

調査報告

地方分権改革と地域再生に関する調査研究
—京都府北部地域における生活福祉とガバナンス—黒田 学ⁱ，中西 典子ⁱ，長谷川 千春ⁱⁱ，野村 実ⁱⁱⁱ

本稿は、京都府北部地域における生活福祉について、自治体・行政機関および社会福祉法人等の機関・団体、関連施設に対する質的調査を通じて、高齢過疎化の進む地域の現状を考察し、福祉ガバナンスの展開と住民福祉実現に向けた政策課題、財政問題などの諸課題を明らかにしている。生活全般にわたる諸課題（福祉、医療、教育、産業、公共交通等）が山積し、地域再生に向けた取り組みが求められるなかで、地域住民の生活を支える諸機関、諸団体、NPO など多様な主体の協働に基づく福祉ガバナンスの現状および課題を考察している。具体的には、与謝野町における地域福祉とよさのうみ福祉会、NPO 法人丹後福祉応援団の諸事業、与謝野町の財政状況、京丹後市における市町村合併以後の公共交通再編と自治体ガバナンスに関する分析と考察である。

キーワード：京都府北部地域、与謝野町、京丹後市、高齢過疎化、地域福祉、財政状況、公共交通

はじめに

本調査研究は、京都府北部地域における生活福祉について、自治体・行政機関および社会福祉法人等の機関・団体、関連施設に対する調査を通じて、その現状を考察し、諸課題を明らかにするものである。

研究対象である京都北部地域は、障害者福祉・教育の歴史ある地域の一つである。特に与謝野町では、十数年にわたる養護学校開設運動を経て、1969年、京都府立与謝の海養護学校が開設され、「学校づくりは地域づくり」というコンセプトの下で、学齢障害児の就学保障が取り組まれた。さらに、学校卒業後、重度障害者や在宅障害者に働く場の保障として

の共同作業所が、1975年より各地に開設され、障害者の労働・発達・生活の保障が目ざされてきた。

また、同地域は高齢過疎化の進む地域であり、生活全般にわたる諸課題（福祉、医療、教育、産業、公共交通等）が山積し、地域再生に向けた取り組みが求められている。また、高齢者をはじめとする地域住民の生活を支える諸機関、諸団体、NPO など多様な主体の協働に基づく福祉供給システム（福祉ガバナンス）への期待もある。さらに市町村合併による地方自治体の再編は、福祉ガバナンスの展開と住民福祉実現に向けた政策課題、財政問題にも直面している。本研究は以上のような問題意識を出発点として、諸課題にせまるものである。

なお、執筆は、「はじめに」「1.」「おわりに」を黒田が担当し、「1.」は、与謝野町の障害者福祉とよさのうみ福祉会の取り組みについて、関係者に対するインタビュー調査を軸に与謝野町とよさのうみ福祉会の取り組みの現状と今後の課題を考察してい

i 立命館大学産業社会学部教授

ii 立命館大学産業社会学部准教授

iii 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

る。「2.」は、中西が、丹後地域に根ざした福祉事業の展開を、与謝野町加悦地区にある地域共生型福祉施設の運営法人であるよさのうみ福祉会およびNPO 法人丹後福祉応援団の諸事業から明らかにしている。「3.」は、長谷川が、市町村合併後から2016年度までの与謝野町の財政状況を俯瞰し、その特徴を京都府下の他市町村との比較のなかで検討する。「4.」は、野村が、与謝野町に隣接する京丹後市を事例として、市町村合併以後の公共交通再編と自治体ガバナンスについて、自治体の公共交通担当者へのインタビュー調査から考察している。

また、本稿は、産業社会学会共同研究助成（2014年度）¹⁾に基づき、与謝野町を中心に京都府北部地域を対象として実施してきた調査研究の報告である。研究助成は2014年度であるが、調査自体は、当該年度以前から現在に至るまで継続して実施してきているものであり、年度を限ったかたちで成果をまとめることは困難であるため、当該年度以外での調査研究も含めて報告することとしたい。それゆえ、具体的な調査地・調査日・調査内容等に関しては、以下の各章の本文および注釈において適宜記述している。

1. 与謝野町の障害者福祉とよさのうみ福祉会の取り組み

与謝野町は、人口22,729人、9,106世帯（2016年4月）であり、2006年3月に、旧加悦町、旧岩滝町、旧野田川町の三町合併により誕生した町である。同町は、伊根町とともに、2町で与謝郡を構成し、京都府北部丹後地域に位置している。前町長（太田貴美氏）が「福祉のまちづくり」を掲げ、福祉を一つの地域産業と位置づけ、雇用創出を積極的に進めてきた（「与謝野町産業振興ビジョン」2010年3月）。その後、2014年に就任した現町長（山添藤真氏）も、その基本施策を引き継いでいる。ちりめん織物業や農業など、地域の産業振興にも積極的に取り組み、福祉行政と農業振興の連携をも図っている²⁾。

社会福祉法人よさのうみ福祉会（以下、よさのう

み福祉会と略）は、1960年代の京都府立与謝の海養護学校づくり運動を源流とした京都府北部地域の障害者共同作業所づくり運動の中から1980年に設立された。障害のある人が地域社会であたりまえに働き、安心して暮らせる地域をめざして取り組んできた。同会は、現在、丹後障害保健福祉圏域（京丹後市・宮津市・与謝野町・伊根町：人口約10万人）で障害者福祉事業を展開し、障害者とその家族を支えている。

以下、黒田が現地関係者にインタビュー調査で得た内容を軸に、これまでに執筆した論考（黒田：2012, 2014）をもとに、与謝野町とよさのうみ福祉会の取り組みの現状と今後の課題を考察したい³⁾。

黒田（2012）は、よさのうみ福祉会の法人設立30周年記念事業の一環として『福祉がつなぐ地域再生の挑戦』を刊行し、その中で、同会の歴史を、3つに時期区分し、その内、2010年以降を「第3期・社会的評価獲得期」と位置づけた。法人設立30年の節目を迎え、与謝野町政および町民からの厚い信頼を勝ち取り、様々な形で地域連携を展開している。

さらに、2013年3月には、よさのうみ福祉会を含む4法人によって、地域共生型福祉施設「やすらの里」⁴⁾を開設し、2016年5月には町の協力により、よさのうみ福祉会は新たなグループホーム「菜の花ホーム」を、同年6月には地域交流スペース「カフェショップ花鈴」を開設した。これらは、地域福祉の新たな拠点となっている。

「菜の花ホーム」と「カフェショップ花鈴」は、同一敷地内に開設された。与謝野町から土地を有償貸与され、総事業費1億6470万円で、そのうち国及び京都府の補助金5460万円、借入金6000万円、自己資金5010万円に基づいている。「菜の花ホーム」は、定員9名（2ユニット）のグループホームで、天井走行リフトを設置するなど重度障害者の生活支援にも対応している。「カフェショップ花鈴」は、「コミュニティ・カフェ」「着物のリサイクルショップ」「ちりめん工房」の3つの異なる機能を活かした交流スペースである。「着物のリサイクルショップ」

は、地域の伝統産業であるちりめん織物、着物を中心としたリサイクルショップとして、地域住民が寄付した着物を販売している。「ちりめん工房」は、リサイクルショップにあるちりめん織物を利用して、かばんや服、ブローチなどに加工、再生している。高齢者の介護予防や生きがいの場づくりとしての機能も備えている⁵⁾。

このように与謝野町およびよさのうみ福祉会は、1960年代の与謝の海看護学校づくりの運動を源流として、地域に根ざした施設づくりと自立的な福祉活動、地域福祉を推進してきた。よさのうみ福祉会の粘り強い運動と活動は、地域住民の障害者福祉への理解を広げるとともに、町行政および住民から厚い信頼を得てきた。地域共生型福祉施設「やすらの里」の開設に見られるように、高齢者福祉分野の異業種法人との連携にも力を入れている。

町行政もまた、障害者福祉行政に積極的に取り組むだけでなく、福祉行政と地域の農業振興との連携を図り、よさのうみ福祉会のハウス栽培やジュース加工などの事業を後押ししている。農業と福祉の連携は、農家の担い手、跡継ぎ問題と障害者の就労問題をリンクさせて対応しており、地域社会の活性化に寄与しているといえよう。

2. 丹後地域とともに歩む福祉事業の展開

京丹後市、伊根町、与謝野町、宮津市、舞鶴市で構成される丹後地域は、古代から大陸との交易で栄え、畿内大和王権に比肩する丹後王国を形成してきたところである。大規模な古墳群や日本で最古の製鉄所遺跡といわれる遠慮遺跡（製鉄炉跡）の存在をはじめ、古代における絹織物の生産、近世から近代に至っては、縮緬の糸問屋（写真1）や北前船の廻船問屋、造り酒屋などの豪商が軒を連ねる一大産業地域として繁栄してきた⁶⁾。丹後地域の基幹産業となった縮緬は、江戸期には、その積み出し港があった宮津から北前船によって全国に運ばれ、明治期には、いち早くドイツの発電機やスイスの織機（写真



写真1 糸屋格子と延焼防止の袖壁が残るかつての商家
(2015. 2. 23 宮津市内にて筆者撮影)



写真2 「ちりめん街道」でいまでも現役の織機
(2012. 12. 21 与謝野町内にて筆者撮影)

2)を取り入れて近代化をはかり、昭和の全盛期に至るまで、全国の7割近いシェアを誇っていた。しかしその後、韓国や中国からの安価な縮緬織物の輸入や国内の和装織物産業の斜陽化に伴い、丹後機業は衰退の一途を辿っていく。そして、かかる基幹産業の衰退が、丹後地域の産業基盤を揺るがすとともに若年人口の流出を促すこととなり、現在では、往時の繁栄は影を潜め、高齢化と過疎化の進む地域となっている⁷⁾。

こうした高齢化・過疎化のなかで、長年にわたって丹後地域とともに歩み、その福祉実践を積み重ねてきた「よさのうみ福祉会」を軸に、地域に根ざす



写真3 対面キッチンのある広々とした食堂
(2013. 2. 22 「やすらの里」にて筆者撮影)

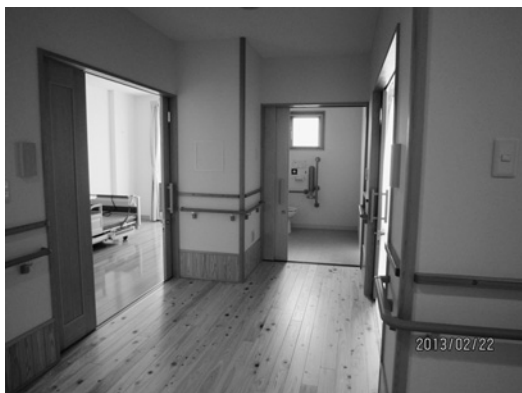


写真6 ユニバーサルデザインに無垢の床材
(2013. 2. 22 「やすらの里」にて筆者撮影)



写真4 地元産の檜材を使用した浴槽
(2013. 2. 22 「やすらの里」にて筆者撮影)



写真5 各フロアに配備されている介護浴室
(2013. 2. 22 「やすらの里」にて筆者撮影)

諸法人が相互に手を携えながら、増え続ける地域の福祉ニーズに向き合ってきている。その象徴でもある地域共生型福祉施設「やすらの里」(写真3～6)は、与謝野町内の4法人(社会福祉法人与謝郡福祉会、NPO 法人丹後福祉応援団、よさのうみ福祉会、公益社団法人京都府看護協会)が協働し、2013年3月、旧丹後織物工業組合加悦加工工場跡地において開設された。ここには、特別養護老人ホーム「やすら苑」、在宅複合施設「やすらの旋風(かぜ)」、障害者就労支援施設ワークセンター「花音」、天の橋立訪問看護ステーション「サテライトみのり」が同居し、それぞれの法人が特徴を活かした事業を展開しつつも、それらがうまく融合・調和し、高齢化する丹後地域の人々の包括ケアを支えている。

「福祉のコンビニ」をめざすNPO 法人丹後福祉応援団は、「やすらの旋風(かぜ)」において、①ショートステイ「やすらいろ」、②デイサービスセンター「生活リハビリ道場」、③居宅介護支援事業所、④訪問介護事業所、⑤移動福祉理美容車「ちょきぞう」、⑥サービス付き高齢者向け住宅「やすらの詩」(写真7)、と多彩な事業を運営しているが、その他にも、⑦デイサービスセンター「のらくろ」、⑧小規模多機能型居宅介護施設「みんなのうち加悦奥」および「みんなのうち後野」、⑨介護タクシーおよび福祉車両無料貸出、などの事業を地域で展開してお



写真7 丹後福祉応援団が運営するフロア
(2013. 2. 22 「やすらの里」にて筆者撮影)



写真8 地元農産物を販売する「森の直売所」
(2015. 2. 24 「リフレかやの里」にて筆者撮影)

り、NPO 法人としての機動力の高さがうかがえる。生活の利便性が少ない過疎地域において高齢化が進むと、要介護等の福祉ニーズに至らずとも何らかのかたちで生活上の支援は必要となってくる。例えば上記⑦は、物流革命によって遊休化したショッピングセンターの倉庫を借り上げて改築したデイサービスセンターであり、近隣商店がなくなるなかで、遠くまで買物に出かけられない高齢者が、デイサービスを利用する際にショッピングセンターで買物もできるようにと発案されたものである⁸⁾。また、上記⑧は、空き民家および台風被害によって売りに出された民家を購入して修繕を加えたものであり、地域の資源や人材を無駄なく活かしつつ地域に密着した事業運営がなされている。もっとも、こうした事業の背後には、資金調達や縦割り行政の弊害に伴う諸困難もあるが、過疎地域において相互に顔の見える人々の関係が支えとなり、困難な事業を克服する原動力にもなってきたと考えられる。

前掲よさのうみ福祉会は、与謝野町の公共施設である「リフレかやの里」の指定管理者として、そこでの障害者就労支援とともに、レストラン、大浴場、宿泊施設、パン・ケーキ工房、農産加工所の事業運営も担っている。地元農産物を使用して自家製の料理を提供するレストランは、2014年に「地産地消優良活動近畿農政局長賞」を受賞するなど、地域農業



写真9 木質バイオマスの専用ボイラー
(2015. 2. 24 「リフレかやの里」にて筆者撮影)

に貢献しており、また、約5,700万円（補助事業を活用）を投じて完成した農産加工所では、近隣農家と連携して、地場で穫れる果実や野菜の他、規格外産品を活用した無添加生鮮ジュースの製造・販売（写真8）、さらには、獣害対策の一助として鹿肉料理等の開発にも力を入れている⁹⁾。一方、当初から赤字が懸念されていた大浴場は、再生可能エネルギーの木質バイオマスを活用すべく、木質チップで湯を沸かせるスイス製の専用ボイラーを約8,680万円（補助事業を活用）で導入し（写真9）、燃料費の節約とともに、担い手不足で荒廃しつつある地域の森林資源の整備にも一役買っている。

こうした地元福祉事業者の取り組みは、福祉事業を柱にしつつも、その単独事業の運営のみならず、過疎化によって衰退しつつある丹後地域の産業および資源を有効活用しようとする幅広い活動へとつながっている。そしてそれは、地域とともに歩んできた事業者とそれを担う人々の、地域への愛着とこだわりによって支えられているようにも思われる。

3. 京都府与謝野町の財政の特徴

2006年3月に旧加悦町、旧岩滝町、旧野田川町の合併により誕生した与謝野町は、2007年度に第1次与謝野町総合計画・基本構想（2008-2017年度までの10年間）を定め、前期基本計画（2008-2012年度）での取り組みや成果を経て、現在は後期基本計画（2013-2017年度）に基づくまちづくりを進めている。そのなかでは、「自助・共助・商助・公助による協働のまちづくり」という「与謝野町流のまちづくり」を実践するとしている。また基本構想とともに、2007年度に第1次与謝野町行政改革大綱（2008-2012年度）を、2012年度に第2次与謝野町行政改革大綱（2013-2017年度）を定め、財政収支黒字化を最大の目標として掲げ、財政の健全化、資産の有効活用、事務事業の見直し、効率的・効果的な組織運営と職員数などの適正化、自助・共助の促進、住民参画のまちづくりと行政サービスの向上を取り組み項目として挙げ、後期基本計画と歩調を合わせながら持続可能なまちづくりに取り組むとしている。

2014年に初代町長（太田貴美氏）の後を受けて、現町長（山添藤真氏）が就任したが、2017年度まで第1次総合計画期間であることもあり、前町長の基本施策を引き継ぎつつ、2015年には「与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略」をまとめ、その基本目標に沿った事業の展開も打ち出している。本章では、市町村合併後から2016年度までの与謝野町の財政状況を俯瞰し、その特徴を京都府下の他市町村との比較のなかで検討する。

まず、2016年度の与謝野町の歳入・歳出構造をみ

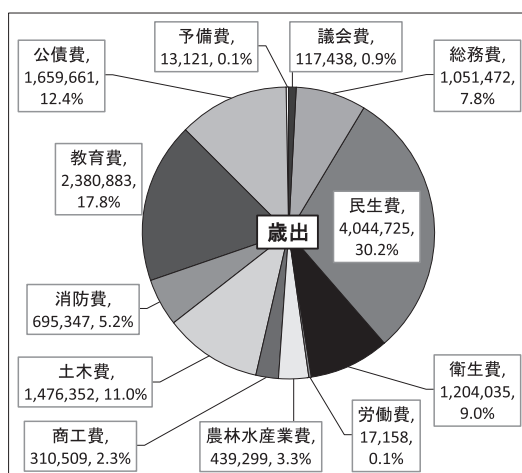
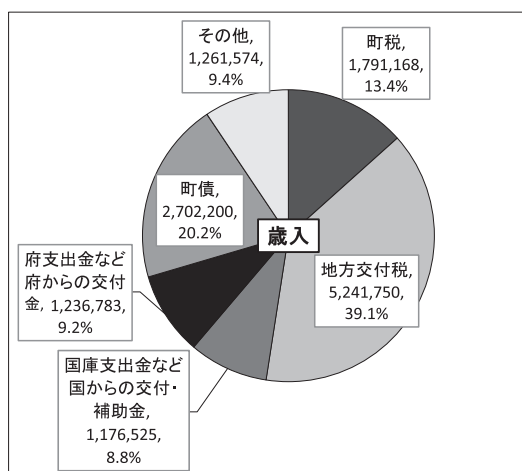


図3-1 与謝野町の歳入・歳出構造（2016年度一般会計当初予算）

注：数値の単位は「千円」。

注：「国庫支出金など」には、国庫支出金、地方譲与税、地方消費税交付金、地方特例交付金、交通安全対策特別交付金を含む。

注：「府支出金など」には、府支出金、利子割交付金、配当割交付金、株式等譲与所得割交付金、自動車取得税交付金を含む。

出所：平成23年度与謝野町一般会計予算書より作成。

てみる（図3-1参照）¹⁰⁾。2016年度一般会計予算（当初）でみると、与謝野町の財政規模は134億1千万円（対前年比9.0%増）となり、「市町村合併後最大の当初予算規模」である（図3-2参照）。5年前の2011年の一般会計予算（当初）が109億6千万円であるから、24億5千万円の増加、前年度の2015年

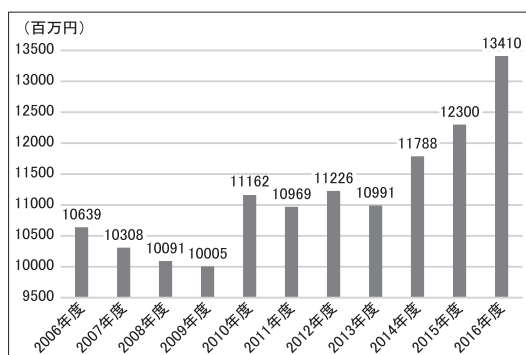


図3-2 与謝野町一般会計予算（当初）

注：2010年度、2014年度は骨格予算と6月補正後予算額を合わせたもの。

出所：与謝野町「平成28年度当初予算の概要」

度予算（123億円）と比較しても11億1千万円増となっている。2016年度予算は、2015年度3月の補正予算（2億4千万円）と一体の「13か月予算」として、切れ目のない予算となるよう予算編成を行い、先述の「与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略」を踏まえた施策実施のために、地方創生加速化交付金（15年度補正予算・国庫財源100%）、地方創生推進交付金（16年度当初予算・国庫財源50%（5年間））を活用としている。

歳入の内訳を見てみると、地方交付税が52億4千万円と全体の39%と飛びぬけて大きく、町税が17億9千万円（13%）となっている。国庫支出金が11億円（8.2%）で、その他交付・補助金（地方交付税除く）を合わせると、国からの交付が11億8千万円（8.8%）、府支出金などの府からの交付が12億4千万円（9.2%）と、全体の18%を占めている。借金である町債も27億円と全体の20.2%に上っている。2016年度末町債現在高の見込みは147億2千万円となり、対前年比11億7千万円増（8.6%増）となる見込みであるが、これは、かえでこども園新築工事、加悦中学校改築工事等の大型事業の実施に伴う町債借入額増によるものである。

歳入の特徴としては、第1に、町税（町民税、固定資産税等）が市町村合併直後の2007年度、2008年度には19億3千万円と増加したが、その後は景気低

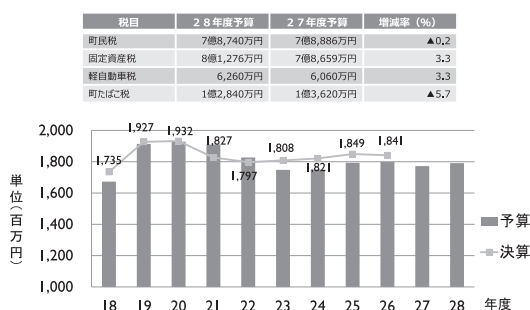


図3-3 与謝野町税額の推移

出所：与謝野町「平成28年度当初予算の概要」

迷を反映して減少ないし伸び悩んでいることが挙げられる（図3-3参照）。第2に、依然として地方交付税への依存度が高い。ただ、2016年度より市町村合併特例が終了し、それに伴い普通交付税の通減などの影響により歳入減が見込まれている。行政サービスを維持した場合、2016年度で7000万円の減少が見込まれている。第3に、国庫支出金が2015年度予算（当初）と比較して9億5千万円多いが、これは先述のこども園等公立学校施設整備費補助金の増加、および臨時福祉給付金の増加に伴うもので、一時的なものと考えられる。第4に、2014年4月からの消費増税に伴い、府からの交付金である地方消費税交付金が2015年度予算（当初）と比較して3億8千万円増加している。地方消費税は都道府県税であるが、その2分の1は市町村に交付することとされており、2014年4月から地方消費税率は1%から1.7%に引き上げられた。

次に、歳出の内訳（目的別）を見てみると、第1位は民生費（40億4千万円）で、全体の30.2%を占めている。第2位が教育費（23億8千万円）の17.8%、第3位が公債費（16億6千万円）の12.4%、以下、土木費、衛生費、総務費となっている。主要な歳出項目を前年度と比較すると、民生費が9億円、教育費が21億7千万円増加している一方、総務費が2億4千万円、公債費が8億8千万円減少している。民生費は主に社会福祉費（21億6千万円）、児童福祉費（18億8千万円）、災害救助費（6万円）で構成

される。

社会福祉費の内訳を見てみると、社会福祉総務費（8億3千万円）は「繰出金」が6億2千万円を占めており、主に国民健康保険特別会計への繰出金が2億5千万円、介護保険特別会計への繰出金が3億7千万円となっている。また障害者福祉費（8億円）は「扶助費」が7億4千万円を占めており、主に自立支援給付費が5億4千万円となっている。高齢者福祉費（5億1千万円）は「負担金、補助及び交付金」が3億1千万円を占めており、主に後期高齢者療養給付費負担金が2億8千万円となっている。

また児童福祉費の内訳を見てみると、児童福祉総務費（5億2千万円）は「扶助費」が4億円を占めている。これは、主に児童手当（旧子ども手当）3億4千万円に充てられている。その他に、認定こども園施設整備事業費として7億3千万円が充てられている。

歳出の特徴としては、第1に、民生費の増加が挙げられる。民生費の内訳で明らかのように、その多くを繰出金や扶助費が占めている。人口高齢化のさらなる深化とともに、市町村が保険者となっている国民健康保険及び介護保険財政を支えるものとして一般会計予算が活用されていることがある。第2に、教育費が増加しているのは、先述の公立学校施設整備費の増額の影響が大きい。中学校施設整備事業費として14億2千万円計上されている。第3に、公債費は町債の元金及び利子支払いに充てられる部分であるが、公債費の減少は、町債残高の積み上げにつながっている。

主な財政指標を用いて、与謝野町の現在の財政状況の特徴を、2010年度と比較、及び京都府下の市町村との対比でみてもみる。以下では、2014年度普通会計決算をもとに財政指標をみていく。

まず、地方公共団体の財政力を示す指数として用いられる「財政力指数」¹¹⁾をみてみる。京都府下の市町村（京都市除く）の財政力指数の単純平均は、2008-2010年度の3カ年平均で0.58に対し、2012-2014年度は0.53であった（京都市：0.77）。与謝野町

の財政力指数は、2008-2010年度の3カ年平均で0.34に対し、2012-2014年度は0.30であった。指数が高いほど地方税などの独自財源の割合が高いことを示し、財政力がある団体とされる。したがって、京都府下の市町村（京都市除く）全体としても、財政力が低下しており、与謝野町もよりいっそう地方交付税への依存度が高くなっているといえる。

次に、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標である「経常収支比率」¹²⁾は、京都府下の市町村（京都市除く）の経常収支比率の単純平均が2010年度は88.9%であったのに対し、2014年度は93.8%であった。2011年度以降、一般財源の増加傾向を受けて改善傾向にあったが、2014年度は経常的経費の増加により、4年ぶりに悪化した。与謝野町の経常収支比率は、2010年度が85.2%であったが、2014年度は90.7%と悪化している。近年、地方交付税の増額などによって若干の改善がみられているが、これは分母である地方交付税の増額による比率の改善という要素が大きく、経常的支出に充てる一般財源（分子）はむしろ増加し続けている。性質別歳出でみると、義務的経費は歳出全体の44.1%を占めており、対前年比で2.4%増加している。行政改革によって人件費が減少しているが、扶助費の増加がそれをはるかに上回っている（表3-1参照）。

最後に財政健全化法に基づく「健全化判断比率」¹³⁾の状況を見てみる。2014年度決算で、京都府下市町村のなかで、全ての健全化判断指標において

表3-1 与謝野町の歳出（性質別）の状況（千円、%）

	2014年度	2013年度	増減額	構成比	増減率
義務的経費	5,056,816	4,937,551	119,265	44.1%	2.4%
人件費	1,769,788	1,795,738	-25,950	15.4%	-1.4%
扶助費	1,562,324	1,426,189	136,135	13.6%	9.5%
公債費	1,724,704	1,715,624	9,080	15.1%	0.5%
投資的経費	1,116,150	811,186	304,964	9.7%	37.6%
その他	5,286,608	5,324,337	-37,729	46.1%	-0.7%
歳出合計	11,459,574	11,073,074	386,500	100.0%	3.5%

出所：京都府総務部自治振興課「市町村決算統計資料」より作成。

財政健全化法で定める基準を超過した団体はなかった。実質公債費比率¹⁴⁾をみると、京都府下の市町村（京都市除く）の単純平均は、2008-2010年度の3カ年平均で12.4%であったが、2012-2014年度は9.1%と全体的に改善している。この背景には繰上償還をはじめとする公債費縮減対策や近年の地方交付税増額がある。与謝野町の実質公債費比率も、2008-2010年度の3カ年平均で16.5%であったが、2012-2014年度は14.1%と改善している。

そして、将来負担比率¹⁵⁾についても、京都府下市町村で早期健全化基準（350%）を超過する団体はなかった。京都府下の市町村（京都市除く）の単純平均は、2010年度が85.2%であったが、2014年度は64.6%と改善している。与謝野町の将来負担比率は、2010年度が128.6%であったが、2014年度は126.2%とほぼ横ばいであった。与謝野町の町債残高は2011年度以降減少傾向にあり、2014年度には143億9千万円（2010年度）から133億4千万円まで減少した。しかし、2015年度以降は、中学校改築工事やこども園新築工事などの大型事業の実施に伴い、町債残高が積みあがっていることの影響が大きい。

経常収支比率と将来負担比率とを組み合わせてみると、与謝野町は、経常収支比率が府内平均よ

り低く、将来負担比率が府内平均より高い（図3-4参照）。現時点では地方交付税の増加などにより比較的弾力的な財政運営がなされているが、地方債の2016年度末における町債残高は147億2361万円と見込まれている。また、先述のように2016年度から合併特例終了に伴って、地方交付税減額が始まることで、与謝野町でも2016年度普通交付税が約7千万円減少する見込みである。2017年度以降、事務事業の見直しをせず、現状行政サービスを維持した場合、歳入減少と歳出超過が続き、2022年度には単年度最大7億9千万円の収支不足となりうる¹⁶⁾。この収支不足については、合併以降積み立ててきた財政調整基金・減債基金・特定目的金といった基金の取り崩しにより補てんしているが、2017年度以降の収支不足を基金の取り崩しにより継続的に補てんし、基金に戻すことができれば、2022年度には基金が枯渇すると見込まれている。

地方公共団体の中でも市町村は、地域住民の福祉の増進を図る最前線にあり、住民自治に基礎をおき、地域における自主的かつ総合的な行財政運営を求められる。他方で、市町村が地域住民の福祉の充実、地域社会の発展に自主的に取り組むうえでは、財政力格差を是正することを目的とした国や都道府県からの財政移転が重要な役割を果たす。与謝野町においても、与謝野町流の福祉のまちづくりを推進するうえでは、計画的な投資的支出を行いつつ、行財政改革によってより弾力的な財政運営を目指していく必要がある。

4. 京都府京丹後市における市町村合併以降の公共交通再編と自治体ガバナンス

与謝野町と同じく京都府北部地域に位置する京丹後市は、2004年に六町（峰山、大宮、網野、丹後、弥栄、久美浜）が合併して誕生した自治体である。市面積は501.84km²、人口は2015年現在で55,096人であるが、2010年に比べて6.7%減少している。

人口減少に加え、急速な高齢化の煽りも受けてい

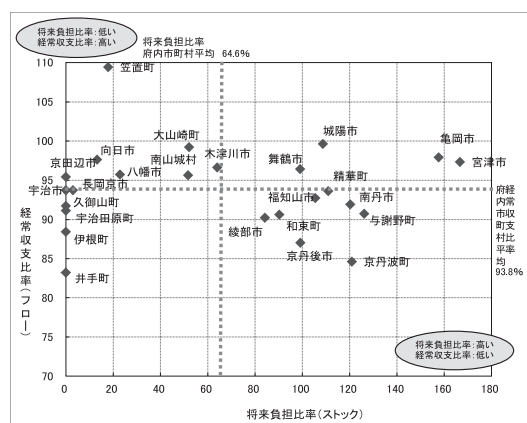


図3-4 京都府下の市町村（京都市除く）の財政指標の相関

出所：京都府総務部自治振興課「平成26年度 府内市町村普通会計決算の概要（速報）」。

る京丹後市であるが、「弱み」を「強み」にかえてつなぐ『環』のちからづくり」として、「健康大長寿のまち」を掲げ、高齢先進地の魅力創造に努めている。また、「様々な分野を『環』でつなぐ社会と経済の仕組みづくり」の一つとして公共交通が位置付けられ、路線バスや鉄道を活性化することで、「ヒト・モノ・カネの交流促進」を図っている¹⁷⁾。

この公共交通については、「“京丹後モデル” 指標（地域の成長戦略）」として、か【観光振興・環境調和・過疎振興対策】、き【京丹後移動ブランド確率、基盤インフラ整備】、く【車社会からの脱却（モビリティ・マネジメントの推進）】、け【健康長寿・健康増進の推進】、こ【高齢者福祉・子育て支援・交通安全・交流人口増推進】の5点を掲げている。

京丹後市では2005年に公共交通に関する大規模な市民アンケートを行い、2006年より「上限200円バス」の実証運行を開始した。運行開始以前には、「一家に2台のマイカー保有」や、公共交通を移動手段としている住民がわずか2%のみという状況があったほか、上述の市民アンケートからはマイカーの運転技術に自信のない高齢者も漸次的に増加していることが明らかになった¹⁸⁾。

表4-1では、「上限200円バス」導入前後の京丹後市の取り組みを示している。「公費負担を有効に」を目的に、より多くの市民に利用してもらうよう上限200円という「低額運賃」に設定し、これと同時期には回数券販売窓口の拡大やノンステップバスの導入などが行われた。

これらの取り組みの他に民間バス会社（丹後海陸

交通（株）、以下「丹海バス」とする）と共同で、幅広い住民層を対象にモビリティ・マネジメント（利用促進等）を行ってきたことで、高齢者の生活交通としてのみでなく、通勤・通学、遠足などの多様なニーズに応え、多くの利用者を獲得している。

以下、野村が京丹後市自治体担当者にインタビュー調査で得た内容をもとに、公共交通再編における自治体ガバナンスのあり方を考察していきたい¹⁹⁾。

インタビュー調査では、京丹後市の公共交通体系の中心である「上限200円バス」導入前の議論と導入後の工夫を聞くことができた。

まず導入前については、先述の市民アンケートをもとに丹海バスと粘り強く交渉が行われ、運賃収入が減って補助金が増えた場合でも、市が支払う等の条件で合意形成を行ったという。上限200円という低額運賃については、「運賃を下げたら必ず利用者が増えるわけではない」とした上で、導入後にも広報誌への掲載や総合時刻表の作成、折り込み広告など地道な取り組みが成果に結びついているのではないか、としている。

このほかに運行開始後の取り組みとして、地元の保育園に丹海バスの運転手が出向いて絵本の読み聞かせを行い、自治体は老人クラブでの利用促進を行うなど、継続的に自治体・交通事業者・地域住民等のアクター間での協働が図られてきている。

全国的にも、市町村合併とともに公共交通再編を迫られた自治体は少なくないが、多くの事例で、いわゆる「コミュニティバス」を民間路線バスの廃止代替として導入しているケースが散見される。一方、京丹後市では①安全面に優れている、②公共交通体系の中心である、③地域力の発揮につながる、という3つの理由から「路線バス再生」を選択しており、行政主導で公共交通再編が行われてきた。

また京丹後市では自治体内部においても、2006年に公共交通対策のプロジェクトチームを組織し、保育園の遠足でのバス利用や観光需要の創出、イベントでのバス利用など、多様なアイデアを具現化してきた。

表4-1 京丹後市におけるバス交通の取り組み

2005年12月	大規模な市民アンケート実施
2006年10月	上限200円バスの実証運行開始： 区間最大運賃700円→200円に
2007年10月	上限200円バスを市内全域に拡大 区間最大運賃1,150円→200円に
2008年10月	新たな地域へのバス運行乗入開始
2010年9月	年間利用者が35万人を超える

出所：京丹後市提供資料より筆者作成

ここまで、京丹後市における市町村合併以降の公共交通再編について、とりわけ上限200円バスに焦点を当てて整理を行ってきた。広大な地域を一律「上限200円」で運行しているため、一見その低廉運賃に注目される傾向があるが、今回のインタビュー調査からは、自治体が中心となって交通事業者や地域住民のみならず、自治体内部でも積極的な連携・協働が行われていることがわかった。

また京丹後市では、2016年5月から米国 Uber 社のシステム支援のもと、地元 NPO 法人が主体となって自家用有償運送の取り組みが丹後町のみを出発地として開始されている²⁰⁾。これは、上限200円バスやその他の公共交通（デマンドバス、EV 乗合タクシー）の抱えていた運行日および運行区域の制約を、住民ドライバーの運転による自家用有償運送で補完しようと試みるもので、特に米国 Uber 社のシステムを利用することで注目されている²¹⁾。

京丹後市では、これまで行ってきた多様なモビリティ対策の一環として今回の自家用有償運送の取り組みを位置付けている。また京丹後市は、既存のバス交通や鉄道を公共交通の「頂点」として維持しつつ、ニーズに応じた生活交通（自家用有償運送やデマンドバス）を「裾野」として広げていくことが重要であることを強調している（野村、2016）。

以上のように、京丹後市では上限200円バスを筆頭に、継続的な取り組みが行われてきていることがわかる。これらは、単なる公共交通再編としてだけでなく、公共交通利用を通じた地域住民の交流や、地域経済の活性化といった交通分野に留まらない成果が期待される。

おわりに

本調査研究は、京都府北部地域、とりわけ与謝野町および京丹後市における生活福祉について、自治体・行政機関および社会福祉法人等の機関・団体、関連施設に対する調査を通じて、福祉施策、財政課題、地域公共交通についての現状を考察し、諸課題

を検討した。

与謝野町およびよさのうみ福祉会は、1960年代の与謝の海養護学校づくりの運動を源流として、地域に根ざした施設づくりと自立的な福祉活動、地域福祉を推進し、障害者福祉を柱に積極的な地域づくりを進めてきた。福祉行政だけでなく、地域の農業振興との連携を図り、農家の担い手、跡継ぎ問題を障害者の就労問題とリンクさせることで、地域社会の活性化に寄与している。

福祉事業の単独運営のみならず、過疎化によって衰退しつつある丹後地域の産業および資源を有効に活用している。この地域の住民は歴史的にも、地域への愛着とこだわりをもって、地域社会を形成してきたといえよう。

与謝野町の財政状況は、財政の健全化、資産の有効活用、事務事業の見直しつつ、効率的・効果的な組織運営と職員数などの適正化、自助・共助の促進、住民参画のまちづくりと行政サービスの向上をめざして、持続可能なまちづくりへの取り組みを支えている。初代町長の基本施策を受けて、現町長は、2015年には「与謝野町ひと・しごと・まち創生総合戦略」をまとめ、その基本目標に沿った事業の展開も打ち出している。与謝野町は、与謝野町流の福祉のまちづくりを推進するうえで、計画的な投資的支出に加え、行財政改革による弾力的な財政運営が望まれる。

京丹後市においては、与謝野町と同じく、2004年に六町合併により誕生した自治体であり、人口減少に加え、急速な高齢化の煽りを受けている。しかしながら、その「弱み」を“強み”にかえてつなぐ『環』のちからづくり」として、「健康大長寿のまち」を掲げ、高齢先進地としての魅力を高めるため、「様々な分野を『環』でつなぐ社会と経済の仕組みづくり」の一つとして公共交通を位置付けている。公共交通利用を通じた地域住民の交流、地域経済の活性化という交通分野に留まらない波及的な成果が期待されるところである。

今後も、同地域の動向を把握しながら、京都府北

部地域全体へ調査対象を拡大して、研究の継続を進め、北部地域内での比較研究および京都府、近畿地方等との比較研究を今後の研究課題としておきたい。

註

- 1) 2014年度産業社会学会共同研究助成「地方分権改革と地域再生に関する調査研究—京都府北部地域における生活福祉とガバナンス—」(代表・黒田学, 中西典子, 長谷川千春, 野村実)。
- 2) 与謝野町の特徴および施策等を総合的に分析考察しているものとして, 黒田学, 中西典子, 長谷川千春, 加藤雅俊, 丸山里美, 青木一博「京都府与謝野町における障害者福祉と福祉ガバナンスに関する調査報告」(『立命館産業社会論集』第47巻第4号, 2012年3月, 所収)がある。
- 3) 調査日, 2016年4月11日から13日であり, 調査対象は, 与謝野町前町長太田貴美氏, 与謝野町役場福祉課, 同農林課, よさのうみ福祉会である。調査者は本稿執筆の黒田, 野村に加え, 一井崇(立命館大学大学院博士課程後期課程)である。質問事項については, 3名の協議によりあらかじめ項目を定めた。
- 4) 「やすらの里」は, 与謝野町が丹後織物工業加工場の跡地を買い上げ, 社会福祉法人よさのうみ福祉会をはじめ, 社会福祉法人与謝郡福祉会, 特定非営利活動法人丹後福祉応援団, 公益社団法人京都府看護協会の4法人の共同で運営されている。
- 5) よさのうみ福祉会『郷のたより』2016年4月30日, 同「福祉よさのうみ」第91号, 2016年5月1日。
- 6) 京都府指定有形文化財になっている旧尾藤家住宅(与謝野町加悦地区)は, 江戸後期における生糸縮緬問屋の豪商で, 明治初期には北国と大阪を結ぶ北前船「蓬萊丸」を所有していた。11代目の尾藤庄蔵は, 大正期に開通した加悦鉄道株式会社の社長となり, 昭和初期には加悦町長も務めている。同様に, 旧三上家住宅(宮津市)も, 元結屋の屋号を持ち, 酒造業・廻船業・糸問屋を営む豪商であったが, 明治以降, 蒸気船の登場によって北前船が衰退した後は, 酒造業を中心に据えて財を成した。丹後の自由民権運動(民権結社天橋義塾)に関わった三上勘兵衛は, 昭和初期の宮津町長を務めている。
- 7) 丹後機業の盛衰史および地域産業と福祉事業との関係については, 中西典子「過疎高齢地域の産業と福祉をめぐる小規模自治体と事業者との連携(上), (下)」(『立命館産業社会論集』第49巻第1号, 2013年6月, 第49巻第2号, 2013年9月, 所収)で論じている。
- 8) 2015年2月25日, 丹後福祉応援団からの聞き取りおよび配付資料「丹後福祉応援団10年のあゆみ」に基づく。
- 9) 2015年2月24日, よさのうみ福祉会からの聞き取りおよび配付資料「福祉がつなぐ地域再生の挑戦」に基づく。
- 10) 2016年度与謝野町予算については, 特に断らない限り, 与謝野町『平成28年度与謝野町予算書』及び「平成28年度当初予算の概要」(広報よさの特別号)による。
- 11) 地方交付税法の規定により算定した基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3ヶ年間の平均値。単年度の数値が1を越えると, 普通交付税の不交付団体となる。
- 12) 人件費, 扶助費, 公債費のように毎年度経常に支出される経費(経常的経費)に充当された一般財源の額が, 地方税, 普通交付税を中心とする毎年度経常に収入される一般財源(経常一般財源)の総額に占める割合。
- 13) 実質赤字比率, 連結実質赤字比率, 実質公債費比率及び将来負担比率の4つの財政指標の総称。地方公共団体は, この健全化判断比率のいずれかが一定基準以上となった場合には, 財政健全化計画又は財政再生計画を策定し, 財政の健全化を図らなければならないこととされている。
- 14) 地方債の返済額及びそれに準じる額の大きさを標準化し, 資金繰りの程度を示すもの。早期健全化基準は25%以上。18%以上は地方債の発行に知事の許可を要する「許可団体」となる。35%を超えると「財政再生団体」となる。
- 15) 一般会計などの地方債や将来払っていく可能性のある負担などの現時点での残高を指標化し, 将来財政を圧迫する可能性の程度を示すもの。
- 16) 与謝野町「平成28年度当初予算の概要」(広報

よさの特別号』

- 17) 2016年2月19日，京丹後市提供資料「グリーン・ウェルネス新公共交通体系の実現へ向けて平成の大合併後の京丹後市のバス交通等の取り組み」に基づく。
- 18) 同上。
- 19) 調査日は2016年2月19日で，調査対象は京丹後市企画総務部企画政策課，調査者は本節執筆の野村である。
- 20) 道路運送法第78条第2号に基づく，交通空白地に限定した自家用有償旅客運送である。乗車場所は丹後町のみであるが，降車場所はその他五つの町を含む京丹後市内全域である。
- 21) 野村（2016）で「次世代型地域交通」として京丹後市の自家用有償運送について整理を行っているため，詳細については拙稿を参照されたい。

引用・参考文献

黒田学・よさのうみ福祉会編『福祉がつなぐ地域再生の挑戦』（クリエイツかもがわ，2012年6月）
黒田学・青木一博「地域に根ざした障害者福祉の取り組み—京都府与謝野町におけるよさのうみ福祉会

の地域連携—」（『立命館産業社会論集』第50巻3号，2014年12月）

野村実「人口減少社会における次世代型地域交通に関する事例研究—兵庫県丹波市と京都府京丹後市の事例から—」（『国際公共経済研究』第27号，2016年9月）

与謝野町「第1次与謝野町総合計画・後期基本計画」
与謝野町「第2次与謝野町行政改革大綱」
与謝野町「平成28年度当初予算（案）の概要について」

与謝野町「平成28年度当初予算の概要」『広報よさの特別号』

与謝野町「議会だより」第38号（2015年11月10日）。
京都府総務部自治振興課「平成22年度 府内市町村普通会計決算の概要（速報）」（2011年10月31日）
京都府総務部自治振興課「平成26年度 府内市町村普通会計決算の概要（速報）」（2016年1月14日）
京都府「市町村の財政状況等」

（<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/zaisei.html>）

京都府「市町村のあらまし（平成27年度版）」

（<http://www.pref.kyoto.jp/tiho/aramasi24.html>）

Survey

Research on Decentralization and Regional Revitalization : Welfare and Governance in Northern Kyoto Prefecture

KURODA Manabuⁱ, NAKANISHI Norikoⁱ, HASEGAWA Chiharuⁱⁱ, NOMURA Minoruⁱⁱⁱ

Abstract : This paper focuses on welfare in northern Kyoto Prefecture and considers the current situation of an increasingly ageing and depopulated area through qualitative surveys submitted to local municipalities, a social welfare service corporation, and welfare-related facilities. In addition, through the surveys, this paper also aims to reveal current issues such as policy issues and financial problems in order to develop welfare governance and actualize the welfare of residents. While numerous problems (e.g., those related to welfare, medical services, education, industry and public transportation) have accumulated and many efforts to promote regional revitalization are currently required, this paper describes the present status and issues of welfare governance based on coproduction of multiple actors which support the lives of residents, such as organizations, associations, NPOs, etc. Concretely speaking, we analyze and consider the following themes: 1) community welfare in Yosano town and Yosanoumi-fukushikai, 2) diverse enterprises by the incorporated nonprofit organization 'Tango Fukushi Ouendan,' 3) financial conditions of Yosano town, 4) restructuring public transportations after merging of municipalities and local governance in Kyotango City.

Keywords : northern Kyoto Prefecture, Yosano Town, Kyotango City, ageing and depopulation, community welfare

i Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

ii Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

iii Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University