力支配（公共化）を可視化し相対化し、社会組織をオープンネットワーク化して、個人の自由と創造性を確保していくことが重要になってきている。

一方で、高度情報化が進展する現在社会では、ICT革命によりデジタル化された大量の情報がボーダレスに瞬時に行き交い、直接に個人相互がインターネットを介して携帯電話・パソコンによって結ばれ、双方向のコミュニケーションを可能にした。そのことで、ハーバマスの対話と参加と合意による調整・決定という「理想化された討議的公共圏」の成立要件となる①普遍的なアクセス可能性、②合理的な討論、③参加の平等性などの条件はサイバースペース上でも満たすことができ、「サイバースペースの公共圏」が可能となり、現実には、ネット上に無数の「ヴァーチャル・コミュニティ」が出現している。

しかし、ネット上に流通する多くの情報はその発生源を個人では確認することは困難であり、大量の匿名の情報はその信憑性を情報メディアに依存することになり、情報メディアによって編集された情報の洪水は個人の主体的な情報処理能力の限界を超えている。情報化が進めば進むほど個人の情報処理能力と大量の流通情報との乖離が進み、主体的人格が関係依存型人格に変化し、検証困難な情報環境世界に支配されることになる。

現実には、「サイバースペース」への過度の依存による「引きこもり」や「オタク現象」が見られ、社会的関心の希薄化・狭窄化や社会に対する無関心化が

進み、社会へ主体的に関わる市民が少なくなる恐れがあり、市民社会は自己の趣味や生活に埋没する無気力な「文化ドライブ」からなる相互にコミュニケーションの無い島宇宙に分断されることも懸念されている。

サイバースペース上で身体性を欠いても、そこでの関心の共有は公共性の再認識につながるのか、アイデンティティが公共的なものに向かうのか、共同体に対するアイデンティティが共有できるのか、市民社会や社会関係資本の公共性が問題となっている。^{注2}

2) 公共性の問題状況

現在、我が国では便利な商品・サービスや情報が溢れる豊かな高度消費社会となり、国民意識調査では「物の豊かさより心の豊かさ」が求められ、市民生活においては「新たな公」の担い手となる NGO・NPO に代表されるボランティアな市民活動が活発になってきており、自由主義的・民主主義的価値を共有・享受する成熟社会になったと言われている。

他方、我が国ではグローバリゼーションの影響を強く受け人口減少・超高齢化が進む中で、東京一極集中が進み東京と地方の格差が拡大するとともに、20年に及ぶデフレ経済の下で中流階層が分解し世代間の所得・雇用の格差が拡大する「格差社会」^{注3}となり、異常気象や大震災等の事前に予測不可能なリスクが増大する「リスク社会」^{注4}となり、社会全体の安定性・安全性が低下し「持続可能性」が問題となっている。

現在のアメリカ社会でも、パットナム・ハーバード大学教授によると、新自由主義経済の進展にともなって中間階層の分解と格差の拡大が進み、一人でボーリングを楽しむ「孤独な群衆化」が見られるようになり、社会的信頼性の基盤となるコミュニティの崩壊や家族の崩壊が見られる、と警告している。

^{注5}

政治的には、不安定なグローバルな社会経済変動下にある現在の高度大衆消費社会においては、多数派を形成しているのは自然的欲望である「私利私欲」を動機に行動する利己的市民（私民）や営利組織（私企業）であり、他方、「公共精神（市民的徳性）」に根差した社会的関心や責任感を持った自律的市民（志民）は少数派であるため、議会制民主主義の下では公共政策は総論賛成・各論反対となり、合理的な意思決定が困難となっている。

さらに、我が国では、高齢化の進展により 2010 年時点で 50 歳以上の有権者が有権者全体の 54% (2010 年の参議院選挙の 50 歳以上の投票者比率 62%) となり、世界で唯一有権者の半数以上を占めるに至っている。政治的には高齢者が有権者の多数を占めると、政策決定や公共サービスの供給の面で高齢者のニーズが優先されるシルバー民主主義が優勢となり、世代間格差の拡大や社会構造の硬直化等が懸念されている。

地方自治体では中央政府主導で NPM の導入など行政改革が推進される一方で、地域社会においては阪神淡路大震災を契機に地域問題を自らの力で解決していく市民活動 (NPO 活動) が活発化し、「ガバメントからガバナンスへ」という潮流が高まり、地方政府による垂直的な地域管理という「ガバメント」から NPO など多様な市民活動団体や地域団体等が行政と協働する水平的な「ソーシャル・ガバナンス」が大きくなりつつあり、地方自治体の地域経営の変革が求められている。^{注6}

齋藤純一・横浜国立大学教授によると、「市民社会の公共性」はハーバーマスの「市民的公共性」と違って、物的利害に止まらず、生活に関わる価値が争点となり、多元的で異種混合的である。「市民社会の公共性」が公共性 (公共的価値) を定義する権利を国家の独占から篡奪することは望ましいが、市民社会それ自体も市民相互の権利が対立・抗争することを免れた空間ではありえない。「活力ある社会」へとという統治の脱集権化 (統治の市民社会化) の趨勢のもとでは、市民社会の諸集団が一方で無力にされながら、他方でそのエネルギーを動員されることは決して珍しい現象ではない。^{注7}

現実論として、小関素明・立命館大学助教授によれば、市民的公共空間はその構成員たる資格要件として、かなり高度な目的意思とそこに参加意図をもつこと、すなわち「強い人間」「理性的人間」たるべきことを要請する。市民的公共空間を個人の欲望を超えた公共空間とみなすかぎり、国民が自らの理性と判断によって私利私欲を抑制するか、もしくは私利私欲よりも市民的公共空間が掲げる公共目的を優先するはずであるということ的前提に置くことなしには、そもそも市民的公共空間論は成り立たない。^{注8}

実践論として、山口定・立命館大学教授によれば、今日の成熟した産業社会においては、どの国でも「倫理的 (規範的) 個人主義者」もいれば、「大衆的自我

主義者」もおり、そうした社会において「私利私欲」を出発点にしたり、「公 (共) 心」を出発点にしたりなどするさまざまな動機に基づいた集合行動を、危険性がなく、逆に積極的な手がかりを与えるようなタイプの「公共性」に転化させるためのルールの設定と制度構想を求めている政策形成論を踏まえた理念提起が必要である。^{注9}

3) 「公共性」の理論と方法論

グローバルからローカルまでそれぞれの地域社会が置かれている社会経済状況に適合する言説的理論と実践的理論による多元的な「公共性」モデルを考え、「新たな公共性」を実現していかねばならない。すなわち、次のような論点を明確にして統合的に公共政策を考えていく必要がある。

①公共性の公共空間 (意味内容) は何であるのか

a 言説空間、b 実践空間、c 公共価値 (規範的規範・規準; 公共の秩序・福祉、良いガバナンス、公正・正義) であるのか。

②公共性をどのような実践的圏域に位置づけるか

a 自律的市民の集合、b 地域共同体 (国民国家、自由都市、近隣社会)、c 社会 (市民社会、大衆社会、市場経済社会、中間集団からなる社会) であるのか。

③公共性はどのような主体が担うのか

a 個人 (公民・私民、市民・住民、国民)、b 組織 (政府、マスメディア、NPO 等のアソシエーション)、c コミュニティ、d ネットワークであるのか。

④どのような公共価値 (社会的規範・規準) が望ましいか^{注10}

a 公共の福祉・秩序、b 個人の自由・平等、c 良いガバナンス、d 公正・正義 (自由主義、民主主義、自治・分権、基本的人権、地球環境保全) であるのか。

⑤どのような仕組みを改革して実現していくのか

a 社会構造、b 社会システム、c ガバナンス、d 社会意識 (社会規範) であるのか。

したがって、これまでの「社会福祉政策」が経済成長と人口増加を前提として、画一的な所得再分配によって「格差の是正」を図ってきたことを見直し、ポストモダンのグローバルな社会経済状況下で「格差社会」や「リスク社会」および「統治の市民社会化」の諸課題を解決していく「公共性」を再構築していかななくてはならない。

さらに、今日の群衆化・分衆化した高度大衆消費社会においては、様々な動機に基づいた多様な人や組織の集合行動がファシズム、排他的ナショナリズムやポピュリズムに転化する危険性を克服して、社会的に望ましい言説系および実践系の「公共空間」をどのように構築して、いかに「公共価値（社会的規範・規準）」を実現していくかという理論と方法論が検討されなくてはならない。

（2）地域社会における自律的経営の必要性

「地域」とは、一般に、人々の集合的、共同的な生活や生産活動が行われる空間的広がり・領域を言うが、中央に対する地方社会の自立的・内発的發展という視点に立つ「地域主義」では自立可能な経済社会文化圏となり、最近の「地域主権主義」では地方自らが国民主権の理念に立って「地域があるから国がある」と考え、国家主権を構成する主体は地域共同体であると考えている。^{注11}

地域研究の分析単位となる「地域」は、地域の活動主体である自治体（首長・行政・議会）、住民、事業者、各種団体が活動する空間的な広がりとし、①自治体の管轄圏域をはじめとして、②通勤通学圏・購買圏・通院圏などの住民の生活圏域、③事業所の集積や相互連関からなる経済圏域、さらには、④住民のアイデンティティを形成する歴史文化圏、⑤生態系のまとまりのある流域圏等として捉えられる。^{注12}

「地域社会」は「地域」の多様な活動主体が織りなすダイナミズムであり、社会的共同課題の解決システムでもある。社会経済の成熟化やグローバル化の外的インパクトにともなって、その社会構造と社会的関係ネットワークが変動していくため、一定の人口構造を維持し、その時代の社会経済状況下で生じる地域課題の解決を図り、不断に時代変化に適應していくことで持続的に存続していくことができる。

「地域経営」は「地域社会」における多様な活動主体が地域資源を活用し社会的諸課題を主体的かつ自律的に解決していく営みである。実際に、まちづくりや地域づくりでは、地域住民が自らの生活の場となる「地域社会」において、政治行政、産業経済、生活文化などの社会的諸課題を解決するため、主体的かつ自律的に活動を行っている。

地方都市圏域では、地域経営の中心的な主体は相対的に豊富な資金・人材等の経営資源を有する地方自治体であり、地域経営は地方自治体の団体自治権に基づく行政運営として捉えられ、法的規範を制定

し税を徴収して、その主権者である住民等に対して生活サービスを提供し生産基盤を整備して、住民福祉の向上や事業環境整備が図られてきた。しかし、現実には、これまで中央集権的な統治政策により市町村は国の法制度や政策に規制されて、地域経営に関する自律的な政策は制約されてきた。

地方自治体に関わる地域振興政策はこれまで国が中心となって政策立案し、その枠組みの中で地方自治体が生活基盤や生産基盤を整備してきた。2000年以降、行政の構造改革の一環として推進されている都市再生政策や地域再生政策では、地方自治体を含む地域が主体的に計画を立案・策定し、それを国が支援する都市再生計画や地域再生計画が進められているものの、地方自治体の政策立案や政策実行能力は未だ十分であるとは言えない。

また、地方自治体の行政過程において、政策立案から実施・評価・改善にいたるPDCAというマネジメント・サイクルをなす行政運営が必ずしも効率的・効果的になされてきたと言えないだけでなく、議会の政策立案・審議機能や監視機能も十分でない。また、住民自治の面でも主権者である住民がこの行政過程に十分に参画してきたとは言えず、地域経営の目標である住民福祉の向上を効率的・効果的に実行されてきたと言いはない。

しかし、現在、地方分権改革を契機として、不十分ながら国から市町村への権限・財源の移譲が進み、一部の先進自治体では、地域住民が行政と連携しながら、主体的に生活課題を解決や地域産業の活性化を図り、自己決定と自己責任に基づく自律的な地域経営が試みられているようになってきた。

（3）地域社会における公共性の再構築

恩田守雄・流通科学大学教授によれば、近年、グローバル化の進展により、異なる社会構造をもつ国や地域との地域レベルの共生が問題となり、否応なく異なる行動様式をもつ人々との共存生活が強いられている。21世紀はローカルな生活圏を基盤としながら地域外の他者（グローバルな隣人）との結びつきを意識したグローバルな地域づくりやまちづくりを進めていかなくてはならない。^{注13}

また、国際社会の国際機構から地域社会の自治体に至るまで、社会編成の原理としての共同体（コミュニティ）の原理が問い直されている。^{注14} 国際的にはギリシャ国債のデフォルト危機に端を発したグローバル金融市場によるヨーロッパ連合（EU）の政治統合機能（国家連合・共同体の公共機能）に対す

る再構築の動きが見られる一方で、我が国では、東日本大震災に見舞われた被災地の基礎的共同体（コミュニティ）において住民相互の社会的絆が強まり、その公共精神による災害に対するレジリエンスが高く評価され、コミュニティの絆の重要性が見直されている。

我々は文化・経済・社会的規範などを共有する国民国家共同体から身近な近隣社会に至る多様な共同体に所属する社会的成員であり、個人・家族では解決できない共通課題の解決と社会的安定を図るため、「新たな公共性」に基づいてグローバルな「多元的公共性」を再構築していくことが求められている。

しかし、現状では、多くの地域社会では、地方行政は中央官僚機構に依存し、議会は熟慮による討議の場ではなく特定利益団体間の利害調整の場となり、政・官・業のミニトライアングル構造が地域社会を支配して、主権者である住民の意思に基づいて政策を決定・遂行するという代議制民主主義が有効に機能していない。

そのため、基礎自治体（コミュニティ）は行政運営の指針となる「自治基本条例」を定め、行政と住民等の果たすべき役割と相互の協働関係を明確にし、情報公開・共有を進め行政の透明性を高めて説明責任を強化していく必要がある。そして、行政改革や議会改革を推進し基礎自治体のガバナンスを向上して、将来像を明確にし政策効果を客観的に評価できる数値目標を設定して、地域経営（自治体経営）を図っていくことが重要である。さらに、補完性原則と近接性原理に基づいて地域内分権を進め、住民生活が近い近隣社会に権限・財源の移譲を図って住民自治能力を高めていく必要がある。

（４）多元的なガバナンスの再構築

1) 「新しいガバナンス」の考え方

1980年代以降に強まったサッチャーリズムと言われた新自由主義的な行政改革では、福祉国家の硬直化した社会保障政策が「大きな政府」の財政破綻をもたらしたと考え、「大きな政府」に市場原理を導入し民営化を進め、効率的な「小さい政府」を目指した。わが国でも官中心の官民関係を変え、新たな官民パートナーシップの下で NPM（ニューパブリックマネジメント）を推進する効率的な行政運営が図られてきた。

一方で、市民社会が成熟化して、「新たな公」と言われる新しい多様な担い手が生まれてきて、まちづくりや地域づくりが活発になってきた。これまで

政府中心のガバナンスから、直接民主主義的仕組みを取り入れ、多様な主体が政策決定やその実施に関わるガバナンス（共同統治）への転換という「新しいガバナンス」の潮流である。

「新しいガバナンス」概念は「政府の失敗」と「市場の失敗」を乗り越えるため、分析的概念にも規範的概念にも用いられ、新しい統治形態、統治の過程、組織の自己統治・自己組織化や社会関係の自律的な統制・調整という意味内容を含むものである。

篠田武司・立命館大学教授によると、グローバル化の中で明確に区分され始めた領域の多層化（グローバル、リージョナル、ナショナル、ローカル）と、社会の諸空間において新たに登場してきた「舵取り」を担う主体（個人、企業、緒アソシエーション）の多元化とが、あらためてそれぞれの領域や領域間、あるいは社会の諸空間での「舵取り」のシステムのあり方を問い始めていること、そのことが多様なガバナンス概念を生み出している。

ローズはガバナンス概念の使われ方から、①最小国家としてのガバナンス、②コーポレート・ガバナンスとしてのガバナンス、③新しい行政管理としてのガバナンス、④グッドガバナンスとしてのガバナンス、⑤社会的自動制御としてのガバナンス、⑥自己組織化したネットワークとしてのガバナンスの6つのタイプに分けた。

ウッズ等は、それをさらに次の3つのタイプに分けた。①単に組織の質の高い管理、マネジメントと言った狭い意味で使われるガバナンス、②新しい行政管理としてのガバナンスのように、自律性、効率性、合理性といった市場原理を行政に持ち込んだ国家の制度能力の強化が国家のガバナンス能力を高めると言った国家改革にもつばら関連させて使われるガバナンス、③より広く、諸制度や社会の諸領域を経済的・社会的調整の一つのファクターとしてとらえ、それを政府の意味・役割の変化に関連させて使われるガバナンス、である。^{注15}

市民社会の成熟化にともなう「ガバメント」から「ガバナンス」へという社会的潮流の中で、「政府の失敗」や「市場の失敗」を補完・代替する社会的領域として「新たな公」の担い手となる市民からなる「社会セクター」が期待されるようになってきた。

「社会セクター」は「第三（サード）セクター」や「市民セクター」とも言われ、公共セクター（第一セクター）や市場セクター（第二セクター）と区別され、第一・第二セクターとともに固有のアクタ

一やガバナンスや公共価値（社会的規範・規準）を持っている。しかし、これらの3つのセクターが単独で存在するのではなく、他のセクターと関連づけられて全体社会の部分領域を形成し、「社会セクター」もそれだけで閉ざされた領域ではなくて、他のセクターに向かって開かれている。

「社会セクター」の主要なアクターは市民が自発的に結成するアソシエーションであり、交渉のガバナンスを自生させるが、公共セクターの主要なアクターは公権力を行使する政府であり、市場セクターの主要なアクターは営利を目的とする企業である。

「社会セクター」にはNPOなど多様なボランティア・アソシエーションが含まれ、近隣社会における人々の生活に結びついた地縁型アソシエーションだけでなく、特定の地域に縛られないで自由に活動するテーマ型アソシエーションまで含む。さらに、この「社会セクター」から、市民の生活が営まれる生活世界とも言える「コミュニティ・セクター（近隣社会・家族）」を、第四セクターとして独立させる考え方もある。^{注16}

スウェーデンのペストフは「政府の失敗」や「市場の失敗」に加えて「家族・コミュニティの失敗」について言及している。現在では親族集団や近隣コミュニティが空洞化し、従来持っていたような統合力や社会的サービス機能を失ってきたことを問題にしている。そのため、「政府」と「市場」と「家族・コミュニティ」の機能を代替・補完するものとして、NPOに代表される市民活動に期待を寄せている。

一方、レスター・サラモンは「政府の失敗」や「市場の失敗」に対応して、「ボランティア（NPO）の失敗」について言っている。それは①資源の不足、②資源供給のアンバランス、③自らのパターナリズム、④アマチュアリズムの弊害である。現在、我が国には約4万のNPO法人が存在するが、資金や人材面で弱小なNPO法人が多く、これらの経営基盤の弱いNPOを支援・強化し、NPOの失敗を克服していくことが重要となる。

したがって、「新しいガバナンス」の概念を明確にし、現実には、それを担う主体およびそれが機能する「社会的空間」を明確にする必要がある。

2) 地域経営政策としての地域ガバナンス（ローカル・ガバナンス）

2000年に施行された地方分権一括法に基づき機関委任事務の廃止等により地方自治体（ローカル・ガバナント）の意思決定の自律性が高まり、2005年

には政府・与党の合意に基づく「三位一体改革」により財源の部分的な地方自治体への移譲が決まり、財政運営の自立性が充実され、地方分権制度が拡充されて、地域の実情や住民ニーズ等を的確に反映し自主的な行政運営が出来るようになってきた。

このような状況の中で、多様な主体による自律的地域づくりが活発になり、地方自治体はこれまでの国の行政指導や補助金に依存することなく、地域コーディネイターとなり、これらの多様な主体と協働して「**地域ガバナンス**」を向上し、地域が地域自らの力で地域を経営する「**地域経営**」が重要となった。

一般的には、「**地域ガバナンス**」は地域的公共性の認められる政策課題の提案や解決のために、その地域において必要な社会的調整を行う仕組みとメカニズムである。「**地域経営**」の目的は地域福祉を効率的・効果的に向上していくことであると捉えると、「**地域ガバナンス**」は「**地域経営**」を円滑に推進する仕組み・政策であり、地域住民の生活の質的向上を図っていくことである。

地方自治体は公共セクターの「**ガバメント**」として、社会的統合と社会的秩序を維持して市民生活の安全安心を図り、NPM（ニューパブリックマネジメント）等の導入によって効率的な行財政運営し「**地域ガバナンス**」の拡充を図っていくだけでは十分ではない。

地方自治体は「**新しい地域ガバナンス（ローカル・ガバナンス）**」の中心的主体となり地域社会の諸セクターにおける多様な活動を調整し、多様な主体が多面的なパートナーシップを形成し「**新しい公共性**」を担う「**ソーシャル・ガバナンス**」を拡充して、公開性と透明性のある行財政運営によって民主的で説明責任のある地域運営を推進していくことが求められている。

さらに、市民セクターにおけるまちづくり・地域づくりなどの自主的な市民活動を支援（エンパワメント）し「**ソーシャル・ガバナンス**」の拡充を図って、この「**ソーシャル・ガバナンス**」を含む「**ローカル・ガバナンス**」により効果的な「**地域経営**」を実行していくことが求められている。

今日、我が国の地方中小都市では、人口減少・超高齢化による地域社会の弱体化・空洞化、グローバル経済の進展による地域経済の空洞化・弱体化・疲弊化が進み、地域間格差や世代間格差の拡大の克服等の地域課題が山積しており、地方自治体を中心となり、地域社会の諸セクターにおいて多様な主体が

連携・協働して「ローカル・ガバナンス」の拡充に努めて、地域課題を解決していく「地域経営政策」を実行し地域の活性化と福祉の向上を図っていかなくてはならない。

「ローカル・ガバナンス」による「地域経営政策」は、まず、①地域目標（ビジョン）の明確化と地域メンバーによる共有、②提供するサービス内容と負担の明確化について利害関係者の合意形成に努め、③最少費用で最大効果を得るためのサービス提供体制を構築する組織マネジメントを確立しなくてはならない。そして、限られた地域資源を最大限に活用する戦略の立案や地域課題に対応した戦略的政策が重要となる。

河合明宣・放送大学教授によると、地域の経済発展の視点からは、「地域ガバナンス」は地域発展を推進する地域経済を牽引する力となる現代的自治であると考えられ、その中身は第一に①経済・産業自治と②財政自治からなる地域経済創生の自治、第二に③教育自治、④市民自治と⑤文化自治からなる地域主体形成の自治、第三に⑥まちづくり自治、⑦空間自治、⑧環境自治からなる地域環境空間創出の自治、という三つの自治が重要となる。^{注17}

4-2 持続可能な公共政策の展開

21世紀初頭の現代社会において、我々自身が生活するポストモダンの現在社会をどのように把握するかという自己認識を明確にし、次世代が明るい未来を展望できる「新たな公共性」を創出していくとともに、現在の社会経済状況に適合する「持続可能な社会」を再構築していくことが求められている。

<持続可能な発展の原則>

1987年に「環境と開発に関する世界委員会」報告書で提起された「持続可能な発展」は「将来世代が自らの必要性を満たす能力を損なうことなく、現代世代の必要性を満たすような発展」と定義され、「環境と成長」および「世代間と世代内の公平性」という2つの相対立するものについて両立性の可能性を探り、①経済効率、②環境保全、③社会的公平性という3つ政策目標の均衡を図るものである。

そして、1996年にEU加盟国代表と外部の都市政策専門家グループにより「欧州サステナブル・シティ」報告書が発表され、「持続可能な発展」の4つの原則が提示された。第1に都市管理の原則は、環境、社会、経済にわたる包括的な対策が必要であり、第2に包括政策の原則は、政策相互の補完性と広い意味での共同責任が必要であり、第3にエコシステム

の原則は、生態系のみならず社会系も含めた二つの系としての都市のエコシステムの構築政策であり、第4に協力と連携の原則は、持続可能性は異なる組織や異なる立場の人々が相互に協力と連携をすることによって達成されるということである。^{注18}

<新たな公共政策の展開>

「持続可能な社会」を構築していくためには、これまでの「公共性」及び「ガバナンス」の検討を踏まえ、次のような「新たな公共政策」を展開してことが重要となる。

第一にグローバルに相互依存が深まる中で、国際社会では国民国家の国家主権による地域紛争が多発化し、先進国と途上国間で資源獲得、金融投資等の経済摩擦が激化して市民生活に大きな影響を与えている。

そのためには、国家主権間の国際協調システムの構築だけでなく、地球市民の立場にたって、相互の対立や紛争を調整していくことが可能な「公共規準」を創出していかなければならない。さらに、グローカリズムに基づき、ローカルな生活現場から多様な「ローカル・ネットワーク」を積み上げて、多様で異質な共同体が多元的に共存可能な「新たな公共規準」を創出していく必要がある。^{注19}

第二に黒住真・東京大学教授によれば、「公共性」の成立には、一定の範囲の社会における何らかのリソース（土地、社会資本、環境、景観、文化や歴史）の共同・共有が前提になる。「公共性なき共同性」は閉塞と混沌（共同体による閉じられた抑圧）となるが、「共同性なき公共性」は混乱と空虚（相互に対立する私利私欲の解放）となる。「公共性」と「共同性」は、それぞれ分配され外化される側面と所有され内化される側面があり、両者を関連づけて考える必要がある。^{注20}

欧米諸国では、「公共性」は「国家」と「市民社会」との対抗・分離軸上に個人の自由の確立という自由主義思想に受け継がれ、他方、「共同性」は「国家」と「市民社会」との結合・統合軸上に共同体の維持発展を図る共和主義思想にそれぞれ受け継がれた。そして、これらの相互に対立する思想はそれぞれ民主主義思想と結合して、社会の編成原理となって社会の近代化を推進してきた。これらの思想を受け継ぐ社会勢力が互いに動的な均衡をもって影響しあうことで社会変革や社会進歩が推進され、社会全体の安定性や健全性が維持されてきたと言える。^{注21}

したがって、持続可能な社会を形成していくためには、社会の諸領域において「公共性」と「共同性」が相互に影響しあって動的な均衡が図られることが望ましい。

第三に多くの先進工業国では、産業間・企業間の政策調整を図る官僚機構と地域利益を調整・誘導する政界および大企業・大手銀行からなる財界の3者が「鉄の三角同盟」を形成し、政・官・業・マスメディアからなる既得権益構造システムが社会構造を硬化させ、公正な公共政策の立案・実行を阻害し、社会的格差を維持・固定して、社会的閉塞感を招き社会の活力を奪っていることが問題である。^{注22}

そのため、社会的正義・公正という「公共規準」に基づき既得権益構造を改革して社会的格差を適正に是正し、大多数の個人が意欲（やる気）を持って自らの能力を発揮出来るように社会経済制度を改革していく必要がある。また、国家統治的視点から社会的弱者を画一的な福祉の対象者として捉えるのではなく、社会的に不利な立場にある人々も近隣社会の同じメンバーであるという共感と配慮という視点から、「公共性と共同性が重なる」身近な基礎自治体を中心となって官民が協力支援して自立可能な生活条件の改善を図ることが重要である。

第四に基本的な公共性規準として、「公共性」は公的権力を持つ国家統治の正統性規準となり、法制度を制定し秩序を形成して社会的安定を維持することを意味する。また、一定のシティズンシップを有するメンバーからなる市民社会において、市民は平等・公正に市民権（公共性）を享受できることを意味する。

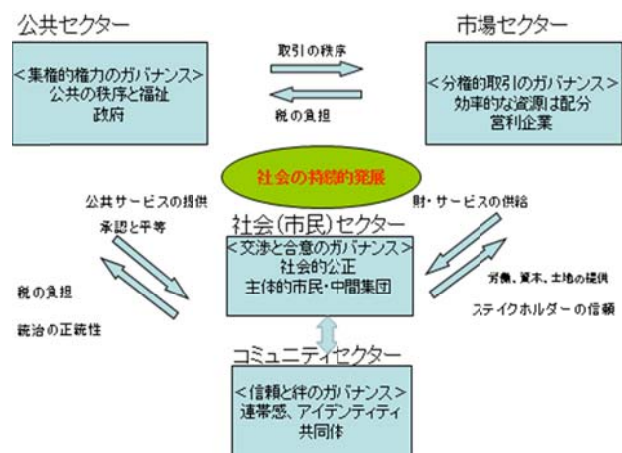
一方、八木紀一郎・京都大学教授によれば、「ガバナンス」は集団や複数の集団からなる社会における制御や統治に関わる機能的効率性や機能要件を意味し、「ガバナンス」のメカニズムを通じて良好な秩序を実効のあるものにするので、社会の安定的秩序の形態と機能を意味することが多い。この意味で、「良いガバナンス」は社会の安定的秩序をもたらす公的権力に頼らずに「公共性」の基本的な規準を充足する。^{注23}

したがって、社会的関係資本を活性化し行政を含む多様な主体からなる「良いガバナンス・システム（公共性）」を形成して、良い社会的秩序を生みだし、社会的安定（安定した社会制度や行動規範）の維持を図ることが望ましい。

第五に国民国家の統治は民主主義原理に基づき運営されることで正統化されるものであり、民主的手続き（政治的公共性）に基づいて運営される必要がある。主権者である国民・市民が市民社会における多様な課題を公共空間（政治・行政過程）に持ち込み、公共空間（政治・行政過程）に主体的に参画し、討議・決定・実行していくことは不可欠である。

第六にハイエクなどの新自由主義者によると、社会的秩序（社会的ルールや規範）は市民社会から自生的に生み出されるので、「公共セクター」の政府機能を縮小し「市場セクター」の自動調節機能を拡大することで、最大限に個人の自由を守ることが出来る。しかし、「公共セクター」から「市場セクター」や「市民セクター」に政府機能を移し、「市場セクター」や「市民セクター」のガバナンスを拡充していくだけでは、「政府の失敗」や「市場の失敗」や「NPOの失敗」も生じるので、これらのセクターに固有に存在するガバナンス機能を相互補完し、調和のとれたガバナンスの質的向上を図っていくことが重要である。

図4-1 市民社会における公共性とガバナンス



第七に人間（市民）は、アリストテレスによれば社会的存在（ポリス的存在）であり、社会的関心・共感と責任感を持ち他者と共存することを望む公共精神（市民的徳性）を持った市民（公民）でもある。現実に、4万ほどのNPO法人がそれぞれの社会的課題の解決に向けて、知恵と手足による「実践的公共性」を生み出しており、私的な動機から出発したボランティア・アソシエーションが実践的活動の中で「私」と「公」を媒介する「共」的価値を生み出している。

そのため、行政は私的な社会貢献活動も支援（エンパワメント）し、多様なボランティア・アソシエーションが活動しやすい社会的環境条件を整備していくことが重要である。^{注24}

第八に高度情報社会では、情報資源を有利に利用できる大規模組織が ITC を活用して情報操作を行い、消費者や人材を囲い込み、社会のセグメンテーションを図ることで、不可視な権力支配が進む恐れがある。^{注25}

そのため、市民の監視ネットワークがこれらの組織に対して情報開示を求め、その公正性と透明性を追求していく必要がある。また、個人が多様な組織に自由に参加と退出が可能となり、公共的視点に立って内部告発が出来ることが不可欠となる。

第九に高度情報化が進展している知識サービス社会では、諸領域において異質な個人が自由に参加・討議できるオープンな場が形成され、それらがボランティアにネットワークする公共空間が形成される社会的環境を整備することが重要となる。そのことで、多様な人々の意欲と創造力が刺激され、多様なアイデアが創発し、多様で異質な情報と知識が融合されて、イノベーションが創出され活力ある創造型社会が形成されることが望まれる。^{注26}

4-3 持続可能な人口政策の必要性

我が国は 2005 年から総人口が減少に転じ、中長期的に人口減少と超高齢化が進展する時代に入った。このような状況下において「**持続可能な地域社会**」を構築していくには、①経済効率、②環境保全、③社会的公平性(世代間や地域間の格差是正)の均衡に加えて、生産年齢人口が年少人口・高齢人口を支えることが出来る④「人口の持続性」、およびコミュニティの絆が維持され共助活動が可能な⑤「コンパクトな地域構造」という 5 つの要因が重要となる。^{注27}

そのため、第一に「**経済効率**」・「**環境保全**」・「**社会的公平性**」という三つの公共価値をバランス良く実現する「**新たな公共性(公共規準)**」を創出し、地球環境の限界や財政制約等の諸制約の下で、自治体を含む地域社会において意識改革、ガバナンス改革、ガバナンス改革を断行して、既得権益構造を見直し地域間・世代間の役割分担や受益と負担などの社会的枠組みを改革して、「**持続可能な地域社会**」を構築していかなければならない。

さらに、既に、長期的な人口減少時代に入った我が国では、「**地域社会の持続性**」の視点から、地域社会を構成する基本的要件である「**人口の持続性**」を確保することは不可欠となる。

「**人口の持続性**」を政策目的とする地域人口政策は地域人口を対象として、その変動傾向の変更を目的として人口に直接働きかける政策であり、人口減

少が引き起こす諸問題対策である過疎化対策、高齢者対策、市街地空洞化、産業の空洞化対策等とは区別され、出生率の向上を図る少子化政策と人口移動に働きかける人口移動政策が重要となる。

しかし、我が国の少子化対策では直接的な女性の出産・育児支援政策は弱く、間接的な保育所の整備等の育児環境の整備に重点が置かれ、人口移動政策は経済成長のための地方圏から大都市圏への労働力移動対策であり、地域産業の維持のための地域振興政策であったと言える。

<人口構造の偏りの是正>

原俊彦・札幌市立大学教授は国立社会保障・人口問題研究所の都道府県別将来推計人口(2007年5月推計)を基づいて、以下のように指摘している。我が国全体が「**超高齢化・人口減少**」社会に向かう中で、生活により身近な都道府県レベルの人口変化にはさらに急激なものがあり、現状の都道府県人口の分布や構造的偏りが一層深刻さを増していくと思われる。人口減少率が年率 1% 近くとなる地域が時間とともに拡大し、2020~35 年にはほぼすべての都道府県に及び、この人口減少は高齢化を伴うもので、老年人口比率が 30% を超える地域が急速に拡大する。そして、今後も一極集中が進む東京圏でさえも 2015~20 年頃には人口減少に向かい、団塊の世代の加齢により 2020 年以降は大都市地域に巨大な高齢者人口が集中する事態は避けられない。

したがって、この問題への対応には、もはや不可避となった人口減少の進行を前提に、長期的な視点に立ち、日本列島全体の適切な人口配置と、これに合わせた行財政組織の再編を検討・実施していくことが不可欠ではないのかと考える。^{注28}

<少子化対策の強化>

少子化は女性の出産可能人口の減少と特殊生涯出生率の低下によりもたらされるが、後者は未婚率の上昇と晩婚化の要因が大きく影響する。現実には、大都市地域に女性の出産可能人口が集中する中で、大都市地域(特に東京圏)において地方圏より女性の未婚率の上昇と晩婚化が進み、特殊生涯出生率の低下が著しく、さらに、我が国全体の少子化が加速するという悪循環をもたらし、人口減少・超高齢化を加速している。

人口対策としての社会保障制度による高齢者対策は若年層への負担増とその世代の高齢時での福祉水準の低下により、さらに少子化が加速するという悪循環をもたらす恐れがある。

<就学・就職条件の改善>

廣嶋清志・島根大学名誉教授は 2009 年の文科省・学校基本調査に基づいて、以下のように指摘している。人々のライフコースの視点から見て、人口移動は高卒時の進学・就職が大きな要因を占めているので、人口移動を高校卒業時点における大学進学率及び高卒就職において、進学先・就職先が県内にあるものの割合を県内のそれぞれの収容力（可能率）と大学進学者及び就職者が県内の大学・職場を選択する意思（実現率）の強さの 2 要因によって説明するモデルで検討した。

その結果、進学・就職のどちらも可能率が実現率より大きな比重で影響していること、就職の実現率の差は県内就職率の差を生み、若者の県外流失率の差を生み出すことが分かった。また、進学についての実現率、つまり移動についての意思決定は可能率（収容力）とは独立であることが分かった。さらに、実現率は進学についての方が就職についてのものより県間の差が大きく、移動についての意思決定への働きかけの余地がより大きいことが分かった。^{注29}

<地域生活様式の質的向上>

廣嶋清志・島根大学名誉教授は人口移動の実態分析に基づいて、次のように指摘している。人々の移動行動は「移動の意思決定（地域の選択）」という意味で、「地域生活様式の選択」とも言える。近年、各地で行われている各種の定住促進政策は、こうした各個人の地域生活様式の選択に働きかけることがその本質と言える。こうした各個人の地域生活様式を考える新たな地域活動や政策は、地域学習（郷土学習）、地産地消・食育、エコロジー、景観まちづくり・歴史まちづくり、職場環境の改善と連動する側面がある。^{注30}

したがって、人口減少の著しい地方自治体は、これまでの政策を人口維持の視点から個別の政策を見直し総合的に人口維持政策を推進していくとともに、地域住民の主体的な地域学習（郷土学習）、地産地消・食育、エコロジー、景観まちづくり・歴史まちづくり等と連携して、地域の生活文化に愛着と誇りを持って住み続けられるように図っていく必要がある。

4-4 今後の地域経営のあり方

経済産業省の地域経済研究会は 2005 年 12 月に「人口減少化における地域経営について」報告書を出し、人口減少・少子高齢化により、地域経済の将来の姿がどう変化するか、全国 269 の都市雇用圏ごとの 2030 年の姿を一定の仮定の下に推計し、今後の

地域経営（経済社会圏）のあり方を提言した。ただし、生産性の向上が 90 年代平均と同じ値で推移すること等を仮定し、今後の地域の様々な活性化への取り組みは考慮せずに、機械的にシミュレーションを行ったものである。その概要は以下の通りである。

<2030 年の地域経済の姿>

- ①人口増加となるのは東京都市圏のみで、他の全ての都市圏において人口が減少。
- ②域内総生産の都市圏平均は拡大するが、都市圏別に見ると、拡大するのは大都市圏を中心に 35 都市圏のみ。
- ③就業者一人当たりの域内総生産は増加するものの、生産年齢人口比率の減少により、人口一人当たりの域内総生産は伸び悩む。
- ④人口減少の影響は域内市場産業に顕著に表れ、約 9 割の都市圏で生産額が縮小し、域外市場産業の生産額の伸び率は、総じて域内市場産業の生産額の伸び率よりも上回る。

<各地域が直面する課題>

- ①域内の産業活動の縮小、それに伴う域内住民所得の縮小。
- ②公共インフラの遊休化、工場跡地、耕作放棄農地、空き店舗等の増加
- ③税収入の減少、高齢化による公共サービスの需要増大、既存インフラの維持管理コストの増加等の要因による地方財政の悪化
- ④住民の居住密度、産業・企業立地密度の低下等による効率の悪い都市構造化

<地域経営（地域社会圏）のあり方>

各地域が地域資源を的確に活用し、地域毎に个性的で効率的な地域経営を行っていくことが重要である。

①選択と集中による地域経営

- ・地域経済への波及効果の高い産業、競争力のあ
る域外市場産業の重点的振興
- ・少子高齢化に対応した域内市場産業の育成による持続的・自立的な地域経済の実現
- ・公的サービス・公共インフラの各市町村単位でのフルセット主義からの脱却
- ・都市機能・都市構造の集約化・合理化等による都市構造の再構築

②経済社会圏単位での取り組み

- ・経済社会圏単位（中心市と中心市への就業者数の 10%以上が通勤する周辺市町村を合わせた

圏域)での広域的な取り組みを行うことが、効率的で効果的である。

③総合的・計画的な地域経営

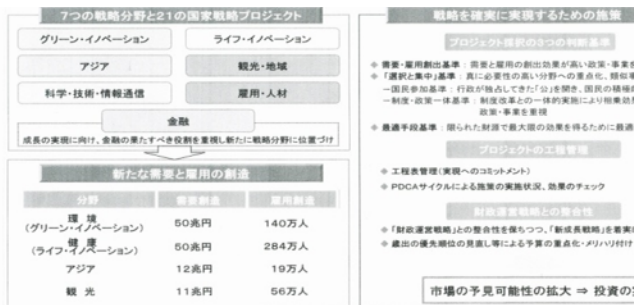
- ・地域ごとの現状・課題を的確に踏まえた実効性・実現性のある目標・アクションプランを策定・実施する。
- ・経済社会圏単位における総合的・計画的な地域経営の推進

＜地域経済成長戦略＞

内閣府は「強い経済」・「強い財政」・「強い社会保障」を実現する 2010 年 6 月に新成長戦略を閣議決定した。①ライフイノベーション(健康・医療・介護)、②グリーンイノベーション(環境・エネルギー)、③観光立国・地域活性化、④アジアへの展開、⑤科学・技術・情報通信、⑥雇用・人材育成、⑦金融という 7 つの戦略分野を重視し、それに関連する 21 の国家プロジェクトを実施している。

人口集積と産業集積の規模は地域経済の成長に大きな影響を与えるため、人口規模と産業規模の小さい地方都市圏では、都道府県と圏域内市町村が連携し、少子高齢化に対応した域内市場産業である①ライフイノベーション(健康・医療・介護)、②グリーンイノベーション(環境・エネルギー)、③観光立国・地域活性化に関わる分野の育成に重点をおき、個別に、これらの政策を推進するのではなく、④アジアへの展開、⑤科学・技術・情報通信、⑥雇用・人材育成、⑦金融に関わる分野の政策を有機的に組合して、「選択と集中」基準によるプロジェクト選定、効果的なプロジェクトの工程管理、財政運営戦略との整合性を図り、地域経済成長戦略を推進していく必要がある。

図 4-2-1 新成長戦略(2010 年 6 月閣議決定)

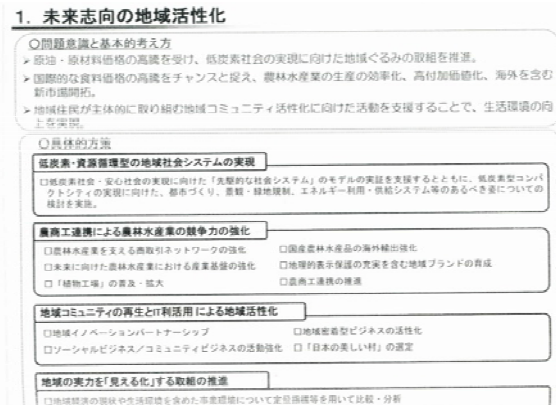


資料；内閣府閣議決定資料より引用

また、内閣府はデフレ経済からの脱却を図るため 2008 年 9 月に新成長戦略を閣議決定した。地域・中小企業の成長に向けた新たな戦略として、未来志向の地域活性化を実現するため、①低炭素・資源循環

型の地域社会システムの実現、②農商工連携による農林水産業の競争力の強化、③地域コミュニティの再生と IT 利活用による地域活性化、④地域の実力を「見える化」する取組を図っている。地方都市圏では第一次産業が地域経済基盤をなし、農協等の農林水産団体や商工会議所等の商工観光団体が生産面だけでなく生活面でも重要な役割を果たしているため、行政と地域コミュニティとこれらの地域団体が連携して地域活性化を推進していく必要がある。

図 4-2-2 新成長戦略(2008 年 9 月閣議決定)



資料；内閣府閣議決定資料より引用

4-5 丹後地域における戦略的地域経営政策

(1) 基本的考え方

新しい文明的モデルとなる多元的で開かれた未来に明るい希望が持てる「自由で公正な持続可能な社会」を丹後地域の地域特性に適合した形で構築していかななくてはならない。

現実的には、丹後地域は全国に約 20 年先行して人口減少・超高齢化が進行しており、その地域課題はより深刻であるので、地域経営政策の基本的考え方は、先に経済産業省の地域経済研究会が述べたように、丹後地域の地域資源を的確に活用し個性的で効率的な地域経営、すなわち、選択と集中による地域経営を丹後地域全体で取り組み、総合的・計画的な地域経営を立案・実行していくのである。

この基本的考え方に立って、地域社会の構成員の意識改革、行政の組織基盤・財政基盤を強化するガバナメント改革、官民協働のガバナンス改革を断行し、効率的・効果的な地域経営戦略を実行していく。

＜危機意識の共有と改革努力＞

これまでの丹後地域の自治体の財政運営は、地域問題の根本的解決を先送りし、国や府の財政支出に依存してきただけでなく、自ら十分に創意工夫をすることなく国や府の政策に沿って対症的な政策に終始してきたといえる。他方、多くの住民も

自らの税負担を超える行政サービスを当然の権利として要求してきたことは否めないと言える。

すでに、全国平均に 20 年以上先行して人口減少・超高齢化時代に突入している丹後地域では、公共政策に直接関わる 2 市 2 町の首長、行政職員、議会議員だけでなく、地域社会を構成する事業者、地域団体や住民は、このような依存意識から脱却し危機意識を共有し、改革推進の当事者として、それぞれ自己革新に取り組みなくてはならない。

すなわち、公共セクターでは地方自治体は国や府の財政支出に依存する体質を変革し、行財政改革、議会改革を推進し、民間セクターでは事業者団体や中小企業の経営改革を推進し、市民セクターでは自治会・町内会等の近隣社会の改革を推進して、「持続可能な地域社会」を構築していくことが最も求められている。

＜地域ガバナンスの再構築＞

地域社会を構成する行政、議会議員、事業者、住民が危機感を共有して、国・府の行財政に依存し既得権益の改革が十分でなかったこれまでの地域社会のあり方を再検討して、「新たな公共性」に基づいて「新たな地域ガバナンス」を再構築し、「持続可能な地域社会」を形成していくことの出来る「地域経営」を図っていく必要がある。

地域経営改革を推進するには、まづ第一に、地域社会の政治行政構造を改革していく必要がある。そのためには、閉鎖的で硬直化した縦型の地域社会構造を抜本的に改革し、地域社会を構成する自治体、事業者、NPO などの地域団体、地域住民が水平的に連携していく必要がある。

これまで中央政府改革で言われてきた政・業・官の癒着構造は地方自治体でも同様の構造がみられるため、情報公開を推進し行政の透明化と応答責任の明確化して、行財政改革を促進するとともに、補助金や公共投資という既得権益を媒介とした行政・議員と業界団体や農協・漁協・森林組合とのもたれあいを改革し、地域社会構造の改革と地域産業の生産性の向上を強力に図っていく。

行政から支給される補助金依存体質が強い商工団体や自治会や農協・漁協・森林組合が自ら組織改革を断行し、多様な人々が協力して地域資源を活用し官民連携を進め、地域循環型経済構造を形成して地域社会全体の自立性を高めていく必要がある。

丹後地域では、各自治体とも若者定住、産業振興、安全安心な生活という政策目標を共通して持ち、快適な居住環境整備、地域循環型産業構造の構築や自治体財政の基盤強化という政策課題を共有している。

丹後王国という物語を共有する地域アイデンティティと生活圏域の重なりによる共通利害をベースに、行政は情報公開を推進し、共通する指標で行政活動の実態と問題点を明確にして、共通する行政課題ごとに関係する事業者・住民・各種団体の参画を得て自由に討議する場（地域再生プラットフォーム）を設定して課題解決の方策を探り、自らアクション・プログラムを作成し、新しい地域リーダーの下で官民連携活動を継続し地域社会を活性化して持続可能な地域社会を構築していく。

（２） 戦略的な地域経営政策

①自治基本条例の共通化と総合計画の協調化

分権型社会における自律型自治体として、自治体の憲法（公共規準）ともなる自治基本条例を制定し、持続可能なまちづくり（地域経営）の基本理念を明確に打ち出し、まちづくりの主体としての住民・事業者・各種団体の権利と責務を定義して、行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項、住民自治・参加・情報共有・協働の原則・仕組みを定めることが求められる。

丹後地域の各自治体は共通する自治基本条例を制定し、これに基づいて、持続可能なまちづくり（地域経営）の基本理念・目標を共有し、この目標を地域特性に沿って具体的に実現するために、各自治体は政策連携して政策立案・実施・評価を実施していくことが不可欠である。

共通した将来都市イメージを共有し、共通課題を認識して、それを解決する政策を各自治体の総合計画に協調して取り入れて、立案・実施・評価することで、丹後地域の一員としての地域アイデンティティを高め、現在世代だけでなく次世代のためにもなる優先的・重点的都市整備を明確にし、中長期的に計画的行政を推進する。

②行政改革と議会改革の推進

自治基本条例に基づいて、これまでの行政と各種利害関係団体との関係を透明なものにし、行政の説明責任を明確にするために、政策目標と政策指標を明確にし、住民自治・参加・情報共有の原則にしたがった政策立案・実行・評価の行政システムを構築する。また、行政職員の政策能力を高めるために、地域担当制により地域ニーズを把握し、各自治体間

や府との人事交流や共同研修を拡充する。議会改革の面では、議会基本条例を制定し、条例審議・行政監視機関として、議事運営方法を改善し調査・審議機能を強化する。

一方で、京丹後市では行政の情報公開と住民主体の議会改革が推進されており、客観的な行政評価指標により行政の説明責任が果たされており、全国的に評価されている。これらの点について丹後地域の他の市町も取り入れ、相互に人事交流と共同研修を進め京丹後市の水準になるようにする。

③広域振興局機能の市町への移譲

丹後地域では、広域観光圏構想、宮津湾公共下水道整備、ごみ処理施設の更新等という広域的共通課題があり、住民本位の視点で2市2町間で広域的取り組みを強化し、効率的・効果的な行政運営を行う。さらに、丹後広域振興計画の実施過程で府と市町との政策連携を強化しつつ、府から市町へ権限と財源を移譲し、京都府広域振興局の機能を吸収して、効率的・効果的な行政運営および住民生活の質的向上を図る必要がある。

④地域内分権化の推進

広域行政を推進すると、行政と住民の距離が遠くなるので、職員の地域担当制を導入し、自治会・町内会、住民自治協議会やNPO等の協力を得ながら、地域福祉、地域医療・介護、地域教育、地域産業等について概ね小学校区を単に地区別計画を策定し実施していく。

地域住民が身近に利用する小規模な公園、集会所・公民館、社会福祉施設や遊休施設等については、地域住民の参画を得て、地域住民が使いやすいように地域住民の委託管理を推進していく。

⑤税収減少に対応し持続可能な行財政制度の確立

丹後地域の2市2町では人口減少・高齢化が進み地域経済も低迷し財政悪化に陥っており、各自治体は厳しい財政状況を再建するため、総務省の指導により2006年度から集中改革プランを実施し、議員・職員の削減、補助金や公共投資の見直し、公共施設運営の民間委託などにより財政健全化を行っている。

しかし、将来的にみても、高齢者福祉関連支出が増加する反面、税収の減少が予測されるため、財政状況の大幅な改善は困難であるため、各自治体は行財政改革の一層の努力が必要であるとともに、財政基盤の強化のため広域市町村合併は不可欠となる。また、高齢者福祉政策や第一次産業振興政策では、行政は住民の主体的な地域活動を支援し、金銭的給

付だけでなく技術的・経営的支援により住民相互の助け合いを拡充しコミュニティ・ビジネスを推進していくことが重要である。

⑥総合的な人口政策の推進

持続可能な地域社会を構築していくには、若者定住や中高年層の人口流入を推進し現在進行しつつある人口減少・超高齢化に歯止めをかけることが最も重要である。

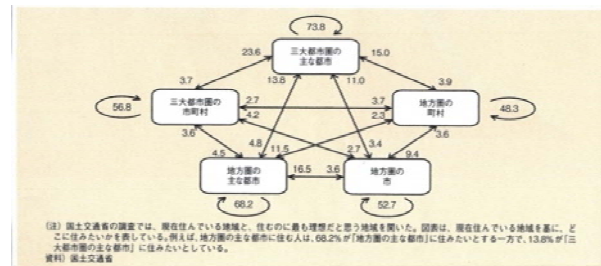
そのためには、地域社会の関係者が協力し汗と知恵を結集して、若者が丹後地域に誇りと愛着を持ち、丹後地域固有の豊かさとゆとりある生活を営むことが出来る地域経営を図る。

第一に若者の流出を減少し定住を進めるために、地域外から企業誘致を図るよりも地域産業の高付加価値化を図り、地域経済循環を高めて雇用機会を拡大していくことである。つまり、第一次産業では、地域資源を活用し自立できる経営主体を育成強化して六次産業化を推進していく。第二次産業では「丹後・知恵ものづくパーク」の技術・経営指導を強化し、一次産業や三次産業と連携をとって付加価値を向上していく。第三次産業では、地域密着型の保健・医療・福祉サービスを行うコミュニティ・ビジネスを推進していくとともに、観光まちづくりにより入込観光客や宿泊客を増加して交流人口を拡大していく。

第二に丹後Uターンセンターの機能を強化し、地元を離れて暮らしているが本籍を地元に残している人々との情報交流や故郷イベント交流を強め、これらの人々の地元還流を推進する。

第三に丹後地域固有の豊かさとゆとりを向上し、京阪神大都市圏を中心に全国にインターネット等で丹後地域の魅力を発信し、潜在的な地方都市居住希望者を誘致して、I・J・Uターナー者の人口流入を促進していく。

図4-3 現在住んでいるところと住みたいところ



資料：2010年国土交通省白書より引用

⑦広域連携による広域行政の推進

a 定住自立圏構想の推進

京丹後市も含めて2市2町で定住自立圏構想などを策定し、統一した行政協定によって共同事

業を推進し、将来的には市町村合併も視野に入れながら、住民生活の質の向上を図っていくべきである。

b 新地方自治法上の広域行政組織の設置

昨年 8 月に地方自治法が改正され、内部組織の共同設置、府県から権限移譲される事務の共同処理センターの設置が可能となったので、これまでの一部事務組合だけでなく、新制度を活用して 2 市 2 町の広域行政を拡充すべきである。

c 地域医療や地域福祉の広域共通計画の策定と運用

広域共通計画の策定・運用を図り、行政サービスのデータベースの共同化、人材・知識・等の経営資源の共有化を推進し、2 市 2 町の医師会や社会福祉協議会、自治会連合会等と連携して、診療所と病院との効率的な役割分担を図り、包括的地域支援センターを核に在宅医療・介護・福祉の効果的地域ネットワーク・サービスを実施する。

d 隣接する豊岡市・福知山市・舞鶴市との広域連携の拡充

住民の生活圏では丹後地域の 2 市 2 町と隣接する豊岡市、福知山市、舞鶴市との交流が見られるので、それぞれの地域資源や行政資源を活かして、多様な雇用の場と居住地を相互に提供していくべきである。

e 京都舞鶴港の活用

丹後地域に隣接して立地する重要港湾である京都舞鶴港は日本海側の拠点港に選定され、国際海上コンテナ輸送、国際フェリー、国際 RORO 船の拠点港となるだけでなく、周辺観光地の外航クルーズ拠点ともなるので、港湾管理者である京都府と連携して活用し、中国人等の外国人観光客の誘致を図っていく。

⑧ 産業振興条例の制定と地域循環型産業基盤の強化

我が国全体が経済のグローバル化や円高によって産業の空洞化が進み、関西経済の地盤沈下が進んでいる状況下で、丹後地域は産業立地の条件不利地域であり、自治体が企業誘致や観光客誘致のような外部依存型産業振興政策に依存するだけでは、持続可能な地域社会を維持することは困難であると言える。

持続的に地域経済を発展させていくには、地域外から知識・技術・経営ノウハウを受け入れながら、地域資源を活用して地元の農林漁業、製造業、観光

サービス業に組み込み、第 1～3 次産業が付加価値連鎖を形成することで地域循環型地域経済システムを形成していく必要がある。

そのためには、産業振興条例を制定し、行政と業界と地域住民の責任を明確にし、商工観光部局担当の産業振興政策と農林水産部局担当の第一次産業振興政策間の政策統合を図り、地域の中小企業の経営実態を十分に把握し、意欲ある経営主体を育成し、女性や高齢者も働き易い職場環境を整備していく。

また、現在、若狭湾に立地する原発の見直しが叫ばれており、宮津市や京丹後市ではバイオマスタウン事業も実施しているので、多様な小規模再生可能エネルギーを活用し一次産業の第 3 次産業化を進め、環境保全と産業振興を図っていく。

⑨市街地と集落の再編とネットワーク

<市街地の再編とネットワーク>

クラークの都市発展段階論によると、宮津市と京丹後市は都市の衰退期に入っており、両市と中間に位置する与謝野町は住民に危機的状況を十分説明し連携して、選択と集中による行政区域にとらわれずに、国・府の広域事業と連携して市街地の再編・整備を図っていかなくてはならない。

宮津市と京丹後市の中心市街地に広域的都市機能の集積を進め、周辺地域にある生活拠点とのネットワーク化を図り、集約分散型市街地を形成していく。また、これらの都市圏域に有機的にネットワークするように集落の再編を図っていく。

<集落の再編とネットワーク>

これまでの村づくりでは、産業活動が盛んで人口が最も多かった時期を基準にして個別の集落の再生が図られることが多いが、長期的に見れば、人口増加にともなう食糧生産、薪炭生産や地場産業の影響を受けて集落は形成され、その人口規模も変化してきた。丹後地域では戦後高度経済成長期にちりめん産業が栄え、川筋にそって一次産業の小規模・複合的経営（薪炭と養蚕と稲作）をおこなう小規模な集落が多数形成されたが、産業構造の変化にともなって離農者が増加し人口減少と超高齢化が進行して、多数の集落において集落機能の維持が困難となり限界集落も多くなってきている。

これから四半世紀後には人口構造からみて丹後地域全体が限界集落状況になることは不可避であり、集落診断士^{注31}が持続可能性指標（人口構造、医療施設までの距離、積雪の深さ、定住意欲など）により各集落の健全性や持続可能性を判断し、これまで

小学校が存在し一次産業基盤が整っている中心集落を中心に健全性や持続可能性が高い周辺集落を再編していく必要がある。さらに、これらの中心集落を中心市街地の都市機能圏に有機的に組み込まなくてはならない。

農林漁業集落を再編するに当たっては、総務省が進める集落支援員制度や京都府の命の里制度を活用し地域リーダーの育成を図りつつ、集落診断士が集落コーディネーターとなって地域リーダーとともに、集落サポーターや行政支援を具体化・調整して潜在的な地域経営力を向上していく。

⑩戦略的な広域プロジェクトの推進

次世代が希望が持てる持続可能な地域社会を構築していくためには、丹後地域の住民が行政区域を越えて、共通の将来イメージを共有し、協働できる明確なプロジェクトを推進することが重要である。

そのためには、第一ステップとして、官民の関係者が話し合う共通の場となるプラットフォームを構築し、次にプロジェクトを推進する官民の役割分担を明確にした推進協議会を組織し、プロジェクトを推進していく。

a 新丹後王国・物語観光プロジェクト

宮津市の市制 60 周年と京都縦貫自動車道の開通時期に合わせて、ガラシャ物語を基調とした NHK 大河ドラマを実現し、全国的に情報発信し観光客の誘致を図る。

行政と業界団体が中心の推進協議会と地元まちづくり団体が共通に話し合う場となるプラットフォームを構築し、地元まちづくり団体が目指している地域の良さを取り込んだ物語観光のストーリーを協力して作っていく。

b 再生可能エネルギー・モデル地域プロジェクト

今年、福島原発の事故発生以降、原発に依存するエネルギー政策を抜本的に見直し、再生可能エネルギーの利用を拡大していくため、その買い取り制度が法制化された。丹後地域は関西の原発が集中立地する若狭湾に位置し、財政的にも国や関西電力の交付金に依存している自治体も多い。

この立地条件を克服するため、現在、宮津市と京丹後市ではバイオマスモデル都市構想に基づき個別に事業を実施しているので、さらに、丹後地域全体で 2 市 2 町が協力してバイオマス・エネルギーの利用に加えて、太陽光・風力・水力などの自然再生可能エネルギーを総合的に利活用する小規模分散型の

エネルギー・システムを全国に先駆けて構築していく。

c 統一都市計画のマスタープランの作成

丹後地域では都市計画区域が宮津市、京丹後市、与謝野町の中心市街地にそれぞれ個別に離れて指定され、統一的な都市計画行政が十分には行われておらず、公共投資や市街地整備は非効率になっている。

住民参加に基づいて丹後地域全体の共通課題を解決するために統一都市計画のマスタープランを作成し、統一した将来都市イメージを共有することで、次世代のために優先的・重点的都市整備を明確にし、中長期的に計画的に都市整備を推進する。

4-6 丹後地域における幸福型社会の形成

<文明的転換の必要性>

現在、我が国は国際社会において BRICS の経済発展に伴う長期的に高まりつつある新たな多極のグローバリズムの交差圧力の下で、東日本大震災や人口減少・超高齢化等の諸課題を克服するために文明的転換を図っていく必要があり、次世代が希望をもてる持続可能な社会を構築していかなければならない。

そのためには、国際社会において人口減少・高齢化の先頭を走る我が国は、科学技術の適応限界を明確にして経済的効率性と環境保全と社会的公正とが調和する社会経済の仕組の構築を図るとともに、人類文明を先導する成熟社会型文明モデルを形成していくことが求められている。

わが国は、戦後、西欧近代化文明へのキャッチアップを目標に経済成長を図り、80 年代末には世界経済の約 2 割近くを占める経済大国になったが、90 年代初めにはバブル経済が崩壊し国際的プレゼンスが低下した。それ以来、失われた 20 年と言われるデフレ経済の進展と地方の衰退が続き、社会的閉塞感が強まり、政治的ポピュリズムが高まってきている。21 世紀に入り経済活性化を図るため、サッチャーリズムの新自由主義思想に基づく市場原理主義的な規制緩和政策と自由競争政策が導入されたものの、社会階層間や地域間において経済的格差が拡大して社会的歪がもたらされた。

さらに、昨年は、日本列島上に未曾有の東日本大震災・津波とそれに起因する福島原発事故が勃発した。これらの大災害はこれまでのオイル・ショックや金融危機のような外圧によるものでなく、本来、想定すべき大地震や原発事故のリスクを想定してこなかった経済効率優先や科学技術の過信の上に構築された社会経済のメカニズムに内在する根本的な問

題を顕在化させ、我が国に内在する危機管理システムやエネルギー・システムの脆弱性をあぶり出し、市場経済システムが優越する社会経済のあり方を根本的に再検討することを迫った。

わが国では、5年前のリーマンショックによる経済の低迷や昨年（2011年）の東日本大震災の発生によりコミュニティの絆などの社会的価値の重要性が見直され、近代合理主義に基づく科学技術文明が反省され、大量にエネルギーを消費し経済成長を優先して貨幣価値で測る物資的豊かさを追求する「欲求充足・満足度型社会」が再検討されている。現在、経済成長による所得向上や市場価値の優先から方向転換し、環境保全（自然）・経済成長・社会的公正の調和する持続可能な「生き甲斐追求・幸福型社会」が求められてきている。

＜丹後地域型幸福社会の形成＞

我が国全体が人口減少・超高齢化が進展していく状況下では、これまでのように地域格差是正政策により、全国民が均一に高次の都市的サービスや高い所得を得ることは不可能である。大都市圏の周辺地域に位置する丹後地域は産業立地の条件不利地域であり、いたずらに所得の向上を求めるのではなく、豊かな自然とコミュニティの相互信頼感の中で、ゆとりあるライフスタイルを享受できる「生き甲斐追求・幸福型社会」の構築を目指すべきである。

我が国では、昨年に内閣府経済社会総合研究所が「幸福度に関する研究報告」を出し、幸福度指標試案の体系と基本的考え方を明らかにした。つまり、主観的幸福感を上位概念として①経済社会状況、②心身の健康、③社会的関係性を3本柱に指標化した。また、熊本県や江戸川区などの地方自治体においても独自の幸福度指標の検討が進められている。

一方で、現在、産業立地条件が良くなく一人当たりの所得も低いブータン王国では、GDPに代わってGNHの向上を国家目標に掲げて、独自の価値観に基づくゆとりある豊かな社会の形成を図っている。GNPに代わり豊かさの指標となるGNH（グロス・ナショナル・ハピネス）はブータン王国の統治政策基準として活用され、国民の生活満足度も高い。

丹後地域では、自治体は住民参加により地域特性にそった独自の価値観を反映した幸福度指標を作成し政策評価指標として幸福度指標を活用して、官民パートナーシップの地域経営を実行し、丹後地域型幸福社会の構築を目指すべきである。

＜幸福型社会の形成のシナリオ＞

「持続可能な社会」とは経済的効率と環境保全と社会的公正が調和した社会であり、多様な人々が協働して社会的課題を解決しつつ、自らの価値観によって生きがいを追求し幸福感を高めていくことの出来る社会であると言える。

「都会の500万円より田舎の300万円」が選択されるように、自治体はいたずらに経済成長・所得向上を追求するのではなく、自然資源・歴史的文化的資源を活用し、第一次産業を基盤に地域循環型経済構造を構築して、住民が安全安心でゆとりある生活が出来る丹後地域型幸福社会の形成を図っていくことが望まれていると言える。

多自然居住地域にある丹後地域は丹後地域のアイデンティティを大切に、コミュニティの絆を深めて、古代丹後大國から続く歴史文化と自然環境に根差したゆとりと豊かさを実感できる独自のライフスタイルを営むことの出来る幸福社会を構築していくべきである。

そのために、丹後地域全体および地域内分権化された各地域社会ごとに独自の幸福型社会のビジョンを構想し、その目標を実現するために、具体的な幸福度指標を作成して、官民が協働して効率的かつ効果的な地域経営を図っていく必要がある。

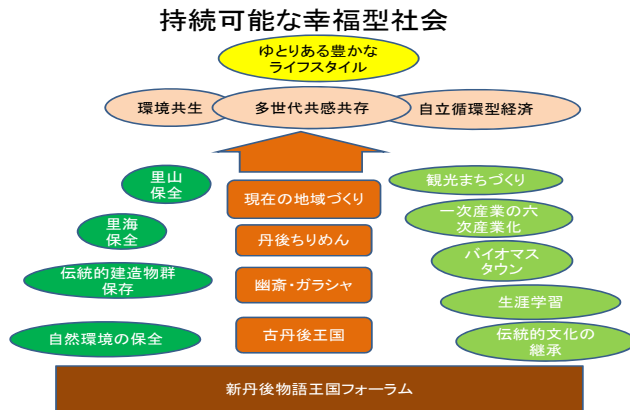
「丹後地域型幸福社会」を図式化すると、以下の図に示すように全体の形は宗教学者のエリアーデがいう「大きな世界樹」としてシンボライズでき、「丹後地域型幸福社会」は丹後地域の諸主体が協働して、この「大きな世界樹」を育てていくことで実現される。

新丹後物語王国フォーラムという土壌に古代、中世、近世から現在に至る古丹後王国物語、幽斎・ガラシャ物語、丹後ちりめん物語、現在の地域づくり物語という重層的な物語の時間軸の樹幹がそびえ立つ。その樹枝の一方の側面で、里山・里海・伝統的建造物群・自然環境などの地域資源を保全・利活用することを示し、他方の側面で観光まちづくり、一次産業の六次産業化、バイオマスタウン、生涯学習、伝統的文化の継承などの地域づくり活動を示し、両者が連携してなされることを象徴している。

これらの諸活動が主体的・協働して推進されることで、丹後地域独自の環境共生・多世代共感共存・自立循環型経済が融合した新しい持続可能な地域社会が生み出され、多様な価値観を持った人々が信頼

感と連帯感で結ばれ、ゆとりある豊かな生活を営むことができる。

図 4-4 丹後地域の「持続可能な幸福型社会」の構築モデル



注¹；北田暁大・東京大学準教授等は「思想地図 vol.3 特集 アーキテクチャー」において現代社会を規定する環境管理型権力について述べている

注²；曾根泰教・慶應義塾大学教授は「公共哲学 1021 世紀公共哲学の地平」第 II 章情報社会と公共性においてサイバー公共性について述べている

注³；上村敏之・関西学院大学準教授等は「検証 格差拡大社会」において 地域間・世代間の諸格差の拡大について述べている

注⁴；ドイツの社会学者のウルリッヒ・ベックは「危険社会」において現代社会における近代合理主義的科学技術では解決できないリスクの増大について述べている

注⁵；パトナム・ハーバード大学教授は「哲学する民主主義」において現代アメリカ社会における格差拡大による社会的分断の危険性について述べている

注⁶；澤井安勇・NIRA 理事は「ソーシャル・ガバナンス」においてソーシャル・ガバナンスの概念とその成立条件について述べている。

注⁷；齋藤純一・横浜国立大学教授は「公共哲学 3・日本における公と私」の「発題Ⅳ現代日本における公共性の言説をめぐって」において統治の市民社会化について述べている

注⁸；小関素明・立命館大学助教授は「新しい公共性」第 1 部第 6 章において人間の自然的欲望を市民的公共性樹立の阻害要因として背後に退け、公権力からの遠心的自由を探索し続けることに疑問を提示している

注⁹；山口定・立命館大学教授は「新しい公共性」序章において「公共性」論の論点と問題状況について述べている

注¹⁰；山口定・立命館大学教授は「新しい公共性」序章において正当性基準としての公共性について述べている

注¹¹；原ロー博・元総務大臣は「地域主権改革宣言」において民主党の地域主権改革について述べている

注¹²；国土交通省国土計画局「自立的地域の構築に関する研究会」報告書で、「地域」を「生活様式、人の動き、地政学的条件、生態系、経済交流、文化圏に着目し、おおむね一体として捉えられる空間」として定義している

注¹³；恩田守雄・流通科学大学教授は「(第二版) グローカル時代の地域づくり」においてグローバルな地域づくりを述べている

注¹⁴；ジェラード・デランティ・リヴァプール大学教授は「コミュニティ」においてグローバル化による社会理論としての「コミュニティ」理論の変容について述べている

注¹⁵；篠田武司・立命館大学教授は「新しい公共性」第 8 章ガバナンスと市民社会の公共化において多様な公共性概念を検討している

注¹⁶；佐藤慶幸・早稲田大学教授は「公共哲学 7 中間集団が開く公共性」特論Ⅴボランティアセクターと社会システムの変革にお

いて「コミュニティ・セクター」について述べている。

注¹⁷；河合明宣・放送大学教授は「地域の発展と産業」において地域の経済発展の視点からは、「地域ガバナンス」を述べている

注¹⁸；白石克考・イクレイ日本事務所（編）持続可能な都市自治体づくりのためのガイドブック

注¹⁹；山脇直司・東京大学教授は「グローバル公共哲学」において多元的な公共性について述べている

注²⁰；黒住真・東京大学教授は「公共哲学 3 日本における公と私」特論Ⅰ日本における公私問題において「公共性」と「共同性」の関連性について述べている

注²¹；佐伯啓思・京都大学教授は「公共哲学 5 国家と人間と公共性」発展協議Ⅱにおいて国家と市民社会の対抗と結合について述べている

注²²；八木紀一郎・京都大学教授は「公共哲学 1021 世紀公共哲学の地平」第 7 章社会経済体制の進化と公共性において「政官財」の鉄の三角同盟について述べている

注²³；八木紀一郎・京都大学教授は「公共哲学 1021 世紀公共哲学の地平」第 7 章社会経済体制の進化と公共性において社会秩序とガバナンスの関連性について述べている

注²⁴；今田高俊・東京工業大学教授は「公共哲学 2 公と私の社会科学」発題Ⅱ社会学の視点から見た公私問題において管理から支援の公共性について述べている

注²⁵；北田暁大・東京大学準教授等は「思想地図 vol.3 特集 アーキテクチャー」において現代社会を規定する不可視な権力について述べている

注²⁶；佐々木雅幸・大阪市立大学教授は「創造都市への挑戦」において都市におけるイノベーション環境について述べている

注²⁷；大西隆・東京大学教授は「広域計画と地域の持続性」第 I 編 1 章において「地域の持続可能性」について述べている

注²⁸；原俊彦・札幌市立大学教授は「人口減少時代の地域政策」第 1 章人口減少と地域人口構造において今後 25 年間の人口構造の地域的偏りを分析している

注²⁹；廣嶋清志・島根大学名誉教授は「人口減少時代の地域政策」第 9 章地域人口政策と地域社会の持続性において人口移動の要因となる収容力と意思決定の関連性について分析している

注³⁰；廣嶋清志・島根大学名誉教授は「人口減少時代の地域政策」第 9 章地域人口政策と地域社会の持続性において人々の移動行動における地域の選択と地域生活様式の選択との関連性について述べている

注³¹；山崎亮・京都造形芸術大学教授は「撤退の農村計画」第 7 章積極的な撤退と地域の持続性において中小企業診断士と同じように過疎集落の健全性や持続可能性を診断する集落診断士制度の設立を提唱している

参考文献

- ① 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計（人口 2012 年 1 月推計）」
- ② 国土交通省国土計画局監修 国土形成計画の解説 時事通信社 2009 年
- ③ 新川達郎同志社大学教授編著 参加と協働の地域 公共政策開発システム 日本評論社 2008 年
- ④ 中西寛京都大学教授著 アステイオン 6 4 「人類史の転換点」 阪急コミュニケーションズ 2006 年
- ⑤ 高坂正堯・京都大学教授著 新潮選書・文明が衰亡するとき 新潮社 1997 年（49 刷）
- ⑥ 伊藤泰彦・名古屋市立大学教授著 現代政治学・第 4 版
- ⑦ 宮川公男・一橋大学名誉教授編 政策科学の新展開 東洋経済新報社 1999 年
- ⑧ 神野直彦・東京大学教授等編 岩波講座・都市の再生を考える 2「都市のガバナンス」岩波書店 2005 年

- ⑨ 廣嶋清志・島根大学名誉教授編著 人口減少時代の地域政策 原書房 2011年
- ⑩ 伊藤正昭・明治大学教授著 新地域産業論 学文社 2011年
- ⑪ 御園慎一郎・内閣府審議官編著 地域再生システム論 東京大学出版会 2007年
- ⑫ 西尾勝・東京大学教授著 行政学叢書・「地方分権改革」東京大学出版会 2007年
- ⑬ 中川義郎・熊本学園大学教授編著 これからの地方自治を考える 法律文化社 2010年
- ⑭ 金井利之・東京大学教授著 実践自治体行政学 第一法規 2010年
- ⑮ 佐藤滋・早稲田大学教授編著 まちづくり教科書 第1巻まちづくりの方法 丸善株式会社 2004年
- ⑯ 北田暁大・東京大学準教授編著 思想地図 vol.3 特集 アーキテクチャー NHK ブックス別巻 2009年
- ⑰ 佐々木毅・東京大学教授等編著 公共哲学 10 21世紀公共哲学の地平 東京大学出版会 2003年
- ⑱ 上村敏之・関西学院大学準教授等編著 検証 格差拡大社会 日本経済新聞出版社 2008年
- ⑲ バットナム・ハーバード大学教授著 哲学する民主主義 NTT 出版 2006年
- ⑳ 澤井安勇・NIRA 理事等編著 ソーシャル・ガバナンス 東洋経済 2004年
- ㉑ 佐々木毅・東京大学教授等編著 公共哲学 3・日本における公と私 東京大学出版会 2003年
- ㉒ 小関素明・立命館大学助教授等編著 新しい公共性 有斐閣 2003年
- ㉓ 山口定・立命館大学教授等編著 新しい公共性 有斐閣 2003年
- ㉔ 原口一博・元総務大臣著 地域主権改革宣言 ぎょうせい 2010年
- ㉕ 国土交通省国土計画局 「自立的地域の構築に関する研究会」報告書 2003年
- ㉖ 恩田守雄・流通科学大学教授著「(第二版) グローカル時代の地域づくり 学文社 2010年
- ㉗ ジェラード・デランティ・リヴァプール大学教授著 コミュニティ NTT 出版 2008年
- ㉘ 佐々木毅・東京大学教授等編著 公共哲学 7・中間集団が開く公共性 東京大学出版会 2003年
- ㉙ 河合明宣・放送大学教授著 地域の発展と産業 (財)放送大学教育振興会 2011年
- ㊀ 白石克考・イクレイ日本事務所(編) 持続可能な都市自治体づくりのためのガイドブック 公人の友社 2007年
- ㊁ 山脇直司・東京大学教授著 グローカル公共哲学 東京大学出版会 2008年
- ㊂ 佐々木毅・東京大学教授等編著 公共哲学 5 国家と人間と公共性 東京大学出版会 2002年
- ㊃ 佐々木毅・東京大学教授等編著 公共哲学 2 公と私の社会科学 東京大学出版会 2002年
- ㊄ 佐々木雅幸・大阪市立大学教授著 創造都市への挑戦 岩波書店 2004年
- ㊅ 大西隆・東京大学教授編著 広域計画と地域の持続性 学芸出版社 2010年
- ㊆ 林直樹・横浜国立大学大学院・産学連携研究員 撤退の農村計画 学芸出版社 2011年
- ㊇ 天川 晃・放送大学教授編著 自治体と政策 (財)放送大学教育振興会 2009年
- ㊈ 森田 朗・東京大学教授編著 新しい自治体の設計 1 有斐閣 2003年
- ㊉ 大西 隆・東京大学教授編著 新しい自治体の設計 2 有斐閣 2003年
- ㊊ 植田和弘・京都大学教授編著 新しい自治体の設計 3 有斐閣 2004年
- ㊋ 神野直彦・東京大学教授編著 新しい自治体の設計 2 有斐閣 2004年
- ㊌ 山崎丈夫著・愛知学泉大学教授 地域コミュニティ論 三訂版 自治体研究社 2009年
- ㊍ (財)東北産業活性化センター編 農商工連携のビジネスモデル 日本地域社会研究所 2009年
- ㊎ 日高昭夫・山梨学院大学教授著 ローカル・ガバナンスと政策手法 イマジン出版 2008年
- ㊏ 日高昭夫・山梨学院大学教授著 地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命 イマジン出版 2008年
- ㊐ 佐々木信夫・中央大学教授著 分権時代の政策づくりと行政責任 イマジン出版 2002年
- ㊑ 松下啓一・大阪国際大学教授著 政策法務のレッスン イマジン出版 2005年
- ㊒ 稲沢克裕・関西学院大学教授著 行政評価の導入と活用 イマジン出版 2008年
- ㊓ 国土審議会政策部会長期展望委員会 「国土の長期展望」中間とりまとめ概要 2011年2月
- ㊔ 地域経済研究会 人口減少下における地域経営について 国土交通省 2005年12月
- ㊕ 藻谷浩介・日本政策投資銀行参与 実測! ニッポンの地域力 日本経済新聞出版社 2007年9月
- ㊖ 加茂利男・立命館大学教授等著 現代政治学・第4版 有斐閣アルマ 2012年3月
- ㊗ 小野善康・大阪大学フェロー 成熟社会の経済学 岩波書店 2012年1月
- ㊘ 佐伯啓思・京都大学教授 反・幸福論 新潮新書 2012年1月
- ㊙ 中沢新一・明治大学野生の科学研究所所長 日本の大転換 集英社新書 2011年8月