

## &lt; 論文Ⅱ &gt;

# 京北町の京都市編入合併の検証 —住民意識調査と現地ヒアリングをもとにした平成の合併の実証研究

片野 直子

## 第 1 章 本論文の課題と研究対象

### 1 節 研究の背景と課題

京都市の中心部から紅葉で名高い高雄・梅ノ尾を通り、杉林ではの暗い山道をさらに北へ向かうと、右京区京北地域に到着する。市中心部から約 30 キロ、1 時間ほどのドライブである。古くから名高い木材の名産地であることを誇るように、丹念に手入れされた木々が連なっており、やわらかで端正な山並みを見せる。この地域は 2005 年に京都市右京区に編入されたが、それまでは北桑田郡に属する京北町という基礎自治体であった。本論文は、京北町の京都市への編入合併が、同地域の住民生活に何をもたらしたのかを明らかにし、平成の合併の実証研究を行うものである。

まず本論文で扱う平成の合併は、近年の地方制度改革の中で、どのような位置づけにあるのだろうか。2000 年に地方分権一括法が施行され、2004 年から「三位一体の改革」が行われたが、これは基幹的な税源移譲、国庫補助負担金の削減、地方交付税改革などの一連の改革を指す<sup>1</sup>。並行して、事務権限委譲の受け皿を作るために、基礎自治体の合併が推進された。地方交付税の削減が先行し、厳しい財政運営を迫られた小規模自治体を中心に、市町村合併特例法を根拠とした財政優遇措置目当ての合併が進んだ<sup>2</sup>。本論文ではこの一連の市町村合併運動を、「平成の合併」と呼ぶこととする。

国の方針を受けて京都府は 2000 年に市町村行財政調査会を設置し、府内市町村行財政の現状、合併や事務の共同化の効果、さらには合併の効果が阻害されないような府内市町村の組合せ試案などについての報告書が提出された<sup>3</sup>。府はこの報告を、市町村合併も含む地方行政体制整備に関する議論のたたき台として、本格的な府内市町村の合併指導に乗り出した。京都府南丹地域においては、新設合併により京丹波町と南丹市が誕生する一方、京都市に京北町が編入して、当初の府の想定と異なる形で決着をみた。

合併特例法はその後 2010 年までの時限立法として期間が延長され、1999 年 3 月時点で 3,232 を数えた市町村数は、2010 年 3 月には 1,730 まで減少した。総務省は目標としていた 1,000 には及ばなかったものの、合併は相当進捗したとして、同法の期限をもって合併運動を一区切りとしている。同省は『『平成の合併』について』の中で一連の合併運動を総括し、①住民サービス提供体制の強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化、⑤住民の街づくりに対する関心の高まり、を合併の効果としてあげている。

その一方で、中心から遠い地域において周辺化がおり、地域空洞化が進んでいるという、数々の報告がされている<sup>4</sup>。総務省も合併に対する評価が分かれていることを認め、合併後の問題点・課題も多く残されたとして、今後は市町村合併だけでなく、周辺自治体との広域連携や、都道府県の補完など、多様な手段を組み合わせ、さらなる「簡素で効率的な行政体制」への移行を目指すとしている。

しかし、特に小規模自治体の立場から、こうした効率化に根本的な疑問が投げかけられている。全国町村会は報告書の中で、合併による「行政効率化」は、サービス水準や、地域に合った行政運営で生じる効率性を犠牲にした、財政支出の縮小だったと批判している<sup>5</sup>。国の歳出削減のための、末端機構としての市町村再編は、明治・昭和の市町村合併から変わらぬ手法といえよう<sup>6</sup>。

また、合併の主たる目的は歳出削減を主たる手段にした財政手段の強化ではないという視点から、「合併の効果はそれを中心にして検証すべきでないし、人口小規模市町村財政のあり方を議論するにしても政府等にしがえれば、多くの重大な問題に直面するようになった」とし、その上で合併の評価にあたっては、周辺部も含めた地域経済・地域社会に与える多面的な影響を考慮しながら、中長期的、総合的な視点で評価する必要があるとの指摘もある<sup>7</sup>。

表 1－1 旧京北町と京都市の比較

|                  | 旧京北町                   | 京都市                    |
|------------------|------------------------|------------------------|
| 面積               | 217.68k m <sup>2</sup> | 610.22k m <sup>2</sup> |
| 人口（2005 年）       | 6,257 人                | 1,474,811 人            |
| 65 歳以上比率（2005 年） | 34.0%                  | 19.9%                  |
| 歳出総額(2004 年)     | 6,468,726 千円           | 667,538,062 千円         |
| 財政力指数（2004 年）    | 0.23                   | 0.67                   |

出所：人口、65 歳人口は『京都市京北町合併建設計画』（2005 年）より。歳出総額、財政力指数は総務省町村財政比較分析表より。

一方で、広域化した基礎自治体の中で、住民自治を担う組織として、町内会・自治会、地域のコミュニティ組織などの地域住民自治組織が注目されている<sup>8</sup>。合併に伴い政令指定都市となった新潟市や浜松市では、地方自治法に基づく地域自治区が新しく設置され、都市内分権の試みとして注目されている。詳しくは後の章で述べるが、住民自治活動に対する必要性が認識され、法的根拠が生まれた点は評価できる。過疎地域を含む複数市町村が合併した両市は、従来の大都市を中心とした政令指定都市と性格を異にしており、新たな都市の形が模索されているといえよう<sup>9</sup>。ただし、この地域自治制度は合併の「軟着陸」に用いられた側面があり、より身近な地域内で住民自治を行使する場となるかどうかは、個々の検討が必要である<sup>10</sup>。

以上から京北町の京都市編入を検証する意義を考えてみよう。まず京都市の単位で見ると、合併に伴う京北地域の行政や経済、社会の変化は、京都市全体から見ると明確に比較することができないようなウェイトであり、暮らしの変化や問題が表面化しにくい可能性があるという点が指摘できる。そのため本論文では、小規模自治体の住民の視点に近づいた合併評価を行うことを目指す。

さらに、この合併は従来の政令指定都市に過疎自治体が編入するという類似例が少ないものだが<sup>11</sup>、個別の問題を検討することで、過疎地域を含む基礎自治体としての大都市行政のありかたを問うことができる。そこから京都市の京北地域行政が、現在の地方自治においてどのように位置づけられるのかを考察したい。また広域化した政令指定都市内での行政と地域の連携や協働において、住民自治組織がどのような役割を担うかという点に関心を置き、前述の浜松市のケースと比較することで、問題を明確にしたい。以上の考察により、広域化した都市のみならず、総務省の想定する自治体間での広域連携や、指定都市市長会の求める「真の分権型社会」<sup>12</sup>について検証する際の一助になると考える。

## 2 節 調査研究の方法

京北町の 2004 年における財政規模は普通会計決算で約 64 億円、それに対して京都市の予算規模は 6,675 億円で、地下鉄・バスなど企業会計を合わせると 1 兆 6,500 億円あまり、京北町の予算規模はこの 1%にも満たない。さらに人口規模から見れば、京都市全体のおよそ 0.43%、京都市の 1 小学校区並みの地域である<sup>13</sup>（表 1－1）。右京区の一部となった京北地域に、町時代と比べてどれだけの財政支出が向けられているかは一元的に把握されていない。仮に京北地域における行政効率化や財政基盤強化などの効果を、京都市の財政から読み取ろうとしても、ほとんど変化が見られないということになる。そのため、本論文においては合併による財政的な効果についての分析は行わず、地域住民に対して直接意見を問い、多面的に合併効果を検証するという方法をとった。

そこで本論文を執筆するにあたって、行政サイドからは京都市文化市民局市民生活部地域づくり振興課、京都市右京区京北出張所、京都市京北農林業振興センターでヒアリングを行った。また（財）きょうと京北ふるさと公社、京北地域の自治会組織を取りまとめる京北自治振興会会長で株式会社銘木京都屋取締役の久保敏隆氏、振興会事務長の新井協一氏、さらに元京北町町議会議員の一原康男氏、元京北町町議会議員で NPO 法人ふるさと京北鉾杉塾元塾長の藤野真澄氏、にヒアリング調査を行った。これに加え 2010 年 10 月中に京北地域<sup>14</sup>内で、合併に伴う生活の変化に関わる住民意識調査を実施した。

## 3 節 論文の構成

本論文では、まず第 2 章において、現在の京北地域の姿を概観したうえで、明治・昭和の合併を経て京北町が形づくられるまでの歴史を見ていく。その上で京北地域の歴史や産業の分析と近隣市町村との関係、合併協議の変遷について明らかにし、なぜ京北町は京都府が推進した合併パターンでなく、京都市への編入合併を選んだのか、京北町・京都市双方の真意を考察する。

図 2-1 京北地域の地図（地域の境界は旧市町村界による）



出所：国土地理院電子国土基本図（地図情報）データ基盤地図情報、MANDARA 大正昭和東海・近畿地図データファイル(Ver.1.0)より作成。

第 3 章では、筆者が独自に実施した住民意識調査の分析を行う。合併時の評価と期待、行政サービスの変化に対する住民の考え、暮らしの変化や京都市との関係の変化、合併に対する現在の評価など、時系列的に住民意識を見ていくことで、住民が何を望んで合併に臨み、合併時の約束や期待は達成されたのかを明らかにしたい。

第 4 章では、京都市の合併建設計画・過疎地域自立促進計画を取り上げ、京北地域行政についてのスタンスを分析する。さらに出張所や自治振興会でのヒアリング調査結果を明らかにするとともに、3 章から導いた結論と合わせて考察し、浜松市における「クラスター型」都市制度と比較しながら、地域と住民生活に生じている変化と、広域化した京都市の地域行政と住民自治の方向性を検証する。

## 第 2 章 編入合併までの道のり

### 1 節 地域経済構造の分析 一山に関わる産業に支えられる町

#### 1-1 京北町の概要

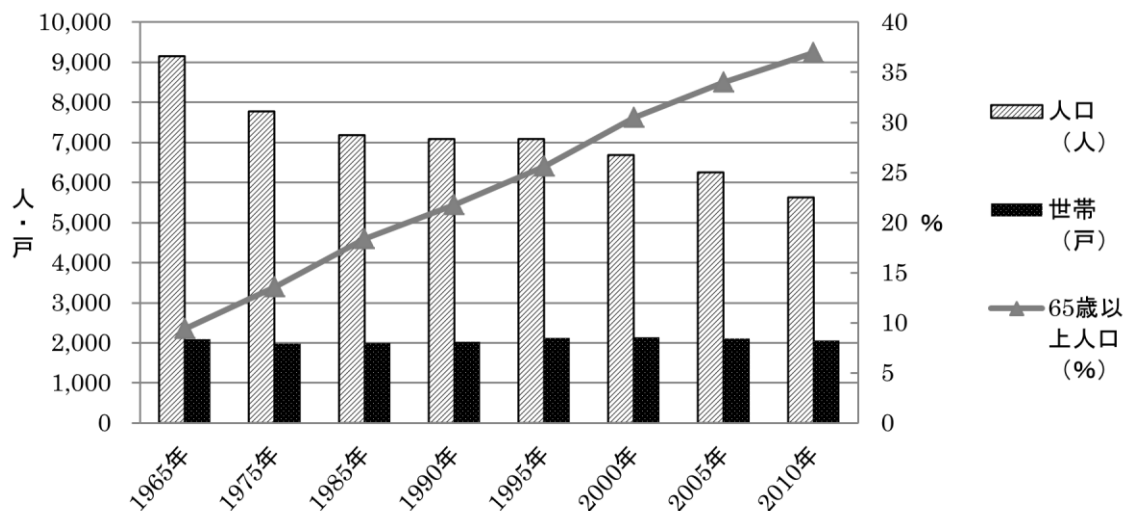
この章では、木材生産に支えられてきた京北地域の地

域経済を分析したうえで、町と住民自治活動が一体となって京都市編入合併へ進んだ背景を明らかにする。

京北地域は京都府中部に位置し、京都市右京区・北区・左京区、亀岡市、南丹市と接した地域である。総面積は 217.68k m<sup>2</sup>におよび、京都市面積の 30%以上を占めるが、そのうち 93%は山林である。京北地域は大きく 6 つの地域から構成され、それぞれの自治会が地域の自治活動の核となっているが、これは昭和の合併以前の旧町村単位で組織されたものである。地域の中心は京北合同庁舎、道の駅ウッディー京北、京北中学校などがあつまる周山地域(人口 1,385 人)である。他に山国(1,292 人)、弓削(1,716 人)、比較的人口規模の小さな黒田(329 人)、細野(451 人)、宇津(460 人)からなる<sup>15</sup>。

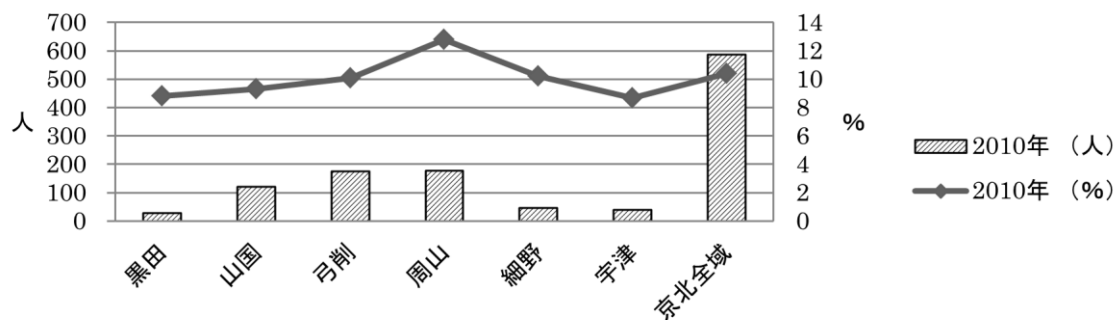
丹波高原の山々に囲まれた山間地域であり、内陸型の気候が森林の育成に適しているため、地域内の主要産業は、豊富な森林資源を活用した木材・林産物関連産業、米を中心とした農業であった<sup>16</sup>。南北にはしる国道 162 号線と、東西にはしる国道 477 号線が地域の幹線道路であるが、公共交通は少なく、急勾配できついカーブが多く、冬季には積雪もある<sup>17</sup>。

図2-2 京北地域の人口・世帯数・65歳以上人口の推移



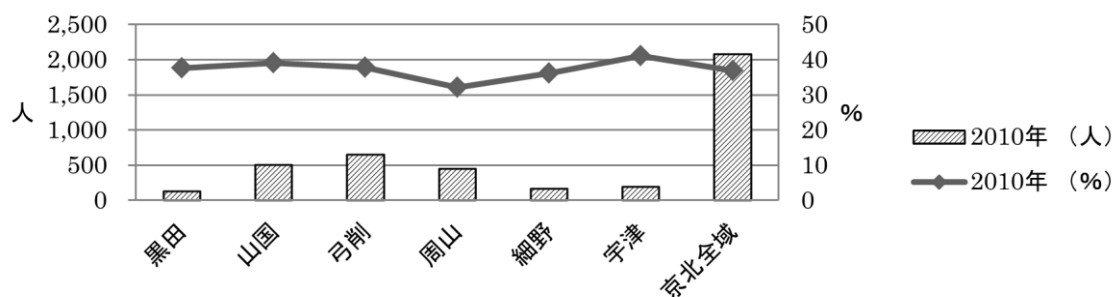
出所:国勢調査(～2010年)より作成。

図2-3 地域別 15歳未満人口比率



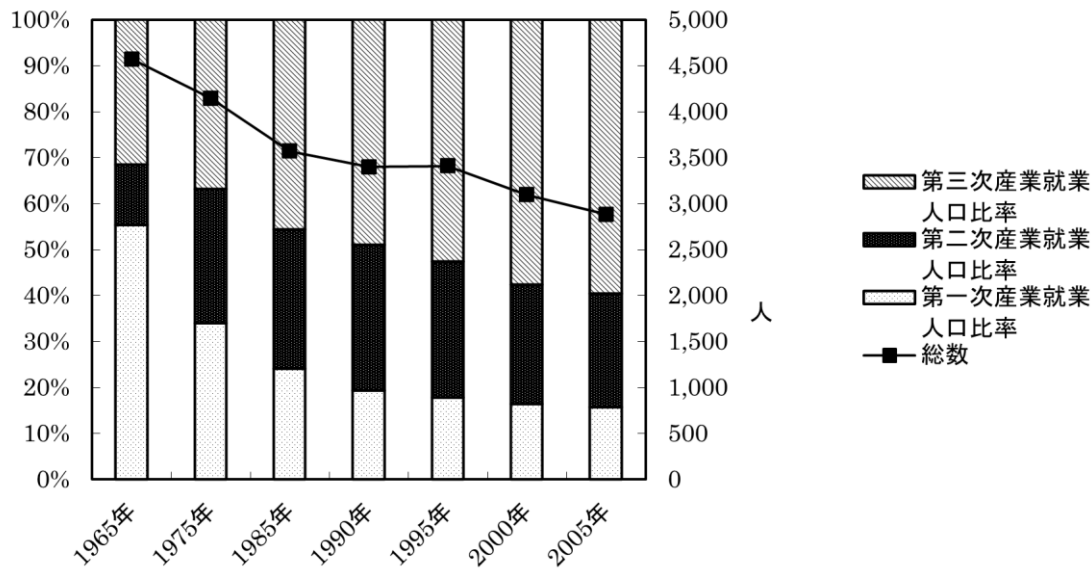
出所:国勢調査(2010年)より作成。

図2-4 地域別 65歳以上人口



出所:国勢調査(2010年)より作成。

図 2-5 産業別人口の動向



出所：「京都市過疎地域自立促進計画（平成 22 年度～27 年度）」より作成。

京北町の人口・世帯数は図 2-2 に見られるように、町発足時以来減少の一途をたどっている。これは農林業の後退によって労働力の都市部流出が続いたためで、特に 1965 年頃には 5 年間で 10%を超える人口減少率を示した。その後道路網の整備、企業の進出、中規模住宅団地の整備や U ターン等によって一時減少は鈍化した、1990 年ごろからは一貫して死亡が出生を上回る自然減が続いている。世帯数については増加が見られる年もあるが、一世帯あたりの人員は 1990 年では 3.52 人、2000 年の 3.12 人、2010 年 2.74 人と減少している。これは若年層の流出によって核家族化や高齢者のみの世帯、独居世帯が増加しているためである<sup>18</sup>。後に述べるが、林業を中心とした地域経済の落ち込みが、若者の定着を阻んでいるといえるだろう。

さらに図 2-3、図 2-4 から分かるように、この傾向は京北地域の中でも差が見られる。15 歳未満人口比率は周山が 12.8%と最も高く、65 歳以上人口は周山を除いて 35%以上となっており、周縁部の地区ほど少子化も高齢化も進んでいる。

町は 2001 年の「第四次京北町総合計画」で、2010 年の想定人口を 8,000 人とし、まちづくりの基本目標を具体的に示しており、京都市のベッドタウン的地位を高める道路網整備や、農林業振興が含まれていた。合併後も引き続き過疎地域指定を受けて対策が講じられているが、2010 年の人口は 2005 年と比べて 9.7%減少しているこ

とからも、過疎に歯止めがかかっていないことがわかる。特に若年人口の減少と高齢化が著しく<sup>19</sup>、2010 年における 65 歳以上人口は、右京区全体の 23.1%を大きく上回る 36.9%である。

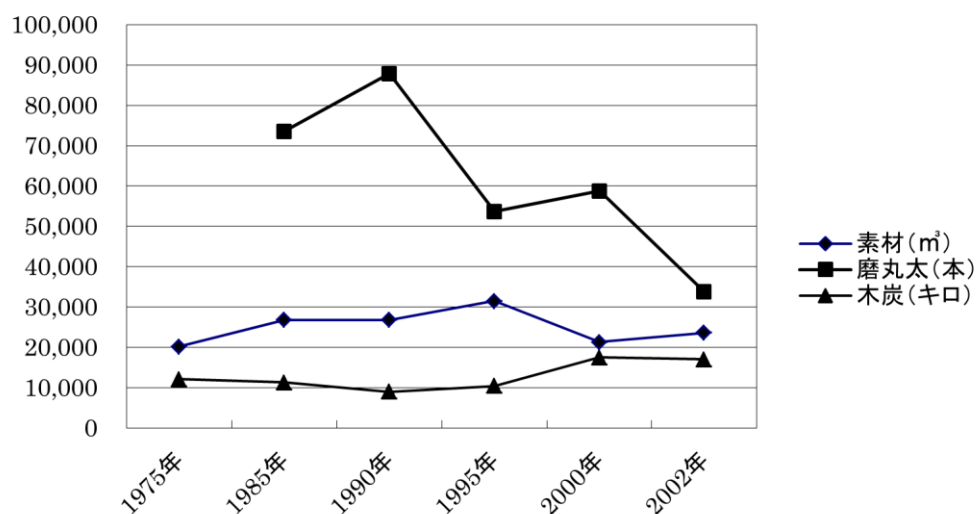
## 1-2 地域内産業<sup>20</sup>

前項では地域経済の基盤となる人口の動向を見たが、これは地域経済を支えている産業の構造変化と、密接な関係にあると考えられる。ここでは林業を中心に、地域内の産業構造がどのように変化していったかを考察する。

最初に地域内の就業者数を見てみよう。図 2-5 からは、林業と農業を主とした第一次産業就業者が、1980 年以降一貫して減少していることがわかる<sup>21</sup>。木材・木製品加工、繊維などの製造業と、建設業を中心とする第二次産業<sup>22</sup>の就業人口比を見ると、1990 年の 31%から 2005 年は 23.9%まで低下している。これは、比較的堅調な建設業に比べ、製造業の落ち込みが激しいためと考えられ、工業生産額は 1995 年をピークに、50 億円前後で推移している。

京北地域では豊かな林地と気象条件を活かし、スギ・ヒノキの素材生産、磨き丸太・桁丸太の北山丸太生産を高度に組み合わせた林業が営まれてきた。高度経済成長期の建築材需要増大によって、造林面積が 1960 年代にピークを迎える一方、林業就業人口の減少と労働賃金上昇によって収益性は低下した<sup>23</sup>。

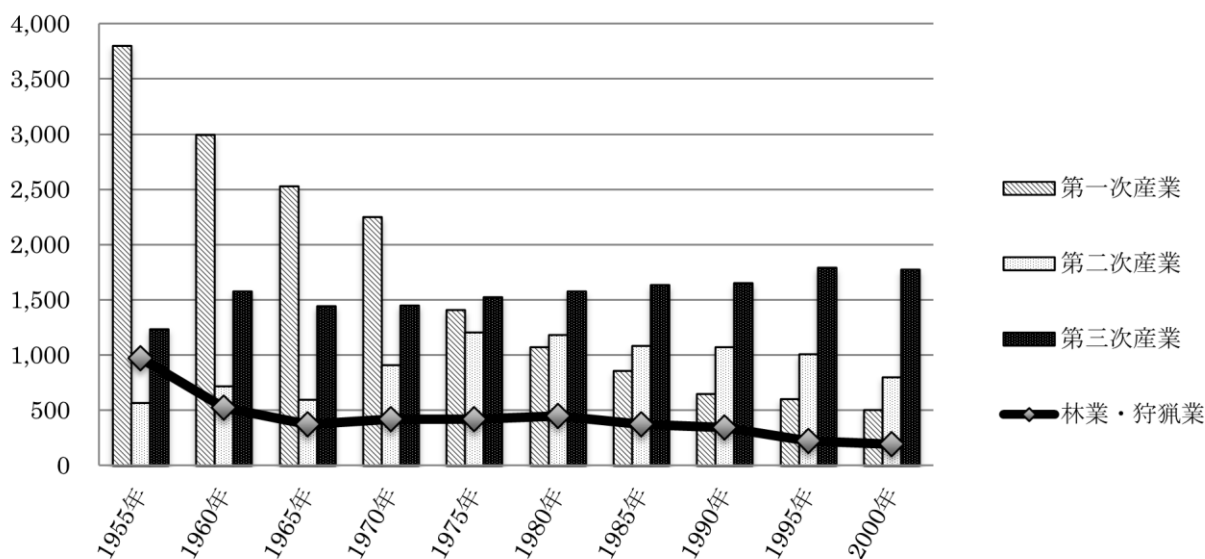
図 2-6 主要林産物生産実績



出所：『京北町統計書平成 15 年度版』より作成。

注：1975 年の磨き丸太は N/A。

図 2-7 産業別就業者数推移



出所：『京北町五十年史』565 ページ、林業労働者の推移より作成。

さらに生活スタイルの変化や外材の輸入増加により、日本の木材供給は輸入材中心となり、国内木材価格低下にかかわらず、需要量が減少し、造林面積・生産量ともに減少してきた<sup>24</sup>。図 2-6 は、1975 年以降の京北地域の林産物の生産実績を示している。磨丸太の後退が特に顕著であるが、これはバブル景気の間、一時的に高級工芸品的性格をもつ磨丸太の需要が増加したものの、その後は需要が激減したためである。1988 年のピーク時には年間 7 万 6 千本の磨丸太が生産されていたが、2003 年に

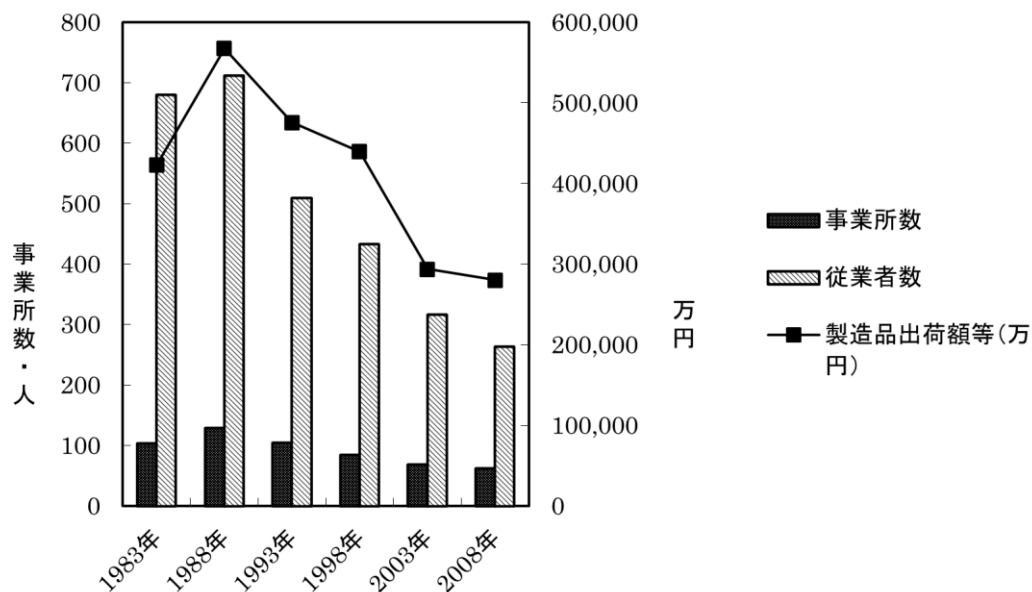
は約 4 分の 1 となる 2 万本まで減少した。さらに 1997 年ごろから、特に激しい木材価格の低下が見られている<sup>25</sup>。北桑木材センターで取引されている素材（スギ・ヒノキ・マツ合計）の平均単価は、1995 年の 1 m³ 約 4 万 2 千円から、年間 2 割のペースで低落して、2003 年には 2 万 7 千円となっている。また京北銘木生産で扱う磨丸太は、1988 年の 1 本 2 万円から 2003 年の 5 千円 7 百円にまで価格が下落した<sup>26</sup>。

表 2-1 業種別事業所の推移

| 分類 \ 業種  | 1980年 | 1987年 | 1997年 | 2002年 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 食料品      | 2     | 1     | 2     | 2     |
| 繊維       | 19    | 14    | 5     | 2     |
| 衣服       | 2     | 1     | 1     | -     |
| 木材・木製品   | 78    | 23    | 21    | 14    |
| パルプ・紙    | 1     | 1     | -     | -     |
| 家具・装備品   | 3     | -     | 1     | 1     |
| 出版・印刷    | 1     | -     | -     | -     |
| プラスチック製品 | -     | -     | 1     | 1     |
| 窯業・土石    | 1     | 1     | 1     | 1     |
| 金属製品     | 2     | -     | -     | -     |
| 一般機械     | 1     | -     | 1     | -     |
| 電気機械     | 1     | -     | 1     | 1     |
| その他      | 4     | 1     | 2     | 1     |
| 計        | 115   | 42    | 36    | 23    |

出所：『京北町五十年史』603 ページ、業種別事業所数の推移より作成。

図 2-8 製造業の推移



出所：「京都市過疎地域自立促進計画」、『京北町統計書平成 15 年度版』より作成。

1979 年に行われた林業家へのアンケートは、林家の中でも農業や工場労働を主業とする者が多く、山に関わる仕事（育林業、伐出業、木材販売製材、山林労働）を主業とする割合は 38%に留まることを示している。また、ほとんどの林家が磨丸太育林に関わりを持っており、磨丸太生産の安定性が林業経営の要であった<sup>27</sup>。林業就業者と一次産業就業者の急速な減少から、林業と農業の兼業という典型的な就業スタイルが廃れていったことがわかる（図 2-7）。「山不況」の深刻化が他産業に波及し

て地域経済を低迷させ、農林業に代わる中心産業がない地域内での就業機会がますます減っていることが予想される。

当地は古くから木材加工や製材に関係した製造業も発達しており、この分野にも林業の盛衰が強く影響している。業種別事業所の推移（表 2-1）では、地域内で木材・木製品加工業が大きな比重を占めていたが、急激に衰退してきたことがわかる。製造品出荷額等、事業所数、従業者数の推移（図 2-8）より、1988 年に見られる各

項目の増加は、バブル景気の影響で高級木材製品需要が一時的に高まったことを反映している。2008年の製造品出荷額は約28億円、事業所数は129となっているが、これは88年の2分の1以下程度である。従業者数の変化はより激しく、712人から60%以上減少して264人になっている。

以上から考察できるのは、山に関わる職業が地域の中心的存在であり、バブル期を除いて一貫した林業の衰退が他の地域内産業に波及、京北に住み続ける機会とインセンティブを失った若者が域外へ流出し、過疎化が進んだということである。これに加えて、京北町は町制の施行以来、国道162号線を整備することに積極的であった<sup>28</sup>。京都市のベッドタウン的役割を向上させ、町の人口減少に歯止めをかけようとしていたためであるが、本来の狙いと裏腹に、京都市へのヒトとカネの流出を促してきたと考えられる<sup>29</sup>。

以下の節では山に関わる産業の低迷とともに、町と住民がどのような道を歩み、なぜ編入合併という決断を下したのか、歴史的な経緯をふまえて明らかにしたい。

## 2節 編入合併までの経緯 一住民自治活動に着目して

前節での考察からは、基幹産業の衰退と共に京都市依存を強めてきた町の姿がうかがえたが、ここでは京北地域の歴史をたどることで、異なる側面を掘り起こす。その上で編入合併に進んだ経緯を明らかにしていきたい。

### 2-1 京北地域の歴史

京北地域は、平安遷都以降明治に至るまで、山国を中心として禁裏御料地であり、御所造営の木材の主要な供給地となった。木材の多くは桂川水系を利用して京都の嵯峨や梅津まで筏で運び、そこから都まで陸運で運搬していた。古の時代から、大都市に隣接した地理条件と木の発育に適した気候を活かして、地域が発達してきたといえよう。皇室とゆかりの深い土地であるため、木材だけでなくちまき・餅・鮎・釣瓶・鹽などの産物も貢納していた<sup>30</sup>。光厳天皇開山の寺や天皇御陵も点在し、戦国時代の領主制や江戸幕府の統治を経ても、天皇の土地・民であるという意識と誇りが受け継がれてきた。この気質は明治維新の山国隊へ引き継がれているだけでなく、現在でも「山国さきがけフェスタ」を通して地域の人たちに根付いている<sup>31</sup>。

明治に入ってから行政區画が制定されて桑田郡が発足し、1890年の町村制施行で宇津村、周山村（1943年に周山町に移行）、山国村、黒田村、弓削村、細野村、神吉村の7村が発足した。第二次大戦後の諸改革が進む中では、1948年頃から北桑田南部7町村で様々な組み合わせの合併が論じられたが、いずれも具体的進展はなかった。しかし、1953年に国が合併促進法を制定すると、合併の機運が一気に高まり合併促進委員会が設置された。

ここで京都市に隣接する黒田村・細野村が京都市への編入を望み、他の町村も一緒になって京都市編入の陳情を行うが、「時期尚早の故」から断られてしまう。

結局昭和の合併では、55年に八木町に編入した神吉村以外の6町村から京北町が発足、5村が合併して発足した隣の美山町とともに北桑田郡を形成する。また57年には左京区久多町の中にある黒田地区の飛び地、広河原が京都市左京区に編入され町域が確定した。

ここで注目したいのは、昭和の合併の際に統合された後も、6町村は自治会として地域の住民をまとめる力を持ち続けたことだ。弓削自治会発行『20年のあゆみ』によれば、1956年には旧弓削村の「大弓削建設計画」を引き継ぎ、診療所の病院昇格（現京北病院）に多額の資金を投入している（本館の建設費用として、国庫補助344万円、町起債150万円、弓削自治会支出716万円）。同年の弓削自治会財産区（朝日山）における立木売上収益は、1,133万円であり、町の歳入の約5分の1に等しい（この他にも弓削小学校の改築、小学校プール、弓削会館改築などに資金拠出）。この時期の自治会が、立木や土地の売却で築いた財産を背景に高い自立性を持ち、地域の社会資本整備を積極的に陳情していたことがわかる<sup>32</sup>。

しかし強固な財政基盤は木材価格の低落とともに崩れ、現在の自治会収入のほとんどは、各世帯から集める会費で支えられている。それでも自治会活動は活発で、運動会・敬老会などの行事や公民館を中心とした文化活動の担い手であり続け、近年は町と一体となって地域おこしも進めていた。一例としては、農協廃止後の跡地利用があげられる。2000年に京北町農協が合併・再編され、町内5つの農協支店の廃止が決定、地域振興と跡地利用が大きな課題となった。これを受けて町当局が支店の建物を一括して買い上げ、各地域の自治会中心に運営方針を検討したところ、黒田地区では地域のコンビニ的役割と、特産物の販売などを行う「有限会社おーらい黒田屋」、山国地区では納豆もちなど地元産品を扱う「山国さきがけセンター」が設立され、95年から続く「山国さきがけフェスタ」と共に住民主体の地域振興の核となっている<sup>33</sup>。さらに弓削支店跡には町が中心となって、京北地域の農林業活性化と、地域の生活支援拠点として「財団法人きょうと京北ふるさと公社」を立ち上げている。

現在でも自治会長は「村長さん」のような存在であるといいい<sup>34</sup>、町が広域の行政サービスを担う一方、各自治会が20～60軒ごとの町内会をまとめ、地域の意思決定・実働を担う仕組みを構築してきたことがわかる。そして、町がイニシアティブをとる場合でも、町行政と住民との物理的・心理的距離が近く、自治会との協働が比較的容易だったことが推察される。合併により、住民自治組織がどのように変化しているかは、第4章において詳述する。

### 2-2 府の合併運動

京都府南丹地域における合併への取り組みは、2000 年からの府の主導により始まる。2001 年には亀岡市、北桑田郡、船井郡の各市町長と京都府亀岡・京北・園部地方振興局長で構成される、「中部地域行政改革推進会議」が設置された。2002 年 5 月には北桑田・船井郡 8 町で分科会を設置することに合意、亀岡を除いた町村で合併に向け本格的に動くかに見えた。

しかし町が 4 月～5 月にかけて住民懇談会を開催し、4 つの合併組み合わせ試案を提示するとともに、住民に市町村合併の背景や町の財政状況を説明して意見を求めたところ、6 月 10 日～14 日の間に、6 地域の自治会と住民有志からなる、「京都市と合併を望む会」により合併要望書が提出された。この要望書は実に有権者の 81.1%もの署名を集めたもので、これを町は住民の総意と受け止め、町議会の合併研究委員会は「大規模自治体との合併が有利」との報告を行った<sup>35</sup>。これを受けて町長は 11 月には京都市長に編入合併を求める要望書を提出し、8 町合併構想からは離脱、京都市長も申し入れから 2 週間後の市会定例会で、合併特例法の期限までの合併を前向きに考える旨を明らかにした<sup>36</sup>。その後 2003 年に合併協議会が設置されて事務レベルの話し合いが進み、京北町は 2005 年 4 月 1 日をもって京都市右京区に編入された。

政令指定都市と道府県は、制度上「二重行政」と言われ、府にとって、整備を進めてきた土地が<sup>37</sup>、ほとんど権限の及ばない政令市に編入するのは望ましいことではなかった。ごみ処理や消防など、一部事務組合による船井・北桑田郡との共同業務の扱いも課題であり<sup>38</sup>、政令市への移行にともなう行政サービスの低下<sup>39</sup>、地域の空洞化の懸念も内外から指摘されていた。以上の理由のために、京北町が京都市に対して編入の要望書を提出した際に、周辺町村と府は強い抵抗感を示した<sup>40</sup>。

### 2-3 編入合併が進んだ理由

府の反対姿勢にもかかわらずこの編入合併が進められたのは、①町発足時から京都市重視の施策をとってきた町の方針、②8 割以上の住民の賛成、③京都市に大きなデメリットがなかったこと、という三点の要因によると考えられる。

まず一点目の京北町の方針についてであるが、2002 年の 4 月～5 月に行われた住民説明会において、町は地方分権と少子高齢化に対応できる行政体制の充実を理由に、市町村合併の必要性を説いた。合併しなければ補助金や地方交付税の縮小が予想され、住民負担の増大や行政サービス低下が懸念されるとしたのだ。当時京北町の歳入は交付税や補助金に依存しており、2003 年普通会計決算で、自主財源としての町税は 11.1%、財政力指数は過疎地域の要件である 0.42 を大きく下回る 0.23 であった<sup>41</sup>。この財政状況に加え、人材不足・過疎化に対する危機感

が強調された。その中で京都市とは「就労・就学で町からの流出が最も大きく、経済的な依存度も最も高い」<sup>42</sup>としており、地域的なつながりの強さが示されている。

また町制への移行後間もない時期から、京都市との関係性を重視する方針が、町の基本計画に掲げられていたことからわかるように<sup>43</sup>、昭和の合併で果たせなかった京都市編入を志向する歴史的経緯もあったと見られる。これに加えて指摘できるのは、政治的な背景である。園部町は元衆議院議員野中広務氏の地元であり、弟が町長を務めるなど、特定の政治勢力が非常に強い。この「野中ファミリー支配」を町指導部が嫌い、南丹地域の合併がまとまらなかったというものだ<sup>44</sup>。このような状況において、町長が強力なリーダーシップをとった結果として、京都市への合併を積極的にすすめる町の方針があった、と見てよいだろう<sup>45</sup>。

二点目には、住民の圧倒的な支持があった。住民の合併要望運動については前述したが、合併を危ぶむ声がなかった訳ではない。「市町村合併を考える住民懇談会」は、12 回開催され、京都市への編入を望む声と、同じ悩みを共有する町村との合併を望む声が共存していた<sup>46</sup>。

また、共産党議員団は議会報告（2003 年 9 月）として通称「ジャンボビラ」を配布した。これは合併に伴って予想される暮らしの変化、京都市の財政状況から合併に対する警鐘を鳴らし、京都市・京北町合併問題研究会調査報告書の内容、議会での理事者答弁などに対する疑念を告発したものだった<sup>47</sup>。しかしなんとといっても、「住民総意」の編入合併であるという事実があったため、この動きによって町内の世論が変わることはなかった。

このような京北町側の動きに対して、京都市はどのように反応したのだろうか。これが三点目の理由となる。京都市は編入合併の要望書が提出された際、「京北町住民にとって編入合併が長年の願いだったと考え・・・(中略)・・・『京北住民の総意』として厳粛にうけとめる」とし、「大きなメリットは最初から期待していない。町長や町民の純粋な思いに動かされた」としている<sup>48</sup>。

しかし、既に基盤整備の遅れる山間地域を抱えている京都市にとって、3 分の 1 近い面積のうち 9 割が山林である地域が新たに編入するのが、単なるお荷物ではなかったことには理由がある。第一に地球温暖化防止会議開催地として、「環境共生都市」を掲げる京都市には、京北地域の山林が重要な意味を持つ。第二に京北地域は国や府の補助金で基盤整備が進められてきたために、他の山間地域に比べて大きな公共事業が要らない。それに加え合併に関わる財政措置や過疎地域指定によって、京北と接する市北部山間地域の、一体的な整備が進められるという点である。

表 3－1 各地域の配布数と回答状況

| 地域      | 地域別世帯数 | 京北地域に占める世帯割合 | 地域別配布数 | 配布数全体に占める割合 | 配布数が地域内世帯に占める割合 | 地域別回答数 | 回答数全体に占める割合 | 回答率   |
|---------|--------|--------------|--------|-------------|-----------------|--------|-------------|-------|
| 黒田      | 139    | 6.6          | 17     | 7.8         | 12.2            | 5      | 5.8         | 29.41 |
| 山国      | 505    | 23.8         | 45     | 20.7        | 8.9             | 19     | 22.1        | 42.22 |
| 弓削      | 609    | 28.7         | 64     | 29.5        | 10.5            | 24     | 27.9        | 37.50 |
| 周山      | 536    | 25.3         | 60     | 27.6        | 11.2            | 21     | 24.4        | 35.00 |
| 細野      | 156    | 7.4          | 14     | 6.5         | 9               | 8      | 9.3         | 57.14 |
| 宇津      | 175    | 8.3          | 17     | 7.8         | 9.7             | 7      | 8.1         | 41.18 |
| 不明      |        |              |        |             |                 | 2      | 2.3         |       |
| 総数/京北全体 | 2120   | 100          | 217    | 100         | 10.2            | 86     | 100.0       | 39.63 |

出所：2010 年 4 月の推計人口より作成。

いずれにせよ財政規模を比べると、京北町の財政規模はわずか京都市の 0.83%、人口は一小学校区程度であることから、京北町の編入には大きなメリットもないがとりたててデメリットにもならず、断る理由がない、というのが市や議員の大方の見解であったようだ<sup>49</sup>。

### 3 節 小括

地域の政治経済構造の分析により、林業の低迷と他産業への波及が、地域内での就業を困難にし、人口減少と都市への依存が加速したこと、昭和の合併の段階から、町の存続のためには京都市への経済的な結び付きを強めることが必要という考えが根強く存在し、少子化・高齢化が進む中で、京都市との合併の主な根拠になったことがわかった。平成の合併には国・府の意向が強力に働いていたとはいえ、町長や町有力者の先導と、多数の住民の賛成が、京都市との合併の根底にあったと考えられる。

一方で昭和の合併前の旧町村が、地域のコミュニティとして根付いており、財産区からの収益を財源として、住民福祉の向上、地域振興が活発であったことや、近年でも自治会が自立的に活動しており、地域おこしの分野では町と歩を合わせた取り組みがあったことも明らかとなった。

## 第 3 章 住民意識調査の分析

この章では 2010 年 10 月中に、京北地域で行った住民意識調査の結果を分析する。はじめに調査の概要と回答者の属性を述べ、調査票の設問に従い項目ごとに分析していく。

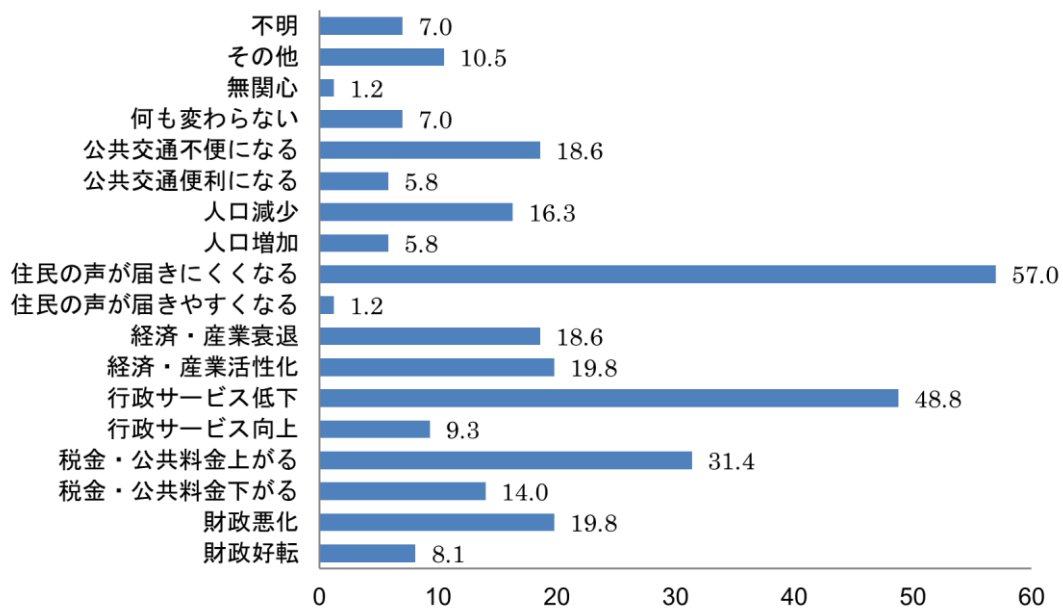
### 1 節 調査の手法と回答者の属性

まず調査の概要を述べる。今回の調査にあたって調査票の配布は、市民新聞など広報物を配布するのにあわせ、各地域の市政協力員の方々にお願いした。京北地域では、6 つの旧町村単位の自治会が地域をとりまとめており、この自治会が自治振興会の支部でもある。自治振興会加入率は 87.3%であるが、非加入世帯は福祉施設入所、または市部から最近引っ越してきた新住民の世帯が多い<sup>50</sup>。またこの 6 地域の中で、さらに小地域に分かれ、各地域を担当する市政協力員の方々が、広報物の配布を行っている<sup>51</sup>。

そこで、自治会単位の地域における戸数：京北地域全体の戸数＝自治会内小地域での調査票配布数：全調査票配布数、となるような小地域を選び、広報物とともに配布してもらった。回収は郵送で行い、10 月 9 日から配布開始、締め切りを 10 月末日とした。調査票の配布数は 217 で、京北地域内の世帯の約 10%である。回収できたのは 86 通で、全体の回答率は 39.6%であった。表 3－1 に各地域の配布状況と回答率を示す。

回答者の属性を見ると、男性が 64%、女性が 32.6%となっており、推計人口からみた人口構成（男性 47%、女性 52%）と比べると、男性の回答者が多い。また年齢別に見ると一番多いのが 60 歳代で 33.7%、ついで 50 歳代の 27.9 %、70 歳代の 18.7%であった。65 歳以上の回答者割合は 43.1%で、これも推計人口の 34.8%を上回っている。実際の人口構成と比較すると、高齢者と男性に回答者の構成が偏っており、この点に留意しておく必要がある。

図3-1 合併前の予想(%) n=86



家族構成を見ていくと、53.5%が一人暮らしか夫婦のみの世帯である。これらの世帯の多くは、高齢者で構成されている。ただし、中心部の周山のみでは65%以上が3人以上の世帯であり、第2章で述べた人口構成の特徴をあわせて考えると、学校や商店、公共施設の集まる中心部に、若年層が集まる傾向が表れていると言えよう。高齢者世帯が多いことを反映して、年金が主な収入という回答は、52.4%であった。勤務地としては、自営業・自由業や農林業従事者を中心に、「京北内」が32.9%と最も多い。ついで「京北以外の京都市内」の19.5%であり、会社勤めや公務員の人を中心に、京都市内での就業が多いことが確認できる。

## 2節 合併への賛否と予想された影響

合併の決め手となった住民要望書からは、ほとんどの町民の願いが、京都市編入だったといえる。しかし今回の調査からは、編入合併が町民の総意であったという見方には、疑問が付される結果となった。「積極的に賛成」・「やや賛成」の合計が45.4%と、確かに京都市との合併に賛成が一番多い意見であったことは間違いないようだ。他方で、「やや反対」・「絶対反対」30.2%、「どちらでもなかった」17.4%となっており、賛成意見は半分に満たなかったことがわかる。

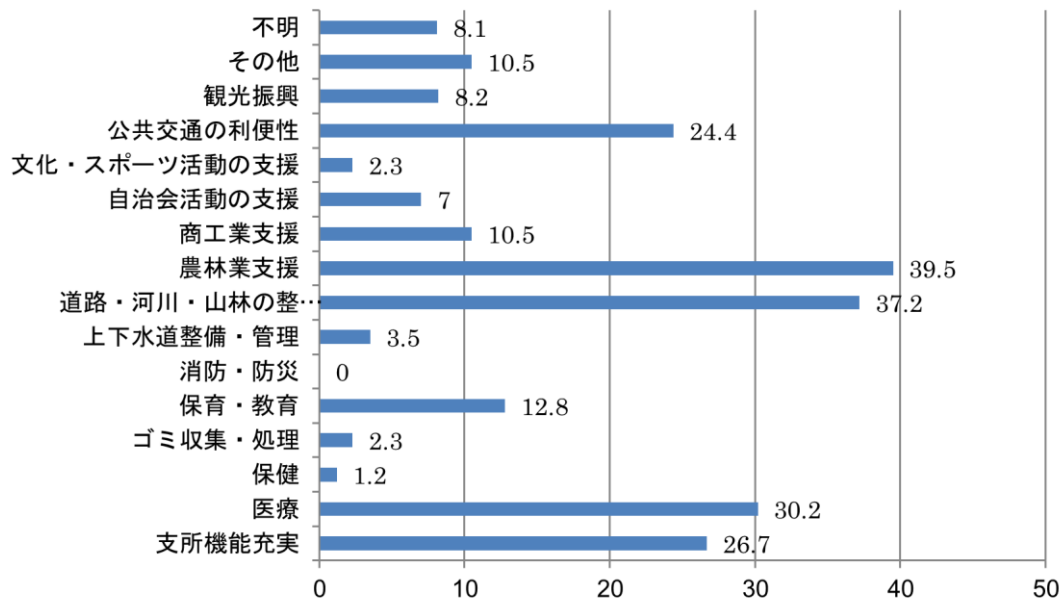
では、住民は何を期待して京都市編入を望んだのであろうか。合併で期待していた効果として最も多かったのは、「京北経済・産業の活性化」(19.8%)であった。これは「京都の奥座敷」として、京都市と結びつきが強くなることや、京都の知名度から、訪れる人が増えることが期待されていたためだ。

他方で合併による影響の予測として、特に多かった回答は「住民の声が届きにくくなる」(57%)「行政サービスの低下」(48.8%)であった。当時京都市は税収の減少と、地下鉄や市バスの経営難などで、財政健全化団体一歩手前であった。きめ細かな町の施策が無くなり、行政サービスが低下することは、幅広く認識されていたと思われる(図3-1)。

では、なぜ合併前は住民の8割の賛成が得られたのか。まず2-3で述べたとおり、地縁が強い地域内の関係性から、町内ごとに自治会役員や有力者が進めた合併運動に、多少のリスクは理解しつつも賛意を表した人が多数存在すると考えられる。さらに「(京都)市バスが通る」といった根拠のない風聞が広がっていたことも指摘できる。このような期待と現実の落差が、作り上げられた住民の「総意」とは反対の結果を導いたと言えるだろう。

## 3節 行政サービスの変化と京都市への要望

図3-2 京都市に力を入れてほしい分野上位三つ選択（%） n=86



次に現在の住民生活に関わる、行政サービスの変化をどのように感じているかについて、項目ごとに「良くなった」「変わらない」「悪くなった」「わからない」の4つから選んでもらった。その結果、「良くなった」の割合が高かったのは、ゴミ収集・処理（39.5%）であった。これは、収集回数やゴミ袋代が安くなったことに加え、船井郡と共同で処理していた時より、京都市方式に変わって、分別が少なくなり、ごみ出しの負担が減ったためと思われる<sup>52</sup>。逆に「悪くなった」の割合が高いのは河川・道路・山林の管理（51.2%）、自治活動（43%）、医療サービス、公共交通（41.9%）、農林業支援（40.7%）、などである。

今後京都市に特に力を入れて欲しい分野を、複数回答で訊ねた結果では、39.5%が農林業支援を選んでおり、これに道路・河川・山林の管理、医療サービスが続く（図3-2）。高齢の回答者が多かったため、福祉施設や公共交通の充実を求める割合も多かった。地域での雇用の確保や医療の充実など、安心して暮らし続けるための施策が強く望まれていることがわかる。

この上位3つの項目は、合併前に府の管轄であったり、府の支援が大きかったりしたものという点が共通しており、府の関与する行政サービスとの格差を感じていることが推測できる。実際に、府と市の協力や、府の関与を求める意見も見られた。

またこの他には、情報通信網の充実<sup>53</sup>、獣害防止、敬老福祉券の使い勝手の悪さをなど訴える意見があった。これらは京都市中心部とのサービス水準の差や、京北地域に特有の事情が、問題の原因となっていることが指摘できる。

#### 4節 住民自治活動への考え、自治会・振興会

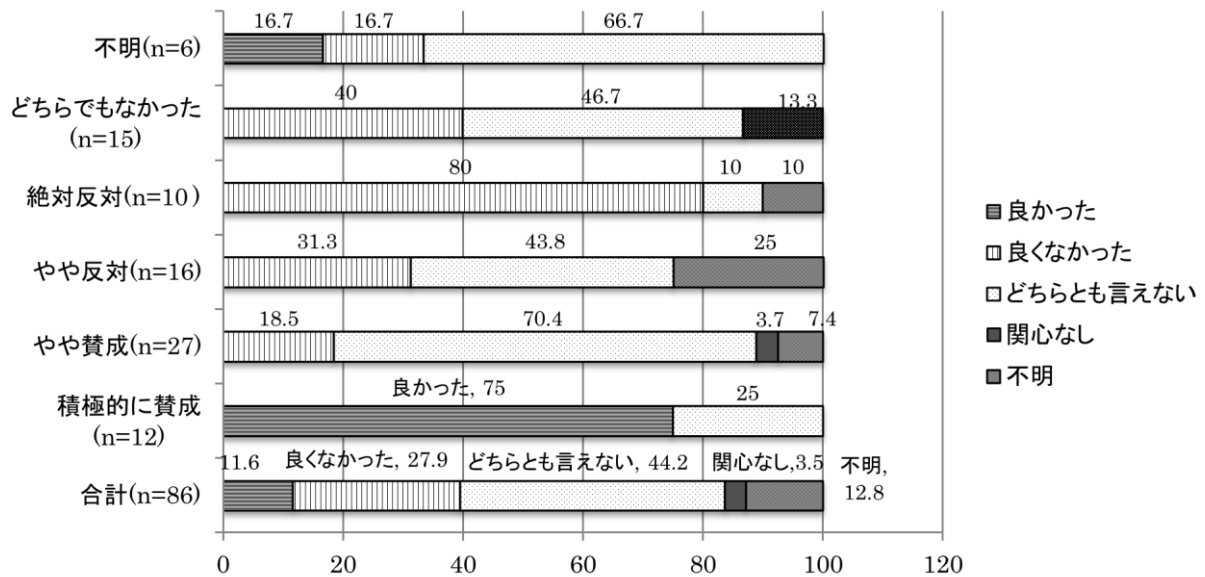
京都市との合併の際、議員特例枠は設けられず、現在も京北地域から市議員は選出されていない。その代わりに京都市や右京区の関係機関との連携や、地域活性化を担い、住民自治活動の要となる組織として、京北自治振興会が設置された。

振興会が取りまとめて京都市に提出する地域要望についての設問では、「要望したことがある」（27.9%）、「要望したことはないが関心がある」（36%）と、住民の関心が高く、実際の要望行動に結びついていることがわかる。

また、今後自治活動に期待することとして、53.5%の人が「住民の意見を集約する」を選択した。京北地域に議会が無くなったため、行政に意見を伝える窓口が必要とされている。さらに地域活性化（47.7%）や、草刈・雪かきなど身近な地域の環境を整備すること（32.6%）への期待も高い。2章で述べたように、自治会や自治活動への関心が高いことがうかがえる。

一方その他の意見の中で、「要望を出してもどこまでかなえられているか不明」、「振興会で取捨選択されるのが嫌」、など要望を採用する過程に対する不満が見られた。また、「自治会と振興会の区別・役割分担が不明のため、住民要望が集約できないのではないか」、「振興会を各地域自治会の連合体とし、地域選出の代議員を加えるべき」など、合併時に発足した振興会と、暮らしに根付く地域の自治会との連携、役割分担見直しに対する意見もあった。意見集約の必要を感じながらも、現段階では振興会の機能が十分に認識、活用されているとはいえないことがわかる。

図 3-3 合併前の賛否×合併後の評価 (%) n=86



注：四捨五入をしているため各項目の合計が 100%にならない場合がある。

## 5 節 合併の評価

それでは合併に対して、現在住民はどのような評価をしているのだろうか。最も多かった回答は「どちらとも言えない」(44.2%)で、「良かった」(11.6%)、「良くなかった」(27.9%)、「関心がない」(3.5%)、「不明」(12.8%)であった。合併に肯定的な人の割合が大きく減少し、否定的な人の割合はほとんど変わっていない。

また図 3-3 は、合併前の賛否と合併後の評価を、クロス集計した結果である。合併前の賛否にかかわらず、現在は良かったかどうかを判断しかねている人の割合が高く、「積極的に賛成」だった人以外で、現在合併して良かったと感じている回答がないことに注目したい。特に合併前の意見として一番多い、「やや賛成」と回答した人のほぼ 9 割に、合併に対する評価に変化が見られる。

合併して良かったと回答した人は、その理由として、「京北を訪れる人が増えた」、「イメージアップ」、「京北町単独ではできなかった事業ができた」が上位にあげられている。これに対し、良くなかった理由として、「市政の様子がわからなくなった」が一番多い。ついで「公共施設の統合や減少」、「京北の存在軽視」、「地域経済の衰退」となっている。

以上の合併に対する評価からわかるのは、京北を訪れる人が増えたことなどを理由に、合併を積極的に肯定しているのは、もともと京都市編入を強く望んでいた住民のみであるということだ。一方で、合併はやむを得ないと賛成した人でも、公共施設や行政機関の縮小を中心に、京北地域の周辺化が進んだことに対し、不満を抱いてい

る人が多く、「合併してよかった」とは言い切れないと感じていると考えられる。

## 6 節 小括

合併から 5 年が経過し、京都市内への生活圏の延伸は進んでいる。合併に伴い京都市への流出傾向は強まったかを問う設問で、通勤通学、通院、買い物など外出先の変化を尋ねた結果、「病院の通院」(15.1%)、「日常の買い物」(17.4%)、遊び・ショッピング(18.6%)で増えたと回答があった。その一方で、京都市への親しみについての設問では、「もともと一体感を感じない」「変わらない」という回答の合計は 47.6%を占めている。逆に 30.5%の人が「疎外されている感じになった」と回答した。行政機関の統一に加えて、日常生活でのつながりが強まっているにもかかわらず、「京都市右京区京北」が受け入れられているとは言えないようである。

つまり、京都市編入は町の悲願であったにもかかわらず、京都市政に不満、「京北のことをもっと考えて」と感じる人が多く、合併に対する評価が大きく変わってきているのである。さらに 3、4 節からは、周辺地域となったことで地域的特性から必要とされる行政サービスが低下していることと、地域の声が行政に届きにくくなったことが大きな課題として指摘できる<sup>54</sup>。これは合併時にある程度予想されていたとはいえ、住民は暮らしの中でのデメリットを、合併効果よりも強く感じている結果ではないだろうか。次章では京都市の施策と対照しながら、この二つの課題に関する具体的な例を追ってみたい。

## 第4章 過疎地域を含む政令指定都市行政

第1章では、基礎自治体の広域化・大規模化を、小規模自治体の住民の視点に近づいて評価すること、京北地域における行政—地域の協働が、地方自治においてどのように位置づけられるか考察すること、以上二つを課題として設定した。この章ではこの課題に応えるためにまず2、3章での分析に基づき、京都市の京北地域行政の課題を具体例と共に検証する。さらに浜松市の「クラスター型指定都市」についての考察を参照し、過疎地域を含む政令指定都市行政と、地域と行政の協働の在り方について考えてみたい。

### 1節 京都市の京北地域行政とその課題

#### 1-1 2つの計画と行政スリム化の問題点<sup>55</sup>

まず京北地域行政の基本となるのは、合併の際に策定された「京都市・京北町合併建設計画」と、国の過疎法に基づく「京都市過疎地域自立促進計画」である。合併建設計画の期間は2005年度からの10年間、総事業費は約459億5千万円となる見込みで、道路整備、水道整備、林業活性化を中心として、京都市基本構想と、右京区基本計画の趣意・理念をふまえ、「安らぎのある暮らし」、「華やきのあるまち」の実現を目指す。また過疎地域自立支援特別措置法に合わせて、2015年度までの新しい「京都市過疎地域自立促進計画」が策定されたが、これは従来の計画と合併建設計画の事業を引き継ぎ、新規事業を追加したもので、27事業（約66億円）が盛り込まれている<sup>56</sup>。計画の基本方針では大都市近郊地としてのメリットを活かし、「地球環境の調和」と「森林資源の活用」に重点をおく。さらに新しく住民自治組織・農林業者・NPOなどとの連携・協働により、住民や事業者が主体的に地域の問題解決に取り組むことが大切であるという文言が加えられた。

問題は上記の計画期間終了後に、京都市がどれだけ京北地域に目を配れるかである。これらの計画からは、合併債・過疎債をあてにできる間に、一気に京北地域とその周辺の地域整備を進めようとしているという見方でもできる。年間約80億円が投下されている合併関連事業は2014年度で終了するため<sup>57</sup>、市が財政健全化を進める中で、その後手厚い地域活性化策がとられる可能性は低いと考えられる。この背景には、他の山間地域も抱える中で、いつまでも京北を特別扱いできないという市の本音がある。農林業振興などは、国の方針や市の基本的施策と整合性があるため積極的に推進するが、それ以外の分野はスリム化と京都市との統一を進める、という市の姿勢は現段階でも明らかだ。

行政スリム化が顕著に観察できるものの一つに、役場の機能縮小がある。京都市内には、3つの支所と16の出張所が設置されている。合併にあたり右京区京北出張所

は、市内のほかの出張所とは異なり、福祉・保健・庶務・税務・市民窓口が設けられることになった<sup>58</sup>。他の出張所ではこのうち、窓口業務と市政に関する相談を行うにとどまるので<sup>59</sup>、京都市内では特例的な存在とはいえ、町制時代と比べると京北地域内でできること、決められることは格段に減っている。業務の縮小は職員の削減を見れば明確で、08年には税務担当が右京区役所に引き揚げ、出張所職員は10年5月に17名、市役所の農林・土木担当の職員と合わせ、48名となっており、合併前の半分程度だ<sup>60</sup>。特に保健・福祉担当は、扱う業務の間口が広く、これ以上人員が減ると出張所での業務を停止せざるを得ない状況で、一人の職員にかかる負担が大きくなっているようだ<sup>61</sup>。

このような職員の配置・異動に対し、人材交流が進むことを歓迎する声と、「不便になった」、「顔見知りの職員がいなくなり、融通が利かなくなった」といった声の両方が聞かれる。さらに京北町のような規模の小さな自治体は、地域経済における行政のウェイトが大きく、役場を中心とした地域経済の縮小のおそれもある<sup>62</sup>。また、2010年7月の大雨で幹線道路が通行止めになった際には、現地で迅速な指揮が執られなかったといい、出張所の権限では災害時の緊急事態に対応しきれないおそれが指摘されている<sup>63</sup>。出張所所長山口昌巳氏は、「5年前と比べ苦情は減った」「現状でスリム化は達成したし、市長も明言しているので、出張所が無くなることはないだろう」と言う。だが「基幹産業振興を担当する農林業担当職員が（市役所へ）引き揚げることはないだろうが、人口割で考えると出張所は過分で、職員も多すぎると考えられているかもしれない」と話していた。

住民意識調査では、「河川・道路・山林の管理」が最も住民の不満を引き起こしている分野ということが明らかになった。理由として、行政の目が行き届かなくなったことにより、河川の土手の草刈りや雪かきなど、地域に密着した環境整備が疎かになったという意見があげられた。これらは自治振興会への委託や、きょうと京北ふるさと公社の「田舎の便利屋事業」でも実施されているが、除雪や獣の食害対策など、京都市内でも京北地域と北部山間地に固有かつ緊急の問題も含まれる<sup>64</sup>。市域と地域特性を共有する範囲にズレが生じた所へ、職員が削減されて行政サービス低下を招き、住民の不満を招いているといえるのではないか。もう一つの原因として、政令指定都市の一部となったため府から市へ委ねられたことも指摘されたが、市町村を越えたスケールで行われている業務を、京都市が引き継いだことによって、ミスマッチが起きていると考えられる。

同様の構造で深刻な問題が発生しているのは医療分野である。京北地域の医療を担うのは、市立京北病院と4つの診療所だが、合併にあったって常勤医が削減され、かかりつけ病院としての機能が低下したと言われている。

合併前 7 名だった常勤医は（診療所 1 名含む）、院長と診療部長の 2 名になった。残りは嘱託医・派遣医・専攻医であるが、これも 12 名から 10 名に削減された。異動も頻繁になり、とくに高齢者のニーズが高い整形外科で、患者数、入院数ともに激減している。

へき地の医師不足は全国的な問題だが、府立病院から京北病院に派遣されていた医師が引き揚げたことが原因である。患者数減少から合併後は赤字が続き、経営が悪化している<sup>65</sup>。各地域に設置された診療所も、大幅な患者数の減少がみられる<sup>66</sup>。京都市公立病院改革プランでは、京北病院を地域医療の核と定め、常勤医確保に努め、かかりつけ病院として地域住民の健康を支えていくとしている。だが、2011 年の地方独立法人化に伴い、効率的な運営のための入院・外来機能の再編・集約を行うことや、診療体制の見直しも視野に入れることも明言している。09 年からは婦人科が休診しており、4 つの診療所の存続も見直される可能性があるとのことだ。今後、老人福祉施設・長期療養施設としての機能に重点をおき、地域の疾病構造に対応するとともに、京北地域外の需要にも応える方針だそうだが<sup>67</sup>、かかりつけ医を求める住民の不安をどこまで解消できるかは不明だ。

### 1-2 京都市の重点分野 一農林業振興、住民自治組織との連携

前項で述べたように、京都市は京北地域の自然資源や農林業の多面的な役割を重視した地域活性化に力点を置き、そのために地域住民との連携や協働が必要と捉えている。ここでは京都市の重点分野について、施策の実効性を考察するために、農林業振興政策と京北自治振興会に焦点をあてる。

まず農林業振興については「市は力を入れているのがわかる、職員も元気になった。」という声を各方面で聞いた。農林振興センターでは、国の食料自給率・木材自給率向上の目標をうけた施策や、環境対策が京北の追い風となっており、農林業の 6 次産業化<sup>68</sup>が重要としている。農林業支援は市の京北地域行政の目玉であり、地産地消に積極的な施策<sup>69</sup>は、今後も京北地域活性化の大きな後押しとなるであろう。本格的な農林行政を展開できることは、職員の意欲向上にも繋がっており、京北農林業に新たな力が投入されている。

さらに林業振興に関わる新事業として、木材のバイオマスエネルギーとしての利用を促進するため、市が 2 億 5 千万円を補助して木質ペレット工場を設立した。森の力京都株式会社が、この工場の運営とペレットストーブの販売を行っている。一台 30~70 万円と高額だが、購入費の 3 分の 1 は市の補助が受けられる。また、ウッドイー京北の「道の駅」整備を進め、加工販売まで手がけるとともに、素材以外の用途の開拓を推進している。このような川下の事業だけでなく、林道整備や、間伐のための緊急雇用で、町時代と比べ山の手入れができるよう

になったそう<sup>70</sup>。

農業では高付加価値のブランド野菜栽培が広まり、市の定める「京の旬野菜制度」に基づいた出荷が盛んになっている。特に新京野菜の「京てまり」「京唐菜」「京ラフラン」は、京北内での生産に力を入れている。道の駅ウッドイー京北での販売額は「うなぎのぼり」だそう<sup>71</sup>。「NPO 法人ふるさと京北銚杉塾」<sup>72</sup>が主催する朝市は、食の安心・安全を求める消費傾向をとらえて 1995 年から続いている<sup>73</sup>。

しかし住民意識調査では、農林業支援が「悪くなった」と 4 割の人が回答した。この原因として、農協の広域合併の影響も考えられるが、市がブランド野菜の栽培と商品化に力を入れる一方で、地域の全体的な営農指導に手が回らなくなっている可能性があげられる。京北町の農林業振興との連続性も問題であり、例えば山国さきがけセンターは、JA 支店跡地を町が所有し、地域の人が借りる形で運営する、町・府・商工会が一体となった特産物開発サポートだったが、京都市編入後は行政の協力が得づらくなったという<sup>74</sup>。この他にも、小学校の給食に地元の食材を使うことが困難となった事例は、決定権と財源を持つ主体が地域単位で不在のため柔軟な対応ができなくなり、本来の農林業振興に逆行する端的な例だと考えられる<sup>75</sup>。

2 点目に住民自治組織との連携、とくに京北自治振興会について取り上げる。2 章で昭和の合併前の旧町村単位での自治会活動について述べたが、京北自治振興会は合併後、自治会の上部組織として作られたもので、6 つの支部自治会（＝旧町村単位自治会）、3 つの専門部（体育文化部、地域整備部、企画広報部）、から構成される。会長以下役員は定期的に会合を行い、京北合同庁舎内に事務局がおかれ、常勤の事務局員（ヒアリング時は事務局長と事務員 1 名）が日常業務を担う。地域内の 87.3% の世帯が加入し<sup>76</sup>、各自治会費とは別に戸当たり年間 2 千 4 百円を運営費として徴収している。設立の目的としては、第一に住民と行政とのパイプ役となること、住民の交流や文化・福祉の向上、地域特性を活かした地域づくりの促進があげられている<sup>77</sup>。つまり京北自治振興会には、地縁的な住民自治組織をまとめるだけでなく、京北地域を代表して住民自治の中心となり、市と住民の協働の場として機能するという役割を与えられているのである。

ただし行政と住民自治組織との連携を論じる際には、1990 年代以降、公共サービスを住民自治組織や NPO にアウトソーシングする、「協働」が比重を増してきたことに留意しなければならない<sup>78</sup>。平成の合併を機に設置された地域自治組織も、財政健全化と行政サービスのアウトソーシングという性格に重点が置かれたため、住民自治を発揚する仕組みとしては不十分で、既存の役場・議会の縮小に終わるケースもある。合併で広域化した基礎

自治体内では地域特性が大きく異なるため、行政組織と地域自治組織や住民自治組織を制度化することが重要であると考えられている<sup>78</sup>。

では自治振興会は「住民と行政のパイプ役」として、どのような課題を抱えているのだろうか。まず根本的な問題として、自治振興会は法定の地域自治組織のような行政機構でも、住民の生活地域の自治会でもないという存在の曖昧さがある。制度的な根拠は他の市内自治会と同様に、認可地縁団体としての登録だけであり、地域環境整備の下請けや意見集約など、かつての町や町議会の役割の一端を担うことが適当かどうかという点は疑問である。住民意識調査の結果からも（3章4節）、従来の自治会の上に作られた自治振興会の機能が十分に認識されておらず、住民要望については意見集約の方法が透明性に欠ける、京都市の対応に時間がかかり実現できない理由も不明確である、などの不満があげられている。また京都市との折衝や各支部の取りまとめに、役員や事務局員にかかる負担が大きく、人員・人材不足も問題となっている<sup>79</sup>。

京北地域をまとめる存在として機能するには、住民自治組織としての制度的根拠を与え、地域の自治会との連携や役割分担、業務の負担を見直す必要があるが、京北町の属する右京区や他の山間地域との兼ね合いが難しいだろう。1節で述べたように、京都市は地域の住民が主体的に地域の問題解決に取り組む必要性を認め、住民自治組織などとの連携・協働を進めることを過疎地域自立促進計画に盛り込んでいる。しかし、現在は地域の声を市行政に届ける仕組みに不足があることは否定できない。市行政と京北地域をつなぐ場を保障し、担い手を積極的に育成しなければ、京都市の連携・協働は画餅になりかねない。

## 2節 過疎地域を含む基礎自治体としての政令指定都市—浜松市のケース

1章で述べたように、2005年に周辺11市町村を編入した静岡県浜松市は、地方自治法に基づいた「クラスター型」都市制度として注目を浴びた。しかし2007年の政令指定都市への移行を経て、市は「一市多制度」の方向性を転換させている。ここでは浜松市と京都市の課題を比較することで、平成の合併に伴い政令指定都市の一部となった過疎地域の課題をより明確に捉えたい。

浜松市の「クラスター型」都市制度とは、ぶどうの房（クラスター）のように、旧町村単位の地域自治区—指定都市移行後の行政区—全市、という三層構造の都市制度を採用したことに由来する。行政区単位に地域協議会を設置した上、住民の声を反映させる地区地域協議会と、身近な行政サービスと地域自治事務を担う総合事務所を、地域自治区単位でも設置し、都市内の分権を担わせる構想であった<sup>80</sup>。ただし地域協議会の役割の明確化、各協

議会と議会の活動の兼ね合いなど、新しい制度だけあって課題は多い。旧市町村単位で役場や議会に類似した組織を作ることに対して、既存の自治体の機能を縮小しただけに終始する可能性も指摘されている<sup>81</sup>。しかし、「住民意見の行政への反映」と「行政と住民との連携の強化」を実現する、地方自治の新たな仕組みとして注目されていることも事実である。

この構想は、2007年にスズキ株式会社会長の肝いりで新たに就任した鈴木市長が、行財政改革を進める過程で、大きく転換することとなった。浜松市を多様性に富んだ「国土縮図型政令市」と表現し、地域の個性を活かした都市づくりをめざすとする一方で、2011年度末には地域協議会を7つの行政区単位へ再編することを決定したのだ。鈴木市長は、政令市を含む基礎自治体が地方分権の中心となり、県境を越えた三遠南信地域が連携するというビジョンを持っており、地方行政を一手に引き受けられる自立した市を目指す姿勢が、「ひとつの浜松」への一体化を急ぐ背景にあるのだろう<sup>82</sup>。

これに対し住民はどのような意見を持っているのか。現浜松市域の6割を占める天竜区は5市町村が統合された行政区だが、その中の旧佐久間町を対象として、2009年に丸山真央<sup>83</sup>らによって住民アンケートが実施された。それによると「各スケールの政治・行政組織に対する住民の関心」についての回答からは、行政上の区役所・区地域協議会より、旧町を引き継ぐ佐久間地域自治センター・佐久間地域協議会に住民の関心があることが示された。さらに行政サービス供給の中心が市役所に移されたことに対する不安、親しみがなく中二階的な区の役割が不明確であることが指摘されている<sup>84</sup>。また「元気なまち浜松をつくりたいプロジェクトチーム」が行ったアンケートでは、旧浜松市域以外の地域に居住する38.6%が合併を否定的にとらえ、その理由の第一として「周辺部の小さな町や村が軽視されている」（複数回答、67.5%）ことを理由に挙げており、地域協議会への関心が旧浜松市域にくらべ高いことが示されている<sup>85</sup>。丸山は分析の最後に「育ち始めた新しいガバナンスの制度やそこへの参加・自治の芽が摘みとられたあと、どのようなローカルガバナンスが形作られていくのか」と危惧を示す<sup>86</sup>。

旧佐久間町では全戸参加型の「NPO法人・がんばらまいか佐久間」が発足し、住民の「支えあい機能」を担う試みが評価されているが、そもそも公共交通などは行政の行うべき事業であり、旧町村単位で地域を支えるNPOが組織されたのも佐久間地域だけだ<sup>87</sup>。当初の構想に沿って都市内分権を実現するには、住民組織の立ち上げと担い手育成に市がイニシアティブをとる面と、自主的な取り組みに頼る面とのバランスが必要であろう。また、都市経営に重点を置いた現在の政令指定都市制度に、北部山間地域の抱える状況がそぐわず、県との連携こそが必要だという指摘もある<sup>88</sup>。基礎自治体としてのスケ

ールに対し、政令指定都市となって得た権限・財源や新しい制度が馴染まず、その食い違いが住民の不満として表れているのではないか。このような状況下で早急に市の一体化と自立を目指すことは、周辺部の生活条件を悪化させる可能性があるだろう。

これまでに行われた浜松市政の考察からは、「クラスター型」都市制度を目指す同市も、京北地域と京都市に類似した課題を抱えていることが推測される。それは広域化した政令指定都市において、人口や産業の集中する都市部を基準に行政スリム化を行えば、過疎地域の周辺化に拍車がかかるおそれがあるということだ。とくに、多様化した都市においては、行政区より狭い単位で必要な施策を市に求め意思決定を行う主体と、地域内で解決できる問題は地域内で解決していく実働を担う主体が必要である。地域特性に合わせた政策を、ふさわしい地理的広がりを持った主体が担うことが、中長期の「行政効率化」に適うのではないか。このためには、出張所や総合事務所などの行政機関が、横断的な地域政策の中心となるとともに、住民自治組織を協働のパートナーとして、恒久的に支援する仕組みが求められるだろう<sup>89</sup>。

### 3節 総括

以上論じてきたことをまとめよう。2章では林業を中心とした山に関わる産業の低迷により、地域内の就業地が減り、人口減少と高齢化が進んだことを述べた。もともと木材取引で繋がりが深い京都市への依存が強まると、町行政もベッドタウンの役割を高めることで地域活性化を目指し、国道整備などを積極的に行ってきた。このような経緯から京都市への編入合併は、国・府の合併運動に加え、地域の活性化の道を大都市の経済力にぶらさがる形で捉えた「住民の悲願」が導いた結果と言える。

そのため合併前は8割の町民が合併推進の署名に応じたが、筆者が独自に行った住民意識調査からは、5年経った時点で「合併して良かった」と考える人が1割程度であることが明らかとなった。行政サービスが低下（京都市なみの基準への統一）し、地域の周辺化により住民の声が行政に届きづらくなっていることが主な理由と考えられる。

3章で明らかになった住民の不安・不満を前提に、4章では京都市による京北地域行政の実態を検証した。京都市は合併の際に策定した「京都市・京北町合併建設計画」と、国の過疎法に基づく「京都市過疎地域自立促進計画」に沿って、ソフト・ハードの社会資本整備を行っている。さらに住民と市をつなぐ自治振興会を設置し、京北出張所を異例の態勢で残すなど、市行政との距離を縮める配慮が見られる。しかし、自治振興会の基本理念通り「京都市なみを達成する」<sup>90</sup>ことは、過疎地域に必要な行政サービスや各種補助も削減され、将来の京北活性化には裏腹な効果となるという弊害を生む。これは出

張所の行政権限が地域の、時には緊急の必要に十分応えられるものでないことや、府から医師が派遣されていた地域の基幹病院で、サービスの質が低下していることに顕著に表れている。京都市の様々な「特別扱い」<sup>91</sup>は、合併関連の財政優遇措置が終了したのちも保証されるものではない。間接民主主義制度を通じて地域の要望を市政に反映させることも、京都市全体から見れば小学校区規模の京北地域には困難である。

「クラスター型」の都市制度によって、都市内分権を確保しようとした浜松市も類似の課題を抱え、行財政改革と「ひとつの浜松」を目指す市政によって、問題の深化が予想される。二市の課題を合わせて考えると、政令指定都市としての政策は市街地に重点を置いたものになりやすく、人口や産業の集中する中心部を基準とすれば、過疎地域に旧市町村なみの財源と職員を割けないという両市の本音がある。これに従って行政スリム化を行えば、過疎地域の周辺化に拍車がかかるおそれがある。さらに合併前は府県の行政機能の役割が大きかった地域では、市へ権限が集中することも行政サービスの悪化の一因となる。

合併関連事業が終了した後には、過疎地域の実情に即した「効率的」行政運営が行えるかが、真に問われることとなる。多様な地域で豊かな住民生活を持続させていくには、①必要な施策を市に求め意思決定を行う主体、②地域内で解決できる問題は地域内で解決していく実働を担う主体、③両者の協働を実現する恒久的な政策が必須となるだろう。

京都市の場合では、京北地域を単なる周辺地域と捉えず、地域の課題を総合的に扱えるよう、区役所や出張所の役割を再考することに加え、行政と地域の協働政策に実効性を持たせることが必要だろう。地域特性に合った単位の住民自治組織を制度的に位置づけ、運営や担い手育成をサポートし、活動を評価したうえで要望を予算に反映させる仕組みを作ることが求められる<sup>92</sup>。課題は多いが、もともと住民自治活動が活発であった地域の潜在力が発揮され、合併の痛みを越えて新たな地方自治の場となる可能性はあるだろう。

農村の多面的な機能が注目される今日、京北地域は誇り高い歴史を持ち、自然ゆたかな、魅力あふれる地域である。京北地域にとって、合併は周辺化のピンチと同時に、大都市の「奥座敷」としてこの魅力をさらに広めるチャンスでもある。個性を失うことなく存在感を示し続けることができれば、「京都市内と肩を並べる」という目標を越える、「京都市京北」への道が拓けるのではないか。短期的な経済効率性が人々の生活の最優先事項でなくなり、自然との調和やゆとりある暮らしが求められる時代であるからこそ、京北のような地域での生活も尊重し、市内の多様性を活かす市政が望まれる。

【注】

- <sup>1</sup> 岡田知弘ほか『国際化時代の地域経済学』第3版、有斐閣アルマ、2007年。
- <sup>2</sup> 青木康容・田村雅夫編『開う地域社会 平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版、2010年。
- <sup>3</sup> 京都府市町村行財政研究調査会「研究調査報告書」2001年3月。  
<http://www.pref.kyoto.jp/gappei/houkokusyo.html>  
(2010/10/13 データ取得)
- <sup>4</sup> 岡田知弘「地域づくりと地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年、16 - 19ページ。
- <sup>5</sup> 全国町村会道州制と町村に関する研究会『『平成の合併』をめぐる実態と評価』2008年10月。  
<http://www.zck.or.jp/activities/201008/gappei-ma.pdf>  
(2010/11/24 データ取得)
- <sup>6</sup> 島恭彦『地域論』有斐閣、1982年、169 - 200ページ。
- <sup>7</sup> 栗田但馬『『平成の合併』と小規模自治体』、日本地域経済学会『地域経済研究』19、2009年、116 - 118ページ。
- <sup>8</sup> 山崎丈夫『地域コミュニティ論—地域住民自治組織とNPO、行政の協働』自治体研究社、2003年、206 - 209ページ。
- <sup>9</sup> 初村尤而「都市における地域自治の試み - 川崎・浜松・堺」岡田・石崎前掲書第6章、201 - 234ページ。新潟自治体研究所『篠田・新潟市政の検証』2009年、元気なまち浜松をつくりたいプロジェクトチーム『元気なまち浜松をつくりたい～12市町村合併・政令市浜松の検証、地域と地域経済再生のために～』2010年7月。
- <sup>10</sup> 石崎誠也「地域自治区の法的性格と課題」岡田・石崎前掲書第2章、55 - 89ページ。
- <sup>11</sup> 類似例としては広島市への湯来町の編入合併（2005年）がある。湯来町は過疎地域ではないが、合併前の広島市の人口は約114万人、それに対して湯来町は7,802人であった。広島市は1970年代から周辺町村の合併を進め、1971～85年の間に14町村を編入した経緯がある。  
広島市ホームページ「合併への取り組み」より。  
<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/genre/00000000000000001000000001837/index.html> (2010/11/24 データ取得)
- <sup>12</sup> 指定都市市長会、指定都市議長会「平成24年度国の施策および予算に関する提案」2011年7月。  
[http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h23\\_07\\_19\\_01.pdf](http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h23_07_19_01.pdf) (2012/2/12 データ取得)

- <sup>13</sup> 「京都市京北町合併建設計画」2005年、『京北町五十年誌』京北町、2005年、1020ページより。
- <sup>14</sup> 現在の右京区京北＝旧京北町の地域のことを指す。以下同じ。
- <sup>15</sup> 平成22年度国勢調査小地域集計より。
- <sup>16</sup> 京都市右京区役所 HP「京北地域のあらまし」より。  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/ukyo/page/0000011832.html> (2010/10/13 データ取得)
- <sup>17</sup> トンネル建設が進んでも「市外への交通が良いとはいえない」、と京都市自身考えている。京都市「京都市過疎地域自立促進計画（平成22年度～平成27年度）」より。
- <sup>18</sup> 京北町「第四次京北町総合振興計画 平成13年」より。
- <sup>19</sup> 15歳未満人口の減少率は、2000年から2005年では21.5%（国勢調査より）、2006年から2010年では15.9%（京都市前掲過疎地域自立促進計画より）。
- <sup>20</sup> 以下の項では注13と同じく京北町『京北町五十年史 第3編産業・経済』と『京北町誌別冊 故郷逍遙』、2005年、を参照した。これらは合併を目前に控え、町制50周年と合併を記念して刊行されたもので、京都市への編入という念願が叶った関係者の喜びが伝わってくるものである。
- <sup>21</sup> 漁業について。上桂川流域では上桂漁業協同組合を中心に鮎等の放流が行われ、「アユの友釣りのメッカ」として知られているが、漁業所得で生計を立てるのは極めて困難である。
- <sup>22</sup> 京都府丹波盆地には約300のマンガン鉱山があり、日本一のマンガン採掘地だった。1889年～1983年までの90年間採掘が行われ、約2万本の坑道が掘られたという。下中町西大谷にある、丹波マンガン記念館は、マンガン鉱山開発の歴史と、朝鮮半島からの労働者・強制連行された人々の歴史を伝えるため、1989年に開館した。（丹波マンガン記念館ホームページより  
<http://www6.ocn.ne.jp/~tanbamn/index.html>  
(2010/11/14 データ取得)）
- <sup>23</sup> 藤田彰典著『木の文化史』清文社、1993年、179 - 180ページ。
- <sup>24</sup> 餅田治之・志賀和人編著『日本林業の構造変化とセンサス体系の再編』農林統計協会、2009年。
- <sup>25</sup> 磨丸太生産は京都市北区中川地域が中心であったが、需要の増加とともに京北など中丹地域に拡大していった。近年の価格動向は京北町前掲総合振興計画より。
- <sup>26</sup> 京北町『京北町統計書平成15年版』主要林産物生産実績より計算。マツタケ・クリなど林産物生産も盛んだったが、近年は生産量が激減し、マツタケの生産量はピーク時の20分の1程度にとどまる。1987年にはマツタケを11,640キロ生産していたが、平成14年にはわずか500キロまで減少しており、そのほかシイ

タケ、栗も1970年代とくらべ10分の1程度となっている。「出番」「非番」といって生産量が天候の影響を大きく受ける上に、アカマツ林の減少も相まって、近年は不作続きである上に鹿の被害も報告されている。一原氏によれば、マツタケの季節は山ごとに採集の権利を買う仕組みがあり、1つの山をワンシーズン600万円で貸していた例もあるという。

<sup>27</sup> 岩井吉彌『京都北山の磨丸太林業』都市文化社、1986年、120 - 123、138ページ。

<sup>28</sup> 周山より京都市側では、73年に笠トンネル、88年に上弓削バイパス、98年に中川バイパス(トンネル含む)、2003年に周山バイパスが開通。美山側では2001年に深見トンネル開通。特に中川は162号線の難所であったようだ。川沿いの道はバス一台がやっと通れる細さで、家々の間をぬって歪曲している。京都市北区中川地域は北山杉生産の中心地であるが、現在はその凋落がはなはだしい。バイパス開通で往来が減り、唯一の公共交通であるJRバスも本数が少なくなっているようだ。

<sup>29</sup> 京都市府市町村行財政研究調査会前掲報告書より。

<sup>30</sup> 藤田彰典前掲書、28 - 30ページ。

<sup>31</sup> 一原氏からのヒアリングより。山国小学校の校歌は平成11年の小学校統廃合でなくなってしまったが、勤皇が勇ましく謳われた内容になっていた。

<sup>32</sup> 弓削自治会『20年のあゆみ』1975年。この他に細野自治会『細野沿革誌』1987年も参照した。

<sup>33</sup> 山国自治会『京北町山国自治会誌 自治会50周年記念』2005年。

<sup>34</sup> 久保氏ヒアリング、新井氏ヒアリングより。

<sup>35</sup> 京都市・京北町合併問題研究会「調査報告書(平成15年3月)」より。

<sup>36</sup> 『京都市市会議事録』平成14年11月定例会(第4回)11月21日02号、126ページ。

<sup>37</sup> 京北町・美山町所轄の京都府京北地方振興局が、府の土木・保健・農林商工を担当しており、京北町に対して40億円を超える府の予算が投入されていた。(京北町議会共産党議員団議会報告(2003年9月)より)

<sup>38</sup> 『京都新聞』2002年11月21日付朝刊。

<sup>39</sup> 高田敏司「スケールメリットと自治の確保のはざま」『ガバナンス』ぎょうせい、(23)、80 - 84ページ。京都市の基準に合わせることで、国民健康保険料や介護保険料、地方税、水道料金などの引き上げ、乳幼児医療費無料年齢の引き下げ、町営バスやスクールバス減便などサービス水準の低下など推定されていた。

<sup>40</sup> 府知事は記者会見で「財政規模が違いすぎる、簡単にはいかない(高田前掲論文より)」と慎重な姿勢を見せた。合併を検討していた園部町長は「京都市と合併すれば京北町は周辺部に」と述べている。(『京都新聞』2002年9月29日付朝刊より。)

<sup>41</sup> 「京都市過疎地域自立促進計画素案(平成22年度～平成27年度)」、旧京北町財政の状況、13ページより。

<sup>42</sup> 「広報けいほく」2002年6月号、2ページ。

<sup>43</sup> 京都市府市町村行財政研究調査会前掲報告書より。

<sup>44</sup> 一原氏からのヒアリング、京北出張所でのヒアリングより。

<sup>45</sup> 「京北議会だより」平成14年7月31日122号より。町長は「合併しなければ町民税を3倍にしなければならない」と発言し、地方交付税がなくなるという認識を町民に与えた」と議員に指摘されている。

<sup>46</sup> 前掲「広報けいほく」より。

<sup>47</sup> 京北町議会日本共産党議員団議会報告(2003年9月)より。

<sup>48</sup> 京都市・京北町合併問題研究会前掲報告書より。

<sup>49</sup> 高田前掲論文より。

<sup>50</sup> 新井氏ヒアリングより。

<sup>51</sup> この小地域は町内会単位。市政協力員は、京北町時代は町内会長だった方々である。

<sup>52</sup> 京北自治振興会職員矢谷氏と、一原氏の意見。

船井郡衛生管理組合が処理する南丹市と比べ、ごみ袋代は2分の1～3分の1、サイズも可燃ごみで3種から5種、ビニールごみで1種から4種になった。京都市はビニール類、瓶・缶・ペットボトル(全て同じ袋)の資源ごみは週1回収する。船井郡衛生管理組合では、ビニール類月2回、瓶は色別に分けて月1回、アルミと金属は2ヶ月に1回、ペットボトル・紙パック・ダンボールは月1回収と、煩雑だがビニール類以外の回収は無料。船井郡衛生管理組合発行パンフレット「ごみの正しいわけ方と出し方」より。

<http://www.city.nantan.kyoto.jp/kurashi/gomi/pdf/manual.pdf> (2010/11/17 データ取得)

京都市情報館「ごみの分別について」より。

<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000000179.html> (2010/11/17 データ取得)

<sup>53</sup> これは京北の一部が携帯電話のエリア外であったり、ブロードバンド未整備地域であったりするためだ。京都市は携帯電話の高速データ通信の手法を採って、ブロードバンド整備を進めるとしている。京都市総合企画局情報化推進室「ブロードバンド・ゼロ地域の解消について」2009年3月。

<sup>54</sup> 『ねっとわーく京都』の特集での座談会では、今回の住民意識調査から得られた結果を裏付ける見解が示されている。合併の弊害として「周辺地域になって行政のまなざしが薄くなったこと」「町議会議員がいなくなって…不安や不満を表明する場もない」ことが問題にされている。一方で「京北が極端にひどくならなかったのが」最大の収穫、と指摘されている。

ねっとわーく京都21「特集京北のいまとこれからを語る」『ねっとわーく京都2011年11月号』かもがわ出版、(274)、2011年11月、38-48ページ。

<sup>55</sup> この節は「京都市京北町合併建設計画」（2005 年）、「京都市過疎地域自立促進計画」（平成 17～平成 21 年）、「京都市過疎地域自立促進計画」（平成 22 年度～平成 27 年度）を参考にした。

<sup>56</sup> 京都新聞 Web「京都市、過疎法に基づき京北振興策素案まとめる」より。<http://www.kyoto-np.co.jp/politics/article/20100928000026>（2011/01/26 データ取得）

<sup>57</sup> 「京都市・京北町合併協定書」（2005 年）、財政計画より。

<sup>58</sup> 京都市情報館「区役所，支所，出張所，証明書発行」より。  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000002737.html>（2010/11/15 データ取得）

<sup>59</sup> 右京区役所ホームページ「各課の窓口」より。  
[http://www.city.kyoto.lg.jp/ukyo/soshiki\\_list.html](http://www.city.kyoto.lg.jp/ukyo/soshiki_list.html)（2010/11/17 データ取得）

<sup>60</sup> 合併前の 2004 年には、総務・税務 42 名、福祉保健 14 名、土木水道 14 名、農林業関係 16 名計 88 名。2010 年はそれぞれ、10 名、8 名、19 名、11 名。

<sup>61</sup> 山口氏ヒアリングより。

<sup>62</sup> 藤田安一「検証丹波篠山」『鳥取大学地域学部紀要地域学論集』4(3)、2008 年、255 - 272 ページ。

<sup>63</sup> 一原氏ヒアリングより。首長による避難勧告が出る前に住民が自主避難した。町の様子をよく知っていて、陣頭指揮を執る権限のある人がいないため、迅速な対応ができないのではないかとのことであった。

<sup>64</sup> 前掲『ねつとわーく京都』にも同様の指摘がある。

<sup>65</sup> 京都市保健福祉局「京都市立京北病院の現状について」より。  
<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000081/81067/02-1genjou.pdf>（2010/11/17 データ取得）

<sup>66</sup> 整形外科の外来患者数は 04 年で 13,843 人、08 年は半数以下の 5,733 人。一般入院は 4,038 人から 386 人。診療所での診察は 2004 年の 6,746 人から 2008 年では半分以下の 3,138 人まで減少している。各診療所の患者数は一日あたり 10 人程度であり、診療体制は見直されるのではないかと、とのこと。京北病院への送迎バスの充実を図り、病院中心の体制を作りたいと考えているという。（山口氏ヒアリングより。）

<sup>67</sup> 山口氏ヒアリングより。

<sup>68</sup> 農林業の 6 次産業化とは「農林水産業・農山漁村と 2 次産業・3 次産業を融合・連携させることにより、農林水産業・農山漁村の有する農林水産物をはじめとする「資源」を食品産業をはじめとする様々な産業と連携して利活用し、新たな付加価値を生み出す地域ビジネスや新産業を創出する」と定義される。

農林水産省ホームページ「農山漁村 6 次産業化対策事業の公募について」より。  
[http://www.maff.go.jp/j/soushoku/seisui/6zi\\_koubo/index.html](http://www.maff.go.jp/j/soushoku/seisui/6zi_koubo/index.html)（2010/11/18 データ取得）

<sup>69</sup> 一原氏ヒアリングより。ただし地産地消を後押しする国の方針があるため、国からの「人」の支援は大きくなっており、今年から農水省の出向職員が 1 名、国の意向を受けた京都府が職員 1 名を雇用している。また京都市の小学校給食用味噌生産を今年から受注、懸案の味噌生産設備の更新も、過疎地域自立促進計画に盛り込まれる見込みだ。給食での地元野菜使用は一時打ち切られたが、現在は週一回のペースの「京北献立」で、ふるさと公社を通じて地元産野菜の提供が再開している。  
（京都市立京北第二小学校ホームページ「給食室から」より。  
<http://cms.edu.city.kyoto.jp/weblog/index.php?id=111508>（2010/11/26 データ取得））

<sup>70</sup> 久保氏ヒアリングより。

<sup>71</sup> 藤野氏からのヒアリングより。1993 年に農林水産省の農業構造改善事業「塾運動」の一環として発足。町と住民が一体となり、毎週日曜の「ふれあい朝市」や、「しゃくなげ展示会」など、人づくりと地域おこしを行ってきた。2004 年に NPO 法人化することで自立的な活動を続けている。

<sup>72</sup> 朝市の出店者と来場者へのアンケート調査（武内亜紀「京北に住む人々とその暮らし～朝市が担うものとは～」滋賀大学学校教育教員養成課程家政教育コース卒業論文（指導教員：堀越昌子教授）、2007 年）より。

<sup>73</sup> 一原氏ヒアリングより。

<sup>74</sup> 給食への農産物提供は地産地消を支える一手段だが、他の地域と旬がずれるため市内統一の献立では難しい。前掲『ねつとわーく京都』。

<sup>75</sup> 2009 年度の会費納入状況。1 割の会費未納世帯は福祉施設入居者などを含んでいるため、実質的には地域内で生活を営むほとんどの世帯が加入していると考えられる。新井氏ヒアリングと提供資料より。

<sup>76</sup> 京北自治振興会「京北タイムズ」第 1 号 - 第 25 号、2005 - 2010 年。

<sup>77</sup> 名和田是彦「現代日本のコミュニティ政策から見た「公共」問題」小野塚知二編著『自由と公共性 介入的自由主義とその思想的起点』日本経済評論社、2009 年、194 - 195 ページ。

<sup>78</sup> 多田憲一郎「地方自治組織と住民自治—京丹後市（旧大宮町）の事例を中心に—」岡田・石崎前掲書第 7 章、250-267 ページ。

<sup>79</sup> 新井氏ヒアリングより。

<sup>80</sup> 初村前掲論文、220 - 226 ページ。

- 
- <sup>81</sup> 佐藤正之「浜松市における地域自治組織—地域協議会の設置例—」『2005 年報中部の経済と社会 特集・平成の大合併と残された諸課題』愛知大学中部地方産業研究所、2006 年、41 - 51 ページ。
- <sup>82</sup> 岡本憲明「自治体維新 首長インタビュー」『日経ローカル』日本経済新聞社産業地域研究所、(116)、2009 年 1 月、28 - 31 ページ。
- <sup>83</sup> 滋賀県立大学人間文化学部人間関係学科助教。
- <sup>84</sup> 丸山真央「ポスト「平成の大合併のローカルガバナンスと住民生活—静岡県浜松市旧佐久間町の住民意識調査の分析を通じて—」『人間文化』滋賀県立大学人間文化学部、28、2 - 18 ページ。
- <sup>85</sup> 元気なまち浜松をつくりたいプロジェクトチーム前掲報告書、13 - 19 ページ。
- <sup>86</sup> 丸山前掲論文、15 ページ。
- <sup>87</sup> 葉上太郎「検証！市町村合併の現場をあるく—再編は自治になにをもたらしたのか：高齢化率 NO1 の「がんばらまいか」まるごと NPO・浜松市天竜区佐久間町の場合」『ガバナンス』ぎょうせい、(79)、2007 年 11 月、78 - 81 ページ。
- <sup>88</sup> 中島忠男「指定都市は地域をどう変えたか：静岡市、浜松市を事例に」全日本自治団体労働組合『月刊自治研』53(618)、2011 年 3 月、42 - 51 ページ。
- <sup>89</sup> 岡田知弘「大都市における地域経済政策の方向性～都市形成論と地域内再投資力の視点から」阪南大学学会『阪南論集社会科学編』45(3)、2010 年 3 月、45 - 60 ページ。
- <sup>90</sup> 久保氏ヒアリングより。
- <sup>91</sup> 久保氏ヒアリングより。上記の計画だけでなく、市長が京北病院の医療体制充実を約束したこと、「花降る里けいほくプロジェクト」が細見副市長発案であることなど、特別な配慮を見せていることによる。
- <sup>92</sup> 多田前掲論文、264 - 266 ページ。

(京都大学経済学研究科修士課程)