

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（下）

—京都府与謝郡与謝野町における調査研究をもとに—

中西 典子ⁱ

本稿は、京都府丹後地域に位置する与謝野町を事例に、過疎化・高齢化に直面している地域の産業振興および福祉の推進をめぐる現況とその課題を考察したものである。与謝野町は、加悦谷地域に属する加悦町・野田川町・岩滝町の3町合併により2006年に誕生した町である。この地域は、古代から大陸との交易で栄え、近世以降は丹後ちりめんに代表される織物業で栄えたが、戦後の高度経済成長期を経て、基幹産業としての機業は、その後の産業構造の転換により衰退の一途をたどり、近年では、就業者の高齢化と人口減少、後継者難によって、その存続自体が危ぶまれている。こうしたなか、与謝野町では、産業振興ビジョンや中小企業振興基本条例の制定を通じて地域産業の再生を促すとともに、新たな産業としての福祉の可能性に期待をかけている。とくに後者においては、長年にわたって実績を積んできた地元事業者との連携に力を注いでおり、地域の雇用創出や農業と福祉のコラボなど、福祉的資源を活かした取り組みが進められてきている。今後、与謝野町という過疎高齢地域の展望は、産業と福祉を軸とした小規模自治体と民間事業者、住民のパートナーシップが重要な要素となっていく。

なお、本稿は、2011年度産業社会学会研究助成により、共同で行った与謝野町での調査研究をもとにしている。

キーワード：京都府丹後地域、与謝野町、過疎化・高齢化、地域産業、福祉、小規模自治体、官民連携

目次	
はじめに	(2) 「産業振興ビジョン」と「中小企業振興基本条例」の制定
1. 京都府丹後地域における基幹産業の盛衰	(3) 農業生産法人による自然循環農業への新たな取り組み
(1) 丹後における織物の生成史	
(2) 近代における丹後機業家の団結と加悦の自治	3. 地域産業の一環としての福祉的資源の新たな位置づけ
(3) 戦後における丹後機業の盛衰	(1) 与謝野町行政と福祉事業—与謝野町と社会福祉法人「よさのうみ福祉会」との関係性の構築
(以上、前号)	(2) 「食」と「健康」をむすぶ農業と福祉のコラボレーション
(以下、本号)	
2. 新・与謝野町にみる過疎高齢地域の産業振興に向けた取り組み	4. まとめ—地域力の源泉としての小規模自治体・民間事業者・住民連携（パートナーシップ）の試み
(1) 与謝野町の経緯と現況	

i 立命館大学産業社会学部准教授

2. 新・与謝野町にみる過疎高齢地域の 産業振興に向けた取り組み

(1) 与謝野町の経緯と現況

いわゆる「平成の大合併」により、2006年3月、加悦谷地域の加悦町・岩滝町・野田川町の3町が合併して、与謝野町（京都府与謝郡与謝野町）が新たに誕生した（図4）。3町が合併したことにより、東は宮津市、西は兵庫県豊岡市、南は福知山市、北は京丹後市と隣接し、南東部には大江山連峰が位置する総面積107.04㎡の地域となっている。合併に際しては、当初は1市4町（宮津市・伊根町・加悦町・岩滝町・野田川町）で合併協議が行われていたが¹²⁾、規模の面でも意識の面でも市と町との隔たりが大きかったために、合併に向けての折り合いがつかず、最終的には、住民の意向もふまえて加悦町・岩滝町・野田川町の3町で合併することとなった¹³⁾。

2012年12月末現在、与謝野町の人口は23,976人、世帯数9,154となっており、合併時からみると、人口が年々減少する一方で、世帯数は年々増加しており、他の過疎地域と同様、世帯規模の縮小と若年人口の流出に伴う高齢者のみの世帯の増加がうかがえる（表3）。『平成23年度 与謝野町統計書』（与謝野町

表3 与謝野町の人口・世帯数の推移

	計	人口		世帯数
		男性	女性	
2006年（合併時）	25,853	12,279	13,574	8,875
2007年	25,529	12,101	13,428	8,942
2008年	25,193	11,894	13,299	8,926
2009年	24,920	11,763	13,157	9,026
2010年	24,664	11,648	13,016	9,056
2011年	24,380	11,537	12,843	9,078
2012年	23,976	11,389	12,587	9,154

（出所）与謝野町ホームページをもとに作成

発行）によれば、2010年10月時点での就業者数は11,458人、そのうち第1次産業従事者が426人、第2次産業従事者が3,904人、第3次産業従事者が5,884人となっており、第1次産業では農業が385人で圧倒的に多く、そのうち65歳以上が206人と過半数を占めている。第2次産業では、製造業が2,793人で最も多く、次いで建設業が1,108人である。第3次産業では、卸売・小売業が1,731人で最も多く、医療・福祉が1,288人と続いている（表4）。産業構造でみると、第2次産業就業者の割合が減少するとともに、第3次産業の割合が増加してきている。しかし、京都府や全国に比べると、第2次産業の比率はまだ高くなっている（図5）。第2次産業のなかでも大幅な減少がみられるのが製造業であり、1990年から2000年までに2,966人（37.8%）、2000年から2005年にかけては994人（20.4%）、2005年から2010年にかけては1,093人（28.1%）の減少となっている（与謝野町企画財政課編 2012）。前章でみたように、衰退する製造業をいかに維持していくかが課題といえる。

与謝野町では、2008年に「第1次与謝野町総合計画」（与謝野町企画財政課編 2008）が策定されており、策定にあたっては、2,000人を対象とした「まちづくりアンケート」、地域の18団体との懇談会（表5）、高校生との対話授業、パブリックコメントなどが実施されている。総合計画では、①安心と生きがいのある福祉のまちづくり、②伝統を活かし未来にチャレンジする産業づくり、③自然と安全を守る

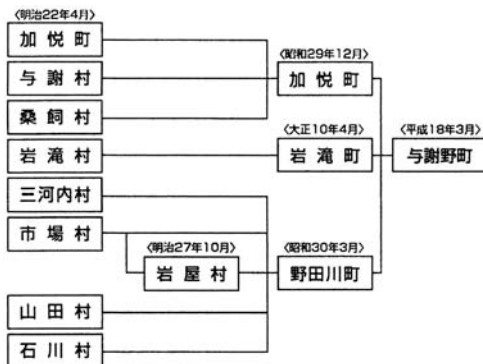


図4 合併の経緯

（出所）与謝野町企画財政課編『与謝野町町勢要覧』与謝野町、2008年、6ページ。

表4 産業（大分類）年齢別15歳以上就業者数

	総数	15-19歳	20-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-64歳	65歳以上
1990年	15,234	214	1,851	2,784	3,689	3,382	1,378	1,936
1995年	14,837	176	1,922	2,434	3,524	3,155	1,442	2,184
2000年	13,631	124	1,756	2,321	2,895	3,320	1,175	2,040
2005年	13,036	118	1,394	2,392	2,659	3,234	1,154	2,085
2010年	11,458	85	1,101	2,100	2,443	2,568	1,357	1,804
第1次産業								
農業	385	—	16	25	34	61	43	206
林業	39	—	2	4	10	8	9	6
漁業	2	—	—	2	—	—	—	—
第2次産業								
鉱業・採石業等	3	—	2	1	—	—	—	—
建設業	1,108	4	77	254	267	277	136	93
製造業	2,793	18	184	389	468	574	449	711
第3次産業								
電気・ガス・水道業	44	—	2	14	16	11	—	1
情報通信業	29	1	3	10	7	6	2	—
運輸業・郵便業	386	2	33	88	106	98	47	12
卸売・小売業	1,731	21	165	312	355	418	227	233
金融・保険業	179	—	21	44	43	53	12	6
不動産業	66	1	6	16	12	12	5	14
飲食店・宿泊業	538	16	61	93	89	142	69	68
医療・福祉	1,288	8	187	305	379	280	75	54
教育・学習支援	555	—	91	119	126	153	43	23
複合サービス事業	109	1	11	27	38	31	1	—
サービス業	594	1	37	88	149	143	77	99
公務	365	1	43	96	102	93	17	13
分類不能の産業	678	8	82	108	117	91	86	186

（出所）『平成23年度 与謝野町統計書』より作成

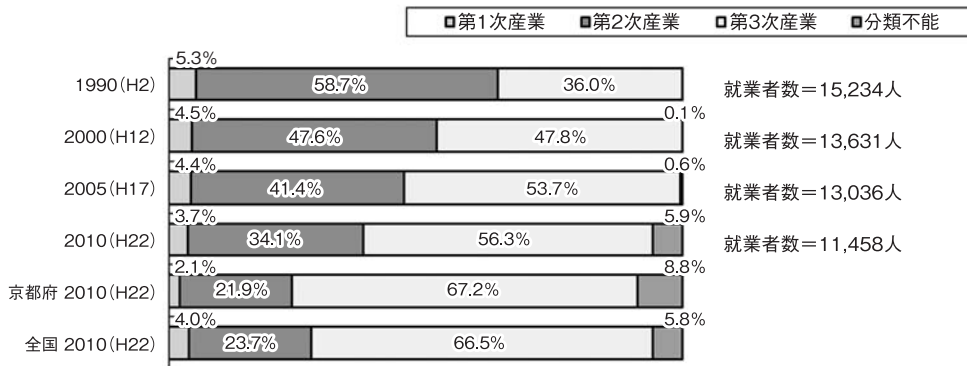


図5 産業別就業者数割合の推移

（出所）与謝野町企画財政課編 2012: 6

表5 与謝野町の地域団体

生涯学習、福祉・環境	産業	地域振興
与謝野町社会福祉協議会	加悦町商工会青年部	ちりめん街道を守り育てる会
与謝野町文化協会	岩滝町商工会青年部	雲岩公園創造委員会
与謝野町体育協会	野田川町商工会青年部	どでっさっさ共和国
NPO 法人丹後福祉応援団	岩滝ふれあい朝市組合	石川塾
NPO 法人丹後の自然を守る会	道の駅シルクのまち かや	与謝野町婦人会
与謝野町老人クラブ連合会	丹後ちりめん歴史館	
	加悦産直の会	

(出所)『第1次与謝野町総合計画』より作成

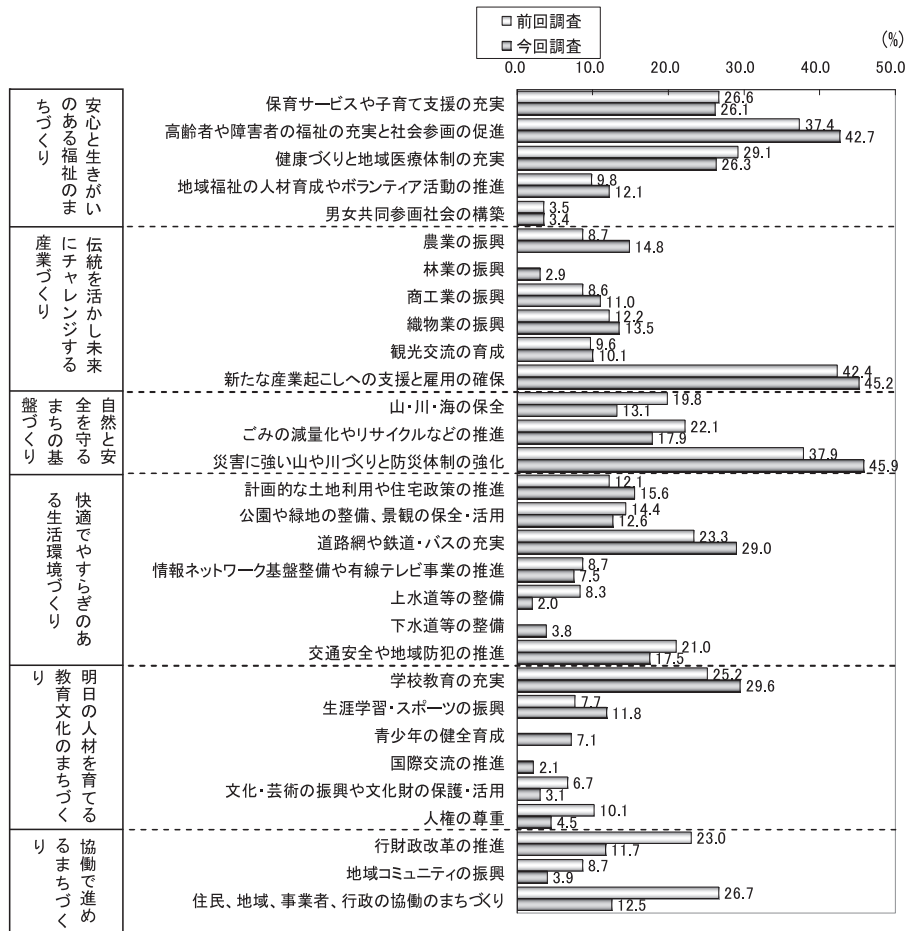


図6 今後、特に力を入れるべき施策

(出所) 与謝野町企画財政課『与謝野町総合計画後期基本計画策定にかかるまちづくりアンケート報告書』2012年、11ページ

まちの基盤づくり、④快適でやすらぎのある生活環境づくり、⑤明日の人材を育てる教育文化のまちづくり、⑥協働で進めるまちづくり、の6項目が基本

構想として掲げられており、全国的にみられる「自助」・「共助」・「公助」という概念の他に、与謝野町独自の「商助」が付加されたかたちでの協働のまち

づくりが提起されている。現在、2013年～2017年度の後期基本計画の策定に向けて、「与謝野町総合計画審議会」をはじめ、住民による「地域振興」、「教育・福祉・環境」、「産業・建設」の専門部会が開催されており、まちづくりアンケートやパブリックコメントも再度実施されてきた。まちづくりアンケートでは、「与謝野町のまちづくりにおいて、今後、特に力を入れるべき施策」として上位にあがったのが、図6に示すように、①災害に強い山や川づくりと防災体制の強化（45.9%）、②新たな産業起こしへの支援と雇用の確保（45.2%）、③高齢者や障害者の福祉の充実と社会参画の促進（42.7%）、であった。2008年の総合計画に向けて実施された前回のアンケートでは、東日本大震災以前でもあったことから、①と②が逆転しており、産業および雇用政策に対する住民要求が最も高くなっている点が注目される。いずれにしても、「防災」・「産業と雇用」・「福祉」がトップ3を占めており、地域社会の最重点課題となっている。

（2）「産業振興ビジョン」と「中小企業振興基本条例」の制定

「平成18年事業所・企業統計調査結果」（京都府分）によれば、与謝野町発足時の2006年における事業所数は2,331、従業者数は10,067人であるが、いずれにおいても最も多い業種が製造業であり、1,138事業所、3,401人の従業者数となっている（表6）。この製造業の内訳を表7でみると、繊維工業が961事業所（84.4%）で圧倒的に多く、そのなかでも織物業が862事業所（89.7%）を占めている。しかし、5年前（2001年）の旧3町の総計と比べると、事業所数では423（15.4%）の減少、従業者数では1,662人（14.2%）の減少となっており、繊維工業では256事業所（21.0%）もの減少、このうち織物業では223事業所（20.6%）の減少がみられる。1事業所あたりの従業者数では、全産業では4.3人であるのに対し、製造業では3.0人と少なくなっており、この地域の製造業がいかに零細な規模であるかが看取できる。

表6 産業（大分類）別事業所数および従業者数

	事業所数	従業者数
総数	2,331	10,067
第1次産業		
農業	5	54
林業	1	40
漁業	—	—
第2次産業		
鉱業・採石業等	—	—
建設業	215	1,007
製造業	1,138	3,401
第3次産業		
電気・ガス・水道業	2	26
情報通信業	2	5
運輸業・郵便業	15	178
卸売・小売業	430	1,893
金融・保険業	14	96
不動産業	30	40
飲食店・宿泊業	102	404
医療・福祉	66	1,029
教育・学習支援	76	664
複合サービス事業	13	156
サービス業	214	858
公務	8	216

（出所）『平成18年事業所・企業統計調査結果（京都府）』より作成

これは、繊維工業が2.2人、織物業が2.1人という数値からも示されるように、製造業の大多数を占めている繊維工業および織物業の零細さに基づくものである。また、かかる零細な製造業（織物業）がかつては多数存在していたにもかかわらず、零細であるがゆえに転廃業が相次ぎ、その減少率も著しい。

織物業の動向を、2008年の「与謝野町織物実態統計調査」（与謝野町商工観光課 2009）でみると、事業所数はさらに減少して680事業所となっており、うち操業中が649事業所（休業中が31事業所）である。経営組織でみると、個人が624事業所（96.1%）、株式会社が18事業所（2.7%）、有限会社が6事業所（0.9%）となっている。事業所実態では、「手張」が56事業所（8.6%）、「賃機」が585事業所（90.1%）、「両方」が8事業所（1.3%）となっており、個人経営の賃機形態が圧倒的多数を占めている¹⁴⁾。また、

表7 製造業の内訳

	事業所数			従業者数			1事業所あたり従業者数	
	2006年	2001年	増減率	2006年	2001年	増減率	2006年	2001年
全産業総数	2,331	2,754	-15.4	10,067	11,729	-14.2	4.3	4.3
製造業総数	1,138	1,439	-20.9	3,401	4,383	-22.4	3.0	3.0
食料品製造業	21	18	16.7	156	99	57.6	7.4	5.5
飲料・たばこ・飼料製造業	3	3	—	15	18	-16.7	5.0	6.0
繊維工業	961	1,217	-21.0	2,135	2,845	-25.0	2.2	2.3
(内訳)								
製糸業	4	5	-20.0	5	7	-28.6	1.3	1.4
紡績業	—	—	—	—	—	—	—	—
ねん糸製造業	23	39	-41.0	109	150	-27.3	4.7	3.8
織物業	862	1,085	-20.6	1,791	2,376	-24.6	2.1	2.2
ニット生地製造業	1	1	—	3	2	50.0	3.0	2.0
染色整理業	12	13	-7.7	92	131	-29.8	7.7	10.1
網・網製造業	—	—	—	—	—	—	—	—
レース・繊維雑品製造業	2	1	100.0	5	3	66.7	2.5	3.0
その他の繊維工業	57	73	-21.9	130	176	-26.1	2.3	2.4
衣服・その他の繊維製品製造業	51	78	-34.6	159	355	-55.2	3.1	4.6
木材・木製品製造業（家具を除く）	4	5	-20.0	17	23	-26.1	4.3	4.6
家具・装備品製造業	7	8	-12.5	14	14	—	2.0	1.8
パルプ・紙・紙加工品製造業	—	—	—	—	—	—	—	—
印刷・同関連業	3	4	-25.0	23	35	-34.3	7.7	8.8
化学工業	—	1	-100.0	—	6	-100.0	—	6.0
石油製品・石炭製品製造業	—	—	—	—	—	—	—	—
プラスチック製品製造業	7	5	40.0	34	15	126.7	4.9	3.0
ゴム製品製造業	1	1	—	28	24	16.7	28.0	24.0
なめし革・同製品・毛皮製造業	2	3	-33.3	82	65	26.2	41.0	21.7
窯業・土石製品製造業	5	6	-16.7	64	64	—	12.8	10.7
鉄鋼業	3	3	—	145	144	0.7	48.3	48.0
非鉄金属製造業	3	3	—	8	7	14.3	2.7	2.3
金属製品製造業	13	15	-13.3	100	92	8.7	7.7	6.1
一般機械器具製造業	18	20	-10.0	61	80	-23.8	3.4	4.0
電気機械器具製造業	15	19	-21.1	114	141	-19.1	7.6	7.4
情報通信機械器具製造業	2	2	—	9	6	50.0	4.5	3.0
電子部品・デバイス製造業	8	12	-33.3	158	204	-22.5	19.8	17.0
輸送用機械器具製造業	3	5	-40.0	7	11	-36.4	2.3	2.2
精密機械器具製造業	—	—	—	—	—	—	—	—
その他の製造業	8	11	-27.3	72	135	-46.7	9.0	12.3

(出所)『平成18年事業所・企業統計調査結果（京都府）』より作成

専業が503事業所（77.5%）で、後継者がいない事業所は597（92.0%）にものぼっている。従業者数については、総数1,262人のうち、家族従業者が1,015人（80.4%）、雇用従業者247人（19.6%）と、ほとんどが家族経営である。年齢別では、29歳以下が0.7%、30歳代が2.5%、40歳代が6.3%、50歳代が21.2%、60歳代が40.0%、70歳以上が29.3%と、高齢化が顕著

となっている。これらのことから、零細な家業として営まれ、生業ともいえる織物業の構造的不況は、暮らし向きにも大きな影響を与えるものであり、さらには後継者もいないままに、高齢化に伴ってこのまま廃業を余儀なくされるという状況に追い込まれていることが、明らかである。このような先行きのない状況のなかで、長きにわたって地域経済を支え

表8 与謝野町産業振興ビジョン策定委員会の委員構成

役職	所属団体	役職名等
会長	工業部会	
副会長	機業部会	部会長
委員	商業部会	商工会理事
委員	建設業部会	副部会長
委員	料飲業部会	幹事
委員	サービス業部会	副部会長
委員	青年部	青年部理事
委員	女性部	部長
委員	丹後織物工業組合	総務1課長
委員	日本電気化学株式会社	取締役常務
委員	京都奉製株式会社	工場長
委員	よさのカード会	会長
委員	与謝野町商工会	加悦支所長
委員	(有)誠武農園	代表取締役
委員	(社)与謝郡福祉会虹ヶ丘	施設長
委員	与謝野町婦人会	会長
委員	与謝野町婦人会	副会長
委員	(財)京都産業21北部支援センター	振興部長
委員	京都府織物・機械金属振興センター	企画連携課長
委員	京都府丹後広域振興局農林商工部	企画調整室長
委員	峰山公共職業安定所宮津出張所	統括官
委員	なし	
委員	なし	
委員	なし	
事務局	商工観光課長	
事務局	主幹	
事務局	課長補佐	
事務局	係長	
オブザーバー	学識経験者	

(出所)『与謝野町産業振興ビジョン』より作成

てきた伝統産業が息絶えていくのか、それとも、新たな存続の方途を見いだしていくのかが、切実に問われている。

与謝野町では、後者に期待をかけるべく、「経済活力が地域内を循環する産業振興」をめざし、織物業、農業、商工業、観光など各産業が連携して新たな活路を見いだしていくための「与謝野町産業振興ビジョン」を策定している。これは、前節でみた総合計画における基本構想の第2に掲げられた点に基づくものであり、2010年度から2019年度までの10年計画となっている。策定にあたっては、産業振興ビジョン策定委員会が多分野からの委員によって組織され(表8)、委員会での意見や提言をもとに、織物

業や工業(製造業)、商業サービス、医療・福祉サービスなど各産業の現状と課題が明らかにされてきた。また、図7でみるように、産業振興ビジョンでは、①次世代産業の担い手づくり、②伝統と匠で拓く新機軸のものづくり、③各産業の連携と支え合いづくり、④観光との連携によるにぎわいづくり、⑤働く場づくり、仕事づくり、⑥すべての住民が参加できる産業振興、という6つの基本方針(基本構想)の下で、各方針に基づく129の行動プログラム(基本計画)が、2014年度までの5年計画で掲げられている。基本方針①では、与謝野町の産業を担う人材の確保・育成を進める拠点の立ち上げや、就労支援機関や専門教育機関との連携、Uターン・Jターン・I

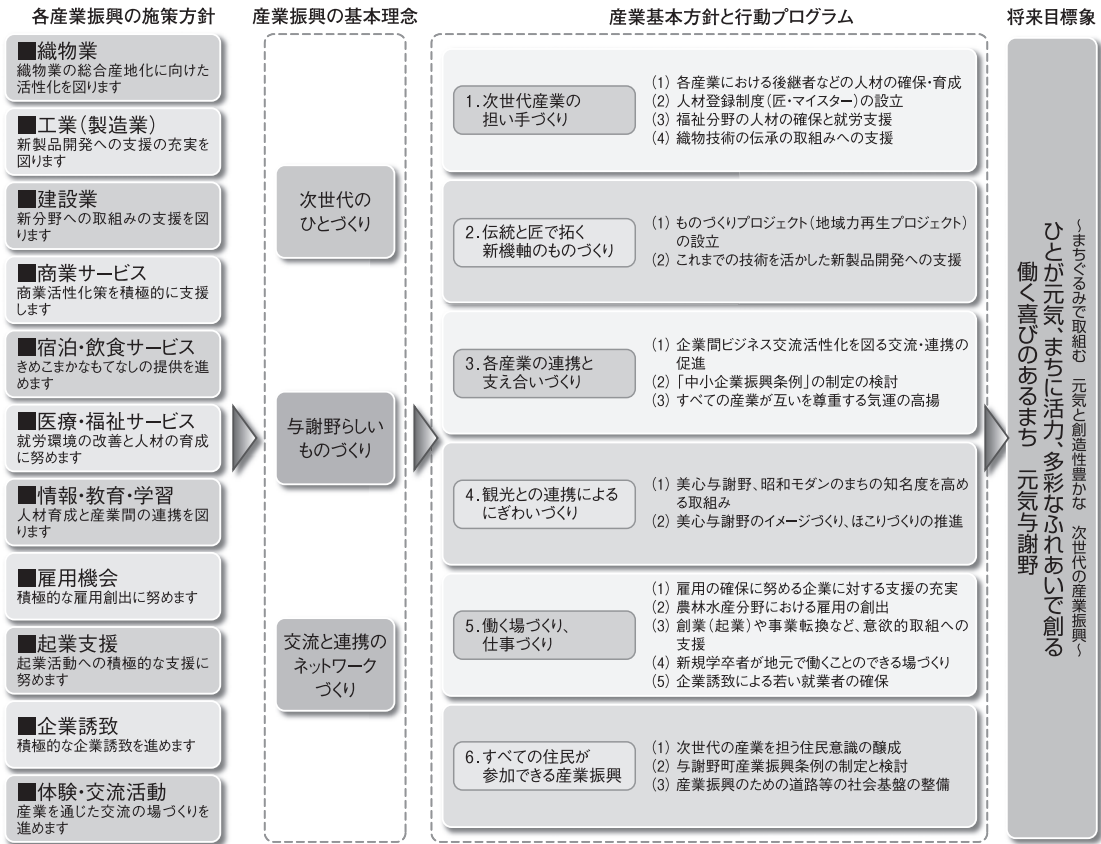


図7 与謝野町産業振興ビジョン施策の体系図

（出所）与謝野町商工観光課『与謝野町産業振興ビジョン概要版』2010年、4ページ

表9 行動プログラム（例）「織物技術の伝承の取組みへの支援」

取組・方策	役割		
	住民	事業所	行政
「よさの織物技術塾」の開設と活動支援		●	●
学校教育における織物体験学習の促進	●	●	●
生涯学習における織物教室の創設	●	●	●
後継者育成サポーターによる実地研修	●	●	
織物業者の共同事業化の検討		●	●
事業継承への支援の充実		●	●
内機工場の育成と充実		●	●

（出所）『与謝野町産業振興ビジョン』より作成

ターン支援のための住宅の斡旋や空き家情報の提供、商工会等による人材登録制度の創設と各産業分野の技術を有する住民のマイスター（指導的リーダー）としての育成など、②では、商工会や観光協会を中

心に地元企業・事業所と住民によるものづくり団体の連携体制の構築、地場産品や地域ブランドの商品開発など、③では、織物業・商業（サービス業）・工業・観光・農業の異業種間における人材や技術の交

表10 中小企業振興基本条例の主な内容

基本方針	与謝野町産業振興ビジョンに掲げられた将来目標「ひとが元気、まちに活力、多彩なふれあい」で創る「働く喜びのあるまち 元気与謝野」の実現を目標とし、中小企業者の創意工夫と自主的な努力による取り組みを尊重すること、また中小企業振興策の展開にあたっては、中小企業の特성에応じた施策を、町民、事業者、経済団体等及び町の連携により、一体となって推進することを基本方針とする。
基本的施策	与謝野町産業振興ビジョンの行動プログラムの具現化を図ることを本条例の基本的施策とする。 (1) 次世代産業の担い手づくりのための施策 (2) 伝統と匠で拓く新機軸のものづくりのための施策 (3) 各産業の連携と支え合いづくりのための施策 (4) 観光との連携によるにぎわいづくりのための施策 (5) 働く場づくり、仕事づくりのための施策 (6) すべての住民が参加できる産業振興のための施策 (7) 前各号に掲げるもののほか、町長が必要と認める施策
町の責務	<ul style="list-style-type: none"> 町民、事業者及び経済団体等と連携を図り、社会経済情勢の変化に対応した中小企業振興のための適切な施策を推進し、財政上の措置や国・京都府等との連携・協力に努めること 工事の発注、物品・役務（サービス）の調達等にあたっては、中小企業者の受注機会の増大に努めること
中小企業者の役割・努力	<ul style="list-style-type: none"> 経済的社会的環境の変化に対応して、自主的に経営の向上・改善に努めること 経営基盤の強化、人材の育成・雇用環境の充実を図り、従業員が生きがいと働きがいを得ることができる職場づくりに自主的な努力を払うこと 町が実施する中小企業振興策に協力するよう努めること 町内の事業者・経済団体等との連携に努めるとともに、町内において生産・製造・加工される製品や町内において提供される役務（サービス）の利用に努めること 地域社会を構成する一員として、暮らしやすい地域社会の実現に貢献するよう努めるとともに、自然環境との調和に十分配慮すること
経済団体等の役割	中小企業者の経営の向上及び改善に積極的に取り組むとともに、町が実施する中小企業振興策に協力するよう努めること
大企業者の役割	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業の振興が地域経済の発展において果たす役割の重要性を理解し、中小企業者との連携を図るとともに、町が実施する中小企業振興策に協力するよう努めること 町内中小企業者・経済団体等との連携に努めるとともに、町内において生産・製造・加工される製品や町内において提供される役務の利用に努めること 地域社会を構成する一員として、暮らしやすい地域社会の実現に貢献するよう努めるとともに、自然環境との調和に十分配慮すること
町民の理解・協力	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業の振興が地域経済と地域社会の安定と向上に欠かせないものであり、町民の生活を豊かにするものであることを理解し、中小企業の健全な発展と育成へ協力すること 消費者として町内において生産、製造、又は加工される製品の購買や消費、並びに町内において提供される役務（サービス）の利用に努めること
人材の確保・育成の支援	<p>中小企業振興を担うのは「ひと」であること、また産業振興ビジョンにおいて「次世代のひとづくり」を基本理念としていることをふまえ、町の支援について次のとおり規定している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 中小企業の人材確保や人材育成を支援する施策を実施すること 実践的な体験（インターンシップ等）により児童・生徒の主体的な進路意識や勤労観が育成され、さらには町内事業所の良さを知ってもらうことにより優秀な人材確保にもつながることから、町が体験機会の提供等を推進すること
産業振興会議	条例の推進を図り、基本的施策の実施について審議する機関として産業振興会議を位置づけ、産業振興会議において審議（協議・立案・提言・調査・検証等）される施策等について、町民、事業者、経済団体等及び町の協働により、その実現に向けて取り組みことを規定している。

(出所) 与謝野町ホームページをもとに作成

流および情報データベースの構築を通じた新たな事業展開、④では、「ちりめん街道」・「加悦SL広場」・「古墳公園」をはじめ町内の産業拠点や観光拠点を案内する住民ガイドの育成、郷土料理や食材の開発など、⑤では、創業等支援事業や雇用促進奨励事業の推進、新規就農者の受入れ体制の整備や集落営農組織から農業法人化への移行の促進、空き店舗や空き工場の活用など、⑥においては、次世代の新たな地域産業を担う住民意識の醸成や産業振興と併せた社会基盤の整備など、が行動プログラムとして掲げられており、一例を表9に示すように、各方策に関して、住民・事業所・行政の役割が明記されている。

厳しい経営環境により事業者自身が消極的ななか、町としての産地生産基盤の維持が懸念されている織物業に関しては、これまでも商品開発や自社ブランドの取り組み、生産と流通の再編やグループ連携による販路開拓、関連繊維業への導入や転換も図られてきたが、今後はさらに、和装生地・帯・和装小物・ネクタイ・服地・小物等の幅広い生産基盤や蓄積された技術をベースに、生産から販売機能を備えた織物総合産地体制の確立を図っていくことが課題とされている(与謝野町商工観光課編 2010)。総合産地として、新たな視点での新製品開発や販売競争力の強化による伝統産業の革新が求められており、商工会機業部や織物事業所を中心に、織物技術の伝承に向けた研修塾や織物教室の設置、学校教育における織物体験学習の導入等を通じて、次世代の育成がめざされている。また、観光関連産業との連携も視野に入れ、かつての加悦の町並みである「ちりめん街道」が、2005年に国の重要伝統的建造物群保存地区に指定されたことを契機に、翌年度から修理修景事

業を通じて整備を行い¹⁵⁾、「ちりめん街道まるごとミュージアム」等のイベントの開催や、「きもの振興プロジェクト」による着付けや織物(手織)・染色体験等を通じて織物文化をPRしていく取組みも実施されている。

また、2012年4月には、京都府内初となる「中小企業振興基本条例」が制定された。これは、産業振興ビジョンの具現化を図るべく2010年に設置された官民協働の「産業振興会議」の提言を受けたものであり、町内事業所の大多数を占め、地域経済と地域社会の担い手である中小企業の振興を、行政運営の重要課題として位置づけている(表10)。この条例では、農林業者を中小企業者に含めていることや、「地域循環型経済」の担い手として事業者・住民・経済団体等・行政それぞれの役割を共通認識すること、審議機関として産業振興会議を位置づけていること、などが特徴となっている。

(3) 農業生産法人による自然循環農業への新たな取り組み

与謝野町の主要産業の一つである農業もまた、人口減少や高齢化に伴い斜陽化しているなかで、振興策が求められている。2010年の農林業センサスによれば、与謝野町の農家戸数は821戸で、そのうち家族経営体の販売農家は427戸(52.0%)、自給的農家が378戸(46.0%)となっている。しかし、販売農家のなかでも、専業農家は75戸(17.6%)にとどまり、兼業農家が352戸(82.4%)と大多数である。また、兼業農家のなかでも、第1種兼業農家は50戸(14.2%)であるのに対し、第2種兼業農家が302戸(85.8%)と圧倒的多数を占めている。表11にみる

表11 経営耕地規模別農家数

	総農家数	0.3ha未満	0.3-0.5	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0以上
1995年	1,157	529	241	226	83	43	35
2000年	968	401	179	193	82	31	82
2005年	904	417	133	171	65	35	83
2010年	821	394	106	164	59	28	70

(出所)『平成23年度 与謝野町統計書』より作成

ように、経営耕地規模別農家数においても、0.3ha未滿の農家が半数近く存在しており、零細な副業経営が主流といえる。

農業は、「丹後コシヒカリ」の栽培で知られるように稲作中心であり、与謝野町では、目下、自然循環農業である「京の豆っこ米」に力を入れている。京の豆っこ米は、与謝野町内の豆腐工場から廃物として出る「おから」を主原料とした「おから、米ぬか、魚のあら」を原料とする有機質肥料「京の豆っこ」を使用し、「大地→大豆→豆腐→おから→肥料→大地へ還元」という、自然環境に配慮した安心・安全・良食味を追求した米であり¹⁶⁾、コシヒカリというブランド米に自然循環農業という付加価値を与えたものである。与謝野町農林課によれば、豆腐工場は、旧加悦町時代からの織物業（丹工加工場）の跡地に、京都市内の企業の工場を誘致（京都府が土地を買い上げて、企業に売却）したものであり、2000年に操業している¹⁷⁾。豆腐工場の誘致にあたっては、その原料となる大豆が必要とされたため、大豆栽培に着目し、農業者とともに大豆品種の研究を経て、2000年から自然循環農業の一環としての「白大豆」の生産が開始されることとなった。

この白大豆の生産を町から受託し、豆腐加工業者へ販売を始めたのが、有限会社「あっぷるふぁ～む」である。あっぷるふぁ～むは、町内に現存する3つの農業生産法人のうちの1つであり¹⁸⁾、1993年に設立されている。もともと、1986年に水田転作で導入されたリングの共同管理を目的に、旧加悦町の若手農家6人で「大江山観光農園組合」を結成したのが始まりであり、同時期に開始した農産物販売休憩施設「喫茶あっぷるふぁ～む」の経営を経て、1993年に農業生産法人化を行い、水稲を中心に露地・施設野菜、果樹などの生産から加工、販売までを手がけてきており、昨今話題のいわゆる「第6次産業」¹⁹⁾の先駆であるともいえる。あっぷるふぁ～むは、白大豆の生産・販売を行う一方で、豆腐工場から排出されるおからを原料とした有機質肥料「京の豆っこ」を、水稲や野菜などの作物にも使用

し、町の進める自然循環農業を農家側から先導してきている。その経営方針は、①地域農業の担い手、②環境保全型農業の推進、③農商工連携の取り組み、④新規就農者の育成、⑤交流活動の実施、⑥地域への貢献、を特徴としており、上述したような、町と連携しての自然循環農業を担っている以外にも、新規就農の研修生の受け入れや、消費者との交流イベントの開催など、幅広い活動を通じて地域農業を支えている。また、2009年度から、京都府の推進する「命の里事業」（弱体化農村10地区の農業基盤整備）の事務局として、行政とも積極的に関わりながら事業展開をしている²⁰⁾。

あっぷるふぁ～むに続く農業生産法人の有限会社「誠武農園」も、1990年に旧加悦町の農家2人が共同で立ち上げた経営体から発展したものであり、2001年に法人化されている。経営の柱は施設園芸で、京の豆っこを使用した施設野菜や露地野菜のほか、水稲も生産している。誠武農園は、①雇用の創出、②地域外からの人材の呼び込み、③研修を通じた人材育成、を経営方針としており、地域内外からの就農希望者を2年間の研修生として受け入れ、農業の後継者を育成している。誠武農園では、1995年に非農家出身の就農希望者を研修生として受け入れて以来、京都府の「就農支援資金制度」等を利用しながら、これまでに10人以上の研修生を送り出してきた。研修生のなかには、研修後も地域に定着して営農を継続する人や誠武農園で社員として働く人もいる。また、こうした農業生産法人を軸にした農業者のネットワークも拡大してきている。与謝野町では、若い世代が町外から移住してくるのは農業だけといわれるほどに、地域活性化に果たす農業の新たな役割に期待がかかる²¹⁾。

このような、与謝野町の行政と農業生産法人との協力による農商工連携を軸とした取り組みは、過疎化や高齢化の進行をはじめ様々な要因によって農業の崩壊や自然生態系の破壊が危惧される今日において、それを打開する方策を提供し得る集落営農の新たな試みとして位置づけられる。かつて丹後地域は

水田単作地帯であったが、近年では、京野菜ブランドを活用した野菜生産が発展してきており、新規就農者は施設園芸への参入が主となっている。こうした地域農業の新たな展開と、その担い手が、既存農家や集落に対する良い意味での刺激となれば、そうした農家や集落の潜在能力を掘り起こし、地域全体の活力へとつながっていくことも考えられる。

3. 地域産業の一環としての福祉的資源の 新たな位置づけ

(1) 与謝野町行政と福祉事業—与謝野町と社会福祉法人「よさのうみ福祉会」との関係性の構築

織物業や農業に代表される地域産業を担っていたかつての現役世代が、いまや70歳代以上という高齢期を迎えているなかで、地域社会のいま一つの課題である福祉へのニーズが高まってきている。与謝野町では、すでに閉鎖された織物関連工場の跡地が多く存在しており、その有効利用として福祉施設が建設されてきている。現町長が、旧野田川町長の時代から福祉に力を入れてきたこともあり²²⁾、昨今では、「新たな福祉のかたち」として、高齢者・障害者・児童の垣根を越え、かつ企業的な発想を取り入れた「地域共生型福祉施設 やすらの里」の整備を進めている。「やすらの里」は、与謝野町内の4つの法人が参画して、旧丹後織物工業組合加悦加工場跡地(約7,600㎡)に建設される、高齢者・障害者・地域交流の複合施設である(写真3)²³⁾。同跡地は、与謝野町が京都府から購入したものであり、これを4法人に有償で貸与し、施設建設費については、国・京都府・与謝野町の補助金と4法人の自己資金でそれぞれ賄うことになっている²⁴⁾。与謝野町は、この地域共生型福祉施設の基本的なコンセプトの提案とそれに基づく福祉関係団体との事前協議、建設予定地の買収と造成整地、貸借提案など行政としての役割を担い、4法人による「地域共生型福祉施設整備協議会」の発足後は、施設設計整備内容や資金計画、人材確保など一切が4法人に委ねられ、民



写真3 地域共生型福祉施設「やすらの里」

(出所) 2013年2月22日、「地域共生型福祉施設整備協議会」からの提供資料

間の自主性を尊重する取組みがなされている²⁵⁾。また、異業種ともいえる4法人(高齢者福祉、NPO、障害者福祉、看護協会)と自治体との連携は、他府県と比べても珍しい事例である。

こうした行政と民間福祉事業者との連携は、もともと、4法人の1つである社会福祉法人「よさのうみ福祉会」(以下、「福祉会」)の長年にわたる地域福祉運動の蓄積があつてこそ成り立ったものである。「福祉会」は、1951年の桑飼小学校(現与謝野町)への「特別学級」の設置に始まり、1970年には京都府立与謝の海養護学校の設立に至るまでの、京都府丹後地域における養護学校の開設運動から発展した組織である。その後、1975年に開所された京都府初の共同作業所「大宮共同作業所」をはじめ、峰山町や宮津市、野田川町に共同作業所を開設してきたが、当時は無認可であった作業所の法内施設化のために、1979年、社会福祉法人設立準備会を発足し、翌年、同法人として認可されることとなった。法人後の1983年には、作業所保護者からの土地提供の申し出を受けて、「野田川町に障害者労働生活施設をつくる会」(以下、「つくる会」)を結成し、本格的な入所施設づくりを開始している。しかし、地元住民への説明会において、住民の一部から障害者施設の建設に対する強い反発が生じたことや、傾斜地が多いこ

とから建設用地としての採用を断念し、1984年に不動産業者から第2候補地を紹介されることとなる。しかしまたしても地元住民の反対にあい、断念せざるを得なかった。こうした住民理解の厳しさに直面し、施設建設予定地を決定することが困難を極めるなかで、地元行政の積極的な理解と協力を得ることの重要性を認識し、野田川町議会への請願書の提出や議員に対する協力要請活動を精力的に展開していくことになる。そしてこれが効を奏して、1985年には、土地の係争問題解決と合わせた提案として、町から第3候補地が紹介される。この用地取得に向けては、全住民を対象とした説明会をはじめ、地区役員を対象とした施設見学会、隣組単位の懇談会、地区内全戸訪問対話活動など、4年間にわたる取組みが行われた。しかし、施設建設の賛否が拮抗するなか、地元役員会の判断で実施された住民投票によって、施設建設の不同意が僅差で上回り、またもや断念を余儀なくされる。そして1990年、野田川町長への新たな候補地の要望書を提出し、第4候補地が紹介されることとなる。この土地は、これまで障害者施設の建設予定地が地域住民の反対で二転三転していた経緯を知る岩屋区の住民有志が中心になり、地権者を説得して用地準備をしたものであった。岩屋区は、かつては大規模な織物工場が3工場ほども存在していたが、機業不振で壊滅的な状態に陥るとともに、過疎化・高齢化によって衰退の一途をたどっていた地域であり、機業家も含めてその盛衰を直に経験してきた人々の、福祉施設を誘致することで新たな雇用や消費が生まれ、地域の活気を少しでも取り戻すことができれば、という思いもあった。こうした住民有志が「つくる会」に代わって地元住民の説得に動いたことや、区長が自らの辞表と引き換えに地域の同意書獲得に努力したこと、また、住民からは「地場産業の衰退で若者が定着せず地域がさびれるばかり、福祉で地域の活性化を」、「障害者施設と共に高齢者福祉施設の設置をめざすのなら、先祖伝来の土地を手放してもよい」（「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会 1998: 14）

という声があがり、用地提供がここによやく実現することとなった。同時にこれは、障害者福祉施設と高齢者福祉施設を併設する「福祉の里」づくり構想へと発展し、町もまた、「つくる会」や地元住民の熱意に対して積極的な協力を行った。町として、現地の測量や事前調査を実施し、1993年に、町議会で用地買収費9,550万円の予算を可決して、地権者34人の所有する1万坪の用地を取得した。その後、造成工事を経て、「福祉会」への5,700万円の有償譲渡の合意がなされ²⁶⁾、施設建設に際しての周辺自治体の補助と、「福祉会」自体の自己資金捻出に向けた地域的な取組みによって²⁷⁾、1997年、「障害者福祉センター 夢織りの郷」が完成する運びとなったのである。

このような野田川町「福祉の里」の取組みがもたらした効果として、一つに、上述した地域共生型福祉施設における事業者間連携の基礎ができた点があげられる。福祉の里に「夢織りの郷」と共に立地する高齢者施設「虹ヶ丘」は、社会福祉法人「与謝郡福祉会」によって担われており、両法人が「事業者連絡会」を組織して運営にあたった。それは後に、与謝野町内の社会福祉法人やNPO法人、株式会社など営利・非営利を超えた「与謝野町事業者連絡会」として発展することとなった。二つに、雇用の拡大があげられる。「福祉会」職員は80人以上、「虹ヶ丘」関係職員は120人以上と、200人以上の雇用が実現している。また、地域産業の衰退によって仕事がなくなった障害者が、仕事を求めて「夢織りの郷」にやってくるなかで、弁当作りや農業という新たな就業先の開拓も行われてきた。前者は、後述する「夢かご弁当」、後者は休耕田を借り上げての野菜（九条ネギ）栽培（写真4）や農産加工（漬物・ジュース）として、地域での新たな仕事おこしも始まっている。

町としても、福祉をベースにした仕事おこしへの行政側からの積極的な支援を行ってきており、補助金の他に、「福祉会」を指定管理者として、町が所有する遊休施設を改修して無償貸与し、運営委託をし



写真4 野菜(九条ネギ)の栽培
(2011年2月14日, 筆者撮影)

ている。例として、①京都府加悦交番の移転に伴い、旧交番建物を京都府から取得し、「障害者生活支援センター結 与謝野町出張所」として「福祉会」に無償貸与し、2006年から与謝野町の障害者相談支援事業所として事業委託、②3町の合併後に遊休化していた町有施設(旧野田川町保健センター)を改修し、障害者グループホーム・ケアホームおよび障害者就労継続支援施設(夢かご弁当)として指定管理、③町有の「地域農産物等活用型交流施設」の一部を改修し、特養や保育所のパン給食等を行う「ベーカリーひだまりの丘」(パン工房)として指定管理、などがあげられる。また、京都府が所有する旧織物金属振興センターの借り上げ交渉を行い、野田川共同作業所の移転先建物(従来の民間借用建物の面積1.5倍、家賃半額)として確保している²⁸⁾。

(2) 「食」と「健康」をむすぶ農業と福祉のコラボレーション

「福祉会」の長年にわたる地域に根ざした福祉事業への取組みは、みてきたように町行政を動かす原動力ともなってきたが、とくに、地域産業の不振で遊休化した土地や建物を行政が積極的に借り上げ(あるいは買い上げ)、福祉の民間法人への事業委託を行うことで、土地・建物と福祉事業双方の有効活用が進められており、先述の地域共生型福祉施

設もこの延長上にある。この点に関連して興味深い試みが、「リフレかやの里」である。

「リフレかやの里」は、合併前の旧加悦町が、農林水産省の認可を受けて1997年に建設費約9億円で設立した「食」と「健康」の宿泊型保養施設である。施設の運営は、町が48.8%、農協や商工会などの6法人と個人が出資する第三セクター方式により、滞在型体験農園施設も併設し、ハーブを活用した郷土食を提供するレストランや、薬湯など心身をリフレッシュする浴場、都市との交流促進、長期滞在等の機能を持つ町の農業活性化の場として整備されてきた。2006年の3町合併後は、与謝野町の施設として引き継ぎ、運営を担っていた株式会社「リフレッシュ丹後」を指定管理者として新たにスタートした。開設当初は年間13万人ほどの利用者があったが、その後の経済情勢の低迷や過疎地域の利便性の悪さも影響して客足が伸びず、合併以前からの経営赤字が解消されないままに、年々損失を累積したことによって、2008年に同社は指定取り消しの申請を行い、自己破産となった。これにより、施設は閉鎖されたが、地域住民からの再開要望が強かったため、町は存続を決断し、2009年に後任の指定管理者を公募することとなった。

そこで名乗りをあげたのが、障害者の新たな就業の場づくりを求めている「福祉会」であった。「福祉会」は、プロジェクトチームを結成して、赤字の要因であった浴場の廃止と農産加工施設への転用、加工品を活用した農村レストラン、宿泊施設の3本柱をリニューアルプランとして提案した。与謝野町指定管理者候補選考委員会は、応募3団体のなかで「福祉会」を候補として決定し、町議会に提案することとなった。しかし、福祉施設に対する懸念とともに、浴場存続への地域住民の要望が高いという点から議員の反対が出て、議案は否決された。しかし、長きにわたって地域に貢献してきた「福祉会」の活動や「夢織りの郷」での実績、農業への取組みを評価してきた地元自治会や地域団体が、町に対して、「福祉会」による運営再開と、地元との連携や浴場

存続の可能性を協議してもらいたい旨の要望を行った。これをふまえて町から、①「福祉会」と地元自治会や農業団体、観光・交通・産業等の関係団体、行政の代表による「リフレかやの里運営協議会」（以下、「協議会」）を設置し、地域との連携による事業の再開をめざすこと、②浴場部門は機能を縮小して再開すること、という条件とともに、「福祉会」を非公募で指定管理者候補としたいという提案がなされた。また、施設の改修費（約1億円）は町の予算で賄い、浴場の赤字部分は指定管理料で充当することも、合わせて提起された。「福祉会」としても、従前の機能（温浴施設、レストラン、宿泊施設）は基本的に引き継ぎ、新たに農産加工所を設置することで合意し、再提起された議会でも賛成多数で可決された。こうした経緯について、「福祉会」事務局長は、住民の声に耳を傾ける与謝野町長の行政姿勢と、町の福祉課や農林課の優れた行政手腕を評価するとともに、「福祉会」が、30年間にわたって、障害者や家族とともに、地域のなかで、施設や事業を一つひとつ築き上げてきたという実績に対する行政の評価と信頼が根底にあった、と語っている²⁹⁾。

町の施設運営を民間事業者へ委託する行政側からすれば、地域外の事業者よりも、地域内の実情をよく知りかつ信頼できる「福祉会」を最優先に据えることは、当然の選択ではある。とはいっても、農林省の所管である施設を「福祉会」に委託すれば障害者施設になってしまう、という懸念により議会が否決されたことをあえて払拭し、「福祉会」と決断した理由には、一つに、社会福祉法人であれば倒産しないし「福祉会」であれば地域から逃げない、という判断があったこと、二つに、社会福祉法人の指定管理に伴う障害者給付の補助金が下りること³⁰⁾、三つ目に、こうした計算がありつつも、障害者に働く場を提供することによって、ともに働く障害者と健常者および施設を訪れる人々との相互理解が生まれるということも、視野に入れられていたと考えられる。また、「福祉も産業である」という町長の考えとともに、「福祉は農業の新しい担い手である」

という感覚が町の農林課でできあがっていたこと³¹⁾、それゆえに、過疎化・高齢化する地域の新たな産業として期待される福祉と農業との融合がスムーズに形成されてきたことも、大きな要因としてある。

こうしてリニューアルオープンすることとなった「リフレかやの里」は、障害者就労継続支援A型（雇用型）およびB型（非雇用型）事業所としての指定を受け、前者については、浴場・レストラン・宿泊施設で働く13人の障害者に対して、京都府の最低賃金に相当する時給759円が支払われ、後者については、パン工房など7人の障害者に対して、最低賃金を満たさない福祉的就労として時給250円が支払われている³²⁾。また、新たに設置された農産加工施設では、地元の農林産物を使用した加工品の製造や販売にも積極的に携わり、地元農家との連携も進んでいる。もともと、経営はなお厳しく、初年度は人件費と浴場の重油料で赤字となっており、「福祉会」全体の収益から赤字を補填している状況であり、今後の改善に向けての重点課題とされている³³⁾。「福祉会」にとっては未経験の分野への挑戦であり、民間企業が過去に失敗した事業を、厳しい経済状況の下で再建する道程は険しく、大きな困難が予測されるが、地域の「協議会」のなかで諸課題を共有し、舞鶴（社会福祉法人「まいづる福祉会」によるレストラン運営）や全国の先進事例にも学びつつ、知恵と創意を出し合って運営を進めていくことが必要とされている³⁴⁾。

4. まとめ—地域力の源泉としての小規模自治体・民間事業者・住民連携（パートナーシップ）の試み

以上、与謝野町の事例を通して、京都府丹後地域における基幹産業の盛衰と、過疎化・高齢化している地域の産業振興に向けた取り組み、新たな地域産業としての福祉事業の位置づけについて、その現状と課題を検討してきた。

1 (前号) でみてきたように、丹後地域は、古代から大陸との交易によって栄えた地域であり、すでに中世には絹織物の産地が形成され、近世において縮緬業が地場産業として発展して以降は、丹後ちりめんで全国にその名を馳せたところである。こうした織物業は丹後地域の基幹産業として、近代から現代に至るまで地域経済と人々の暮らしを支えてきたが、なかでも交通の要衝であり機業が盛んに行われていた加悦谷地域では、住民の自治能力も高く、近代においては、加悦鉄道をはじめ地域の社会資本整備を住民自らが手がけるという、当時としては先駆的な取り組みがなされてきた。もっとも、こうした地域の自治は、機業経営者や名望家層が名誉職を担うことで成り立っていたものであり、かかる地域リーダーたちの牽引力そのものが住民自治の基盤であった。したがって、機業の経営者から末端に位置づく女子労働者まで、その産業内における序列が地場産業であるがゆえに地域住民の序列となり、末端住民においては無縁な自治でもあった。けれども、丹後機業の多くが零細な家内労働で成り立っていたことが、このような序列構造を相対化していたことも事実であり、自営業主ともいえる個々の機業家の集合が、逆に地域の自治的風土を醸成してきたとも捉えられる。しかしその後、かかる地域内自治は、国家行政レベルの全国的な公共事業の展開によって、その役割を終えていくこととなる。丹後機業は、紆余曲折を経ながらも、戦後の高度経済成長期に全盛を迎えたが、その時期を境に一転し、以後は衰退の途をたどっていく。日本経済の低迷と構造不況、生活様式の変化、都市への人口流出、海外との競争激化などが要因となって廃業が相次ぎ、現在では、就業者の高齢化と後継者の不在によって、丹後機業の存続自体が危機的な状況と化している。

加悦谷地域を含む現与謝野町では、2008年に「織物実態統計調査」を実施し、機業の現況と今後の動向を把握するとともに、機業経営や振興策および行政・商工会・丹後織物工業組合への意見・要望を集約し、2010年度からの「産業振興ビジョン」に反映

させてきた。そこでは、2-(2) に示したような様々な方策が打ち出されることとなったが、とりわけ世代間継承や織物技術の伝承、商品開発、販路の開拓は重点課題として進められる必要がある。他にも、徒弟制に基づく零細な家内労働の集積から、一定規模の企業化による雇用創出と技術力の普及へと、伝統産業を時代に見合わせていくことも必要である。そして、伝統産業として継承すべき点と革新すべき点とを見極めながら、現代的な再生を図っていくことが不可欠となる。また、与謝野町では、2012年に京都府初の「中小企業振興基本条例」を制定し、織物業をはじめ、農林業なども含めて、地域に根ざした産業の振興を官民協働で進めている。日本経済の長引く低迷のなかで、現政権はデフレ脱却をめざした経済政策（アベノミクス）を掲げているが、それが中小企業の振興につながる可能性は低く、地域社会に身近な自治体による積極的な支援策が引き続き求められる。地域経済の振興と雇用の創出においては、地域の実情を把握しかつ責任を負っている自治体への期待はなお大きいといえる。

与謝野町のような小規模自治体では、職員もほとんどが地域住民である。そのため、住民としての当事者意識があり、地域社会の動向が自らの暮らしにも直接影響するという点で、より切実である。また、農村部であるがゆえに、先祖代々でその地域に暮らし、旧知の人間関係も形成されているケースが多い。このことは、地域内における自閉的な傾向を生み出しやすいが、他方で、地域内の事情がわかることでの確な判断も可能となる。2-(3) や3でみてきたような、地域の事業者との連携が成り立つのも、農林課や福祉課の職員が常日頃から事業者と接する機会が多く、双方の関係性（パートナーシップ）が構築されていたからである。とくに「リフレかやの里」の事例で注目されるのは、地域で長年の努力と実績を重ねてきた「福祉会」の粘り強い信念と行動力もさることながら、その活動を評価し、承認していた町行政の決断力である。ここでは、一般に縦割り行政といわれるような農林課、福祉課というそれ

ぞれの所管を超えて各課が連携し、そのイニシアティブを発揮することで農業と福祉の新たな協力関係が生み出された。もっとも、癒着や談合にみられる旧態依然とした行政と事業者（「官」と「民」）との関係が汚職の原因となるがゆえに、行政は特定の事業者とのつながりを回避する傾向が顕著である。現に、与謝野町でも、2012年に教育委員会係長が加重取賄罪で起訴されるという事件が発生している。この事件の事業者（建築事務所）は町外（京都市）の株式会社であったが、地域の事業者であれば例外とは必ずしもいえない。また、逆に、行政が許認可権や補助金交付を盾に干渉や関与を行うことも往々にしてあり、地元行政から「福祉会」への関与も実際にあった（「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会 1998）。しかし、かかる問題をなくしていくためにも、自治体は、各部局間の垣根を低くするとともに、地域の事業者との持続的な信頼関係を築き、自治体内および事業者との関係を透明にして相互に認識し得る体制を整えておく必要がある。「福祉会」との連携は、まさにこうした長期的な関係と地道な取り組みのなかから生み出されてきたものである。また、3-(1)でみたように、「夢織りの郷」の建設用地の取得に際して、幾度も地元住民の反対にあいながらも、根気強く住民との協議を重ねてきたこと、それが事業者の活動を地域社会に認識させるきっかけとなり、さらにこのことが町行政を動かすことへとつながった。この事例では、ともすれば閉鎖的になりがちな地域住民のなかで、かつての機業家など地域の自治を担ってきた有志たちが、地域の将来を真剣に考え協力を申し出たことによって、事業者と住民、そして住民間の連携が生まれることとなり、また、有志の家族に自治体職員がいたことも、その後の自治体と事業者との連携を進展させる契機となった。すなわち、地域住民でもある自治体職員が、居住する地域や住民の暮らしの実情を地域行政へと橋渡ししていく役割を発揮し、その後の「やすらの里」における自治体と事業者、事業者間の連携へと結実している。このように、住

民と自治体との距離が近く、また、小規模自治体ゆえに小回りがきくことや職員集団の顔が見えること、そして職員の提案が生かされること、等々が、住民と事業者を結ぶ自治体のコーディネート力を可能にしている。

今後、過疎化・高齢化がさらに進むことが予想される京都府丹後地域において、福祉を産業の一環として位置づける与謝野町の試みは始まったばかりである。しかし、基幹産業であった織物業に福祉が取って代わることの是非はなお問われている。議会では、「福祉で食えるか」という議論は常にあり³⁵⁾、もと福祉課の町職員においても、織物関係の工場跡地などの遊休施設をほとんど福祉施設とすることに対して躊躇していることからすれば³⁶⁾、かつて織物業に従事していた多くの住民にとっては当然ながら複雑な心境である。また、商工会は旧町単位で組織されていることと旧町ごとの温度差があるなかで、与謝野町としての合意形成が難しいところもある。けれども、住民の高齢化が進んでいる過疎地域において、介護の需要増や雇用を創出する必要性を鑑みれば、福祉を産業として捉えていく視点も重要である。小規模自治体・民間事業者・住民のパートナーシップに地域社会の今後の選択が委ねられている。

〈付記〉

本稿は、2011年度産業社会学会研究助成による共同研究「『成熟社会』における地方分権改革と住民自治力に関する調査研究—京都府丹後地域における障害者の生活福祉と福祉ガバナンス—」（代表・長谷川千春、共同研究者・黒田学、加藤雅俊、丸山里美各氏）の調査に基づく成果の一部である。調査にご協力いただいた与謝野町役場をはじめ、与謝野町の関係事業者および住民の方々に御礼申し上げます。

注

- 12) 京都府内の市町村合併に関して、市町村行財政研究調査会の基礎資料集「市町村の組合せ試案に関する基礎データと結びつき分析」によれば、宮津市の飛び地状態を解消し、「宮津市と与謝郡に

- よる一体性のある地域づくりと、行財政基盤の強化、都市・農山村の相互補完機能の発揮により過疎高齢化が進む地域課題への対応と圏域全体の発展」(市町村行財政研究調査会 2001: 68)を期待して、1市4町案が提出された。
- 13) なお、宮津市と伊根町はそのまま存続することとなった。与謝野町長によれば、1市4町の合併協議において、宮津市が中心であり他町に優越するという意識が依然として強かったことや、市職員の給与を町レベルに合わせる(減額する)ことの拒否、福祉に対する理解の相違などが、合意形成を困難にした要因とされている(2013.1.20の佛教大学福祉教育開発センターシンポジウムにおける太田貴美町長の基調講演より)。
- 14) 「手張」とは、「商社等から原糸を買い取り、自工場で原糸加工(撚糸等)や製織を行ったり、出機(歩機や掛機)を有し、糸を支給して製織させて製品を問屋に販売する経営形態」であり、「賃機」とは、「手張等(親機)から加工(撚糸・整経)した糸の支給をうけ、自工場で主として家族従事者により製織し、製品は手張や歩機に納入して織工賃を得る形態」である(与謝野町商工観光課 2009: 3)。
- 15) かつて加悦地域の中心であったちりめん街道は、1926(大正15)年の加悦鉄道の開通および1930(昭和5)年の府道福知山宮津線の新設によって、交通・物流の要衝という役割を失った。また1994(平成6)年の国道176号バイパスの新設によってさらに交通から遠ざかり、現在では静かな住宅地と化している(加悦町 2005)。なお、「ちりめん街道を守り育てる会」会長のF氏からの聴き取り(2012年12月21日)によれば、現在のちりめん街道は、与謝野町商工会や観光協会、地元有志の「ちりめん街道を守り育てる会」、地域住民の協力による活性化プログラムが作成されており、当時の建築物の復元や町並みの再現を通じて縮緬業の記憶を再生する努力がなされている。
- 16) 2010年7月23日および2011年2月15日の与謝野町農林課への聴き取りおよび配付資料「与謝野町における自然循環農業の取り組み」による。
- 17) 豆腐を誘致したのは、地下水が使用できたことと、有機肥料を探していた(畜産業がないため糞尿を堆肥にできない)ことが理由である。
- 18) 与謝野町では、(有)あっぷるふぁ〜む、(有)誠武農園、京都祐喜(株)の3法人が存在している。
- 19) 第6次産業は、今村奈良臣氏の造語で、第1次産業と第2次産業、第3次産業を統合し、農業生産法人や農業者が、農作物の生産から加工、販売までを手がけることによって、農産物に付加価値を与えるとともに、農村地域における収益の確保と所得の向上、雇用の創出をはかるものとして、農水省などが推進している。
- 20) 2011年2月15日の(有)あっぷるふぁ〜むの役員Y氏からの聴き取り、および配付資料「有限会社あっぷるふぁ〜む」による。なお、(有)あっぷるふぁ〜むは、2009年度全国豆類経営改善共励会にて農林水産大臣賞を受賞、2010年度(第49回)農林水産祭にて日本農林漁業振興会会長賞を受賞しており、代表取締役のO氏は2012年11月に黄綬褒章を受賞している。
- 21) 誠武農園に関しては、原田(2007)を参照した。
- 22) 与謝野町社会福祉協議会野田川支所長Y氏によれば、旧加悦町に対して、旧野田川町は福祉に力を入れていたため、後述する「夢織りの郷」の施設も受け入れることができたとしている。このことは、福祉需要にも反映しており、2010年度の「配食サービス事業」の延べ利用者数は、野田川支所が796人、加悦支所が427人、岩滝支所が145人、「福祉有償運送事業」の登録者数では、2010年12月末時点で野田川支所が183人、加悦支所が107人、岩滝支所が83人、となっている(2011年2月16日の与謝野町社会福祉協議会への聴き取りおよび配付資料による)。なお、社協の高齢者福祉事業は、旧3町の区単位で行われているため、旧町の周辺には目が行き届かない点も指摘された。
- 23) 参画法人は、「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」、「社会福祉法人 よさのうみ福祉会」、「社団法人 京都府看護協会」の4法人で、「与謝野福祉会」が特別養護老人ホーム60床・企業内保育所・地域交流スペース(4496.416㎡分)、「丹後福祉応援団」が在宅複合型施設(デイサービスセンター、ショートステイ、ホームヘルプステーション、居宅介護支援、

- サービス付き高齢者住宅）（1854.960㎡分）、「よさのうみ福祉会」が障害者就労継続支援事業所（カフェ、総菜販売・配食サービス、清掃、特養および在宅複合型施設の食事の材料調達や下ごしらえの受託）（354.732㎡分）、「京都府看護協会」がサテライト型訪問看護ステーション（123.910㎡分）、をそれぞれ開設する。また、与謝野町は、施設内広場の設置や子育て支援センター、法人借入金利子への補助を行う。
- 24) 各法人が与謝野町へ支払う地代は、350㎡につき月5,000円とされている。「やすらの里」は2013年3月よりオープンとなるが、特別養護老人ホームは看護師が不足しているため30床からのスタートとなる（2013年2月21日のよさのうみ福祉会の理事O氏への聴き取りに基づく）。
- 25) 2011年2月14日、よさのうみ福祉会の事務局長A氏への聴き取りおよび配付資料「地域、行政との連携で福祉を切り拓く与謝野町の取り組みからの報告」に基づく。
- 26) 用地の取得については、これまで、共同作業所等の設置における公有地・公的建物の無償貸与を受けてきた経緯から、町に対してその要望書が提出され、数度にわたる話し合いがもたれたが、通所施設については地元行政の責任として無償とするものの、入所施設に関しては京都北部一円が対象となるため有償と判断された（「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会1998）。
- 27) 周辺自治体の補助に関しては、表12に示す通りである。
- 28) 本節および次節の「福祉会」の取組みは、上記事務局長への聴き取りおよび配付資料をもとにしているが、他に、黒田・中西・長谷川他（2012）、

- 黒田・よさのうみ福祉会編著（2012）も参照した。
- 29) 2011年2月14日の聴き取りおよび配付資料「利用者本位の立場で地域を切り開く与謝野町の取り組みからの報告」を参照した。
- 30) 同上配付資料による。
- 31) 2011年2月14日の与謝野町農林課への聴き取りに基づく。
- 32) 前者の場合は、月に20日、1日4～5時間で、月収7～10万円となり、障害者年金と合わせれば自力で生活することも可能である（京都新聞2013.2.3の「よさのうみ福祉会 リフレかやの里管理者」の記事より）。
- 33) 同上新聞記事における管理者F氏の話に基づく。
- 34) 前掲配付資料「利用者本位の立場で地域を切り開く与謝野町の取り組みからの報告」を参照した。
- 35) 2012年3月9日、与謝野町議会議員兼NPO法人「野田川良い町づくりの会」事務局次長のN氏への聴き取りに基づく。
- 36) 黒田・よさのうみ福祉会編著（2012）に掲載されている与謝野町福祉課前主幹・現野田川地域振興課長N氏の言葉。

引用・参考文献

足立政男（1963）『丹後機業史』雄渾社

岩滝町誌編さん委員会編（1994）『岩滝町誌』岩滝町

加悦町（2005）「加悦町加悦伝統的建造物群保存対策調査報告書」（『日本の町並み調査報告書集成 第23巻』2007年に所収）

加悦町誌編さん委員会編（1974）『加悦町誌』加悦町役場

加悦町史編纂委員会編（2004）『加悦町史概要版一古墳公園とちりめん街道一』加悦町

加悦町史編纂委員会編（2008）『加悦町史 資料編 第二

表12 周辺自治体の補助

	与謝郡3町	宮津市および与謝郡4町	舞鶴市	綾部市	福知山市	計
通所授産施設 つむぎ	40,000					40,000
デイサービス ひまわり		27,619				27,619
野田川共同作業所	4,000					4,000
入所更正施設 いきいき		宮津市のみ2,000	500	500	500	3,500
補助金 計	44,000	29,619	500	500	500	75,119

（出所）「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会（1998: 45）より作成

卷』与謝野町役場

- 北野裕子 (2008) 「伝統産業の海外進出—ベトナム進出の丹後機業調査報告—」『社会科学研究年報』(龍谷大学社会科学研究所)
- 北野裕子 (2010) 「丹後機業と京都老舗糸商のベトナム進出—生糸・絹糸・絹織物をめぐる産業政策との葛藤—」(松岡憲司編『地域産業とネットワーク—京都府北部を中心として—』新評論所収)
- 京都民報社 (1986) 『近代京都のあゆみ』かもがわ出版
- 黒田学・中西典子・長谷川千春・加藤雅俊・丸山里美・青木一博 (2012) 「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
- 黒田学・社会福祉法人よさのうみ福祉会 (2012) 『福祉がつなぐ地域再生の挑戦—自治体と歩む障害者福祉の可能性』クリエイツかもがわ
- 市町村行財政研究調査会 (2001) 『市町村行財政研究調査会 研究調査報告書—地方自治のさらなる推進にむけて—』京都府
- 「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会 (1998) 『みんなの夢を織りこんで—夢織りの郷の開設1周年を記念して』「障害者の労働生活施設をつくる運動のまとめ」編集委員会
- 丹後織物工業組合編 (1981) 『組合史—丹後織物工業

組合六十年史—』丹後織物工業組合

- 野村隆夫 (1978) 『丹後=ちりめん誌』日本放送出版協会
- 原田英美 (2007) 「誠武農園—農業法人を中心にした地域づくり」『農業と経済』
- 与謝野町企画財政課編 (2012) 『第1次与謝野町総合計画 後期基本計画 (案) (平成25年度~29年度)』与謝野町
- 与謝野町企画財政課編 (2008) 『水・緑・空 笑顔かがやくふれあいのまち 第1次与謝野町総合計画』与謝野町
- 与謝野町商工観光課編 (2010) 『与謝野町産業振興ビジョン』与謝野町
- 与謝野町商工観光課 (2009) 『平成20年度 与謝野町織物実態統計調査報告書』与謝野町
- 与謝野町・与謝野町教育委員会 (2009) 『与謝野, その歴史に日本の起源を探る—海の道, 鉄の道, 絹の道—』

参考 URL

- 丹後織物工業組合ホームページ <http://www.tanko.or.jp/>
- 与謝野町ホームページ <http://www.town-yosano.jp/>

Public-Private Partnerships between Local Government and Private Sector
Corporations concerning Local Industry and Welfare (2) :
Research on Yosano-town in Tango, Kyoto Prefecture

NAKANISHI Norikoⁱ

Abstract : The purpose of this paper is to analyze the current situation and issues concerning the development of local industry and the promotion of welfare in the Tango area, located in northern Kyoto Prefecture. This paper deals with research on Yosano-town in particular, which is currently faced with decrease in population and aging. Yosano-town was established in 2006 by the consolidation of three smaller municipalities, Kaya-town, Nodagawa-town and Iwataki-town. This area prospered in trade with the continent of Asia from ancient times, and by the textile industry represented by Tango silk crepe after modern times. However, the textile industry, which had been a basic industry in this area, has kept on decreasing due to changes in industrial structure after the postwar rapid economic growth. In recent years, the textile industry has gone into a steady decline as a result of aging and the decrease in population of workers, and difficulty in creating successors. In such a severe situation, reproduction of local industries is encouraged through enactment of an industrial development vision and a basic ordinance promoting small-and medium-sized enterprises in Yosano-town. Also, the town has expectations concerning the possibility of welfare as a new industry and it has been making an attempt to use welfare resources efficiently, such as job creation within the area and collaboration between agriculture and welfare, and so forth. Further, it is concentrating its efforts towards cooperation with the local private sector corporations which have achieved satisfactory results over many years. The important element of this town in the near future is public-private partnerships between local government, local private sector corporations and local residents, which are based on both local industry and welfare.

In addition, this research is carried out based on a cooperative investigation in Yosano-town through a research grant provided by the Association of Social Sciences in 2011.

Keywords : Tango area in Kyoto prefecture, Yosano-town, depopulation, aging society, local industry, welfare, local government, public-private partnerships

i Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University