福知山市と広域連携

圏域全体や市町同士の取り組みで、地域全体を発展

福知山市市長公室企画課課長補佐

芦田直也

福知山市の概要

本市は、京都府北西部に位置し、兵庫県と隣接した、古来「丹波、丹後、但馬」のいわゆる三たん地方と呼ばれる北近畿の中心にある。

2006 年に 1 市 3 町（旧福知山市、三和町、夜久野町、大江町）が合併し、現在の福知山市となった。人口は約 8 万人で、北近畿地方では京都府舞鶴市、兵庫県豊岡市に次ぐ、3 番目の人口を抱える。

京都市・神戸市まで約 60 キロ、大阪市まで 70 キロの地点にあり、JR 線（山陰線、福知山線）、京都丹後鉄道などが通り、古くから「鉄道のまちふくちやま」として名を馳せてきた。

また高速道路も整備されており、こうしたことから国内有数の内陸型工業団地である「長田野工業団地」を中心に産業拠点が集積しているほか、市内には 6 つの高校と北近畿唯一の 4 年制大学が立地しているなど、教育機関が揃っており、また、市民病院の充実にも努めていることなどから、北近畿一円から人・物が集まっている。

現総合計画においても「北近畿をリードする創造性あふれるまち」を将来像に掲げ、その実現に向け施策を行なっている。

今、巷を賑わしている「地方創生」において、その重要な指針となる合計特殊出生率が 1.96 と、全国 1800 余りある市町村の中で 34 位という高い数値があり、ある雑誌の特集においても、関西子育てしやすいまちランキングで 1 位となったこともある、住みやすい、子育てしやすいまちづくりにも力を注いでいる。

その一方で、度重なる自然災害、とくに 2 年連続の水害による大きな被害や、今なお治療中の方もおられる花火大会事故なども起こったが、さまざまな団体や近隣市町からご支援をいただき、深い絆に感謝するという一面もあった。

福知山市における観光施策

現在、福知山市では「お城とスイーツ」を地域の拠点として、活性化を図っているところである。

歴史的に城下町として発展してきた本市の「福知山城」は、戦国時代に明智光秀が築いたとされ、現在も本市のシンボルとして多くの観光客が訪れており、水害にも見舞われた福知山城公園内の「ゆらのガーデン」も再オープンし、周辺施設の集客にも大きく貢献している。

また、「平成の城下町 福知山」の魅力を高めるため、中心市街地活性化計画に基づく街なみ整備事業により、広小路商店街のリニューアルを始めとする城下町ならではの街なみや町家を活かしたまちづくりに取り組んだり、市民による手作り甲冑隊の PR 活動、市民およびタクシー乗務員を観光ガイドとして養成する「観光おもてなしプラン促進事業」を推進している。

さらに、福知山市内にはスイーツの店が多く点在していることから、スイーツを起点とした

観光にも取り組んでおり、一昨年からそれらを一堂に会した丹波スイーツフェスティバルというイベントを、市内の中学生が提案したアイデアを元に開催している。

当初は、福知山市内に立地する店の出店を想定していたが、出店者を募集していくなかで、遠くは姫路市からも応募があるなど、スイーツによる新たな地域間の交流も生まれたのではないかと考える。

京都府北部地域連携都市圏

(1) 趣旨

ここまで、福知山市の紹介をしてきたが、その本市を含む京都府北部地域においては、全国的な地方都市の傾向同様に、少子高齢化や若年層の都市部流出など、これまで経験してきたことのない人口減少時代を迎えている。

このため、地域活性化、経済、子育て、縮小都市化など、あらゆる世代が安心して生活できる地域づくりが大きな課題となっている。

しかし、いわゆるフルセット型の地域づくりの限界が叫ばれ、地方の市や町単独でこれらの課題に対応するには限界があり、人材育成や雇用の場の創設など、広域的に取り組みを進めていく必要性を実感している。

京都府北部地域には、4 年制大学や中高一貫教育を含めた多様な教育が受けられる高校群、高度な医療が受けられる病院群や、雇用の場としての産業や工業団地群、さまざまな観光資源など、全国に発信することができる高次な都市機能が存在する。

そうしたなか、各市町が有する特徴を活かして、連携と協力を行なうことで、よりよい地域、圏域づくりを行っていくことが重要であるという認識から、京都府北部 7 市町が力を合わせ取り組んでいくために結成したものが、京都府北部地域連携都市圏である。

(2) 連携都市圏の制度と宣言について

2014 年 12 月に閣議決定された国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、「地域と地域を連携する」が基本目標の一つとなっている。その具体的方策として、地域連携による経済・生活圏の形成のため「連携中枢都市圏」制度の創設が盛り込まれているが、これは、人口 20 万人以上の中核都市を中心とした、広域連携圏の取り組みであるため、10 万人以下の市町群である京都府北部地域には、そのまま当てはまらないものとなっている。

そこで、新たな地域のあり方のひとつとして、国に先行して議論を行い、国に提案していくことにより、先行事例として、北部地域の実態に即した有意義な制度設計となるよう、府と協働していく運びとなったものである。

その手初めとして、2015 年 4 月 27 日に、福知山市に各首長が集結し、京都府北部地域における連携都市圏の形成推進を対外的に宣言し、連携した都市圏づくりを進めるとの 5 市 2 町の強い意思を表明するため、宣言書に署名し、共同発表したところである。

(3) 推進協議会の設置について

そして、今後の連携のあり方等について具体的に議論していくプラットフォームとして、5 市 2 町とオブザーバーの京都府の参画による「京都府北部地域連携都市圏推進協議会」を設置し、事務局を舞鶴市に務めていただいている。

5 月には、京都府と 5 市 2 町の代表が国等に趣旨説明に赴いたほか、協議会において連携分野や施策をとりまとめ、政府への働きかけを行っていくこととしている。

海の京都観光圏

今回の連携都市圏形成に結びつく流れとして、北部 5 市 2 町による「海の京都観光圏」の認定が上げられる。

これは、2008 年に制定された「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関す

る法律」（観光圏整備法）に基づき、各種法律の特例などにより「観光圏」の形成を支援し、国際競争力の高い魅力ある観光地域づくりを推進するため、観光庁が進めているものである。

「観光圏」とは、自然・歴史・文化等において密接な関係のある観光地を一体とした区域であって、区域内の関係者が連携し、地域の幅広い観光資源を活用して、観光客が滞在・周遊できる魅力ある観光地域づくりを促進するものとなっている。

「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律（観光圏整備法）」および、同新基本方針（2012 年 12 月改正）に基づく認定地域は、「海の京都」を含め全国で 10 地域となり、2013 年度に 6 地域、「海の京都」は 2014 年度に 4 地域の中のひとつとして、近畿で初めて認定された。

京都府と海の京都観光推進協議会（事務局：公益社団法人京都府観光連盟）では、地元市町や観光団体、民間事業者等と連携し、「海の京都」の統一テーマのもと、府北部地域での魅力ある観光地づくりを進めているところ、協議会が申請した「海の京都観光圏」整備実施計画が国から新たに認定されたという経過となった。

認定後は、国からの旅行業法等の特例措置やブランド確立事業への補助等の支援を活用するとともに、本計画に基づき滞在プログラム造成や観光情報提供、人材育成、アクセス向上等に地域が一体となって取り組み、国内有数の滞在型観光エリアとして整備していくことにより、さらに「海の京都」の取り組みを進めている。

この地域では、縄文時代から、太陽や星の動き、山の高低や形、水の配置を活かした独自の文化が存在しており、大陸文化が伝わった後も、日本国有の「和」の文化の源流を残している。

その縄文文化の特徴は、平和な母系社会であり、1 万年続いており、その象徴、食の女神である豊受大神が五穀と養蚕を伝え、「あなにえし田庭(たにわ)！」（なんとすばらしい田の庭よ！）と喜ばれたことから、丹波の地名が生まれたとされる。

海洋民族や大陸文化を受け入れることで、栄えてきたことが、うかがい知れるところとなっている。

山陰海岸ジオパークや、舞鶴赤レンガ、舟屋、天橋立と、海の恵みだけでなく、福知山の城とスイーツや、綾部のグンゼスクエアなど、陸の資源もあわせながら、全国に向けて、観光資源をアピールしていくものである。

また、本市においての大陸文化に関わるものとして、伊勢神宮につながる大江の元伊勢三社など、古の聖地、パワースポットとしての資源の発信もこのなかで行なっているところである。

とくに進める連携内容

本市が、とくに進めたいと考えている連携は、京都府北部地域における高等教育機関の充実・連携があげられる。

「宣言」の精神である京都府北部の活性化には、若者がこの地域で学び、働き、暮らすという、若者を定着させる流れを作ること、つまり「地域人材の循環システム」を構築することが必要不可欠と考える。

それには、なんといっても高等教育機関、とりわけ大学が果たすべき役割は極めて大きく、少子化のなか、数百人規模の若者が自宅から通学したり、新たに北部に定住することは、大学にしかできないことである。

本市との公私協力により開学した、北近畿地域唯一の 4 年制大学である成美大学を、抜本的に改革し、真に魅力ある大学にするべく、このたび 2016 年度の開学をめざして、新しく公立大学法人が運営する「（仮称）福知山公立大学」として再生させることとした。

新大学は、「地域協働型教育」を教学の理念として、地域の課題解決を使命にかかげ、北近畿地域の自治体、企業、市民団体としっかり連

携する、実践型の、まちに飛び出す大学として、教学面においても北部地域との連携を強力に推し進めることとしている。

将来的には800人規模の大学をめざすとともに、大学の中期計画において、さらなる抜本的な学部の転換にも取り組んでいくことになるが、大学の隣接地に京都工芸繊維大学北京都分校の設置の動きもあり、文系の新公立大学と理系の京都工芸繊維大学がしっかり連携することで、新しい「学びの拠点」を形成し、京都府北部の人材育成、産業振興、生涯学習の3つの拠点機能を充実させることとなる。

また、国立の舞鶴工業高等専門学校、京都府立農業大学校をはじめ、各市町の高等教育機関、京都府北部地域・大学連携機構や京丹後市の夢まち創り大学とも連携し、それぞれが魅力を高め、ともに京都府北部に若者が定住する環境づくりを進めていくことができると考えている。

そのためには、近隣の各市町のご理解、ご支援をいただき、連携を深めることが何より重要と考えている。新公立大学の研究への協力、各市町の高校生へのPR、そして地元の企業への学生の採用など、教育研究や出口・入口対策など、あらゆる面でご支援をお願いしているところである。具体的には、例えば新公立大学に通う各市町の子どもたちへの奨学金の設置など、たくさんのアイデアを練っている。

もとより、本市が率先してその取り組みを進めるつもりであるが、新公立大学を京都府北部5市2町をはじめ北近畿全体の共通の「資源」として盛り上げていただけるよう、連携していきたいと考えている。北近畿地域の未来のため、地域の若者のため、夢のある魅力的な大学づくりを進めていくことで、この圏域の発展にもつながるものと確信している。

定住自立圏構想

ここまで、京都府北部地域連携都市圏の枠組みを説明してきたが、総務省が進めるもう1つの圏域連携手法である「定住自立圏構想」についてもふれておきたい。

これは、人口減少時代の地方自治の新たなかたちとして、国の重要推進事項ともなっているものである。

従来の個別市町村による行政サービスのフルセット主義から、施策分野別に相互補完を行い、地域全体の行政効率化やサービス向上を通じて人口減少抑制や地域活性化をめざす「緩やかな連携モデル」の構築を行なうものである。

この特徴として、圏域内に「中心市（人口5万人以上、昼夜間人口比率1.0以上)」を設定し、連携する「周辺市（隣接市町村)」と協定して「定住自立圏」を形成するものである。

近畿北部において中心市要件を備えた市は、福知山市、豊岡市、敦賀市の3市しかなく、本市においても取り組みを検討してきたところである。

圏域形成には、「中心市宣言」「協定書締結」（関係市町村が、それぞれ議決する必要がある)「圏域の振興計画策定」が必要であり、「振興計画」に位置づけられた事業に対し、中心市8000万円、周辺市1500万円の特別交付税措置（毎年度）があるほか、総務省をはじめ各省庁の補助事業採択に有利になるというものである。

とくに府内で「中心市」の要件を満たす自治体は、本市のみであり、近隣では兵庫県豊岡市、西脇市が、すでに圏域を形成されている。

人口減少が著しい北近畿地方の活性化には、従来以上に既存インフラや地域資源の有効活用が至上命題であり、本市の地理的特性をふまえ、京都府と兵庫県の交流拡大のためのゲートウェイ（にかわ役）として、本市がしっかり汗をかくことで、近隣市町との連携強化により、両府県の活性化をめざすものである。

人口動態をみても、とくに結びつきの強い舞鶴市、綾部市、兵庫県丹波市・朝来市の4市を連携先とし、「(仮称）北近畿中央エリア定住自

立圏」の形成を模索しはじめたところであったが、府内においては前述の北部地域連携都市圏の取り組みの動きもあり、現在は、既存制度に捉われず、兵庫県2市と府・県・局がそれぞれちがう3市連携という、全国にもあまり例がない取り組みにチャレンジしているところである。

連携により、防災・産業・観光・教育などさまざまな分野で、各市間の連携強化により、さらに効果が高まることが期待できるが、具体的な取り組みを選定し、合意が得られた相手先に応じたプログラムを策定していくことになる。

最終的には、国の連携の枠組みにある「中心市」「周辺市」という制度用語にもとづく誤解や、自治体間の序列意識を払拭し、各市の特性や得意分野を活かして、圏域全体の連携による施策効果、財政措置などのメリットを十分説明のうえ、市民・議会対応を行い、当圏域のさらなる活性化をめざすものである。

包括型広域連携協定による新たな圏域の構築

当面は、府・県・局を超えた、全国的にも例の少ない圏域構築による、新たなイメージ戦略の可能性を図るため、各個別協定を超えた包括型協定による、新たなニーズへの即応性の確保を行なっていきたいと考えている。

以下に、取り組みに係る主要なものを取り上げる。

(1) 農山漁村の必要性の再確認

森林、水資源、食料供給の担い手として、その必要性を再確認するとともに、さまざまな手法で、人材育成や環境整備を、単独市では十分機能しない部分を、広域的な視点により図っていくためのものを実施する。

(2) 医・職・住・遊・学の圏域内構築による、住み続けたいまち、住んでみたいまちの実現

医療、職（雇用）、住居、遊び、高等教育などは、広域的な優位性を図ることで移住等の促進にもつなげることができるものである。

各種事業を広域連携で実施することにより、より効果的な成果を生み出す仕組みを構築する。

(3) 自然豊かな、人に優しいこの圏域ならではの優位性を、地域の誇りとして、あらゆる人にとって住みやすいまちを実現する。

この圏域は豊かな自然や歴史に恵まれているが、とくに観光面においては、宿泊型観光に至っていない。

周遊化など広域性メリットを育む仕掛けを実現していく。

(4) 定住自立圏構想など、各種制度活用の検討

国の制度において、これからは広域連携による持続可能な地域づくりが重要となると考えている。

制度の研究により、圏域の活性化につなげていく。

いずれも、各市にすべての機能を備えて対応するのではなく、機能分化による各地域の特色を活かし、地域全体として全国にアピールできるまちづくりを行なっていくことにつなげていきたい。

日常生活圏域として密接なつながりのある市での連携

さらに、広域な視点だけでなく、日常の買物や通院などで人が行き交う隣接した地域においては、いずれの区域も少子高齢化、人口減少化の進行が著しい箇所が多く、府県を越えた取り組みは今後、必要性が高いものと考えている。

以下に、周辺隣接連携の取り組み例を上げる。

(1) 消防

各市の隣接部において、まず消防連携をあげる。

それぞれの市域で、例えば消防団や自主防災組織などの取り組みがあるが、実際の災害においては、市域に捉われるものでないこ

とは、これまでの災害を見ても明らかである。

消防資材、避難所等の共同利用、各種訓練の共同実施などを、隣接地連携していくことが有効ではないかと考える。

(2) 公共交通

つぎに隣接部での公共交通連携である。

民間交通以外では、現在のところ各自治体内完結の路線が中心であるが、各市隣接部での相互乗入路線の開発など、新たな交通体系の構築により、通勤通学、医療機関、商業施設の利便性向上を図る。

とくに隣接地域において、福知山からのバス路線延伸の検討などは、有効ではないかと推測する。

(3) 教育

次に教育の分野である。

現在、各市小中学校の社会見学は、市域外の利用もあるが、遠方も含め特定の施設に集中する状況が多い。そこで、各市における社会見学についての情報共有を行なうことで、自分達が住む圏域への愛着も深めていく手段となればと考える。

(4) 保育

続いて保育を取り上げる。

ここでは、各市保育所の市域を越えた広域入所等の検討を行い、広域での受け入れにより、雇用機会の拡大などにも寄与できればと考える。

(5) 観光

観光については、先ほど海の京都観光圏を紹介したが、もっと身近なスポットを考える。例えば、各市スポーツ施設の相互利用促進、温水プールやテニスコートなどの相互利用のための情報発信を考える。

さらに各市観光スポットの相互往来促進のための情報発信、公共交通による観光利用促進のための各種補助制度の検討なども検討していく。

(6) 商工

続いて、各市雇用情報の交換促進と、京阪神、関東へ向けたエリア雇用情報の発信の検討である。

(7) 農林、農山村地域の活性化

農林関係においては、とくに空き家バンク等の情報共有化と、情報発信による圏域全体の移住定住施策の強化を上げる。

(8) その他

その他、地域協議会制度による地域間や、地域のあり方についての情報交換、行政各種セクションとの情報交換、人事交流の実施などをあげる。

これらはいずれも一例であり、他にもさまざまな連携が考えられる。

あらゆる側面から検討するとともに、これらを行政だけが行なうのではなく、住民主体の取り組みも行なっていくことで、より実効性が高く、有効な連携が図れるものと考えている。

最後に

ここまで、広域連携による、圏域全体の活性化に向けての取り組みを紹介してきたが、本市においては、最初にも触れた、総合計画において「北近畿をリードする創造性あふれるまち 福知山」という将来像を掲げて市政に取り組んできている。これは、本市だけが発展することを目的にするのではなく、近隣の市町を含め地域全体が活性化しないと、その目的も達せないという思いから掲げたものである。

本市は、この地域の一員であるとともに、圏域の入口としての役割も担いつつ、さまざまな取り組みを行なってきており、それはこれからも続いていくものである。

圏域全体での取り組みや、個別の市町同士の取り組みも行うなかで、広い視野、それは、関西圏、全国、そして世界に向けても発信し、実施していくことで、この地域全体の発展につなげていきたい。