

〈論文〉

過疎地域を支える地域振興の組織及び連携

——美山における地域振興システムの分析から——

岩松 義秀

目 次

序 章

1 節 研究の背景・目的

2 節 研究の対象

3 節 研究の方法

第1章 美山の背景

1 節 地理的状况

2 節 人口減少から合併へ

3 節 産業の特徴

4 節 地域振興計画と行政機能

第2章 地域ガバナンスの視点

第3章 美山を支える組織

1 節 美山を支える多様な主体

2 節 地域振興会

3 節 美山ふるさと株式会社

4 節 NPO 法人等の団体による特定課題への取り組み

5 節 美山まちづくり委員会による地域連携

第4章 考察：成功の要因

1 節 危機意識の共有

2 節 基幹産業の転換

3 節 組織の役割分担と連携

4 節 地域マネジメント

5 節 中長期計画

おわりに

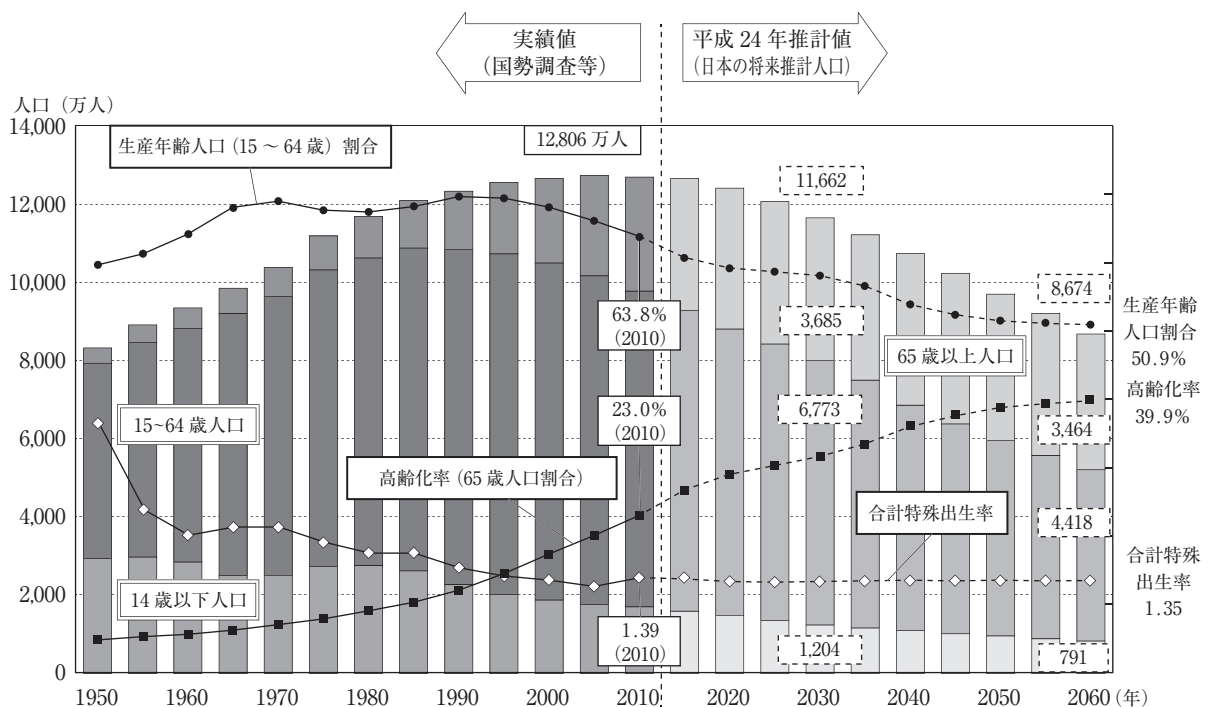
序 章

1 節 研究の背景・目的

国立社会問題保障・人口問題研究所（2014）によると、少子高齢化による日本の総人口は、2060年には2010年の約3分の2の8,674万人まで減少すると予想しており、その影響としては、飲食や娯楽、医療機関等をはじめとした生活関連サービスの縮小をはじめ、雇用機会の低下、税収減に伴う行政サービスの低下など様々な課題が起これと考えられる（図1）。

高齢化率（人口に占める65歳以上の割合）は、大阪で万国博覧会が開催された1970年には7%を超えて高齢化社会となり、その後、1994年には14%を超え、高齢化社会から高齢社会になり、2015年時点では高齢化率が26.7%、80歳以上の人口が初めて1000万人を超え、労働力人口の減少等をはじめ様々な課題が出て来ている。

図1 日本の人口推移



出典：総務省ホームページ [ウェブサイト1]

また、地域においては、住民組織の担い手不足による共助の低下、児童や生徒の激減による学校の統廃合やそれに伴う地域の連携機能が弱まることや、歴史・文化の伝承などへの影響が出て来ている。

過疎地域に指定されている南丹市の美山町においては、その深刻さは喫緊の課題であるが、旧美山町時代より、急速な社会情勢の変化や進展する過疎への対策を行い、危機感を持って、様々な地域振興の取り組みを行っている。

このような地域を支える先進的な事例を研究し、その優れた地域振興の組織及び連携の仕組み・機能を明らかにすることは、疲弊する地域の再生の方途を考える上で社会的な意義があるものと考えられる。

本研究では、美山地区における地域団体、地元企業、NPO 法人等の組織及び連携による地域運営の実践事例の成功の要因について考察することとする。

2 節 研究の対象

筆者が所属する京都府南丹広域振興局は亀岡市、南丹市、京丹波町の2市1町を所管するが、その中でも南丹市美山においては、過疎地域であるにもかかわらず、地域に活力が見られる。

美山地区においては、平成の大合併以前に行政機能を持つ新たな地域連携組織や住民生活の利便性を確保するための社会的企業を起すなど、これまでにない地域運営のシステムを設けた。また、合併を契機に新たな地域連携組織を設け地域の振興を図っており、それらの取り組みが、地域振興の先進的な事例として全国の市町等から注目された。本論文では、特にこの美山地区における地域振興の組織及び連携を研究の対象とする。

3 節 研究の方法

具体的な調査研究の手法資料収集については、旧美山町誌、南丹市発行の資料及びホームページをはじめ、京都府及び京都府南丹広域振興局が有する調査資料、関係省庁のホームページに掲載されているなど行政関係資料等公的文書、統計など、関連する文献調査等による美山の産業転換の歴史的、地理的考察、データ分析を行った。

また、文献調査に加えて、対象テーマが地域振興の組織及び連携であり、多様な組織と人が重要な要素と考えられることから、これらに関する実践者にヒアリングを行うことで、定性的な調査を行った。

具体的には、調査対象地を含む南丹市、南丹市美山支所の行政関係の幹部、調査対象とする美山の組織体である地域振興会長、社会的企業の代表、美山ふるさと株式会社の幹部、美山まちづくり委員会委員長、NPO 法人など各団体の代表にヒアリングを行うとともに、高度経済成長の影響による産業の転換が余儀な

くされたため、これに関係する美山町観光協会会長、美山エコツーリズム推進協議会幹部、美山町森林組合の職員に対して、現状課題についてヒアリングを実施した。

加えて、美山の地域振興についての先行論文をはじめ、研究テーマが多様な主体の組織及び連携であることから、これまでガバナンスについてどのような議論がなされているのかについて先行論文を収集し、これらを検証し、当方の考察を述べることとし、美山における過疎地域を支える地域振興の組織及び連携について明らかにする。

第1章 美山の背景

1 節 地理的状況

美山は、京都府の中央部に位置し、京都市へは56 km、小浜までは50 km の距離がある。公共交通機関として鉄道はなく、京都市内からは隣接する京北町（京都市）への JR バスと南丹市営バスの乗り継ぎにより、車で1時間以上かかる場所に位置する。

鉄道はないが、1922年の大正の時代に鉄道敷設法により、小浜から美山を経由して日吉までの鉄道が予定線となっていたが、1987年に同法が廃止され、設置する法的根拠も失ったという経緯がある。

美山の面積は約340 km² と広大であり、旧町村単位の比較であれば、近畿地方では奈良県十津川村に次いで大きい。その大半の96%が山林であり、また、日本海に流れる由良川があり、京都市内の寺社仏閣と最先端産業、大学が集積する町とは全く異なる大自然に溢れている山里である。

美山の5つの旧村地区の地理的な要件を見ると、芦生原生林に恵まれた知井地区は京都市左京区の広河原や福井県に隣接しており、国道162号線が通り深見峠を越えて京北町へ繋がる平屋地区、美山町の中心部であり、神楽坂トンネルを越えて園部町と繋がる宮島地区、堀越トンネルを越えて福井県と繋がる鶴ヶ岡地区、大野ダムを有し和知町に繋がる大野地区と5つの地区が美山を越えた隣接する市町と生活圏での交流を持ち、それぞれの地区が異なる特色を持っている（図2）。

2 節 人口減少から合併へ

美山は、1955年に知井村・平屋村・宮島村・鶴ヶ丘村・大野村の旧5村が合併して町となったものであり、合併当時の人口は10,000人を超えていた。この合併について美山町誌には、1953年から旧5村による町村合併促進法に基づく協議がなされており、広大な山林を有する知井が今後の動向を左右していたが、1954年の山林不況から一気に合併へ迫っていった、ということが記載されている（美山町誌編さん委員会、2000）。

図2 美山町地図



出典：美山町観光協会ホームページ〔ウェブサイト2〕

この山林不況と高度経済成長により、農林業と他の産業との所得格差が美山においても拡大し、現金収入の道として域外に勤めに出はじめるということが生じた。また、特に進学を機会に中学を卒業した15歳から24歳のほとんどが都会への就職又は進学するようになり、若年労働力人口の流出が深刻化した。

このような基幹産業の林業と人口流出による町の衰退に対し、合併によって生き残りをかけたということが推測される。

こうして美山町は2006年に周辺の園部町、八木町、日吉町とともに南丹市へと合併し、現在は南丹市の行政区となっている。合併により出来た南丹市は人口が約33,000人となった。美山は、合併前のピーク時には10,182人（1955年）を数えたが、合併時には約5,200人、現在では南丹市の人口の僅か1割程度の4,200人程度と、この10年でも1,000人以上の急激な人口減少が起きている。南丹市の「第2期南丹市地域福祉計画」（南丹市、2013）によると、2007年度及び2012年度の旧町別人口総数の推移は、園部が98.7%、八木は94.3%、日吉は93.0%、美山は89.2%で4町の中でも減少率が一番進んでいることがわかる。

地区ごとの人口については、知井地区が約740人、平屋地区が約890人、宮島地区が約1,130人、鶴ヶ岡地

区が約830人、大野地区が860人と概ね700人から1,110人の規模となっている。

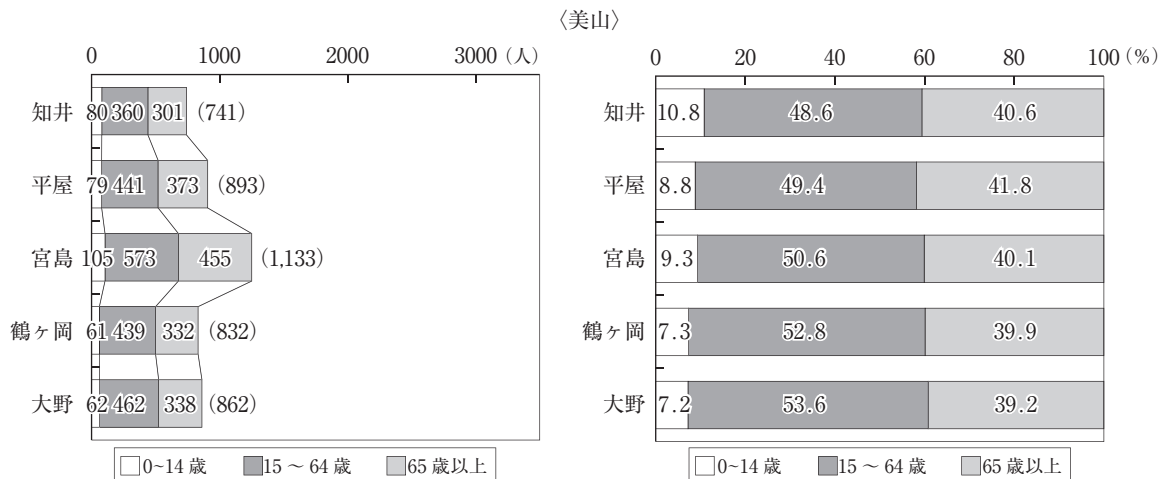
また、年齢別には、0～14歳は77.4%、15～64歳は86.7%と最も減少し、一方、65歳以上は、園部・八木は106.5%、105.5%となっているが、日吉、美山は98.3%、95.9%と減少している。2012年度の高齢化率は園部が25.3%、八木が33.3%、日吉が33.7%であるのに対し、美山は40.3%と最も高く、地区ごとの高齢化率も平屋が41.8%と一番高く、大野が39.2%であるが、知井、宮島、鶴ヶ岡の各地区はいずれも40%と高く、急激に少子高齢化が進展していることが分かる。美山を見る限り、生産年齢・年少人口の減少に加え、高齢人口が増加ではなく減少していくという本格的な人口減少時代に入っていると考えられる（図3）。

3節 産業の特徴

○ 農林業の衰退と農村工業への転換

美山の基幹産業は元は農林業であるが、同じ北桑田郡である京北町が桂川を使い京都市内へ木材を供給し建都造営に寄与し林業で栄えてきたことは異なり、美山の川が京都市内とは反対の日本海側に流れていたため、林業ではなく農業が中心となりそのエネルギーとして木が利用されていた。

図3 美山町地区別人口構成



出典：南丹市ホームページ〔ウェブサイト3〕

明治の後半に山陰線が開通し、美山においても日吉駅や和知駅という美山近隣の駅を活用して林業が行われることとなり、1945年代から1955年代の戦後の木材需要も急増し、拡大造林が進められ美山の基幹産業は農林業となった。高度経済成長期には、石油へのエネルギー革命、木材の輸入の自由化や木材以外の建物需要が高まり、第1次産業から第2次産業、第3次産業への転換が進み、農林業離れによる後継者不足と高齢化などにより大きな危機感を持つことになり、農村工業、観光産業への転換に目が向けられた。

また、燃料として使われていた薪については、1964年の208,000束のピークを境に1993年には0になり、エネルギー源が完全に石油に転換した。同じく樹苗についても1964年に43,200本であったのが、1997年には0となっており、美山において植林の前提となる苗木が生産されていないことが明らかになっている。

その他食用であるしいたけ、まつたけ、クリは、1950年中頃から生産が激減し、工芸品等に使われる杉椀皮、竹材の特用林産物についても50年代に生産が途絶えるなど、美山の林業離れが明らかになっている（美山町誌編さん委員会、2000）。

農林業からの脱却をはかるべく、町は1960年代中頃から綿材工場等の農村工業を導入し、産業構造の転換に伴う失業対策に乗り出した。1955年には8件であった域内企業が1967年には40件、1973年には121件と、企業数だけをみると相当数の増加があった（美山町誌編さん委員会、2000）。

○ 基幹産業としての観光業

線材工場等の農村工業をはじめとする兼業化が進む一方、1973年の第1次オイルショック以降に訪れた農山村への回帰から農山村を訪ねる観光に目が向けられることになった。

美山では、京都市内や街道沿いの町家ではなく、茅

写真1 美山の茅葺と雪



葺屋根の家が存在し日本の原風景が見ることが出来る。中でも北村地区の「かやぶきの里」は伝統的な技法による建築物群を含む歴史的景観の保存度も高いことから、1993年に国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されている（写真1）。基幹産業の観光産業への転換については、競争にさらされにくい地域資源を活用した活性化の手段として考えられていたが、日常生活に直結することから住民の理解を得るために当時の美山町幹部が分走され、ほぼ全員の合意が得られ転換が図られたため、今日の観光業が成功しているものと考えられる。このように伝統的な建造物が多く保存された要因としては、この地区はもともと自給自足による住民間の支え合いで形成されていたこと、離村すると共有林の権利を失うため経済基盤中位層の残存率が高

かったこと、などが考えられる（美山町誌編さん委員会、2000）。

2000年代に入ると、このような豊かな農村文化・建造物や原風景を求めて、多くの観光客が美山を訪れるようになる。2000年の観光入込客数は、北村地区だけで約25万人、美山全体では約72万人にのぼった。ただ、宿泊者数は、2003年には約37,000人だったものの2013年には半分以下の17,400人に減っている。

近年は、外国人旅行者からも評価を受け、東南アジアでは見ることが出来ない茅葺き屋根や雪を見ることを目的に、雪が降ることのない台湾を中心としたアジアの旅行者が急増している。特に、「美山の里 雪灯籠」という一週間のイベントでは、来訪者約1,000人中、半数の460人が台湾からの観光客であった年もあった。

また、インバウンドをはじめとした観光産業の可能性のあるものの、観光消費額の推移は700円前後であり、宿泊が少ない従来の観光スタイルでは課題があり、基幹産業が観光に変わってから約20年が過ぎ、これまでの検証が必要とされる。

美山の観光について、筆者がヒアリングを行った美山まちづくり委員会委員長の中川幸雄氏は、「大きな可能性があり、大型資本の導入や外資による変革も考えられないことはないが、地域が潤おうことが前提であり、地元利益が落ちなければ意味がない」と、地域に還元される観光業の振興の必要性を認識されていた。

事実、これまでの都市部の旅行会社が企画した発地型観光ではなく、地域の自然や伝統文化を活かすことで地域経済に効果があり、将来的に定住の可能性もある着地型観光を進める動きも進みつつある。

2003年に観光入込客数のピークが72万人を越えたが近年その数は減少しつつあり、観光バスで名所景勝地を効率よく巡るマストツーリズムの減少や新しい客層の獲得に成功できない現状がある。教育旅行や地元が企画運営する体験型の観光をもう一つの柱とするために、2010年に南丹市美山エコツーリズム推進協議会を設立し、2014年には、「南丹市美山エコツーリズム推進全体構想」が国の認定を受け、美山におけるエコツーリズム推進が明確になった。この推進が地域の文化や自然を守り活かし、雇用創出、定住促進へとつながる切り札となり得る（南丹市美山エコツーリズム推進協会事務局長 高御堂厚氏へのヒアリングより）。

また、課題としては、定住化に繋がるような、伝統文化や自然を活用したスタイルの観光については、受け入れとなる地元住民の高齢化や着地型観光に対する理解を得ることの困難さなどの課題もある。

少子高齢化・人口減少が進む中、交通の不便さにもかかわらず約70万人という人々が訪れる地となっており、そのことは同時に茅葺き屋根の農山村風景を楽し

み憧れを持っている人々が、都会では出来ない農家での体験や生活を楽しむ、将来的に住みたいという可能性にも繋がると考えられる。

高度経済成長を機に、基幹産業を転換し地域連携のもとに危機を乗り越えてきたが、海外からの旅行者や従来の観光スタイルから地域資源を活用した観光スタイルの変化など新たなチャンスがある反面、受け入れ体制の整備など新たな危機に直面しており、地域の工夫と連携による課題解決が求められている。

4 節 地域振興計画と行政機能

○ 美山町地域振興計画

こういった課題を踏まえて、1978年から4期にわたる中期計画である美山町地域振興計画である「村おこし」が策定された（図4）。

この背景には1973年の第1次オイルショックの影響から、科学万能の文明先行き不安により農山村への回帰意識が高まったこともあり、茅葺屋根の居住の多い美山の風景や近畿唯一の「原生林」がある芦生が注目され、観光関連産業の伸びも見据えた上で中長期の計画を立てたものと考えられる。

美山町地域振興計画「村おこし」については、1970年代に入ってから的高度経済成長の課題を踏まえ、1978年から1984年までの第1期「村おこし」計画が策定され、農事組合の設立や造林拡大、農業近代化施設の整備に取り組み農林業の立て直しを図るとともに、人口流出対策が行なわれている。

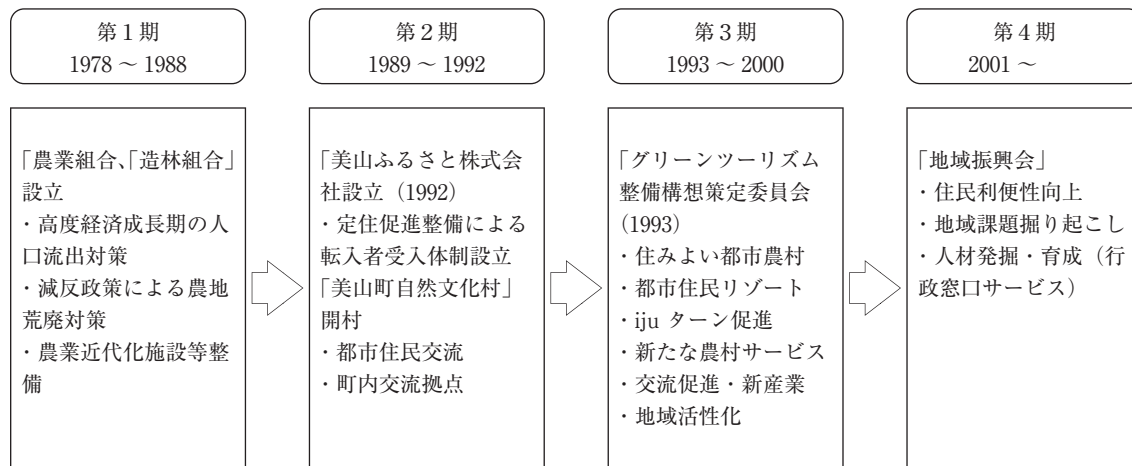
1985年には第2次総合計画「豊かな自然を活かした活力と健康のまち」の策定と併せて、1989年には村おこし元年と位置付けられた第2期「村おこし」計画が策定され、同年には都市農村交流を行う「美山自然文化村」が開村され、また、1991年には農業農村の活性化を目指した「緑と清流の京都美山塾」を開講し活性化ビジョンが策定され、翌年1992年には定住化を促進する「美山ふるさと株式会社」が設立された。

1993年からは第3期計画が実施され、同年に「かやぶきの里」が国の重要伝統的建造物群保存地区に指定された。1995年には「緑と清流の京都美山塾」を発展解消し、「美山まちづくり委員会」が発足された。この間1997年には10年間の長期計画である「温もりのあるふるさとの町—緑と水の郷構想—」が策定され、また、第4期の計画において地域振興会の発足とともに、「美山まちづくり委員会」は休止することとなったが、後に南丹市への合併を機に再開されることとなった。

長期計画である「温もりのあるふるさとの町—緑と水の郷構想—」については、町の住民にアンケートを実施し、町民の要望課題を踏まえた生活基盤を中心とした長期的な整備を前提としたものであり、また、中期計画である地域振興計画については、その時代ごとの社会的な背景を機敏に対応するための計画が策定さ

図4 旧美山町の地域振興計画「村おこし」

第一次から第4期までの「美山町振興計画」



出典：美山町（2004）をもとに筆者作成

図5 南丹市の合併状況

単位：人（2015.5.1現在）

	三 役			職員数			議員数		
	合併前	合併後	増減	合併前	合併後	増減	合併前	合併後	増減
園 部	4	2	-2	149	260	111	14	9	-5
八 木	3	0	-3	106	15	-91	16	5	-11
日 吉	3	0	-3	94	13	-81	16	4	-12
美 山	2	0	-2	91	15	-76	14	4	-10
	12	2	-10	440	303	-137	60	22	-38

出典：南丹市提供資料により筆者作成

れ、これらの計画と地域振興の組織及びその連携が事業を展開し、美山の活性化に繋がったものと考えられる。

特に、第4期の計画においては、農協合併の危機感から住民サービス機能についても、小学区ごとの自治組織である自治会、村おこし推進委員会、公民館の3つの組織を改組し、町職員派遣のもと、新たな自治組織である地域振興会を五つの旧村ごとに設立し、地域の振興計画の策定や事業実施をはじめ、住民窓口サービス、人材育成などを行ってきたことが地域の振興に繋がり、平成の大合併以降に他市においても先進的な事例として参考にされた。

○ 合併後の行政機能

南丹市の合併の状況（図5）を見ると、先ず、行政の方向性を決める首長、二役については、合併以前の各旧町において、2から4人で全体数は16人であったのが、合併後は市長と副市長の2人となっている。

また、職員数については、旧園部町に集約され、合併後の旧園部町の職員数は約150人からは260人となり、その他旧町は支所として残ったが、旧八木町は約100人から15人、旧日吉町は約100人から13人、旧美山町は約90人から15人と数名が事務を行っている状況にあ

る。

南丹市の議員数については、旧町区域に選挙区を残したため比例となっているが、60人から22人となっている。

平成の大合併の影響と価値については、行政サイドは規模の経済による合併の効果を強調するが、各市町村の住民の意見が政治に反映されにくいという指摘もある（森川、2013）。

また、政党や主義主張も前提としてあるが、住民の声を届けるという点についての議員の役割は大きく、これまで細やかな地域の課題を捉えていたことからすれば、合併したことにより、広域的な課題を中心に議論せざるを得ないのではないかと考えられる。

行政機能に着目すると、支所となった各旧町は、自治会、防災関係、税の相談、産業振興、道路河川の関係等を所管する地域振興課と戸籍等の受理、証明発行、保健医療・福祉の各種相談を所管する市民生活課の2課のみであり、総務、企画政策、市民福祉、農林商工、土木建築、上下水道、出納、議会をはじめ教育、監査など各種行政委員会など全ての機能が旧園部町に集約されている。

合併した市町村の問題点として、旧役場が支所となり縮小された地域などの周辺部において地域の活力が

低下している状況が見られる。旧市町村それぞれの組織風土の違いなどから一つの組織として融和に時間がかかり、合併の時期と財政状況の悪化が重なり、合併の財政効果が実感できていない自治体がある。役場機能が遠くなった地域においては、行政と住民の距離が生じ、住民の安心感が損なわれ、行政のサポートが薄くなり、住民相互の連携も弱まっている地域もあり、本庁舎から遠い周辺部地域の人口流出等による衰退が加速している（宮崎、2010）。

合併後10年の南丹市の現状を見ると、中心部となった旧園部町以外の人口は減少しており、旧園部町に行政や議会の機能が集約され、支所における行政職員も地域から激減した。そのため、行政機能自体が合併中心部に集中し周辺部から遠ざかっており、基礎的自治体が広域的な役割を担うこととなり、旧町時代にそれぞれ細やかな行政サービスを提供していたことからすると、現状は広域的課題に対応せざるを得ず、地域での課題解決は地域に委ねざるを得ないのではないかと考えられる。

周辺部の活力の低下、行政機能が遠くなった地域の住民相互の連携の希薄化、本庁舎以外の周辺部地域からの人口流出など南丹市においても先行研究と同様の状況にあるが、美山においては、中心機能が遠方にあり、支所機能も特定の部門が残っているだけの状況にもかかわらず、地域を支える組織や関係団体との連携による地域の運営により地域の振興が図られている。南丹市への合併の影響については、「美山町だけでは生き残れないという選択のもとに南丹市に合併したが、園部、日吉、八木には地域振興会のような組織もなく、財政状況も厳しいことから南丹市の地域振興の舵取りも難しい」（前出の中川幸雄美山まちづくり委員会委員長）と認識されている。

第2章 地域ガバナンスの視点

美山を取り巻くこれまでのあゆみや社会経済情勢について明らかにしてきたが、美山が社会的にも経済的にも厳しい状況に置かれつつも、今日まで活性化を維持して来たことの要因としては、これまでは行政が公共の問題の解決を行っていたが、美山では行政以外の多様な主体が一定の役割や機能を持ち、これらの連携により課題を解決してきた結果ではないかと考えられる。

この章では、これまでの行政主導から多様な主体による地域の運営という、いわば「ガバメントからガバナンス」の流れがどのように議論されてきたのか、ガバナンス概念についての研究業績を引きつつ概観する。

ガバナンスが議論されてきた政治的な背景としては、これまで政府によって供給されるのが当然とされていた公的サービスが、必ずしも政府によって供給されな

いという政府の後退・縮小とともに、他方では政府に代わって公的サービスの供給主体となる民間諸アクターの登場による新たな公私の役割領域の再編と新しいシステムの運営・維持のあり方が出てきたこと（藤井、2009）や、少子高齢化・人口減少、財政的逼迫による自治体の地域経営、公共サービスの生産供給の困難など自治体の諸資源の制約に対して、諸アクターが持つ資源を有効活用していくこと（真山、2012）など、政府や自治体という行政の縮小・限界が指摘されている。

また、社会的な背景としては、公共の世界が、行政の守備範囲を超えて広がっており、福祉、医療、教育などの分野やまちづくりは行政の専管領域ではなく、政府・公共部門にまたがる公共問題への取り組みがガバナンスの問題であると捉え、公共や公共性の領域がこれまでの行政の範囲を超えている或いは行政だけでは解決できない領域がある、といった議論されている（今村、2012）。

ガバナンスの要素としては、① 政府の縮小・限界（藤井、2009）或いは公共、公共的な領域が行政の領域を越えており、行政だけでは解決できないこと（今村、2012）、② その解決には、市民をはじめとした多様な主体とのネットワーク関係が必要であり、有効に機能していなければならないこと（真山、2000）、③ 課題解決のための政策策定の主体には、多様なアクターが主体となる必要があり（戸政、2000）、④ 新たな発想での組織運営・地域運営が必要（真山、2012）であるとされている。

ガバナンスを担う主体としては、公共政策の主体が、政府のみならず、民間企業、NGO、NPO、ボランティアグループ、専門家（学識経験者など）、第三セクターそして一般市民など異質かつ多様なアクターすべてが公共政策主体であることや（戸政、2000）、政府が公共政策を策定し実施することにより、市民にサービスや規制を与えるという状態から、市民自らが公共の問題を解決することを基本とし、政府はそれを補完するという状態へ変わりつつある（真山、2000）など、政策の主体が行政から市民との協働によることや、主体はむしろ市民側にあり行政はサポート側にあるといったことが議論されている。

ガバナンスを実現するための考え方としては、市民や団体が行政と共通する地域社会の諸問題の解決に向けて協力する意識や姿勢であり、住民、企業、NPOも知恵を出し合いながら地域の意思決定に参加し、多元的な主体が自治能力を高める必要があるといった認識や、公共的問題に対して、関心や利害関係がある多くのアクターがネットワーク関係を結び、そのネットワークが有効に機能することを通して問題解決が図られるなど、行政と多様な主体のネットワークが必要であるといった考え方が広がっている（草野、2006；真

山、2000)。そのためには、自治体も地域社会も新しい発想に立った組織運営・地域運営を行っていく必要がある（真山、2012）。

ガバナンスの正統性については、立法・執行機能を失った国家と正統な手続きを経て選出されてない NGO によって作り上げられるグローバル・ガバナンスのメカニズムの正統性は、合法的な正統性を持つこととは別にそのシステムが国際社会における秩序を維持するための「効用」を持つという観点から判断される。「秩序」の妥当性を受け入れる信念が共有され、一般市民が積極的に支持するだけの正統性があり、主権国家の持つ正統性を超えた新たな政体における新しい種類の正統性（鈴木、2006）であるとされている。

ガバナンスにおける地域経営の視点としては、地方自治体、住民、企業、NPO などの多様な主体による地域運営における非統一性、政策の乱立から、マネジメント性を高め、住民等の満足度、価値度の向上を目指して行われる地域を発展させようとする諸活動に、経営的概念や手法などを導入し、より効果的に成果が上がるように、各地域経営主体が連携・協働によるマネジメントを行う地域経営が必要とされている（海野、2011）。

以上をまとめると、ガバナンスについては、これまで行政が行ってきた公的サービスが、行政の縮小・限界により供給されない或いは公共の領域がこれまでの行政の範囲を超えていることから、行政だけでは解決できない領域が出てきていること、そのため市民をはじめとした多様な主体がネットワーク化して公共政策の主体となり機能することで、課題の解決を行う必要性が出てきたこと、がガバナンスの概念として議論されている。また、ガバナンスを効果的に行うためには、これらの活動について経営的な概念や手法を持って地域をマネジメントすることが必要であるとされている。

これらのガバナンスにおける議論を踏まえ、次章において美山の特徴について議論を行う。

第3章 美山を支える組織

これまで美山の社会的、経済的な現状と課題について整理してきた。急激な少子高齢化や人口減少にもかかわらず、これまで美山を支えてきたのは、地域住民組織である地域振興会をはじめ、定住や基幹産業を進めてきた美山ふるさと株式会社及び美山まちづくり委員会など多様な主体の連携であった。本章では、これらについて考察を行う。

1 節 美山を支える多様な主体

美山においては、高度経済成長期までの基幹産業が農林業であり、地域住民の生活必需品は旧村単位に設置されていた農協支所において調達されていた。その

意味で、農協は地域のライフラインを確保する重要な役割を担っていたが、農協が合併されその調達を確保が出来なくなるという危機が生じた。

農協については、政府機関ではなく、法的には民間経済団体であることは言うまでもないが、わが国の農協組織が、ほぼ全ての農業従事者を会員としてきたこともあり、行政も農協を政策の推進に使ってきたというのが農林水産省の見解（農林水産省ホームページ[ウェブサイト4]）であり、農協合併による支所の廃止は、農林水産行政の施策の一つであると考えられる。

そのため美山においては、この再編による農協支所の廃止による生活必需品の確保の対策として、住民出資による社会的な企業を農協支所のあとに設立することで住民生活機能を確保した。つまり、ガバナンスが議論されてきた政治的背景に照らし合わせてみると、これまで行われていた公的サービスが、農協合併という行政の縮小・限界により供給されなくなったことを、地域住民という主体が住民出資による社会的企業（知井地区：ショップ21、平屋地区：ふらっと美山、鶴ヶ岡地区：タナセン、大野地区：大野屋）を設立し、公的サービスを提供しはじめたということである。

次に、農協再編の危機感から、旧村単位において、自治会、村おこし推進委員会、公民館の3つの機能を再編し、加えて住民窓口サービスをはじめとした行政機能を設けた「地域振興会」という官民協働の新たな住民自治組織を設置したことにより、合併による行政機能が遠ざかったことを補っている。

また、高度経済成長の影響による都市部への人口流出対策として、定住促進や都市農村交流、美山の基幹産業である観光産業の推進、農畜産物など豊富な地域資源を活かした牛乳加工販売、地域特産品農作物販売などの事業を行う第3セクターである「美山ふるさと株式会社」が設立され、地域産業振興や地元の雇用を支えている。

加えて、旧美山町時代から佛教大学との包括協定を結んでおり、同大学が町内に教育研究施設を設けていることや、南丹市美山支所、美山まちづくり委員会とともに美山産学公連携協議会を設立し、地域づくりプロジェクトを推進していることも特徴の一つである。

さらには、美山の地域資源を活用して、田舎暮らしや都市農村交流等の特定の地域課題に取り組む NPO 法人が7団体存在し、それ以外にも法人化していない任意の団体が多数存在する。

これらの団体については、人口減少による危機感から外部からの力を受け入れようとする姿勢が早くからあり、高度経済成長期以降の林業危機における高知の林業出稼労働者の受け入れなどは典型的であり、また、その後の移住・定住施策も展開されていたことから、結果的に NPO 法人等の団体を受け入れやすい土壌となっているものと考えられる。

これらのアクターを機能的に連携させているのが、美山の各種団体から推薦された者で構成している「美山まちづくり委員会」である。

美山という約4,200人の過疎高齢の町に、ガバナンスで議論されてきたこれらの多様な主体が諸問題の解決に向けて機能してきたからこそ今日の美山が維持運営されてきたものと考えられる。

2 節 地域振興会

○ 設置の背景

地域振興会は、2000年に小学校区ごとに5つあった農協の支所が1つに集約されたことで、住民が生活必需品等の確保に支障を来す恐れがあったことから、住民出資による有限会社が農協支所跡に設けられ、その農協合併の危機感から平成の大合併に向けて新たな住民自治組織が設けられた。

1980年代以降、全国的に農協合併問題が取り上げられ、美山においても農協合併が行われたが、農協合併とは別に平成の大合併が1999年以来推進されてきたことは、美山町と住民にとっても町の存続問題として避けられないものと想定していたのではないかと考えられる。

美山町は一番遠い場所から町役場まで30kmと非常に広く、昭和の合併から30数年を経ても地域の状況は旧村ごとに異なることから、旧村ごとに地域振興会を設置し地域を活性化することで、美山町全体の活性化を図るというコンセプトがあった。地域振興会は、「行政に頼るのではなく、住民自らが参加し行動するものであり、行政はあくまで住民自治をサポートする役割を担い、住民が旧村ごとに主体的に取り組んでいくものである、という考えが住民の意識にある」（鶴ヶ岡振興会長 下田敏晴氏へのヒアリングによる）。

地域振興会はまた、集落、地域、町の各組織も少子高齢化で担い手も不足となっていたことから、「自治会」「村おこし推進委員会」「公民館」の住民組織を再編し、行政事務の一部を旧村に移すことで行政の住民サービス機能を確保した上で、新たな美山町をつくるということで出来たものである。

行政関係者をはじめ地域振興会等の複数のインタビューによると、これらのコンセプトは少子高齢化する地域の現状課題がある中で、農協支所の合併問題を契機に旧美山町が旧村ごとの地域を活性化するシステムを考案し、住民側の危機意識とマッチングして実現したものであるとされる。

この背景としては、1950年代から始まった高度経済時代に起こった危機に対し、50年という短い期間に、産業の転換や人口流出の対策などの危機を乗り越えてきたという美山の住民の危機意識が前提としてあり、農協合併という新たな危機が生じたことから、中期計画である「村おこし」の中に位置づけ、素早い対応が

とれたのではないかと考えられる。

地域振興会という共同体が出来うる背景としては、美山の茅葺の屋根が立ち並んでいることが偶然ではなく、山林をはじめとした財産を共同体という仕組みのもとに美山を故郷として残す仕組みがあったことも根底の要素にはあるのではないかと考えられる。

この地域振興会については、南丹市への合併がなされてからは、行政機能の一部も持ったこれまでの自治会にとどまらない地域の振興を行う住民自治組織という全国でも珍しいしくみとなったことから、全国的にも注目されたのではないかと考えられる。

○ 地域振興会の特徴

美山の地域振興会は、知井・平屋・宮島・鶴ヶ丘・大野の5つの旧村単位で設置されている。

旧美山町の組織再編モデルに基づき、基本的には振興会のもとに、企画総務部、地域振興部、生涯学習・社会部が設置されており、振興会によっては、常任委員会を設置しているところや、大野振興会のように地域振興部を産業部と文化観光部に分けて、より細かく分野ごとの課題に対応しながら事業に取り組んでいるところもある。

地域振興会が自治会等の類似の組織を単にまとめただけではなく、複雑多様化する地域課題に対応することが出来る組織であり、また、地域内外との組織との連携を行うシステムであることが考察を進める中で明らかになった。

自治会との違いは、地域振興会が、旧自治会、公民館、村おこし委員会という旧来の組織における会員の高齢化や役員の重複など非効率な体制を再編し組織をスリム化していることと、地域内外の団体との連携のシステムを構築していることにある。

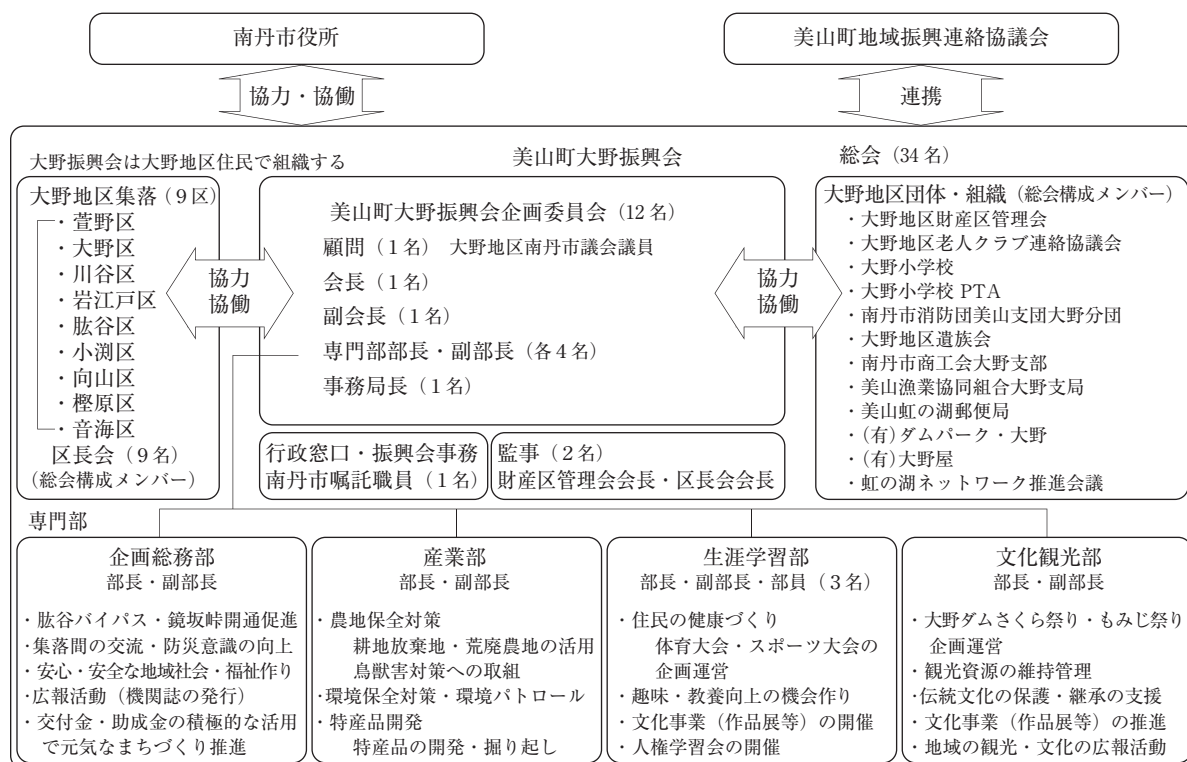
また、それぞれの持つ組織の地域課題を統一し、中長期にわたる地域の将来像を明確にする地域ビジョン（地域振興計画等）を共通の認識として持っていることも特徴である。その中で、基本理念として、住民の利便性を図ること、地域課題を掘り起こすこと、人材の発掘及び育成を掲げて事業を実施している。

特に通常の自治会と大きく異なることは、行政からの支援として南丹市から嘱託職員1人（設置当初は、職員2人）が配属され、戸籍関係、公金の処理といった行政の窓口業務が行われている点にある。財源も各地域振興会の世帯の振興会費（400円/月）と南丹市の補助金（150万円）によって賄われており、小学校区単位で地域振興会という住民自治組織が、行政との強固な連携のもとで行政サービスを提供している。

○ 組織体制（大野振興会を事例に）

職員の体制については、これまで自治会が随時に課題に対応してきたことに対し、土日を除いては、農協

図6 大野振興会組織図



出典：大野振興会作成資料

支所跡の各地域振興会において常駐という体制をとっており、住民の相談等に常時対応できる仕組みとなっている。

広域合併された農協支所跡に、この地域振興会と住民生活機能を確保するための社会的企業が一体をなし、また、郵便局と治安を守る駐在所が近接していることから、単なる自治会にとどまらず地域の交流拠点となっていることも大きな特徴である。

地域振興会は美山町が示した再編モデルを基本とするが、5つの地域振興連絡協議会会長が所属する大野振興会については、12人（うち2人はデザイナー、元教員のIターン者）による企画委員会を軸に、企画総務部、産業部、生涯学習部、文化観光部の専門部を設置し、それぞれに部長、副部長を置いており、地域課題を分類ごとに対応できる組織を構成し、責任ある役割を設置している（図6）。

地域振興会の会長の選任については、関連する団体の長から選ばれるのではなく、議員の経験がある経営者、民間企業経験者など経営感覚を持った上で地域においてリーダーシップが取れる方が選任されている。

企画総務部については、道路、河川等の要望・陳情、防災意識や安心・安全な地域社会・福祉づくり、機関誌発行をはじめとした広報活動、交付金・補助金を活用したまちづくりの推進などを展開し、住民生活の基本的な整備や情報共有機能を持っている。

産業部については、耕作放棄地等の活用、鳥獣害対策など農地保全対策、環境保全対策、特産品開発など

の事業が展開され、農業或いは環境などに関する住民生活をサポートする機能を持っている。

生涯学習部については、スポーツ大会をはじめとした住民の健康づくり、教養向上、人権学習会などの事業が展開され、子どもから大人まで心身ともに健やかな人づくりに努めている。

文化観光部については、大野地区には京都府が設置している大野ダムを有することから、ダム周辺でのさくら祭り、もみじ狩りをはじめとした観光文化事業が展開され、地域の賑わいを創出している。

このように自治会とは異なり、多種多様な事業を展開することで地域を支えてきている点が大きな特徴と言える。

また、人材の育成面においても、常駐という体制を敷いていることから、日常においてOJTが行われるとともに、生涯学習部をはじめとした専門部による教養向上の取り組みなどがなされ、美山の人づくりに繋がっているものと考えられる。

これらの専門部機能と行政窓口・振興会事務を行う南丹市嘱託職員と財産区管理会長と区長会会長による監事を含めて大野振興会がある。

また、大野地区集落は萱野区、大野区、川谷区、岩江戸区、肱谷区、小湊区、向山区、檜原区、音海区の9つの区の区長会と大野地区財産区管理会、大野地区老人クラブ連絡協議会、大野小学校、大野小学校PTA、南丹市消防団美山支団大野分団、大野地区遺族会、南丹市商工会大野支部、美山虹の湖郵便局、

(有) ダムパーク大野、(有) 大野屋、虹の湖ネットワーク(駐在所巡査、民生委員、ふれあい委員(南丹市嘱託)で高齢者支援・見守り等)が参加し、振興会総会を構成し、旧村単位での組織・連携をもとに事業を展開している。

9つの区については、萱野区が21世帯(男性32人、女性25人)、大野区が81世帯(男性91人、女性102人)、川谷区が31世帯(男性37人、女性38人)、岩江戸区が42世帯(男性39人、女性52人)、肱谷区が21世帯(男性28人、女性33人)、小湊区が133世帯(男性89人、女性97人)でうち外国人世帯が5世帯、向山区が25世帯(男性26人、女性34人)、檜原区が30世帯(男性30人、女性36人)、でうち外国人世帯が1世帯、音海区が8世帯(男性5人、女性5人)であり、少ないところでは8世帯から多いところでは128世帯と合計372世帯1,172人と細かく連携がなされる仕組みとなっている。

大野地区内において、さらに小さな区という単位の組織と各分野別の組織が地域振興会総会において位置付けられており、地区内の細かい単位或いは課題別の単位との組織及び連携が図られる仕組みとなっていることが分かる。

また、地区外の連携については、各地域振興会、南丹市美山支所、美山まちづくり委員会の3者による美山地域振興連絡協議会が2ヶ月に1回開催され、旧美山町内での綿密な連携が図られており、5つの地区を越えた強固な組織連携が行われている。

○ 地理的な要素

旧美山町内の5つの地区は谷が流れて地理的に分断されており、美山町内のそれぞれの繋がりよりも隣接する美山以外の地域との交流がある。例えば、平屋地区は京北、鶴ヶ岡地区は小浜と、大野地区は和知や綾部と交流があり、古くから親戚関係も出来ているなど実際には地理や生活圏の要素もある。これらの隣接する地域からの異なる情報を得て、美山における組織連携において、こういった情報を美山の強みに変えているものと考えられる。

また、5つの地区は小学校区という単位であるが、これについては、コミュニティ政策が小学校区をエリアとしているものが極めて多く、生活課題により密着したテーマをもった小学校区を組織エリアとして現実具体的に公共サービスを組織するという考慮から来ているという見解もあり(名和田、2006)、地域振興会の設置の要素の一つには地理的要素があり、もう一つは小学校区という現実具体的に公共サービスを提供するという点にあると考えられる。

この5つの地域振興会がそれぞれのブロックをまとめるとともに、地域振興会どうしが連携をとっていることが美山の強みになっているものと考えられる。

○ 地域振興計画

地域振興計画については、鶴ヶ岡地域を例にとると、計画の組み立てとしては、地域の目指す将来像として、① にぎわう地域づくり、② やすらぎの地域づくり、③ かがやく地域づくり、④ うるおう地域づくり、⑤ つながる地域づくり、の5つの柱で構成されており、それぞれの柱の中に事業内容が設定され、短期的目標と中長期的目標が区分して定められている。

策定のプロセスとしては、鶴ヶ岡地域では、振興会長が地域の現状課題などの情報収集をもとに基本的な骨子を策定し、地域振興会において何度も検討を重ねた上で策定されており、地域住民の合意がなされた計画と言える。

美山町時代の長期的な計画、時代の課題に対応する中期的な計画及び地域振興会単位の地元に着目した地域特性・地域課題を踏まえた計画という三層の計画が、時代における課題に対する美山の進むべき方向を示してきたと考えられる。

美山の地域振興会においては、行政との連携も行いながら、行政が行ってきた或いは行政の範囲を超える様々な分野における公的サービスについて、多様な主体で構成される地域振興会がネットワークを形成して公共政策の主体となり、小学校区ごとに課題の解決を行っている。

3節 美山ふるさと株式会社

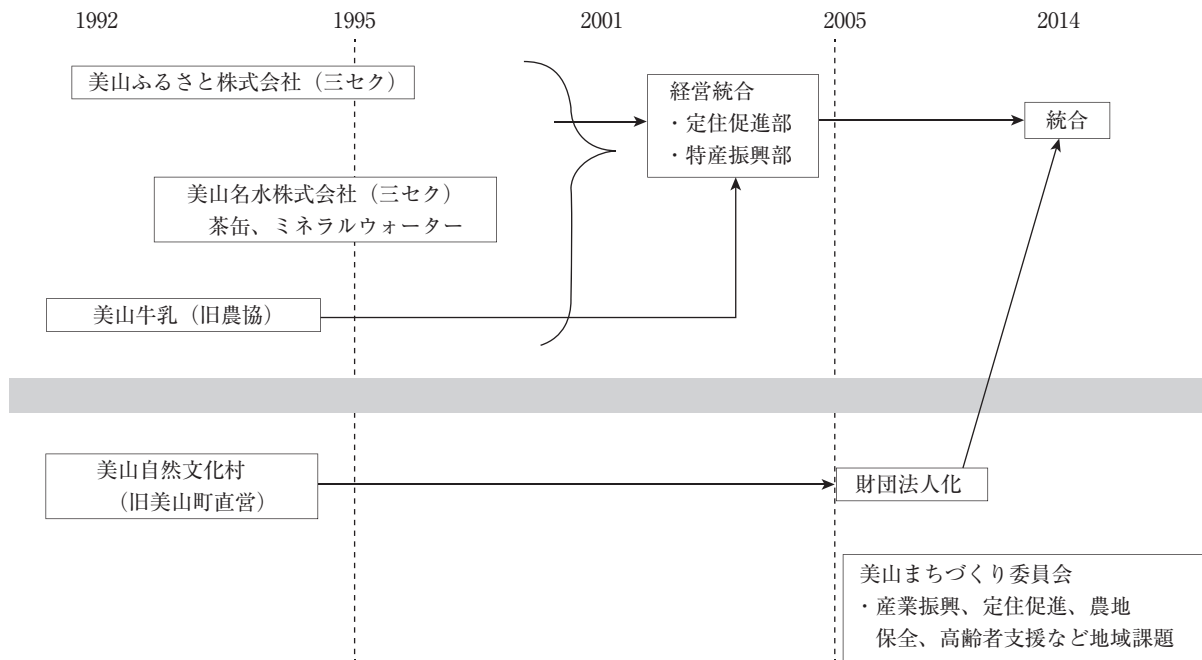
美山ふるさと株式会社は、美山での暮らしを志向する人が増え、第2期の地域振興計画である「村おこし」に基づき、定住を促進するための土地・住宅あっせん・供給事業を行う旧美山町の第三セクターとして1992年に設立されたものであり、定住受け入れ体制を確立し、2004年までにこれまで264人(31世帯)の移住で約32億円の定住関連事業実績(建築・仲介・移住)を持っている。

また、2001年には農協の支所が統廃合され、旧農協が経営をしていた「美山牛乳」を「美山ふるさと株式会社」に経営統合し、定住促進と美山牛乳や漬物等の加工・販売など特産振興に取り組んでおり、旧農協が行っていた農政の縮小・限界を、第三セクターが担っている(図7)。

加えて、2014年には都市農村交流や観光事業目的に旧美山町が経営していた「美山自然文化村」を美山ふるさと株式会社に経営統合し、美山をはじめ南丹市の活性化と美山ブランドの普及推進を展開しており、都市農村交流を進めるとともに、美山の豊富な食材をはじめとした地域資源を活用し、地域の基幹産業を推進している。

現時点ではブランドとなっている乳製品の売り上げが好調であることと、観光スタイルの変化等宿泊施設の課題があるものの美山自然文化村の宿泊が株式会社

図7 美山ふるさと株式会社の変遷



出典：筆者作成

の主力となっており、また、美山の魅力を発信しつつ、これまでの観光とは異なる地域資源を活用したエコツーリズムを推進している。

嘱託職員やパートも含め、従業員約70人で美山の雇用にも繋がっており、地域と密接に繋がりがながら地域特産物の加工・販売、定住促進、観光振興と美山の産業を支えている。

また、美山ふるさと株式会社は、美山を熟知する元南丹市美山支所長経験者の社長が、美山の地域資源の特性を踏まえ地域連携のもとに美山ふるさと株式会社を牽引しているほか、美山まちづくり委員会、美山観光協会等の幹部が取締役として就任しており、会社の組織構成としても地域振興と観光という基幹産業を支える連携体制がとられている。

美山という豊かな地域資源を活用し、地域と連携しながら都市農村交流や定住化といった美山への人の呼び込み、地域の特産物を活用することによる地域の振興、茅葺き屋根と日本の原風景を魅力とした観光の振興、これらを支える地域の人材を活用するなど、高度経済成長がもたらした美山の基幹産業の転換を継続的に支える仕組みになっている。

4 節 NPO 法人等の団体による特定課題への取り組み

美山においては、NPO 法人等の団体の活動が活発であることも特徴の一つである。

NPO 法人の設置数については、亀岡市、南丹市、京丹波町の2市1町72団体のうち南丹市美山町を中心に活動している団体が4団体（5.2%）であり、南丹市以外にも広域活動をしている3団体を含めると7団

体（約10%）が活動をしている。

NPO 法人の人口に対する設置割合については、筆者が所属する京都府南丹広域振興局の亀岡市、南丹市、京丹波町の2市1町の人口14万人に対し0.05%（72団体）に対して、美山町の人口4,200人に対して0.16%（7団体）であり、比率としては京都丹波管内の4倍の数である。NPO 法人の設立要件である社員数の下限10人を前提とすれば、最低70人が団体の趣旨に賛同し、活動していることになる。

美山に多くのNPO法人が設立されている背景には、定住促進や都市農村交流の施策がとられていたことや時期を同じくして京都大学の芦生研究林に揚水発電ダムを建設する計画があり、学生をはじめ近隣府県の住民によるダム建設反対運動を契機にネットワークが形成されたことも要因の一つではないかと考える。

また、NPO 法人の活動内容については、田舎暮らし、都市農村交流、自然体験など美山の自然や暮らしを活かしたものなどが中心となっており、NPO 法人が設立されている目的や傾向が美山の地域資源を活用していることが明確である。

NPO 法人が地域にもたらす効果としては、市民活動が活発化すると、子育て、高齢者の生きがい、環境保全、治安といった地域の課題の解決に関して一定の寄与を及ぼすこと、高齢者の介護、子育て、環境保全、防災等の地域の課題解決が進んでいること、地域貢献への意識、人口流出の縮小という地域のつながりの形成に緩やかながら市民活動の効果が見られたという調査結果（日本総合研究所、2005）もあり、NPO 設置数が地域へもたらす効果の関係が報告されている。

図8 京都府地域力再生プロジェクト支援交付金の状況

年 度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
申請件数	71	73	81	135	139	99	65	82
美山申請	15	14	21	21	25	13	7	15
美 山 率	21%	19%	26%	16%	10%	13%	11%	10%

出典：京都府南丹広域振興局資料より筆者作成

この調査結果からすれば、美山が他の地域に比べて人口に占める NPO の設置数が多いことから、これらの NPO 等の団体の活動は美山がこれまで取り組んできた都市農村交流やエコツーリズムにも寄与しているものと考えられる。

美山の NPO 法人については、移住・定住の方を中心に活動されている場合が多く、美山まちづくり委員会とも一緒に行動するところもあり、「都会的なセンスがあり、中には驚くような素晴らしい考えのもとに取り組まれている」（美山ふるさと株式会社代表取締役社長 小島和幸氏へのヒアリングより）と高い評価を受けている。

また、地域の団体の活動を支援するための「京都府地域力再生交付金」の申請件数においても、京都府南丹広域振興局内での全体の年間申請件数約100件に対し、美山だけで2割前後の申請件数であることから、美山における NPO 法人をはじめとした団体の活動は他の地域に比べても活発であり、地域活動を牽引していると考えられる（図8）。

2014年度の京都府の26自治体別の交付金件数を見ても、件数が1番多い京都市147万人に対して131件（0.009%）、2番目に多い亀岡市9万人に対して32件（0.04%）、3番目に多い南丹市3.5万人に対して28件（0.08%）となっており（京都府立大学京都政策研究センター・京都府府民生活部府民力推進課、2015）、南丹エリア、中でも美山における地域団体の活動が活発であると考えられる。

美山の NPO 法人については、田舎暮らしや都市農村交流、定住促進などこれまで行政が進めていた施策を担いつつある。

また、この交付金が平成の大合併による地域の衰退を地域の団体が中心となって活動するために設けられており、こういった団体が交付金を活用し活動することにより、地域の課題解決に繋げているものと考えられる。

1992年以降の定住促進策により美山に入った移住定住者は地縁組織との連携による役割を果たしており、2000年以降に設立された NPO 法人は地縁ではなく特定の目的を果たす志縁的な役割を果たしていると考えられる。いずれの移住定住者にも高学歴者が存在し、これら外部の知識やノウハウが美山の地域経営を支えているものと考えられる。

NPO には従来の地縁団体が欠如していた自発性と専門性と市民性の醸成機能があり、また、従来の地域政治にはなかったアドボカシー機能が NPO の主要な機能であると期待されている。それが故に利益誘導型のガバナンス体制から民主的なガバナンスへと変化しつつある時代のシンボルとなっている（羅、2011）ことから、美山においても NPO 法人が地縁団体を束ねる地域振興会とは異なる役割を果たすとともに、ガバナンスの構成としても重要な役割を果たしているものとする。

5 節 美山まちづくり委員会による地域連携

○ 設立の背景と目的

美山まちづくり委員会は、1991年に農業農村活性化を目指して設立されていた「緑と清流の京都美山塾」を1995年に発展解消し、「美山まちづくり委員会」として設けられたが、2001年に地域振興会が出来てからはその活動が休止されていた。その後、平成の大合併を機会に再開されているが、高度経済成長期がもたらした人口流出や農林業の衰退などの危機に対応した定住化策や産業の転換、農協支所の合併による危機に対応した住民生活機能の確保のため住民出資による社会的企業の設立、に続く、南丹市への合併という第3の危機に対応する機能として再登板したものではないかと考えられる（図9）。

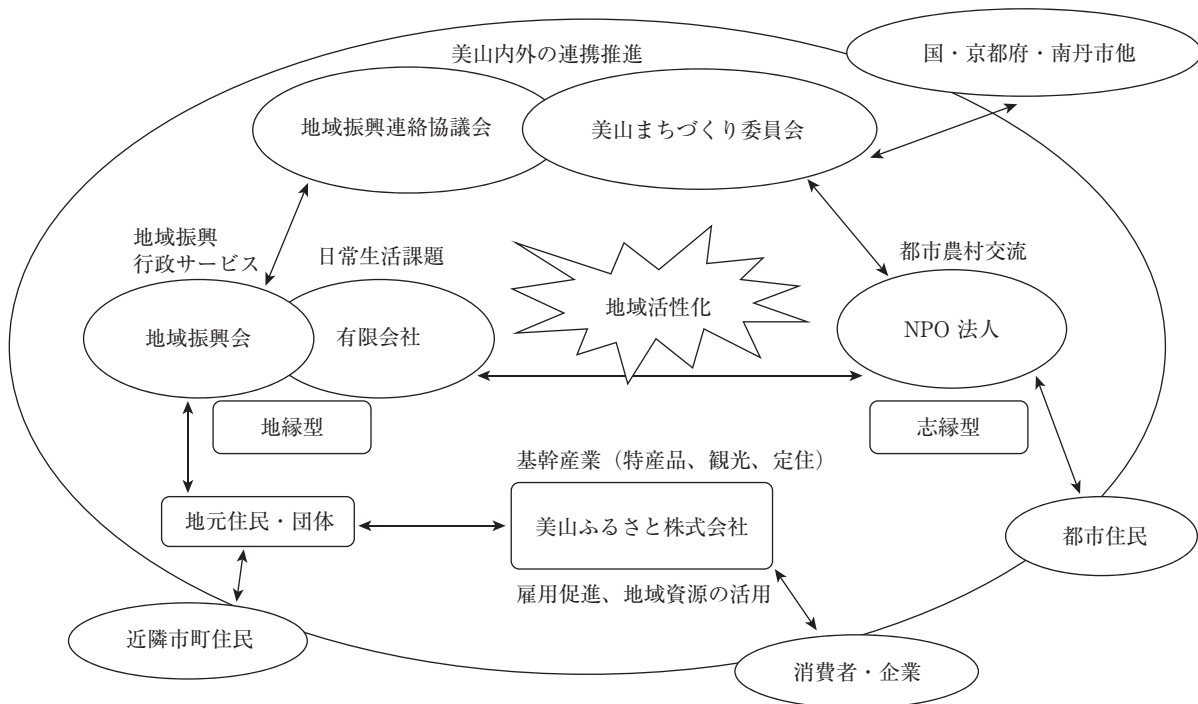
この委員会の目的は、行政と住民および住民組織間の連携を強化することで、住民による地域の発展と魅力あるまちづくりを推進することである。

委員会は、公募と推薦による7名の委員で構成され、住民組織、第三セクター等の連携による地域課題解決、新市である南丹市へのまちづくり提案や南丹市との連携による地域振興策の実践を行っている。委員会の事務局は南丹市美山支所が担っており、行政との協働のもとに地域づくりが進められている。

○ 委員会の活動

美山まちづくり委員会の活動としては、各地域振興会、南丹市美山支所で構成する美山地域振興連絡協議会など地域団体との定例会議により地域課題を情報共有することや、美山まちづくり委員会が中心となって地域団体とともに南丹市や京都府への要望・陳情・政策提言を行うこと、南丹市との連携による地域振興策

図9 美山まちづくり委員会と関連組織
美山の組織及び連携（相関図）



出典：筆者作成

の実現、農業振興策、環境保全・景観対策、人材育成などが挙げられる。

より具体的には、外部から講師を招き地域力の再生に繋がることを目的とした研修会「美山フォーラム」の開催をはじめ、過疎対策や定住化対策に取り組む先進地の事例調査の実施、定住促進研修会の開催など地域課題を捉えた住民の意識改革や、冊子「知力ある美山のまちづくり～地域課題に挑む～」の美山町域全戸配布により市民一人ひとりがまちづくりの主人公であることを呼びかける、など住民の主体性を引き出すことに努めている。

特徴的な取り組みとして、町内外からの支援・寄付を通じて地域にあった参加型のまちづくりを行う「がんばる美山応援基金」の創設（2008年）がある。これまでの基金協力者は延べ79人で基金総額は約150万円となり、茅葺保全、河川環境保全、定住促進など住民団体等への補助事業を行っている（美山まちづくり委員会ホームページ〔ウェブサイト6〕）。

美山まちづくり委員会においては、有職者の意見を取り入れながら参加型の基金を導入するなど、早くから基金のような制度にも目を向け、また地域振興会と連携し、国はじめ京都府、南丹市の補助金や交付金など財源の確保対策も行い事業を展開している。

また、高度経済成長を機に農林業から観光産業への転換が図られているが、観光産業自体が発地型から地域資源を活かした着地型に変わりつつある中、美山まちづくり委員会が中心となって新たな観光組織である

美山エコツーリズム推進協議会を2010年に設立している。

エコツーリズム全体構想については、2014年には全国で6番目、近畿地方では初の国からの認証を受け、また、2015年10月には「全国エコツーリズム大会 in 京都・美山」を開催し、約300人の参加のもとに美山において日本文化の体験を広くアピールをしており、これからの美山の観光について、観光行政が取り組めていない着地型観光に焦点を合わせており、ガバナンスで議論されているこれまでの行政機能の範囲を超えている公共の領域について、多様な主体のネットワークによりいち早く取り組んでいる。

○ 他組織との連携

また、大学連携としても2004年に旧美山町と佛教大学は町の第4期の地域振興計画「村おこし」に基づき地域連携協定を締結し、美山町内に「佛教大学美山荘」という教育研究施設を整備し、ここを拠点に、地域調査研究、フィールドワーク実習授業の実施、地域行事への参加などの活用を展開している。

2006年に美山町が園部町、八木町、日吉町とともに南丹市に合併された後も、引き続き南丹市との包括協定が結ばれ、2007年には佛教大学、南丹市美山支所、美山まちづくり委員会で構成する美山産官学公連携協議会を設立し、南丹市は同協議会へ補助金（50万円）を交付している。

2007年度に設立した「産官学公連携協議会」（行政、

佛教大学、美山まちづくり委員会、地域振興会、地域内の各種団体・組織による）により、① 山林を京都府民、企業が地元とともに守り育てていくというモデルフォレスト、② 美山町へのＩターン・Ｕターン定住促進、③ 美山の特産品開発と販売・販路拡大、④ 景観・環境保全という４つのプロジェクトを展開し、地域の課題解決に取り組んでいる。

「産官学公連携協議会」の取組について南丹市は、少子高齢化や人口減少による地域力の低下がある中で新たな発想を持った住民が定住することや、大学教員や学生によるアイデアなど複数の組織が連携し地域住民の意識高揚と安定した経営基盤を実現するための事業を推進していると事業評価をしている。（南丹市ホームページ〔ウェブサイト３〕）

他方で、連携した当初は地域と積極的な取り組みがなされていたが、旧美山町時代から10年以上が過ぎ、大学側が進めている教育研究と地域が求めている課題解決としての期待に乖離があり、特に大学側が政策学部の必須科目から地域公共政策士を目指す学生だけにカリキュラムを変えたことから学生の人数も減り、また、地域と大学の連携ではなく単に学生のフィールドワークに留まっているとの意見もあり、そのあり方が問われている。

美山まちづくり委員会については、地域振興会をはじめとした地域団体をまとめ、美山町内の連携を図るとともに、地域の要望・陳情など京都府や南丹市へのパイプ役として行政との連携を行うことや、基金を創設し住民団体への補助を行うなど、合併後の美山の総合調整機能として美山を牽引してきたという点での存在意義は高く、委員としての人数は少ないものの多様な構成メンバーでこれまで町が担っていた役割を果たしているものと考えられる。

美山の組織及び連携をガバナンスの視点から見ると、美山においても地域団体或いは会社や NPO 法人の連携によるシステムは、これまで行なわれた行政サービスが行政の縮小・限界により供給されない或いは公共の領域がこれまでの行政の範囲を超えており、その部分を美山の組織及び連携により公共政策の主体となって課題の解決に取り組んでいると考えられる。

美山の組織及び連携の正統性については、一部の行政窓口サービスは南丹市の嘱託職員による事務を除けば、行政から授権されたものではないが、美山の住民の積極的な合意を得た上で美山という地域の社会秩序を維持する効用を持っており、ガバナンスにおける正統性があるものとする。

美山を支える組織については、小学校区という現実的に公共サービスが提供できるところを地域振興会が担い、地域資源を活用した特産品の加工販売や観光を軸とした基幹産業を美山ふるさと株式会社が担うことで地域の雇用を創出し、中学校区単位で交通をはじめ

とした旧美山町全般に及ぶ政策を美山まちづくり委員会が担っている。

美山まちづくり委員会は7人で構成されるが、南丹市美山支所が事務局をとしてサポートを行っており、また、京都府はじめ南丹市への実際の要望や陳情、政策提言には地域振興会をはじめ関係団体とともに連携して行うなど実際にはプラットホーム的な弾力的な体制をとっている。これらが地縁的な繋がりを持っていることに対して、NPO 法人は志縁的な繋がりを持って美山の地域運営に参画することでそれぞれの組織の役割分担が出来ており、ガバナンスとしての多様な主体を構成していると考えられる。

第4章 考察：成功の要因

これまで見てきたように、美山では地域の多様な組織の出現とそれらの連携によって、少子高齢化や合併などの社会情勢の変化に対応し、高度経済成長期のどん底に置かれた状態から、合併後にも地域が衰退することなく維持されてきた。本章では、そのシステム奏功の要因について考察する。

1 節 危機意識の共有

美山においては、これまで見てきたように山林不況と高度経済成長がもたらした基幹産業である林業の衰退、若年層の人口流出による町の衰退などの対策として、旧5村が美山町に合併し、農村工業の導入、さらには観光への基幹産業を転換し雇用を確保することで危機を乗り越えてきた。

住民にとっては死活の問題であり、相当の危機感を持って町をあげての対策を講じたものと考えられる。

また、1980年代以降の農業・農協をめぐる問題の中で、美山においても農協支所の合併により4支所が統合されたが、美山の地理的要件からすれば日々の住民生活に直結する生活必需品等を調達する機能の確保は不可欠であり、住民総意のもとに住民出資の社会的企業を設立せざるを得ない状況であった。

さらには、農協合併と平行して、基礎的自治体の行財政基盤の確立として平成の大合併が議論される中、美山が町として単独で生き残れるのか、合併をしないと存続できないのかということで、住民サービスに直結する機能の確保という面での危機感があったと考えられる。

僅か50年の間に、住民生活に直結する危機が3度もあり、これらを乗り越えるために住民の危機意識が共有されていたために、危機に対する取組が出来たものと考えられる。

2 節 基幹産業の転換

1973年の第1次オイルショックを機会に農山村への

回帰から農山村への観光が脚光を浴びることになったが、美山においても基幹産業を観光に転換したことが成功の一つの要因ではないかと考えられる。

観光行政は狭義には産業振興と位置づけられているが、広義には観光主管課だけではなく、全庁的なまちづくりの一環として総合行政的に取り組まれており、観光が時代の社会的性格と密接で多様な事柄と関わりを持ちながら成立していることから（中尾、2008）、観光を基幹産業にしたことにより、美山のネットワークの目的が明確になったと考えられる。

また、観光自体もこれまで都会の旅行会社が企画していた発地型の観光から地域振興会や NPO 団体など地域が主体となり、地域資源を活用した体験や交流、学習などを企画し、将来的に移住・定住に結びつくような着地型の観光に変わってきており、美山が目指すべき観光の方向性と合致しているものと考えられる。

3 節 組織の役割分担と連携

美山を支える組織については、小学校区ごとに旧農協支所を活用し日々の住民生活用品の確保をショップ 21、ふらっと美山、タナセン、大野屋といった住民出資による社会的企業が担い、地域振興会が常設として住民窓口サービスをはじめとした行政機能を持ち、地域内の振興事業や地域内の団体との連携を行っており、これらが美山の住民生活の基礎的な部分を担っている。また、地域振興会が専門部を持ち一定の財源を確保しながら各分野にわたり事業を展開していることで、住民生活機能の確保だけではなく、農業、産業や観光の振興に繋がる役割を担っている。

加えて、NPO をはじめとした地域団体が地域振興会と連携協働し、美山の地域資源を活用しながら活動している。

平成の大合併により住民の声が届きにくくなっているということが言われるが、これらのエリアがもつ地域課題を総合的に調整し、美山全体の課題として、国、京都府、南丹市と対外折衝する機能を美山まちづくり委員会が担っていることで、住民の声である地域課題の解決に繋げているものと考えられる。

このことは、これまでガバナンスで議論されてきたこと（第 2 章も参照）に照らし合わせると、行政の縮小・限界或いは公共的な領域が行政の領域を超えているという美山の地域課題を、美山まちづくり委員会が中心となって、多様な組織のネットワークを構築し、課題解決のための公共政策の主体となって機能しているものと言える。

また、美山への定住受け入れや都市農村交流や観光事業、地域資源を活用した特産品の販売、雇用促進など美山の産業振興の基盤を美山ふるさと株式会社が担っている。

これらの組織については、美山地域振興連絡協議会

などにおいて定例的に会議をもつことや美山ふるさと株式会社での役員を兼任するなど地域課題を共有することがシステム化されていることも成功の要因であると考えられる。

4 節 地域マネジメント

美山まちづくり委員会、美山ふるさと株式会社、美山観光協会、美山エコツーリズム推進協議会など美山を牽引する主要団体のリーダーの大半は、旧美山町又は美山町出身の南丹市幹部 OB が就任しており、行政に精通し、南丹市はもとより京都府とも太いパイプを持っており、国や京都府、南丹市の補助金交付金をはじめ有利な行政施策や制度に精通している。また、農獣医学部卒業でアメリカ遊学経験者（大学の非常勤講師）、海外経験豊富な元外資系の社長をはじめとした移住定住者がこれまでの豊富な経験を活かし、これらの組織の要となっていることがさらに美山の強みとなっているものと考えられる。

このことは、第 2 章でもその重要性を議論したように、それぞれの地域経営主体が連携・協働によるマネジメントを行う地域運営を行っており、さらには移住定住者や NPO 団体が美山の地域課題の解決のための政策策定の主体に参画することにより、新たな発想による組織運営・地域運営に繋がっている。

また、地域振興会においては、経営者、民間経験者、元議員がリーダーとして、住民の生活を守るという観点から地域住民による綿密な組織及び連携を展開しており、これらの多様な主体が連携し、英知を出し合うことにより、まちづくりや地域の活性化をはじめとした地域運営など地域のマネジメントが行われているのではないかと考えられる。

それぞれの団体を牽引する経営視点に立ったリーダーが存在し、外部からの力を導入して地域の連携を図っていることに加え、補助金や交付金などの財源の確保を工夫しながら、公益から一歩踏み出して収益に繋がる事業を展開し、自走出来る仕組みを作っていることが成功の大きな要因であると考えられる。

ガバナンスの実現には、地域社会の諸問題の解決に向けて協力する意識や姿勢が必要とされているが、美山においても地域振興会を中心とした組織連携により自治能力を高めることや、美山まちづくり委員会を中心とした組織連携により美山全体の地域課題を解決する仕組みが出来ていることから、美山の住民の課題解決に対する意識の向上が図られているものと考えられる。

企業においても世界情勢や動向を見誤るものが散見される中で、激動する社会情勢に組織及びその連携が確立されている美山は、会社の組織以上に精巧に出来ている組織と言っても過言ではない。

5 節 中長期計画

高度経済成長がもたらした基幹産業の転換、人口流出などの第1の危機感、農協支所の合併問題を発端とした住民生活機能の確保や住民自治に対する第2の危機感、更には合併問題という第3の危機感に対して、町や住民の危機感の共有による取組の結果、社会情勢の変化に対応しうる中長期的な計画をたて、それぞれの課題に対応しうる組織をつくり、施策を展開してきたことが功を奏し、多様な主体とその連携が出来たのではないかと考えられる。

旧美山町の計画については、住民意見を反映した美山町の整備基盤を中心とした長期計画と高度経済成長をはじめとした社会情勢を踏まえた中期計画がある。

特に高度経済成長期がもたらした危機に対応する産業の転換と人口の流出への対応として、第4期に渡って策定された地域振興計画「村おこし」の実効性が高く、都市農村交流を前提とした美山自然文化村、定住促進を前提とした美山ふるさと株式会社、住民利便性の向上や地域課題に対応する地域振興会が明確に位置づけられ施策が展開され、その成果・効果が出て来ているものと考えられる。

これとは別に、小学校区ごとの地域振興会において、住民自らがそれぞれの地域課題を踏まえ、中心となって策定した中長期計画も持っており、これに基づき自治体ではない住民自治組織が事業を展開し公共サービスを提供している。

このように、旧美山町が策定した中期計画と地域振興会が策定した中長期計画の2つの計画が相互に関連して効果を高めたことが、成功に結びついているものと考えられる。

おわりに

研究を進めて明確になったことは、美山という交通も不便な農山村が高度経済成長をはじめとした社会情勢の変化による危機に直面しながらも、小学校区という単位において、住民生活にかかる様々な分野の組織と連携し地域振興を図る組織、また、地域資源を活用しながら基幹産業を支え、人を呼び込み、雇用を創出し地域の活力を図る組織、美山の多様な主体を取りまとめ外部とも連携し美山全体の課題を解決する組織、といった多様な主体の連携により、地域課題を解決してきたことである。

その根底には、歴史的な背景を見ても住民の危機意識が共有されており、住民が主体となった或は住民合意の政策が計画的に策定され地域マネジメントのもとに実行されてきたことがある。

美山はまさしく、地域を支える優れた地域振興の組織及び連携が出来ている事例であると考えられ、疲弊した地域の再生を図る先例となりうる。

平成の大合併が行われ中心地域から外れることとなった多くの中山間地域や農山漁村においては、少子高齢化、人口減少により、かつてない危機に迫られているが、美山の仕組み・機能をあてはめることで、地域の再生に繋がる可能性を見出せるのではないかな。

まず、美山と同様に、交通も不便な中山間地域や農山漁村には都会にはない豊かな地域資源が存在するが、これらを有効に活用することに可能性がある。

また、現実には公共サービスが提供出来る範囲において、団体及び人材の掘り起こしを行なうことによって、主体となるうる組織を作ることにより2つ目の可能性を見いだす。

これらは行政の責任において、例えば美山のように初期段階においては、職員の派遣や地域おこし協力隊のような人材を地域に配置し、組織及び人材の育成を行なうことと自走することを前提に補助金や交付金などの有利な財源の確保を行うこととする。

その上で、当面は伴走型の支援を行い、多様な組織の連携により、地域の持つ課題を計画的に解決する基本的な仕組みを構築することにより現実味を帯び、可能性として、自治体と地域が連携をし、美山がこれまで培ってきたシステムを汎用出来るのではないかと考える。

一方、美山においては、少子高齢化、人口減少への対応が美山の共通する課題であることは間違いなく、これらの課題について、新たな「危機感」を持って全体が認識を共通する総合的な施策を展開しなければ、年間100人もの人口が減少する事態に対応することは難しい。

社会情勢が激しく変化する状況にあり先読みが難しい状況であるが、少なくとも美山の人口減少については、このままいけば10年後は、若年層が不在のままで3000人を切るという状況にあり、先を見据えた未来像を描いておく必要があるのではないかと危惧する。

日本の人口減少は減少傾向にあるが、アジアの人口は増加する傾向にあり、世界中から美山を訪ねる旅行者もおり、グローバルな視点での将来像が必要になるのではないかと考える。

そのためにも、美山としての新たな将来ビジョンを持ち、実効性を伴う中長期の計画が必要である。その計画策定にあたっては、地域の住民・団体はもとより、NPO 法人をはじめとした多様な主体が連携を軸にしつつ、進むべき方向性を誤らないようきっちりと将来像が描ける専門家が必要ではないだろうか。その意味でも、地域内の人材育成はもちろん、大学など外部の専門機関との連携も、今後の過疎地域の持続性を考える上で必要になってくると思われる。

【参考文献】

阿部大輔・的場信敬（2013）『地域空間の包容力と社会的持

- 続性』日本経済評論社
- 磯崎初二・金井利之・伊藤正次（2014）『地方自治第3版』北樹出版
- 市原正隆（2008）「まちづくりと地域協議会」、『岐阜医療科学大学紀要』2号、77-88ページ
- 稲本隆壽・鈴木茂（2014）「章タイトル」、『内子町のまちづくり』見洋書房、147-187ページ
- 今村都南雄（2012）「ガバナンスと市民・行政・政治」、『山梨学院大学 SY 会科学研究』第32号、1-24ページ
- 海野 進（2011）「地域経営の診断視点に関する一考察」、『日本経営診断学会論集』11、124-130ページ
- 影山摩子弥（2012）「自治体における協働の必要性と地域CSR」、『地域づくり』、4-7ページ
- 片野直子（2012）「京北町の京都市編入合併の検証」、『資本と地域』20-40ページ
- 河野公雄（2015）「過疎への創造的な挑戦、「神山プロジェクト」、『地域づくり』2015年3月号
- 神代和欣・桑原靖夫（1979）「高齢化社会と労働供給の問題点」、『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所、85-119ページ
- 京都府立大学京都政策研究センター・京都府府民生活部府民力推進課（2015）『地域力再生プロジェクト9年間の取組とその効果に関する調査研究報告書』
- 草野昭一（2006）「ガバメントからガバナンスへ」、『奈良県立大学「研究季報」』第17巻、15-27ページ
- 国土交通省（2015）『国土交通白書2015』国土交通省
- 国立社会問題保障・人口問題研究所（2014）『日本の将来推計人口』
- 小島和幸（2012）「地域課題をバネに立ち向かう、まちづくりの進化」、『コミュニティ政策』8、70-94ページ
- 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（2006）『京都府における平成の市町村合併』
- 佐藤公俊（2008）「組織化」の政策過程、『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会、22-37ページ
- 敷田麻美・木野聡子・森重昌之（2009）「観光地域ガバナンスにおける関係性モデルと中間システムの分析」、『日本地域政策研究』65-69ページ
- 志摩 櫻（1989）「学区制度についての一考察」、『教育科学研究』8、71-79ページ
- 白石克孝（2007）「中山間地域再生のための協働システムと社会的企業」、『龍谷法学』第39巻、597-627ページ
- 白石克孝・石田徹（編）（2014）『持続可能な地域実現と大学の役割』日本評論社
- 鈴木一人（2006）「グローバル化時代における政治的正統性」年報政治学、150-177ページ
- 関谷龍子・大石尚子（2014）「農村地域におけるソーシャル・イノベーターとしてのIターン者」、『佛教大学社会学部論集』第59号、25-47ページ
- 第3次地方（町村）議会活性化研究会（佐藤竺委員長）（2009）『大規模市町村合併後における基礎的自治体のあり方と町村議会のあるべき姿』
- 高野みよし（2003）「日本一の田舎づくり」をめざす人と組織、『住民と自治』2003年4月号
- 田中富雄（2015）「地域計画型総合計画の現状と課題」、『龍谷政策学論集』4（2）、153-170ページ
- 戸政佳昭（2000）「ガバナンス概念についての整理と検討」、『同志社大学政策科学研究』2（1）、307-326ページ
- 中尾 清（2008）『自治体の観光政策と地域活性化』イマジ
- ン出版
- 中西宏彰（2008）「田舎暮らしにおける新規定住者と農村側住民の共住に関する研究」、『農林業問題研究』第170号、140-145ページ
- 中村祐司（2013）「政策ガバナンス研究の分析モデル」宇都宮大学国際学部研究論集、89-96ページ
- 名和田是彦（2013）「日本型都市内文献の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」、『コミュニティ政策』vol. 4、42-64ページ
- 南 丹 市（2013）『第2期南丹市地域福祉計画』南丹市
- 日本総合研究所（2005）『市民活動が地域にもたらす効果に関する調査報告書（内閣府請負調査）』
- 晴山一穂（2005）「公務の縮小・民間化とその法的限界」、『専修大学法学研究所紀要』30、1-36ページ
- 藤井禎介（2009）「ローカル・ガバナンス」、『立命館大学政策科学部紀要（政策科学16巻特別号）』1-6ページ
- 藤目節夫（2011）「合併に伴う「小さな自治」システムの新自治体への展開と課題」、『愛媛大学法文学部論集（人文学科編）』vol. 30、1-25ページ
- 松田智子（2014）「Iターンという生き方」、『佛教大学社会学部論集』第58号、149-162ページ
- 真山達志（2002）「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」、『同志社法学』五四巻三号、91-114ページ
- 真山達志（編）『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房
- 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭（2000）「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」、『同志社政策科学研究』2（1）、31-48ページ
- 萬田剛史（2009）「中山間地域における社会的企業の役割と成立条件」、『Kwansei Gakuin policy studies review』11、35-48ページ
- 三ツ谷洋子（2004）「住民の声を反映したスポーツビジョンづくりを」、『地域づくり』2004年3月号
- 宮崎幹朗（2010）「平成の大合併下における過疎地域の地域活性化のあり方について」、『地域創成研究年報』第5号、13-33ページ
- 宮田由紀夫（2009）『アメリカにおける大学の地域貢献』中央経済社
- 美 山 町（1997）『温もりのあるふるさとの町ー緑と水の郷構想ー』美山町
- 美 山 町（2004）『京都府美山町における村おこしの取り組みと課題』美山町
- 美山町誌編さん委員会（2000）『美山町誌（上巻・下巻）』ぎょうせい
- 森川 洋（2013）「平成の大合併の実態と問題点」、『自治総研』通巻421号、68-83ページ
- 山崎聡・藤掛一郎（2000）「若者定住住宅の意味とさらなる定住化に向けて」、『森林応用研究』9-1、141-144ページ
- 諸富 徹（2010）『地域再生の新戦略』中央公論新社
- 横道清孝（2009）『日本における市町村合併の進展』自治体国際化協会
- 吉川富夫（2011）「ガバナンス概念にかかる理論的・歴史的考察」、『県立広島大学経営情報学部論集』第3号、83-106ページ
- 羅 一慶（2011）「農漁村市民社会におけるガバナンス構造の現状と課題」『中央大学総合政策論叢』第2巻63-92

【参考ウェブサイト】（最終閲覧日はすべて2016年1月18日）

- 1 総務省ホームページ「平成25年度版情報通信白書のポイント」
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h25/html/nc123110.html>
- 2 美山町観光協会ホームページ「京都美山ナビ」
<http://www.miyamanavi.net/>
- 3 南丹市ホームページ「南丹市の現状と課題」
<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/106/002/>

001/9517/00009765004.pdf

- 4 農林水産省ホームページ「農協のあり方についての研究会『行政と農協との関係について』」
http://www.maff.go.jp/j/study/other/keiei/noukyo_study/pdf/6s2.pdf
- 5 美山町大野振興会ホームページ
http://www.kyoto.zaq.jp/miyama_oono/index.html
- 6 美山まちづくり委員会ホームページ
<http://www.cans.zaq.ne.jp/m-machidukuri/>