

**今後の高齢化・人口減少社会における  
府・市町村のあり方研究会報告書**

**【概要版】**

**(案)**

**平成24年1月26日**

## 1. 京都府の高齢化・人口減少社会の状況と見通し

- ・ 国勢調査や人口推計では、高齢化・人口減少社会が進行する一方、世帯の細分化は進行。高齢者人口は、将来に渡って激増が続く地域、2020年頃をピークに横ばい若しくは減少が続く地域、今後減少が続く地域等の多様な状況が生じる見込み。
- ・ 農山村地域ではいわゆる「限界集落」が増加傾向にある一方、都市地域では子育て期等に居住した団塊世代の高齢化に伴う急激な高齢者人口の増加が、地域に様々な影響を及ぼす見込み。

## 2. 平成の合併を経た後の府内市町村における新たな課題 ～地域の目線から見た高齢化・人口減少社会の状況～

研究会では地域の実情を実地に把握して、高齢化・人口減少社会における地域課題を明らかにする取組をフィールドワーク調査により実施。

	地域の状況、課題等
地域の生活基盤	地域の暮らしや生業が高齢化と地域経済の衰退で成り立たなくなり、農山村地域を中心に買い物難民問題が顕在化。雇用や移動、流通、サービス機能の確保が重要であるが、住民主体の取組を制度が阻害している事例も見受けられ、地域と行政の意思疎通や連携の充実が求められる。
地域の雇用	地域産業の創出には、事業と地域の関わりを強めていくことが肝要であるが、地域産業を持続可能なものとするためには、そこに住まう人々のライフスタイル（半農半Xなど）や基幹産業を活かす取組（農商工連携など）等を踏まえた新たなチャレンジを下支えするしくみづくりが求められる。
農村集落の維持	いわゆる「限界集落」では、担い手不足が地域の持続可能性に大きな影響を与えている。課題対応の様々な取組が事業者の創意工夫を阻んできた面や地域の合意形成が不十分なために取組が停滞した事例があり、地域の自立を可能にする支援が求められる。
都市地域の高齢化	高齢者人口の急増が見込まれる中、集合住宅の建替え、インフラの維持整備、福祉や雇用など幅広い課題への対応を効果的に関連付けて進める必要があり、市町村だけでは対応しきれないケースには、 <u>組織横断的に</u> 知恵を結集したまちづくりが求められる。
広域連携	広域連携は、人件費や事務費の削減などの一定の財政効果や人材交流の活発化、取組の高度化等の成果が見られる一方、住民監視が行き届きにくいとの指摘や国・都道府県・市町村に屋上屋を架すとの指摘もあり、効率的・効果的な広域連携が必要である。
市町村合併	市町村合併から数年しか経過していない現時点では、課題に対応するための様々な取組は行われているものの、市町村合併の効果は未だ住民に実感されておらず、合併を評価する声は少ない状況であり、ニーズをしっかりと受け止めた取組が求められる。

### 3. 今後の府・市町村のあり方（方向性）

同じ地方行政を担う組織として、市町村と京都府がそれぞれの役割分担のもと連携を図りながら、地域課題の解決に向けた取組を進めることが求められている。

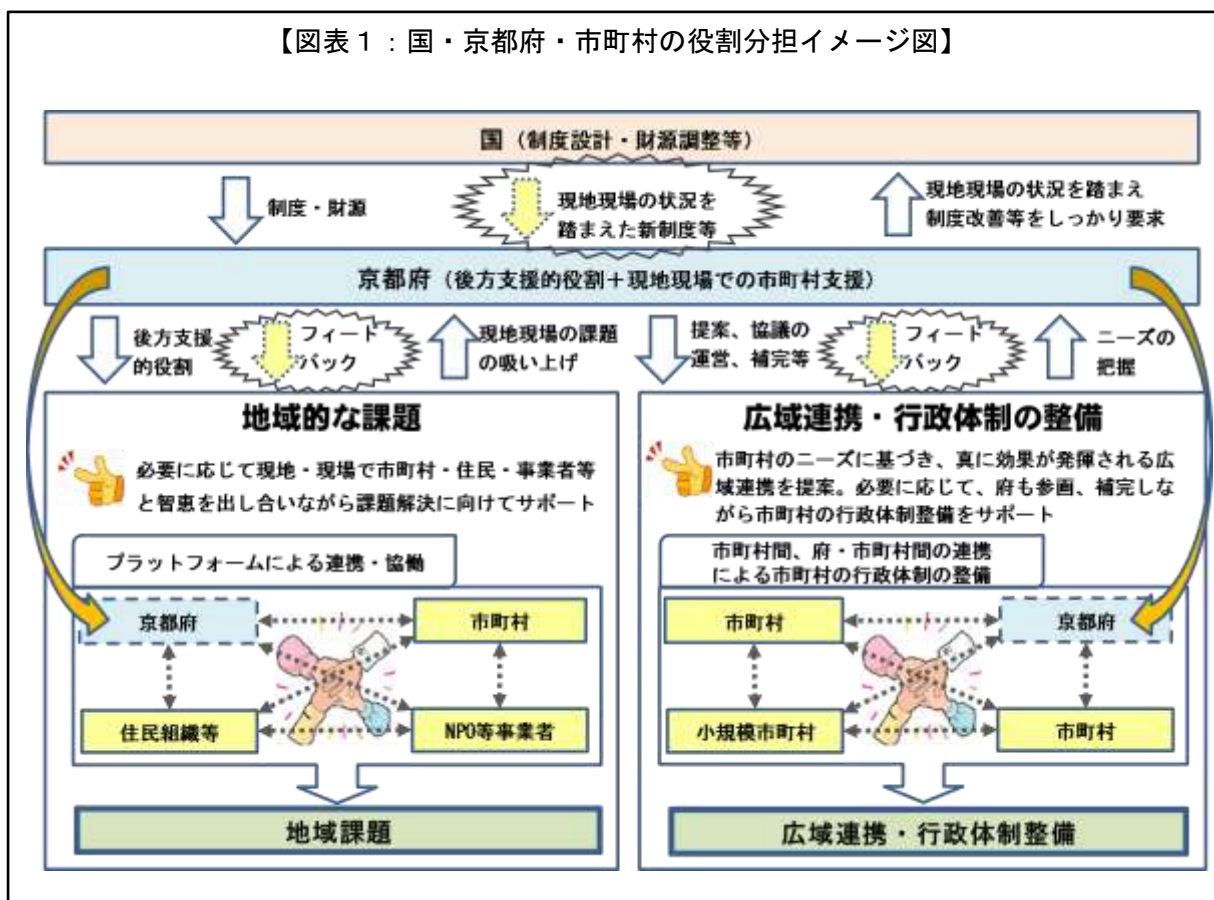
#### ◆ 市町村に求められること（役割の基本的な方向性）

- ・ 住民に最も身近な地方公共団体として、地域課題に主体的に対応（相互に補完しながら、出来る限り市町村間の連携によって対応）
- ・ 今後生じる様々な社会環境の変化に対応していくため、住民・事業者・京都府と智慧を出し合いながら、地域課題の解決に向けた体制づくりを進めていく

#### ◆ 京都府に求められること（役割の基本的な方向性）

- ・ 地域が担う公共的機能の役割の増大が今後見込まれる中、現地・現場の声をしっかり受け止め、国に対して制度の見直しや規制の緩和を求めていく
- ・ 国の対応が不十分な分野を京都府が地域性を踏まえて支援
- ・ 市町村だけで対応することは困難な課題等には、補完性・近接性の原理に配慮しながら、府が総合調整役を担うなど人的な関わりを深め、住民・事業者・市町村と智慧を出し合いながら、課題解決に向けて取り組む

【図表 1：国・京都府・市町村の役割分担イメージ図】



◆ 地域ごとの方向性

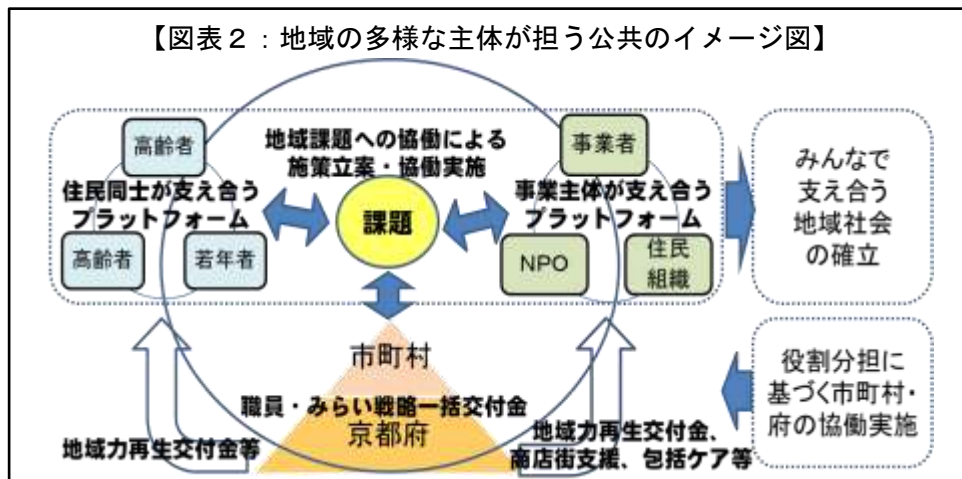
	市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
農山村地域	住民が取組を継続できるように、地域訪問等によるきめ細かなフォローアップなど住民と一緒に地域を支えていくことが求められている。	集落単位の対応が求められており、地域の状況に応じて人的支援を中心に生業や人口減少、高齢者、買い物問題等をパッケージした解決モデルの構築が求められる。
都市地域	低成長、人口減少・高齢化に対応した都市構造の転換を図るため、住民ニーズの把握と将来像の共有が不可欠であり、幅広い住民・事業者を多層的に巻き込んだプラットフォームの形成が強く求められている。	ニーズの集約と対応方策の確立が不可欠だが、市町村だけでは十分に対応できない課題もあるため、京都府が総合調整役を担い、高齢化・人口減少社会に備えた体制づくりに向けた先導役となることが求められている。
合併市町村	課題に対応するため様々な取組を進めているものの、住民の市町村合併に対する積極的な評価に繋がっておらず、 <u>ニーズをしっかりと受け止めるしくみづくりと協働の場づくり</u> が求められている。	<u>住民が市町村合併の効果を実感できるよう、当事者では気づきにくい点について第三者的視点から「気づき」を促しながら、合併市町村の課題解決を支援することが求められている。</u>

◆ 地域ごとの取組を進めるために～行政体制の整備～

市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
高齢化・人口減少の進行、地方分権改革の進展が見込まれる中、行財政体制の整備が不可欠であり <u>書類作成の住民サポート体制の構築や効率的な事務執行に向けた事務処理体制の見直し、共同化の検討</u> が求められる。	行政体制の抜本的な見直しが避けられない市町村も予想される中、データを活かしたアドバイスや取組方策の提案が必要であり、広域連携のメルクマールや協議の枠組みづくりを進めることが求められる。

◆ 多様な主体が地域を担うために地域へ求められること

- 住民自らが「これからの地域に何が必要で、そのためにはどうすれば良いのか」を話し合い、主体的な活動の展開や行政への提案が求められている。
- 地域活動は、高齢者世代が中心となるケースが多く、多様な経験を有する定年退職者の活躍が期待される一方、地域の持続可能性の確保や世代間格差を避ける観点からは、現役世代の住民が参加しやすい場づくりが求められている。
- 高齢化・人口減少社会の進行により、行政サービスの一部を地域が担うことも見込まれる中、行政だけが公共機能を担うのではなく、様々な分野で多様な主体が共助の精神で活動する「みんなで支え合う地域社会」の確立が求められる。



## 4. 具体的な京都モデル例

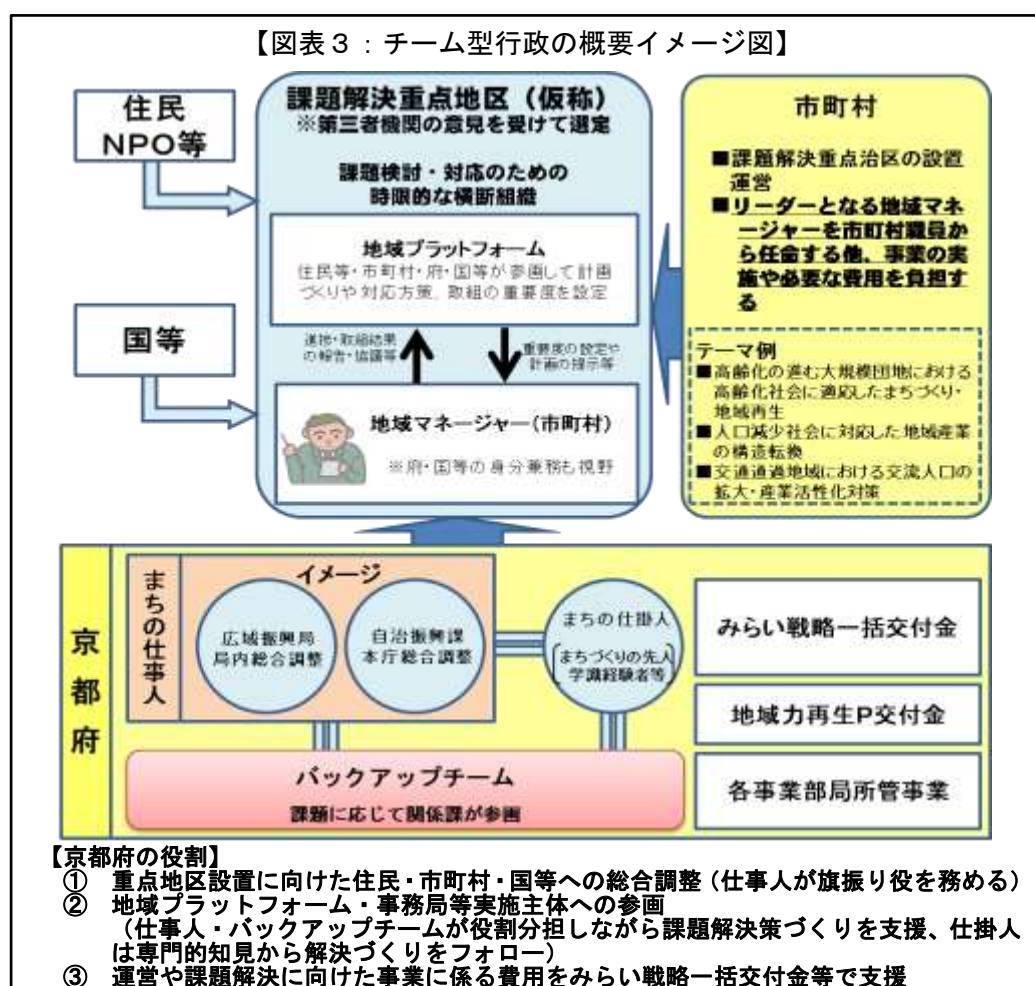
### ◆ 共に育む「命の里」事業～農山村地域の生活実態に寄り添う集落支援モデル～

- 基幹産業の農業や林業で十分な収入を獲得できない状況が、地域から人口の流出を招き、農山村地域の持続可能性に大きな影響を与えており、集落から地域や農業の活性化等の議論を起ししながら、地域の実態に寄り添った取組が求められている。
- このため、職員が「里の仕事人」として集落をきめ細かく訪問し、地域住民と協働して活動することで、住民と行政、住民同士の地域の絆を回復し、智慧を出し合い協働して農業基盤の整備から買物や交通などの生活維持支援までを一体的に取り組み、農山村地域が抱える課題解決モデルを構築する必要がある。

### ◆ チーム型行政の推進

#### ～急激に進む高齢化・人口減少に伴う都市部の課題解決に向けたモデル例～

- 課題が複数の分野や事業主体に及ぶために円滑に連携できていない事例が発生し、コーディネート機能の充実が不可欠となっている。
- このため、課題解決の枠組みづくりを進める地域プラットフォーム、実行力を担保する地域マネージャーを置いた地区を設け、住民・地域に寄り添った課題解決を図る仕組みをつくとともに、「まちの仕事人」等による総合調整等の人的支援、交付金等の財政支援により、継続した取組となるよう京都府が下支えしていく先導的モデルの構築が必要である。



## ◆ 強みを伸ばす、弱みを克服する「経営資源集中型」広域連携

### ～急激に進む高齢化・人口減少社会、地方分権社会への対応モデル例～

- ・ 高齢化・人口減少の進行により小規模市町村の自立的運営に支障を来すようなケースも今後想定される中で、府と市町村の権限・連携のあり方や事務配分の見直しについても、市町村のニーズや特性、事務処理の実情を踏まえながら、事務委託制度の大胆な運用による垂直補完や府参加型の広域連合等を含め、京都独自の事務処理方式の検討を進める必要がある。今後も柔軟かつ大胆な発想で、多様な広域連携の選択肢を検証しつつ、住民とともに市町村と京都府が一体となって地域課題の解決や住民福祉の向上、魅力ある市町村づくりを進めていくことが求められる。

## 5. 高齢化・人口減少社会に向けて

### ～智恵を出し、汗をかき、下支えする「京都府モデル」の推進を～

- ・ 研究会では、府内各地に見られる
  - ① 農山漁村地域における地域の担い手不足や移動手段の確保、地域経済の衰退
  - ② 都市地域における急激に進む高齢社会に適応した地域づくり、
  - ③ 合併市町村における住民と行政との距離感、等の様々な課題について現地調査を行い、地域の取組やご意見をお聞きした。
- ・ 今後、更なる高齢化・人口減少社会の進行によってこれらの課題は一層深刻になり容易には改善しないことが予想されるが、今後生じる様々な課題に行政が的確に対応していくためには、社会（高齢化・人口減少）、環境（エネルギー・資源）、経済（低成長・グローバル化）の制約を踏まえ、縦割り・横並び・前例踏襲の行政運営から脱却することが求められる。
- ・ 多様化・複雑化する課題に対して一律のルールや基準の枠にはめようとする従来型の補助行政や分野毎の縦割り（セクショナリズム）では対応しきれないことを認識し、前例や行政内部の事情に固執して行政が独善的に主導するのではなく、職員がしっかりと地域に足を運び、地域の歴史や成り立ちを学びながら、住民の意向や意欲を汲み取り、住民や地域事業者と智恵を出し合い、それぞれの地域の実態に寄り添った住民や事業者主体の取組を下支えすることこそが行政に求められている。
- ・ これらの取組が、府・市町村のあり方を見直しながら、高齢化・人口減少社会における先進的・モデル的事例として実践されるよう、強く期待するものである。

#### 委員一覧（順不同・敬称略）

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