

「地域づくり組織によるまちづくり」と
「市周辺部の交流拠点施設のあり方」に関する
政策提言書

福知山市議会

令和3年2月

はじめに

福知山市は、豊かな自然と文化、長年の取り組みによる生産・生活基盤の整備などを資源として、継続発展してきた。しかしながら、市周辺部においては特に著しい人口減少と高齢化の中で、住民の生活を支える基盤の後退が課題となっている。

産業建設委員会では、令和元年度から本市における「地域づくり組織によるまちづくりと、その活動の拠点となる交流拠点施設のあり方」を調査研究テーマの重点項目と位置づけ、執行部からの現状の報告を求めるとともに先進自治体への行政視察、さらには大江まちづくり住民協議会との出張委員会に取り組んできた。令和2年度においては新型コロナウイルス感染症の影響により行政視察については中止としたが、三和地域協議会との出張委員会を開催し地域の現状を把握した。

こうした経過と内容を踏まえ、今回は現在活動中の三和・夜久野・大江地域の地域づくり組織によるまちづくり及び市が今後あり方を検討中の4つの交流拠点施設に関する政策提言を行う。

1 調査研究の経過

(1) 委員会の開催

令和元年	9月17日	旧3町の指定管理施設のあり方検討にかかる調査報告を受けての現状報告について
令和元年	11月11日	行政視察（10月30～31日）の事後研修（意見交換）、旧3町の指定管理施設の現状と課題
令和元年	12月16日	大江まちづくり住民協議会等との出張委員会について
令和2年	1月31日	大江まちづくり住民協議会等との出張委員会について
令和2年	2月17日	大江まちづくり住民協議会等との出張委員会（2月10日）の事後研修（意見交換）
令和2年	4月27日	「ファームガーデンやくの」の利活用に係るサウンディング型市場調査の実施結果について
令和2年	9月15日	三和地域協議会との出張委員会（8月21日）の事後研修（意見交換）
令和2年	12月15日	政策提言案について
令和2年	12月18日	政策提言案について
令和3年	1月7日	政策提言案について
令和3年	1月21日	政策提言案について
令和3年	1月26日	政策提言案について

(2)行政視察

令和元年10月30日 岡山県新見市

「小さな拠点づくりについて（きらめき広場・哲西）」

令和元年10月31日 岡山県津山市

「あば村運営協議会と小さな拠点づくりについて」

(3)出張委員会

令和2年 2月10日 大江まちづくり住民協議会・大江観光株式会社

「地域づくり組織によるまちづくりと交流拠点施設のあり方について」

令和2年 8月21日 三和地域協議会

「三和地域協議会の活動と地域生活交通
～地域の存続と住民活動の活性化をめざして～」

2 福知山市における現状と課題

(1)地域づくり組織によるまちづくり

国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の予測では、出生率が回復しなければ50年後は今の43%まで人口が減少するとされている。農山村地域にあっては現在、人が居住している地域のうち、2050年までに無人化する地域が19%、50%以上人口減少する地域が44%、人口が増加する地域が2%とされている。社人研による将来人口推計によれば、本市の人口は2040年に69,098人となる。（図表1）

図表1 福知山市将来推計人口（平成30年3月30日公表）

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
総人数	78,935	77,420	75,610	73,707	71,521	69,098

注）2015年は国勢調査による実績値

我が国全体が、成長時代を経て成熟期を迎える中、市民ニーズの多様化・高度化が進み、今まで以上に安全性や快適性など、生活環境の質的向上や、地域資源を生かした新たな価値の創造が求められるなど、まちづくりの大きな転換点を迎えている。

本市においては、地方分権時代にふさわしい自立した自治体を構築するために、まちづくりを支える市民、市議会及び市の役割と責務、まちづくりへの市民の参画と協働のしくみ、市政運営のあり方などのまちづくりの仕組みに関する基本的なルールを定めた「福知山市自治基本条例」が平成30年4月より施行されている。同条例第26条では、「市民は、個性豊かな地域を作るため、一定のまとまりのある地域においてその地域の住民等により構成された、包括的な自治組織である地域づくり組織を設置することができる」と規定している。

令和2年12月31日現在の本市における地域づくり組織の設置状況は図表2のとおり

4組織となっている。

なお、総務省の統計調査によると、2019年度、5,236団体の地域づくり組織が全国で活動しており、設立の効果として、「地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかった課題に取り組むことができるようになった。地域コミュニティの活動がやりやすくなった」となっているが、その一方、活動上の課題としては「担い手の不足、リーダー人材の不足、当事者意識の不足、資金の不足」などが明らかとなっている。

本市においても地域住民の暮らしを守る活動の担い手としての「地域づくり組織」をどう発展させていくかが課題となっている。

図表2 福知山市の地域づくり組織（令和2年12月31日現在）

地域づくり組織名称	活動地域
三和地域協議会	三和町地域
夜久野みらいまちづくり協議会	夜久野町地域
大江まちづくり住民協議会	大江町地域
中六人部地域づくり協議会	中六人部地域

(2)市周辺部の交流拠点施設の設置目的と「第三者評価委員会の見直しの方向性」から見た課題

市周辺部（三和町、夜久野町、大江町）の交流拠点施設は、市町合併（平成18年1月1日）以前に設置された施設であり、市条例に定められた施設の設置目的は図表3のとおりである。

また、福知山市においては、市周辺部の交流拠点施設について、「指定管理施設のあり方見直し」の方向性を見出すため、福知山市指定管理者制度第三者評価委員会において検討が行われ、平成31年2月6日付で福知山市長あてに「福知山市指定管理施設のあり方検討にかかる調査報告」が提出されており、その内容は図表3のとおりであるが、各施設の条例による設置目的と「福知山市指定管理施設のあり方検討にかかる調査報告」の基本的な方向性には大きな隔たりがある。

過疎高齢化による人口減少が進む中であって、将来にわたって地域運営に資する施設として、その政策形成にあっては、福知山市議会基本条例 第8条（市長による政策等の形成過程の説明）、福知山市自治基本条例 第11条（情報共有）、第14条（説明責任）が履行され、住民自治に基づく市政運営が行われることが課題となっている。

図表3 交流拠点施設の市条例に定める設置目的と第三者評価委員会の見直しの方向性

	設置目的	第三者評価委員会の見直しの方向性
福知山市 三和荘	健康福祉のまちづくりの主体となる市民意識の高揚を図り、市勢の振興発展を期するため、並びに産業の振興、経営技術の修得、生涯教育の推進、社会福祉健康衛生の増進及びスポーツレクリエーション活動等地域開発の拠点施設として、市民のより豊かな社会生活を実現する。	条例を廃止、普通財産とした上で、引き続き、地域との連携を図りながら運営を行うために、特定非営利活動法人丹波・みわへの貸付を検討すべきと考えます。ただし、貸付に移行する前に、地元主体のNPO法人であることや近年の経営状況を鑑みて、経営改善に向けたビジョンの共有、利用者ニーズ分析等を踏まえて業務改善を行う必要があります。
福知山市 ファーム ガーデン やくの	農林業を基盤とした福知山市の産業文化の振興とふるさと体験を交流媒体とした学習及び修養の場とすることにより、農村と都市住民との交流の促進及び地域産業の振興と発展並びに住民福祉の向上を図る。	条例を廃止し、普通財産とした上で、複合施設全体を総合的にプロデュースして一体的な運営を行うために、資本力のある民間事業者へ貸付もしくは売却を検討すべきと考えます。ただし、民間事業者との調整に時間を要する場合等については、それらの課題解決のため、柔軟な対応を行い、利用者等に対して配慮が必要と考えます。
福知山市 大雲記念 館等	由良川流域の歴史、産業、文化等を活用した交流及び研修事業等の企画実施並びに農産物を活用した食産業の実践等を通じ、地域や社会を担う人材の育成及び産業おこしを推進し、福知山市の活性化に資する。	民間のノウハウを活かした自由度の高い運営形態とするため、条例を廃止し、普通財産とした上で貸付を検討すべきと考えます。 尚、大江山鬼瓦工房等については、文化的役割を担う施設も属しており、直営施設である「鬼の交流博物館」も含めた施設間連携等について精査し、適切な施設運営を検討すべきと考えます。
福知山市 大江山鬼 瓦工房等	大江山地域の歴史及び自然的資源を活用した農林業体験施設、観光関連施設として、都市住民に豊かな自然に親しむ機会を提供するとともに、農林業者に就業機会を提供し、所得の向上と地域の活性化を図るため、また、鬼瓦製作の技術者、後継者育成の実践及び鬼文化を内外に発信する拠点とする。	

3 調査研究内容

産業建設委員会では、次のとおり先進地への行政視察・出張委員会などの調査研究を行った。なお、夜久野みらいまちづくり協議会との出張委員会を予定していたが諸事情により実施できなかった。よって、夜久野地域の交流拠点の現状把握として、委員会における担当部署の報告をまとめた。

(1) 行政視察

岡山県新見市（令和元年10月30日）「NPOきらめき広場」

新見市を中心とする1市4町の合併過程において、きめ細かいサービスの低下が危惧され、行政に頼ったまちづくりに限界が来ることから、旧哲西町では、平成9年に新たな総合計画策定に向けた町民ニーズを把握するため、中学生以上を対象に住民アンケートを実施。その後、農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化（小さな拠点づくり）について、基本設計から実施設計に至るまで、住民を交えた60数回に及ぶ設計会議で検討し、2年9か月をかけて平成12年に整備構想をまとめている。小さな拠点施設「きらめき広場・哲西」を核としたまちづくりを進める目的で平成16年10月に特定非営利活動法人「NPOきらめき広場」が設立された。集まる人々の仲間意識や一体感を醸成し、相互扶助機能を再生することを目標としている。事務局担当理事には、前哲西町長が就任されている。

交通ネットワークとして、きらめき広場に発着する新見市中心部までの路線バス（2便/日）、（市営バス2路線4～5往復/日）。きらめき広場と集落を往復するデマンド型送迎バス（自宅に近い場所で乗り降りできる4エリア別に週1往復）。

岡山県津山市（令和元年10月31日）「あば村運営協議会」

あば地区は、急速な人口減少（平成17年合併時708人が平成27年563人）の中で、幼稚園が休園、小学校が閉校し、ガソリンスタンドも閉店、市役所の支所も出張所（職員5人）に縮小となった。そのような中、自治体としての村はなくなったが、新しい自治のかたちとして、「あば村宣言」（平成26年4月～）を行い、住民自治組織としての「あば村運営協議会」が高齢者の移動手段の確保をするための交通空白地有償運送事業やJAが運営をしていたガソリンスタンドの廃止をきっかけに住民出資（1人1000円）で合同会社を設立（住民アンケートでガソリン等の値段が高くなっても70%が存続希望）。

ガソリンスタンドを小さな拠点とした生活用品の販売・サロン・移動販売など地域生活の支援に取り組んでいる。また、小さな仕事づくりとして廃校になった小学校の特別教室を津山市が農産物加工所として整備する中、みそ・豆腐・餅の製造を行い販売している。

移住定住の促進では29世帯59人が移住している。（平成24年2月～31年3月）。

(2) 出張委員会

令和2年2月10日 大江まちづくり住民協議会・大江観光株式会社

令和2年8月21日 三和地域協議会

同協議会・株式会社の取り組みについて説明を受けるとともに、意見交換を行った。
主な内容は次の通りである。

大江まちづくり住民協議会・大江観光株式会社

①主な取り組み

- ・福祉施設への安価な弁当を配食、高齢者に配慮した工夫など地域に役立つため頑張っている。
- ・手長エビの養殖に数年前から取り組んだが順調ではない。由良川の良さを活用するため国や府の事業で進められないか。
- ・交流拠点施設の運営は草刈りなど自前で出来ることはやっている。大江駅の管理などは利益が望めない業務。会社全体のトータルでなんとか運営しているが赤字はやむを得ない。
- ・二瀬川の管理など地域のボランティアでやっている。地域一帯でどうするか頑張っているところを見てほしい。

②課題

地域の活性化

- ・中心市街地と周辺部は、まちづくり政策がちがう。それぞれの地域に目を向けた行政運営が必要である。

まちづくり組織の存続

- ・アンケート結果から若い人の参加が難しい。
- ・地元のために頑張ろうという人が少ない。
- ・役員の選出が出来ない地域もある。自分の生活との両立のため役員の負担を整理する必要がある。
- ・組織を存続するために財源は重要。一律減にすることなく住民に納得のいく説明責任が必要である。

人口減少

- ・農業耕作者の減少、地域行事に対する人の配置が困難になっている。
- ・80代の一人暮らしが10戸ある地域もある。空き家問題の解消も必要である。
- ・世帯数の減少や公民館がなくなり、敬老会や運動会の開催が困難になっている。

地域交通

- ・住民アンケートを行ったが事故の場合の補償や責任問題など不安要素がある。

交流拠点施設

- ・単に施設運営ということだけでなく、地域の観光、産業施策と一体とした政策の中で予算化すべきである。
- ・今後のあり方について2年間で方向性を出すということであるが、その間の協議の中身などプロセスについて、しっかりと地域住民と情報交換することで住民が参加できるように情報公開してほしい。

三和地域協議会

① 主な取り組み

- ・移住希望者に対して協議会として親身になって世話をしている。その結果、お試し住宅の入居希望も多いが川合の2戸だけでは不足したこともあった。三和に住みたいと思っている人を受け入れられるように増設も望む。
- ・移住希望者との事前マッチングをしっかりとやる必要がある。メリット・デメリットを伝え、三和それぞれの地域性・自治会ルールを提示している。移住者の先輩が経験に基づいたアドバイスを新規就農者に行っていることもミスマッチを抑制している。
- ・公共交通空白地有償運送「三和ひまわりライド」の実績は令和元年は月90回から100回あったが令和2年になってからは、コロナで半減、現在は60回から70回に戻ってきている。現在の会員は130人ぐらい。運送率は良く、運転者と利用者がお互い知り合いであり交流も生まれる。
- ・三和町のまちづくりのコンセプトは、安心して暮らせる町「健康福祉のまちづくり」である。その拠点施設として、スポーツ施設も備え他所からの利用により、交流ができるというコンセプトとして三和荘を建設した。ホテルではなくて風呂があって使いやすく食事もおいしいということで最初から評判が良かった。三和地域のアイデンティティとして拠り所となっている。それを守りたいと思っている。地域も支援が当たり前ではなくボランティアを組織して草刈りなど協力している。そのような中で、三和荘の重要性を再確認して住民も利用し守っていくことが大事であるという認識で進めている。地域には、地域で拠点とするもの、誇りとするものがある。旧三和町の時代から交流拠点としてまちづくりを進めて来て今がある。支所がなくなろうと地域協議会がなくなろうと、三和荘だけは守らなければいけないという強い思いで協議をしている。

② 課題

地域交通

- ・公共交通空白地有償運送において、運転者・利用者の重大事故が起こった時、協議会だけで支え切れると言い切れない。市の交通対策としてトータル的にカバーする手当てが必要である。住民組織ではカバーできないところの支援が必要である。
- ・敬老乗車券を「三和ひまわりライド」でも使えるようにしてほしい。
- ・住民組織が有償運送を行うためのハードルは赤字補填を市が負担する前提がある。公共交通の仕組みとしてしっかり位置づけが必要である。

移住定住

- ・事前のマッチングにおいて、三和でダメでも夜久野、大江地域ならという可能性もある。市として連携を取りながら取り組めたらいい。
- ・空き家改修だけでなく、地域も含めた仕事や移住手段など移住者の要望に応じた総合的な支援が必要である。

(3)夜久野地域交流拠点施設「ファームガーデンやくの」に関する現状把握

サウンディング型市場調査の実施

- ・令和元年9月5日に事業者説明会及び現地見学会を実施した。
- ・4事業者が参加し、活用アイデアの提案があったが、貸付料においては、整理事項となった。
- ※コロナの影響で地元の受け皿となるまちづくり協議会、連合自治会への説明に時間を要した。

公募型プロポーザル「農匠の郷やくの活性化事業」事業の募集

- ・令和2年7月15日から令和2年9月2日に事業者を募集したが応募者がなかった。
- ・サウンディング型市場調査では提案があったが、応募できなかった理由を分析して、2次募集に向けて準備を進める。
- ・「施設は一体として」としたが、今後整理が必要である。

今後に向けて

- ・令和3年3月末には、現在の指定管理者による施設管理運営が終了することとなる。現時点では、2次募集に向けて、土地・施設の部分活用など、当初の募集条件の見直しも含め検討していくとのことである。
- ・コロナ禍の厳しい社会状況の中ではあるが、住民と協働した協議のもと、地域活性化の拠点施設として存続できるように注視していく。

4 産業建設委員会における現状分析と今後の課題の検討

行政視察、出張委員会、各委員間の自由討議を踏まえて現状分析と今後の課題について詳細な検討を行った。主な意見と検討結果は次のとおりである。

(1)地域づくり組織によるまちづくり

①地域づくり組織の存続・発展と地域の活性化に関すること

- ・行政サービスが厳しくなる中、行政の適切な支援のもと地域協議会での積極的な取り組みが重要である。
- ・地域の状況や課題はそれぞれであるが、地域の存続のため、住民が一丸となり危機意識の共有が大切な要素となる。地域協議会のあり方や地域内分権の考えが重要である。
- ・地域協議会の事業採算は、過疎と高齢化の進む地域では一定の財政支援が必要である。
- ・福知山市自治基本条例における地域協議会についての研究が必要である。
- ・地域の存続は「事務局のやる気次第」との意気込みには学ぶべき点がある。
- ・市役所に頼むことがあってもよいが、そうすると実現までに果てしなく時間とお金がかかり、実現するかどうか不確定である。自分たちの身の丈に合った方法で安く早くシステ

ムを作り上げ提案した方が、地域住民のためになると宣言して実行している姿勢は重要である。

②地域を担う人材の確保と人材育成に関すること

- ・どのような活動をするにあたって、必要なことはリーダーシップの発揮できる人材を探し出すこと、育てること、信頼することである。
- ・地域づくり組織の役員候補が少ない中で、それぞれの立場で活力ある地域づくりに役員が奮闘されていることは重要である。
- ・三和への移住だけでなく、マッチングの可能性を市内に拡大して探っていく情報連携を希望されていたことは市政に生かすべきである。
- ・お試し住宅の増設は必要である。

③地域の交通移動手段に関すること

- ・「今後の高齢化社会において、個別輸送である自家用有償運送は、日常生活における移動手段確保の重要な手法の一つである」と決算審査委員会の市長答弁にもあったとおり、自家用車による交通を私的な交通でまとめてしまわないで、公共交通として位置付けるなど、公共性のある移動手段として認識していくことが必要である。
- ・「役所からの直接補助は、赤字補填を要望したい。また、運行の広域化や、運転手・利用者の事故などの補償システム整備に支援を求めたい。」との提案は重要である。
- ・過疎対策の要は「地域公共交通の要」と言い切られており、公共交通は地域の土台であることが再認識できた。

(2)市周辺部の交流拠点施設のあり方

①住民と協議した「今後のあり方検討」に関すること

- ・地域の振興という「公」の価値の大きさは、地域住民が地域にとってその施設がなくてはならないものとして、愛着を持っているかが大きい。交流拠点施設のあり方について、行政主導よりも住民協働で協議を進めるべきである。
- ・支所がなくなろうと、協議会がなくなろうと三和荘だけは守りたいという強い熱意に感銘を受けた。三和町の拠り所であり、アイデンティティを守るため、三和荘は何としてでも残してほしいとの強い要望がある。
- ・あり方検討会議の提言も含めて、会議は専門家ばかりで市民は入っていない。方向性が出てからでなく、経費節減もあるが、市民の意見も聞きながら市民サービスの向上施策を検討すべきである。
- ・施設のあり方に取り組んで行くには支所職員が2～3人かかってやらないと大変と考える。活動の拠点であるので、支所職員が減っている中で、苦労は多いが地元と協議しながら頑張ってもらいたい。
- ・住民組織と協議を行い、地域住民の総意に基づく地域づくり政策を練り上げる必要がある。

②地域の活性化に資する施設としての位置づけに関すること

- ・顔がわかる・顔が見える地域住民の支え合いの力をうまく引き出す仕組みが必要である。
- ・交流拠点施設の運営については、顧客満足度を上げる接客対応が必要である。
- ・交流拠点施設の継続発展には、経営上の課題のみならず、地域づくりや観光、産業施設と一体的な利活用の検討が必要となる。
- ・指定管理施設の食材に地元農産物を使って運営している。採算で判断するのではなく少し値段が高くてもこうした取り組みは地域を元気にすることなので大事にする必要がある。交流拠点施設とその運営母体は地域になくてはならない。どうしても守っていかなければならない。
- ・本市においても、現在ある公共施設の有効活用による住民参加の小さな拠点づくりのあり方について政策化を図る必要がある。

③施設存続・発展のための財源に関すること

- ・条例廃止を前提に起債が受けられるのか。長期的な視点で財政計画を立てる中で、あり方の検討をすべきである。
- ・交流拠点施設など公共施設は独立採算を考えると全部廃止しなければならないので、公共部門は独立採算のみで考えることはできない。市や府が予算をつけないと解決にならない。国や府の予算をどう獲得するのも行政手腕が問われる点である。

5 政策提言

(1) 地域づくり組織によるまちづくり

提言項目

- ① 地域づくり組織の持続や発展を地域の活性化のための市政の重点施策として位置付け支援すること。
- ② 地域の活動と、そのための人材確保及び人材育成を支援するため福知山市自治基本条例第26条をより具現化した「地域づくり組織条例」〈仮称〉を制定すること。
- ③ 住民組織による地域公共交通の運営の安定と安全運行のための支援を図ること。

具体的な施策展開

- ・国・府の補助金を積極的に活用する中で、市財政負担の軽減を図るとともに地域づくり組織の財源保障を行う。
- ・行政は、まちづくりに必要な情報を提供し、地域づくり組織の活動交流の促進と活動の共有を図り協働の土台作りに努めるとともに、人材育成講座などを実施する。
- ・「お試し住宅」などの増設も含め、移住者を呼び込む取り組みを地域づくり組織と連携して強化する。
- ・移住希望者とのマッチングを行なう場合には、各地域の地域づくり組織等が連携できる仕組みを作る。

- ・住民組織が行う公共交通空白地有償運送において、万一の事故に備えた補償制度を市の交通政策として確立する。
- ・敬老乗車券を住民組織が行う公共交通空白地有償運送においても使用できる制度設計を行う。
- ・日常生活圏である各地域の小さな拠点までの交通手段を確保するため公共交通空白地有償運送運行の広域化を検討する。

中長期的な視野と目標の明確化

地域づくり組織の増加を目的として、次期総合計画に位置付け目標を設定すること。ただし、住民の自発的な取り組みによるところが大きいため、短期的な成果を求めるものとはしないこと。

(2)市周辺部の交流拠点施設のあり方

提言項目

- ① 地域の活性化のため交流拠点施設のあり方については、市政の重点施策として位置付け支援すること。
- ② 自治基本条例や議会基本条例の規定に基づき、住民参加のもと合意形成を図りながら進めること。また、そのための情報公開と全庁的な連携に努めること。
- ③ 住民の意向に基づき、地域の活性化に資する施設としての設置目的を明確化すること。

具体的な施策展開

- ・国・府の補助金を積極的に活用する中で、市財政負担の軽減を図るとともに、交流拠点として継続するための財源保障を行う。
- ・施設のあり方検討については、経営改善を図るとともに、担当部署のみならず、各課と連携し地域づくりや観光、産業施設と一体化した検討を図る。
- ・各施設の今後の方向性については設置条例に揚げる目的と整合性を図るとともに、条例改正が必要となった場合には、適宜、情報公開と全庁的な連携に努めることで、地域住民との共有を図る。

中長期的な視野と目標の明確化

施設の運営管理については、最小の経費で最大の効果を発揮する中長期的な財政計画を策定すること。

6 おわりに

本市は、京阪神方面から150km圏内に位置し、交通アクセスも比較的整っている。アフターコロナの時代にあっては、行政と住民が協働する中で、地域交流施設など様々な地域資源を生かしたまちづくりが求められている。交流のあるまちは地域が元気である。元気なまちの源は、元気な地域住民である。元気な地域づくり組織を広げていくことを本市の重要施策として位置付けて取り組む必要がある。