

水源の里条例や定住促進条例に基づき 定住・交流人口の増加と地域活性化を推進

京都府北部に位置し、由良川の清流や美しい里山の風景に彩られた綾部市。京阪神地域と日本海地域を結ぶ交通の要衝であり、舞鶴若狭自動車道と京都縦貫自動車道、JRの山陰本線と舞鶴線が市域で交差する。また、グンゼ(株)発祥の地であり、ネジの世界的メーカー・日東精工(株)も本社を置くなど、モノづくりも盛んだ。2006年には、過疎化が進む山間部の集落を守るため「水源の里条例」を制定し、全国の注目を集めた。近年はこうしたさまざまな資源を生かして、全庁挙げて定住促進に取り組んでおり、10年間で500人超の移住者を迎えている。自らもUターン組で、日本政策投資銀行幹部から転身した山崎善也市長に、定住促進策などについて伺った。



京都府綾部市長
山崎 善也
(やまざき ぜんや)

1958年2月10日、綾部市に生まれる。九州大学経済学部卒業。1980年、日本開発銀行(現日本政策投資銀行)入行。1986年、米国サンフランシスコ大学経営大学院修士課程(MBA)卒業。1990年、世界銀行グループ国際金融公社(IFC)出向。2004年、日本政策投資銀行企業戦略部長。2005年、同プロジェクトファイナンス部長。2006年、同国際部長。2009年3月、日本政策投資銀行退職。同年4月、綾部市理事(会計管理者)。同年10月、綾部市理事退職。2010年2月、綾部市長に就任。現在3期目。

市・市民・事業者の連携を 謳った定住促進条例を施行

—まず、綾部市の人口動態について教えてください。

〈山崎〉 自然動態については、ざっくり言うと年間でおおよそ500人が亡くなって200人が生まれるというペースなので、マイナス300人。

社会動態については、私自身が綾部高校を卒業して大学進学のとときに市外へ出たのですが、毎年おおよそ240人の卒業生のうち地元に残るのは2割で、8割は出て行きます。その8割のうち、戻るタイミングはいろいろですがUターンが3割ほどなので、約半分は出て行ったままということです。それを何とか移住促進策でカバーしようとしています。それでも市全体で言うと毎年100人ほどの社会減という現状です。つまり、自然減と社会減を合わせると年間400人ほどの減少が続いています。

綾部市の人口のピークは、1950年に7町村が合併して市制施行したときの約5万4,000人で、それ以降はずっと減り続け、現在は約3万3,000人

と2万人以上減りました。このまま推移すれば、極端な話ですが100年後には誰もいなくなってしまうという危機感を持って、人口対策に取り組んでいます。

—2010年に市長に就任されてから、特に定住促進には力を入れていますね。

〈山崎〉 就任翌年の2011年度からスタートした第5次総合計画では、「住んでよかった…ゆったりやすらぎの田園都市 綾部」を将来都市像に定め、重点課題の1番目に少子高齢化への対応を挙げています。同時に定住交流部を新設し、市を挙げて移住・定住を進めるという旗を掲げました。住んでよかったと思えるまちにするためのキーワードとして、私は一貫して「医・職・住」そして「教育・情報発信」の5つを柱に市政を進めています。

そして2014年4月には、「綾部市住みたくなるまち定住促進条例」を施行しました。行政だけの力では限界があるということで、市、市民等及び事業者が連携・協働して定住促進に取り組むことを謳っています。オール綾部でおもてなしの心を育み、外から人を呼び込もうということです。

ワンストップサービスのため あやべ定住サポート総合窓口を設置

——具体的にはどのような定住促進策をとられているのでしょうか。

〈山崎〉 基本的な考え方としては、①条例に基づいて市全体の定住促進を図る、②山間部の限界集落と呼ばれるような地域については、特区のような位置づけで深掘りをする、③中心市街地については開発を進めて都市機能の集約を図る、という3つの段階で取組みを進めるということです。

このうち①については、まず綾部市への定住を考えている方に対するワンストップサービスのため、「あやべ定住サポート総合窓口」を設けています。住宅、就農・就職などに関する各種相談に対応するとともに、空き家の情報や交流イベントの案内、地域情報の提供などを行っています。

住宅については、空き家の活用に関心を持って注目してきました。それは、空き家がなくなるだけでなく、定住者も増えるし地域の活性化にもつながるといふ、一石三鳥の効果が期待できるからです。自治会の皆さんの協力を得て悉皆調査を行い、すぐ住める家、修理すれば住める家、住めない家に分類しました。その結果は、空き家総数が760戸、使用可能が630戸ということです。

一方で空き家バンクを立ち上げ、空き家を提供してくれる人と空き家に住みたい人をマッチングする仕組みを整えました。現在は住みたい人が約800人いるのに対して、空き家の登録数は76件にとどまっています。つまり、空き家はたくさんあるのに、売ったり貸したりしてもいいという物件は極端に少ないんです。

住みたい人がいないから空き家が多いのではなく、供給側の問題で空き家が市場に出てこない。それはなぜかという調査もしたところ、事情はさまざまでした。大きくまとめると、仏壇などがあってまだ片付いていない、住んではいないが盆と正月は帰ってくる、定年後に戻ってくるかも知れない、へんな人に売ったら近所に迷惑をかける、といったところが主な理由です。

三遊間のゴロを捕れるよう 定住交流部を新設

供給側に刺さっているこのような“棘”をいかにして抜くかが、まさに定住促進に向けた課題の1つです。ただ、移住を考えている人にとって問題は家だけではなく、仕事、子どもの教育、医療や福祉など多岐にわたります。「あやべ定住サポート総合窓口」を新設したのも、従来のような行政の縦割り組織でそれらに対応することは無理だからです。

私はよく三遊間のゴロという表現を使います。行政職員は、サードならサード、セカンドならセカンドという与えられた役割をこなすことが第一で、その間にころがったゴロにはなかなか飛びつこうとしません。しかしそこにも行政ニーズがあるのなら、誰かが対応しなければならない。そこでつくったのが、定住交流部です。

棘をどう抜くかの話に戻すと、例えば、家の片付けができていない人には、10万円を片付けの費用として活用できる報償金制度を設けました。戻るかどうか決めかねているという人に対しては、いったん市に預けてもらって、水回りなど必要な改修をして「お試し住宅」として貸す仕組みをつくりました。そうやって10年間で投資回収をして、10年後にもう一度オーナーの意向を聞いたうえで、戻るか、売るのか、貸すのかを決めます。

また、移住を考えている人たちの多くは、定年前後の世代と子育て中の世代とに分けられます。行政としては若い世代に来てほしいわけですが、彼らは資金力があまりありません。そういう世代は金融機関から融資を受けられず、家を買うためのローンも組めない。そこで、市が金融機関に損失保証を行い、ローンを組めるようにするという事業も行っています。

とにかく、できることは何でもやろうという方針で、試行錯誤しながら10年近く取り組んできました。その結果、移住者は209世帯514人に上っています。



綾部市街地



水源地の清流

基本理念は「上流は下流を思い 下流は上流に感謝する」

——限界集落については、水源の里条例に基づく
取組みが有名ですね。

〈山崎〉 水源の里条例は、前任の四方八洲男市長時代の2006年12月に制定されました。消滅可能性のある綾部市の限界集落は、その多くが由良川の上流・支流域にあることから、「水源の里」と呼んでその再生の重要性を強調し、支援策を打ち出したものです。「上流は下流を思い、下流は上流に感謝する」が基本理念で、中山間地の問題を都市とのつながりの中で捉える、現在の地方創生や森林環境税に通じる先見的な考え方と言えます。

当初は5年間の期限付きで、市茅野、大唐内、栃、古屋、市志という5集落を対象に支援を行いました。いずれも中心市街地から遠く、世帯数は20戸未満、高齢化率は60%以上という地域です。これらの集落が行う都市住民との交流、特産品の開発などの事業に対して支援を行うとともに、光ファイバーケーブルやスクールバスなど生活基盤を整備しました。また、定住促進住宅を建設し、移住者に対して定住支援給付金や住宅整備補助金を支給することで定住促進を図りました。

この第1期の取組みで一定の成果が上がったので、条例を改正して期限を2012年度から5年間延長し、指定要件を拡大しました。新たな要件は、①高齢化率50%以上の自治会連合会の地域に属する自治会、または②高齢化率40%以上の自治会連合会に属しかつ高齢化率50%以上の自治会です。この第2期は、①については2地域40自治会、②については4地域16自治会が対象となりました。

この第1期・第2期合わせて10年間の成果と課題を検証したうえで、2017年度からさらに期限を10年間延長し、現在第3期の取組みが行われています。

各集落で特産品の開発や 都市との交流事業が活発化

——水源の里条例に基づく地域の具体的な活動としては、どんなものがありますか。

〈山崎〉 第1期では、例えば、市志集落はフキノオナー園制度を始めました。1区画40㎡を5,000円のオーナー料で貸し出し、フキノトウの収穫体験やフキ採りを楽しんでもらうという趣向です。古屋集落では、住民や市外のボランティアによって「古屋でがんばろう会」が結成されました。ボランティアは栃の実拾いなどに参加していた京都市内の大学生たちで、鹿よけネットの設置や雪かき、道普請など、年間を通しての支援活動に発展していきました。

第2期は、各地域で特産品開発の動きが活発化しました。瀬尾谷では黒瓜の粕漬け、市野瀬では自然薯、橋上ではきゅうり漬けやゆずジャム・マーマレード、光野では六平餅や山菜稲荷、清水ではかきもちや焼き大福など。草壁の農業体験、有安の餅つきや納涼祭など、都市住民や集落出身者との交流イベントも盛んに行われました。橋上、鳥垣などでは豊かな自然景観を保全する活動も活発になっています。また、有安では「有安ふるさとだより」を発行して集落出身者に送ったり、金河内では途絶えていた伝統芸能「狂言・御年貢」を復活させる、といった動きもありました。



定住サポート総合窓口

第3期は、支援対象となる地区の指定要件は第2期と同じですが、支援制度を拡充するなどさらに取組みを強化しています。

水源の里活性化のためのハード・ソフト事業を支援

——水源の里に指定された集落に対する支援の仕組みを教えてください。

〈山崎〉 現在の主な支援制度としては、水源の里活性化補助金と水源の里定住支援給付金があります。水源の里活性化補助金は、次の3種類の事業に対して補助するものです。1つ目は水源の里集落活性化事業で、定住や交流の促進、産業振興などのためのソフト事業が対象です。2つ目は水源の里集落基盤整備事業で、ハード事業が対象です。

3つ目は水源の里連携事業で、水源の里に指定された各集落で構成する水源の里連絡協議会等や、複数の集落が実施するソフト事業、あるいはボランティア団体や教育機関等と連携して実施するソフト事業に対して支援するものです。

水源の里定住支援給付金は、前述したように水源の里集落への移住者に対する給付制度です。定住支援給付金と住宅整備補助金からなります。

——水源の里の取組みを綾部市だけに終わらせず、その理念を全国に発信してネットワークを構築していますね。

〈山崎〉 水源の里条例を制定したのと同じ2006年に、全国水源の里連絡協議会を設立しました。文字通り、水源の里として重要な役割を果たす集落を抱えている全国の自治体が結集し、連携して課題解決に取り組み集落の再生・維持を目指そうと



空き家見学ツアー

いう団体です。現在は北海道から九州まで162の市町村が加盟しています。

協議会の活動としては、毎年「全国水源の里シンポジウム」を開催し、地域共生に向けた取組みを発信するとともに、流域連携の必要性をアピールしています。このほか、国への提言・要望活動、首長の勉強会なども行っています。

あやべ特別市民に年3回地元の特産品などを送付

——都市住民との交流にも力を入れていますね。

〈山崎〉 綾部をあまり知らない人がいきなり移住というのはハードルが高いため、交流人口、関係人口を増やすことが将来的には定住促進にもつながると考えています。

そうした取組みの1つが、「あやべ特別市民」の制度です。綾部出身者や綾部にゆかりのある方、関心のある方に、特別市民としてふるさとを応援していただくという趣旨です。年会費は1万円で、年3回特産品をお送りするほか、市内飲食店の割引券や施設の無料利用券を送付するなどの特典があります。

前述したように、水源の里などで地域の資源を生かした特産品づくりの動きが活発化しています。ただ、作るのは得意ですが、その販路拡大については皆さん苦勞されているのが実態です。特別市民は現在約2,000人いるので、この方たちに年3回特産品を送ることが、地域の小さな経済を回すうえで一定の役割を果たしています。また、こういう形ででも綾部とつながっていれば、いつか何かの拍子に「戻ってみようか」と思ってくれるか



神秘の森のシャガ群生地

も知れません。

——「医・職・住」そして「教育・情報発信」がキーワードと話されましたが、医療や働く場についてはどんな状況ですか。

〈山崎〉産婦人科や小児科がないと子育て世代は不安なものです。幸い綾部には、それらを含む21の診療科を備えた市立病院があります。

雇用環境については、リーマンショックのときに大きな事業所の撤退などがあり、有効求人倍率が0.28まで下がりました。これでは綾部に住みたくても住めない、戻りたくても戻れないので、民間時代に培ったネットワークも活用しながら企業誘致に力を注ぎました。その結果、現在では求人倍率が1.7くらいまで上昇し、完全な人不足の状態になっています。

ただ課題は、京セラやオムロンといった大企業が地元にあっても、今やグローバルになりすぎて地元企業が潤う構造にならないことです。これを何とかするためには、地場の企業の技術力を向上させることが不可欠。そこで2018年春に新設したのが、京都府、京都工芸繊維大学、グンゼとの産学公連携拠点「北部産業創造センター」です。技術支援、商品開発、人材育成、異業種交流など多様な機能を通じて、モノづくり力を強化していけたらと期待しています。

「医・職・住」の「住」については、これまで綾部は市街化区域が非常に限られていました。4年ほど前、都市計画区域を全面的に見直して線引きを廃止し、原則としてどこでも家を建てられるようにしました。



フキ畑オーナー制度

色合いや味わいの違う12の実が集まって1つの房を形成

——昨年の夏は西日本豪雨がありましたね。

〈山崎〉この6年間で5回の大きな災害に見舞われ、特に昨年の西日本豪雨では3人の方が亡くられました。綾部はもともと災害の少ないまちで、由良川の水位が上がると内水も上がる箇所はいくつかありますが、越水するようなことはありません。ただ最近、上から1時間あたり70ミリ、80ミリといった集中豪雨が発生するようになりました。

中山間地ですから急傾斜地も多く、今後は大雨に対する備えが課題となってきます。ただ、ハード整備も必要ですが、早めに避難するなどの減災対策も重要です。この点については、今まで災害が少なかったがゆえに、避難の重要性に対する意識が低いという問題があります。

このあたりは共助の意識が強い地域ですが、高齢者だけの世帯も増えるなど、地域力は弱まりつつあります。そんな中で、災害があっても最初の72時間は自分たちで支え合って乗り切ることが求められます。そのためには、自主防災組織を強化したり、住民に対する啓発に努めていかなければいけないと考えています。

——水源の里の取組みを見ると、地域の人々のつながりはまだまだ強いようですね。

〈山崎〉綾部市は昭和の大合併によって誕生しましたが、地域のコミュニティは合併前の12の旧村が単位となっており、住民も旧村に対する帰属意識が今もあります。自治会連合会や消防団、公民館などもその単位ごとにつくられています。私は



子育て支援制度

それをぶどうの実に例えています。12の実はそれぞれに色合いも味わいも異にしながら、それらが集まって綾部という1つの房を形づくっている、というわけです。

そして、12の実のそれぞれに限界集落も含まれていて、今は何とか頑張っている状況です。学校をなくすことは地域を見捨てることにつながりかねないので、ぎりぎりまで存続の道を探っていきます。

地域おこし協力隊制度を活用し コミュニティナースを採用

——定住促進に関する今後の課題や抱負をお願いします。

〈山崎〉綾部市は全国に先駆けて地域の再生に取り組み、定住促進策を展開してきました。しかし近年は、地方創生という国の動きの中で地域間競争が激しくなっており、これまでは尖がっていた政策が目立たなくなっています。したがって、今後はさらに知恵を絞り工夫を凝らしていく必要があります。

その一例として2017年度から始めたのが、コミュニティナースです。地域おこし協力隊の制度を活用して看護師資格を持つ女性3人を採用し、地域の健康づくりやまちづくりなどに取り組んでもらっています（3名のうち1名は2018年12月に退任）。過疎地域の住民がいちばん不安に思うことの1つが医療なので、身近に看護師がいることは大きな安心材料になります。綾部市には、『半農半X』の著者である塩見直紀さんが住んでおり、彼に憧れて移住しようとする若者も多いのですが、



2018年西日本豪雨災害の爪痕

彼女たちも、半農半Xならぬ“半看護師半X”という感じで活動しています。

——民間企業で約30年間働かれて市長に転身されたわけですが、就任当初は市役所の組織風土についてどう感じましたか。

〈山崎〉行政の事業なので効果がなかなか数字に出にくい分野も少なくありませんが、それでもやはり事業の費用対効果をシビアに検証するという意識は、民間に比べれば薄いように思いました。

しかしその一方、組織をマネジメントするという意味では共通点も多いと感じました。目標を定めてそれを達成するための実施計画を立て、その進捗を管理していくというプロセスはどの組織も一緒です。PDCAサイクルのうち、Checkの部分はやや弱いかなということがあります。

——最後に、これからの公務員像についてのお考えをお聞かせください。

〈山崎〉「井の中の蛙大海を知らず」という諺がありますが、これには「されど空の青さを知る」という続きがあります。私は民間時代に国内外で活動し、大海を覗いたつもりでいましたが、帰ってきてふるさとの空の青さを知らなかったことに気づきました。市外の生活が長かったからこそ、綾部の人たちの穏やかで控えめで面倒見のよい人柄に改めて感激しました。

その点、地方公務員はそれぞれの地域の「空の青さ」を熟知しているわけで、そのことに自信と誇りを持ってほしいですね。ふるさとがあることのありがたさと、そのふるさとのために働けることの喜びを感じながら、日々の業務に努力してほしいと思います。

——今日はありがとうございました。