

これからの町村自治とコミュニティ

2012年8月

広域行政と地域の自治組織に関する検討チーム報告書

◆序言

このところコミュニティをめぐる議論、なかでも地縁で結ばれた地域コミュニティをめぐる議論が盛んである。その一般的な背景要因に関しては、別のところで整理したことがある（「地域と公共性」齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版 2010年）。ここではとくに日本で繰り返しコミュニティブームが現われる要因として、大規模自然災害と市町村合併があることをあらためて指摘したい。

いったん大規模自然災害が生じれば、住民に一番身近な政府つまり市町村が機能不全に陥り、住民の目の前に無政府状態が現実のものとして立ち現れる。また、市町村合併が進むと、とりわけ合併周辺地域の住民にとっては、身近であるはずの市町村が物理的にも精神的にも遠い存在になる。そこでどちらの場合もそうした事態に対応するために、コミュニティ単位で近隣自治組織を備えるべしとする理屈が生まれるからである。

過去のコミュニティブームに関して、たとえば1953年から始まった昭和の大合併や1959年の伊勢湾台風が大きな契機になったことを思い起こしたい。近年のブームに関しては、1995年の阪神・淡路大震災や1999年から始まった平成の大合併、そして2011年の東日本大震災が重要な要因になっていると考えていいだろう。

2011年3月11日の震災当日、最初にテレビ速報に接したのは、ちょうど本検討チームの鳥取県伯耆町調査を終え、その足で向かった米子空港の搭乗待合室のなかでのことだった。また、そのときたまたま持ち歩いて読んでいたのが、レベッカ・ソルニットの『災害ユートピア』という本だった（亜紀書房、2010年。原題は*A Paradise Built in Hell*）。

ソルニットはこのようにいう。「大規模自然災害後に立ち現われるのは、エリート階級が想像するような万人が万人に対して争うホップズ流の無秩序ではなくて、人々が互いに助け合うクロボトキン流の幸福な無政府状態だ」。

この震災後にはコミュニティ論議がいつそう盛んになるのではないか。そのなかにはソルニットに似てコミュニティを一面的に美化する言説も多く現われるのではないか。それが空港でテレビ速報に接してすぐに抱いた直感だった。その直感はそれほど的外れでもなかったように思える。

いうまでもなく、コミュニティには光もあれば影もある。コミュニティには、いやもつと広く政治にはといってもいいのだが、境界線を引いて囲い込みをつくる特質がある。囲いの内側にいるのが「われわれ」であり、外側にいるのが「彼／彼女ら」あるいは「やつら」である。内側にいるからこそ、われわれは互いの幸福を思い、助け合おうとするが、そのわれわれの間にも妬み嫉みや反目が生じるのを防ぐことはできない。「向こう三軒両隣」と「隣りの不幸は鴨の味」。この2つの機制が併存するところにコミュニティの特徴と難しさがある。

それでもなお、いまコミュニティだからこそできることがあるし、そこに期待をかけるのだとすれば、こうしたコミュニティの両義性から目をそらさず、光を語れば影を語り、負を言えば正を言うじりじりするような割り切れない議論を続けていくしかないのではないか。それが本検討チームの活動を終えて、あらためて感じているところである。

もう1つ伯耆町調査に関連して述べたいことがある。すでに日常語になったといっても

いい「限界集落」についてである。

この言葉の発案者である大野晃がもともと意図した語義や語った文脈はひとまず脇に置くとして（『山村環境社会学序説』農山漁村文化協会、2005年）、日常語としての限界集落は、あたかも実際、農山村から集落がつぎつぎ消えてなくなりつつあるような状況を連想させる。

だがそうしたイメージには、もともと山深い町で生まれ育った自分自身のこれまでの体験からして、かなりの違和感を覚えていた。そしてその違和感は、本検討チームの伯耆町調査に参加し、また、他の現地調査の報告や研究会での討論に接するなかでますます深まった。

こうした違和感をすべてとはいわないまでも晴らし、蒙を啓いてくれたのが、山下祐介の『限界集落の真実』である（ちくま新書、2012年）。その趣旨はこう読み取れる。「全国的に見て限界集落が消滅にいたった事実はまだない。ただし今後、消滅にいたる可能性はある。その過程は一般的に信じられているほど不可逆的ではないので、集落再生のために打てる手はまだある」。

すでに消えてなくなりつつあるもの、再生可能性のないものにいくら思いをめぐらしても、そこから現実社会に意味のある議論、制度や政策に結びつく議論が生まれることはないだろう。コミュニティについてもまたしかりである。だが農山村のコミュニティには、限界集落という言葉が連想させるイメージとは相当に異なるリアリティがあるのではないか。町村自治を豊かにする底力がいまなお備わっているのではないか。こうした点もまた、本検討チームの活動を終えて感じているところである。

本検討チームは、研究者からなる有識者メンバー（自由参加メンバーを含む）と全国町村会職員からなる事務局メンバーで構成し、3年間にわたって研究会と現地調査の2本立ての活動を進めるなかで、忌憚のない議論を交わしてきた。とくにコミュニティの位置づけをめぐっては有識者メンバーの間で方向性を異にする意見が並び立ち、混戦模様になる場合もしばしばであった。ただ、意見の違いは違いとして尊重することとし、提起された論点のなかから最大公約数として整理できるところをまとめたのが本報告書の本編である。

本報告書本編と資料編の取りまとめには、おもに事務局メンバーがあたった。とりわけ本編を仕上げる作業は容易ではなかったはずである。事務局メンバー、なかでもその中心的役割を担った小野文明氏に深く感謝申し上げます。本検討チームの活動と本報告書が事務局メンバーにとって、また、願わくば全国町村会と全国の町村にとってなんらか意義あるものになっていることを期待する。

広域行政と地域の自治組織に関する検討チーム・チーム長 小原隆治

広域行政と地域の自治組織に関する検討チーム

◆◆ メンバー一覧 ◆◆

2012年8月現在

<有識者メンバー> (五十音順 敬称略)

小 原	隆 治	(早稲田大学) 【チーム長】
島 田	恵 司	(大東文化大学)
名和田	是 彦	(法政大学)
沼 尾	波 子	(日本大学)

<自由参加> (五十音順 敬称略)

道州制と町村に関する研究会委員

小田切	徳美	(明治大学)
-----	----	--------

<事務局メンバー> (10名)

調査室	坂 本	誠
-----	-----	---

総務部	片 岡	志 穂
	喜 多	恵 美
	前 田	達 弥

行政部	河 野	功
	田 中	隆 三

財政部	黒 田	治 臣
-----	-----	-----

経済農林部	小 野	文 明
-------	-----	-----

広報部	佐 川	浩 幸
	市 川	裕 之
	横 山	泉 (～2012年3月)

目 次

◆序言	1
◎本報告書の性格	5
1. コミュニティを取り巻く状況	6
(1) コミュニティとは何か	6
(2) 東日本大震災とコミュニティ	7
(3) コミュニティが抱える問題	11
2. 自治体とコミュニティ	14
(1) 高まるコミュニティへの関心	14
(2) 自治体とコミュニティの関係	15
3. コミュニティの実態（現地調査を踏まえて）	16
(1) コミュニティの活動単位を考える	16
(2) コミュニティ再編の目的と実態	18
4. コミュニティの活動内容	20
(1) 経済活動の実情	20
(2) コミュニティ活動における「福祉」の位置づけ	21
5. コミュニティに対する支援のあり方	24
(1) 自治体による支援のあり方について	24
(2) NPO等中間支援組織との連携	26
6. これからの町村自治とコミュニティを考える	29
(1) コミュニティの現状把握と将来シミュレーションの実施	29
(2) どのような地域をつくりたいのか青写真の構想	29
(3) コミュニティ政策の検証	29
(4) 自治体とコミュニティの切れ目のない連携の強化	30
(5) 町村自治とコミュニティのあり方	34
◆おわりに・検討チームの3年間を振り返って	36
【資料編】	
現地調査結果の概要	37
北海道ニセコ町	38
兵庫県多可町	44
鳥取県伯耆町	50
宮崎県諸塚村	55
認定特定非営利活動法人市民セクターよこはま	59

◎本報告書の性格

本検討チームは、広域行政の仕組みや農山村地域における自治組織（農山村コミュニティ）を検討テーマに据え3年余りにわたり議論してきた。

中間報告（2010年5月）では、広域行政の現状や課題を中心にまとめてみたが、このたびの報告書では、農山村地域における自治組織（コミュニティ）の問題を中心にまとめてみた。

2011年3月に発生した未曾有の大震災は、尊い生命や、これまで築き上げてきた有形無形の財産を奪い去り、人々に補填しがたい喪失感を与えた。

こうした中、被災地域では、コミュニティがしっかりと機能し、住民の避難生活を支えた事例もあった。大規模災害で頼りになったのは、身近なコミュニティだった。

この報告では、東日本大震災とコミュニティについても検討してみた。

また、研究活動の一環として、2010年10月には愛知学泉大学の山崎丈夫教授から、同12月には、特定非営利活動法人地球緑化センターからヒアリングを行い、また、2011年1月から3月にかけて現地調査を実施した。調査対象は、北海道ニセコ町、兵庫県多可町、鳥取県伯耆町、宮崎県諸塚村、そして横浜市の認定非営利活動法人市民セクターよこはまと、山村地域から政令指定都市まで様々なタイプのコミュニティについて調査する機会を得た。そこでは、実に多くの経験やノウハウが蓄積されていることが確認できた。

この場を借りて現地調査にご協力いただいた関係者の方々に深く御礼申し上げたい。

コミュニティに関する議論は尽きない。そこは誰もが平等に暮らす権利を有しながらも、社会の一員として一定の秩序が要求される公と私が融合する場である。自治体が抱える問題は、社会構造の変化や低迷を続ける経済社会状況を背景に、ますます複雑・多様化し、なおかつ困難化している。一方、農山村地域も人口減少が続き、コミュニティそのものの維持が困難となることが予想される。

自治体運営も漫然と慣例や前例を踏襲したり、従前の仕組みや考えを所与の前提としていてはとてもし持たない状況にある。コミュニティの側も、行政に期待するだけでは、いざというときに連帯が保てない状況になりかねない。行政の役割は何か、コミュニティの役割は何かということについて、一度整理する必要があるのではないだろうか。このような問題意識のもとで若干の見解を述べてみたい。

本報告書が、自治体関係者にとって何らかの参考になれば幸いである。

なお、本報告の内容は、検討チームにおける議論の成果を示すものであり、全国町村会としての見解ではないことを申し添えておく。

1. コミュニティを取り巻く状況

(1) コミュニティとは何か

①日本のコミュニティの特色

コミュニティという言葉は、論者の立場や議論の設定状況により、多義的に使われることが多い。

この言葉についてとりあえず本報告書では、自治政策との関係で扱うことから「日常的に身近な地域社会」をいうこととしたい。また、専らコミュニティ活動の主体に視点を置き、その組織態様や今後のあり方について論じることとしたい。

日本のコミュニティを眺めてみると以下のような特徴が挙げられる。

まず、第1は、一定の区域概念を持っていることである。それは、市町村よりも狭く、例えば小学校の学区などを形成しているまとまりであり、自治会、町内会等の単位となっているようなものである。こうしたまとまりは、住居表示と一致することが多く、したがって、住民にとっても区域概念として日常的に認識されているといえよう。

第2の特徴としては、総合性が挙げられよう。日本のコミュニティは、沿革的に公共サービスを補完する役割を担い続けており、単一の目的を遂行するために存在しているのではない。広報誌の配布やごみ置き場の清掃、街灯管理や防犯・防災など、欧米であれば、当然に行政が担うべき多くの仕事や、目的遂行の最後の部分（ラスト・ワンマイル）を担っている。後述する自治体との関係でみられるように、経済発展とともに日本の自治体が抱えてきた行政課題の多様化に、コミュニティの側もまた応えてきた。

第3の特徴として、会員制が挙げられよう。

自治会や町内会については、原則として本人の意思表示と会費の支払と引き替えに参加が認められる。参加が承認されると会員名簿に登載され、回覧板の回付や広報誌などが配布されてくることとなる。このように会員制は、加入率の把握を容易にし、近年その低下が懸念されるようになっている。

この点について、農山村などでは、当該地域への居住と自治会への所属は当然視されている所も多いと思われる。しかし、最近、都市から移住してきた人の中には、自治会に加入しない例もあると聞く。

第4の特徴としては、閉鎖的な性格が強いことが挙げられよう。

自治会、町内会の運営は、ややもすると地域に永年居住する顔なじみの地元出身者で固められることが多いように思われる。こうした体制は、新しく転入してきた新参者にとっては、取りつきにくく、入り難い組織に映るのではないかと考える。

もっとも、祭りや運動会などの行事は地域に広く開かれているといってよく、さらには、農山村では都市との交流事業など、積極的に外部との接触を図ろうとする動きもみられる点には留意が必要であろう。

【参考】自治会・町内会の機能

（前山総一郎『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版、2009年）

a) 問題対処・施設管理

交通安全、防犯、青少年育成、防火防災、福祉、生活改善、施設管理
(道路・公園の維持管理、環境の美化、衛生・清掃)

b)行政協力

自治体広報誌の配布、各種募金の徴収

c)親睦

祭礼、運動会、文化祭

②農山村と都市のコミュニティ

次に、農山村と都市のコミュニティについてその違いを見てみたい。

農山村では、一般にコミュニティの結びつきが強い。例えば自治会の加入率などは転入者の少ない地域、言い換えると古くからの居住者の割合が大きい地域ほど高いと思われる。こうした地域の中には、住み続けることと自治会に加入することが同一視され、先の特徴で取り上げたように会員であることを意識することなくコミュニティが形成されていることも珍しいことではない。

一方、都市のコミュニティは、農山村と比べると住民どうしの結合の度合いは希薄であり、自治会・町内会の加入率も一般的に低い。

こうした違いの背景には次のような点が挙げられよう。

まずは、発展形態の違いである。

農山村地域では、先祖代々あるいは古くからそこに人々が居住し、地域内の人間関係も比較的安定した状態で推移してきた。生まれてから死ぬまで、すべての場面で近隣と関わりを持ちながら暮らしてきた。それは、高度成長の過程で急速な都市化が進展する時代にあっても、誰かが家に残り世帯そのものの異動は少なかった。

一方、都市では、高度成長時代、既存の市街地を取り巻くように、宅地が造成され新しい生活者がなだれ込み、一気に居住空間が形成されていった。

そこでは、既存の住民と新住民とが入り混じったコミュニティが形成されたり、あるいは、これまで人の住んでいなかった新興住宅地や団地などでは、全く新しいコミュニティが形成されていった。

農山村のコミュニティとの違いに着目すれば、こうした都市のコミュニティは地域に土着した地元の住民で構成されていると言うよりは、サラリーマンを中心に職場と住居とを往復する勤労者によって構成されているということが言えよう。勤労者にとってコミュニティとの日常的なつきあいは、あまり意識されることはなく、ごみ集積場の清掃当番や自治体広報誌の配布など、実利的な存在として意識されるにとどまることが多いように思われる。

このような加入率やコミュニティに対する意識の違いは、戦後の人口増加や地域における転出入割合（人口流動性）なども関係しているのではないかとと思われる。

(2)東日本大震災とコミュニティ

①東日本大震災におけるコミュニティの対応

未曾有の災害をもたらした東日本大震災は、震災そのものの衝撃もさることながら、

津波被害や放射能汚染によって住む場所を奪い去られた人々の喪失感は、容易に埋め戻すことはできない。

このような中であって、コミュニティが震災時や震災後どのような役割を果たしてきたのかを検証することは、災害が頻発する我が国にとって重要な意義を持つ。

それは、今回のような大規模災害では、行政機関による救援や電気、ガス、水道等の事業者による救援やインフラの早期復旧に限界があることが明白となり、住民自身による相互の支え合いが、生き延びていく上でも重要となるからである。

震災ではライフラインの供給が途絶えたばかりでなく、携帯電話も不通となり、災害の発生状況の把握や家族との通信が絶たれてしまった。避難行動の際や避難場所での滞在にあたり人々は大きな不安を感じたことであろう。

震災でコミュニティがどのような役割を果たしたのか、本格的な検証作業はまだ緒に就いたばかりという状況と言えようが、震災から半年後の 2011 年 7 月に開催された「コミュニティ政策学会」では、いくつかの報告がなされた。

岩手県立大学の吉野英岐教授は、「農山漁村コミュニティは震災にどう向き合っているか～岩手県沿岸地域の事例から～」と題する発表を行っている。このレポートの中にある「問題関心」は興味深い。その内容は次の通り。

- ・われわれが直後に行ったヒアリングでは、区とか町内会の姿がよくみえなかった、という声が多かった。
- ・岩手県沿岸地域の比較的小規模な農山漁村コミュニティではどうだっただろうか。
- ・岩手県沿岸部の被災地およびその周辺の農山漁村地域の住民自治組織や行政は危機にどう立ち向かったか。その背景にあるものはなにか。
- ・今後のコミュニティの存続や再建に向けてリーダー層はどのように考えているのか。

これらの問題関心をもとに、①直接被災した側の集落と、被災地域を支援する側の集落の活動や考え方の差異や、②集落の日常的な活動状況や組織体制の違いと震災時の対応の差異、③集落のシンボル・物的基盤の有無による対応の違い、④被災による行政機能の喪失時への対応を「分析枠組み」として捉え、岩手県田野畑村の S 地区、釜石市の H 地区と K 地区における自治組織のリーダーに対しヒアリング調査を実施している。

このうち、田野畑村における震災対応について次のようにまとめている。

○田野畑村 S 地区の震災対応

- ・震災直後に自治会主体の避難誘導はない。
- ・避難所が開設され、多くの住民は避難所へ。
- ・壊滅的な被害を受けた S 親交会は住民の移転や転居を想定し、所有資産を全世帯に
対し世帯当たり 10 万円ずつ分配。
- ・今後 2 年間は会費収入がなくてもやれるだけの資金は留保。
- ・住民の統合機能を果たしてきた祭礼ができなくなり、活動の拠点だった集会施設も
喪失した状況で、全戸移転が可能かどうかどうかは不透明。
- ・今後の地域統合の方法を模索中。

これらの分析から読み取れることは、行政からの支援も十分でなく、制約の多い困難な状況下にあっても、コミュニティが一定の役割を果たしていることが見て取れる。

例えば、避難所の運営に関し、情報の収集と整理、食料や生活支援などの調達、系統化された意思決定のもとに実施されている様子が見えてくる。

その一方、コミュニティが十分に機能しなかったとする見解もある。

大妻女子大学の吉原直樹教授は、「見直されるコミュニティ力と過剰期待への警戒」と題する論考の中で次のような趣旨を述べている（『農業と経済 2012・4 別冊 東日本大震災と農業・農村』昭和堂、2012 年）。

- (1) 今回の震災で目立っているのは、地震の発生とともに、多くの住民が、隣人や町内の人々を振り返ることなく、いち早く家族とか親戚を連れ立って車で逃げたために、結果として車ごと津波に呑み込まれ亡くなった。
- (2) これは、個人化の進展に加えてコミュニティが機能しなかったために、多くの犠牲者を出してしまったということになる。
- (3) コミュニティ力が、生死を分けたことを示しているが、現実には吹き荒れているコミュニティ待望論は、被災直後の地域コミュニティの実態から目を逸らしているように思われる。
- (4) 多くの被災地では、地域コミュニティは存在したが、実際には機能しなかった、つまり「あるけど、なかった」のである。
- (5) 被災直後の避難民に対するヒアリング調査では、一様に「避難にあたって区会や町内会（の活動）が見えなかった」と述べている。
- (6) 避難の際に区会や町内会は多くの住民にとって「遠い存在」だった。だからこそ、個々ばらばらに車で逃げるといった行動が目立つことになった。

「あるけど、なかった」というコミュニティの実態が、今回の震災によって浮き彫りとなったことを示唆していると言えよう。

このようなコミュニティの空洞化の背景について吉原教授は、調査を行った「福島県相双地区に限定する」と留保した上で、「避難行動にみられる個人化された行動は、原発への依存体制によって、生活の個人化・受動化が進み、それまで地域が保持してきた『生活の共同』の体制と、それを支える集落意識の弱体化が進んだ」と指摘している。

この指摘からは、産業構造や生活様式の変化がコミュニティの体質を変容させ得ると考えることもできよう。

②復興に向けたコミュニティの役割

一方、被災から時間が経過するにつれて、応急的な救援段階から就業など生活部面の継続的な復興をどう支えていくのか、という段階に移行することとなる。このような段

階に入ると、コミュニティレベルの対応能力には自ずと限界があり、行政による機動的、政策的な対応が主力となり、コミュニティの役割も変わることになるであろう。

東日本大震災復興構想会議の提言（「復興への提言～悲惨のなかの希望～」2011年6月25日）は、「復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本となる」とし、「それぞれの市町村は、住民、NPO、地元企業等と連携して復興計画を策定する」などとしている。

復興に際し、農林漁業については、産業として復興することばかりにとらわれてしまうと、集約化や大規模化あるいは大資本の参入を目指す方向に流れやすい。

もちろん生産機能を早期に回復させるという意味では、復興のスピードや効率を優先することも重要であると言えよう。しかし、例えば農業では、経営形態は様々であっても、末端の水路の管理は集落単位で行われることが多い。また、漁業について言えば、三陸沿岸などの漁村地域では、地形上小規模な集落が点在し、まさに集落単位で業が営まれている。メディアにも取り上げられた宮城県南三陸町の^{ぼんぼ}馬場中山集落は、住民の殆どが漁業に従事していた。避難した200人が孤立状態にある中、区長の男性の統率のもとで避難所生活や漁業の再開に向けた取組が紹介されていた。そこでは、区長の優れたリーダーシップと住民同士が互いの絆を何よりも優先する姿が描かれていた。

農山漁村では、この^{ぼんぼ}馬場中山集落のように生産活動と日常生活が一体となり成り立っており、コミュニティの持つ共同性の発揮が地域産業を支えている。

復興にあたっては、このことを念頭に置き産業基盤の再生とコミュニティの再生を同時に進める必要がある。

③旧山古志村の事例

なお、災害とコミュニティとの関連では、2004年10月23日の新潟県中越地震における旧山古志村の事例を参考として紹介したい。この地震で旧山古志村は大きな被害を受け全村避難を余儀なくされた。この全村避難について、当時の山古志村長の長島忠美（現衆議院議員）氏は次のように述懐している（「コミュニティ再生あつての復興」『緑のふるさと協力隊 若者たちの震災復興 農山村再生若者白書 2012』農山漁村文化協会、2012年）。

- ・災害のときは、一時的にもばらばらにしたらだめだ。なぜならつらいときに人と人とが支え合ってきた地域だから。
- ・ばらばらに避難して落ち着いてしまったら、元のコミュニティに戻りにくい環境ができてしまう。

旧山古志村は、「帰ろう山古志」のスローガンを掲げ、同時に2年で戻るという目標を設定し、大多数の住民が復帰を果たした。（実際には3年2ヶ月を要した）

しかし、避難生活中も常に元のコミュニティを維持する事にこだわったことが、大きな混乱もなく復帰を果たすことに繋がったと言えよう。

④災害時におけるコミュニティの位置付け

このようにコミュニティは、大規模災害が発生した際の砦となって住民の心を繋ぎとめる。自治体に課せられた最大の使命は、住民の生命と財産を守ることである。東日本大震災を契機に、自治体とコミュニティが果たすべき役割や機能について考えておく必要がある。そのためには、両者の連携と信頼関係の構築が欠かせない。いざという時、自治体ができることと、その限界を知っておき、コミュニティとして、あるいは一人の住民として冷静に行動できる心構えが求められる。

そのためには、自治体が甚大な災害によってその機能を全うできなくなった場合に備え、コミュニティの役割を明確にしておくことが重要であろう。例えば避難誘導の手順や連絡体制、避難所の運営など、集団行動が要請される際の意思決定のあり方などを確認しておくことは、災害発生時の被害や混乱を軽減することにつながるかもしれない。

さらには、自治体の機能喪失を想定した訓練を重ねるなど、いざという時にコミュニティ機能までもが喪失されないよう日頃からの意識付けを図ることが重要であろう。その際、外部との連携を図っておくことも重要であろう。それは、自治体レベルで結ばれている災害応援協定とは別の、より住民に近いコミュニティレベルの連携であり、東日本大震災においても、ソーシャルメディア等を通じ救援物資の提供やボランティアの支援が行われた。こうした支援は、例えば高齢者や障がい者などの社会的弱者に対し、国や自治体の対応が行き届かない場合などにおいて効果を発揮することが期待できる。

ただし、そのためには、「あるけど、なかったコミュニティ」のままでは、いかんともしがたく、コミュニティの再生が政策課題として一層重要であることを認識しなければならない。

(3) コミュニティが抱える問題

①参加率の低下と担い手不足問題

自治会・町内会の加入率は近年、その低下が指摘されている。特に都市部において顕著であり、世帯数の半分にも満たない所も存在している。

また、加入率は高水準であってもコミュニティ活動への参加が低下しているとの指摘もある（『2007年版国民生活白書』「第2章 地域のつながり」「第1節 地域のつながりの変化と現状」）。

このことは、コミュニティにおける担い手の不足問題の深刻化にも繋がってくる。

一般に自治会・町内会などの役職者は、中高年世代が就くことが多いが、加入者の減少が続けば、地域活動を引っ張っていくリーダーたちと彼らを支える担い手の不足が必然的に問題となる。

加入率や参加率低下の要因として考えられるのは、コミュニティと関わらなくても日常の生活に支障がなく、面倒な人とのつきあいを回避する傾向が強まっていることが挙げられよう。元来、日常のコミュニティ活動というものは地味なものが多く、報酬が得られることも少ないため、時間を割いて活動に奉仕する動機に乏しいということが考えられる。

また、コミュニティの活動内容の典型として広報誌の配布があるが、インターネットの普及により、自治体ホームページから容易に閲覧できることから、敢えて会費を払ってまで広報誌の配布を受けたいという欲求も希薄であると思われる。

②閉鎖性と意思決定をめぐる問題

コミュニティには、どちらかと言えば閉鎖的なイメージがつきまとう。これは、会員制という組織形態であるために、日常の活動に外部の者が関わるのがほとんどないことが挙げられよう。また、コミュニティの役職者には昔からその地域に暮らしている古株や顔見知りどうしで構成されることが多く、新しく転入してきた新参者にとっては、「入りにくい」雰囲気映るとというのが実態ではないだろうか。

しかし、コミュニティに加入する者がさらに低下する傾向が続けば、自治会役員の後継者不足は、コミュニティ活動を維持する上で重大な問題となってくるであろう。

また、コミュニティは世帯を単位とすることが多く、どうしても世帯主（多くの場合男性）のみの意向が反映され、結果として残りの女性や子供の意見が取り入れられないことになる。こうした傾向は農山村において強くなるように思われる。

コミュニティがその活動を維持してゆくためには、従来の考え方からの転換を求められよう。高齢者の増加は、地域ぐるみで支え合う福祉の取組強化を求められることになり、その際には女性の視点も不可欠になるであろう。また、地域再生のための都市などとの交流を進めていくためには、行動範囲が広い若者たちの、柔軟な発想を活かすことが重要になってくる。

男性の世帯主を中心とする考えのままでは、地域の課題発見が遅れたり、柔軟な対応がとれないといった状況を招くことになるかもしれない。

③自治体の下請け機関という問題

コミュニティの位置付けやあり方を議論する際には、これを行政の下請機関であるとして、批判的に捉える見方がある。

太平洋戦争中、自治会・町内会は戦意の高揚を図り、国民の意識を統合させるための組織として大政翼賛運動の一翼を担わされた。その後敗戦を迎え、民主化政策を推し進めてきたGHQの要請によって、その組織化を求めた戦前の政令が廃止(1947年)されてきた歴史がある。

1952年の主権の回復により解禁された自治会・町内会活動は、高度成長や経済社会システムの整備の過程において、住民どうしの親睦や行政活動の及ばざる部分を担ってきた。社会の発展と人口の増加は、行政ニーズの多様化と増大をもたらし、自治体ですべての要求に応えることは困難となった。特に昭和30年代から40年代の高度成長期では、都市部への人口の集中による宅地の造成や集合住宅の建設が一気に進み、自治体による手当が追いつかない状況が続いた地域もある。横浜市は、人口350万人という巨大都市だが、自治会の加入率は、最近やや低下しているとは言え、8割前後という都市部としては極めて高い水準にある。その背景には、高度成長期の急激な人口増加が背景にあり、住民ニーズに応えきれない行政サービスを住民自ら担わざるを得ないといった事情があ

った。

一方、農山村では、住民たちが身の回りの地域問題は互いに共同して解決するという意識が戦前から根付いていたこともあり、戦後の自治会・町内会の廃止措置が施行されていた時代にあっても、事実上、活動を継続してきた地域もあった。宮崎県諸塚村では、戦前からのコミュニティ組織は、戦後も活かされ続け、やがて全国的にも有名になった自治公民館制度へとつながっていった。

G H Qによる自治会・町内会活動の禁止措置は、民主化を進め人権尊重の思想を根付かせるためのものではあったが、自治体による住民サービスの拡充が進むにつれ、自治体の手に負えない事柄については、住民に頼らざるを得ないということと、住民の側もある程度のことは自分たち自身でやることを受け入れてきた。

行政サービスの一部を担うということは、自治体の隷下に属し指示や依頼に従うという構図にも映る。この意味ではコミュニティは自治体の下請け機関として機能していることになる。

一方コミュニティの側から見れば、自治体の下請け機関として服従を強いられているという意識がどの程度認識されているかはよく分からない。むしろ地域の中でコミュニティに代替するような組織はなく、住民にとっては不可欠の存在となっている場合もある。

とくに農山村ではコミュニティが、道路や水路、水道の維持管理までを担っている所がある。

最近では自治体とコミュニティ（住民）との連携について「協働」概念を掲げその役割を重視している。それは単に安上がりであるからということではなく、コミュニティが担う方が効果的であるという側面もあるからではないだろうか。

自治体とコミュニティとの関係をどう見るかは、その視点をどこにおくかによって分かれるのではないだろうか。

2. 自治体とコミュニティ

(1) 高まるコミュニティへの関心

バブル経済の崩壊に伴う急速な経済や財政の悪化は、国や自治体によるサービスの内容を質的、量的に縮小させる結果をもたらした。それ以前まで公共部門が担っていた施策や事業は見直しを迫られ、自治体が行っていた仕事の一部を民間部門に委ねるという手法も一般的なものとなった。それにより、コミュニティに寄せられる関心や期待も高まっている。

例えば、政府レベルにおける最近のコミュニティに関する検討状況について主なものを整理してみると以下ようになる。

2002年	社会保障審議会福祉部会報告「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定の在り方について」 ※地域福祉の推進における住民参加の重要性を強調
2003年	第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 ※分権型社会では、住民自治が重視されるべきであり、住民、コミュニティ、NPO等と協働、連携すべきであると提唱。
2004年	中央教育審議会が「今後の学校の管理運営の在り方について」答申 ※公立学校の運営に地域住民が関与するコミュニティ・スクールの導入を提唱
2005年	内閣府経済社会総合研究所編「コミュニティ機能再生とソーシャルキャピタルに関する研究調査報告書」
2005年	国民生活審議会総合企画部会「コミュニティ再興と市民活動の展開」
2008年	厚生労働省高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議
2009年	総務省災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会
2009年	総務省新しいコミュニティのあり方に関する研究会
2009年	国土交通省新たな結研究会

各府省がコミュニティのあり方や位置づけについて関心を寄せていることが窺える。こうした関心は、見方を変えれば、財政問題を契機とした行財政改革の路線の一環と捉えることもできよう。

しかし、財政が厳しいから、サービスを切り詰め、住民に負担を転嫁するという発想では、かえって地域の創意や工夫を奪うことにもなりかねず、また、人口の減少が続く地域の切り捨てにつながることにともなりかねない。公共サービスのあり方を見直す動きが活発であるが、このような点には十分留意する必要があるだろう。

一方、農山村の側では、財政問題もさることながら、人口減少や市町村合併など地域社会の衰退や崩壊を食い止めるための方策を探る、という立場から関心を持つようになってきたとも言えよう。

(2) 自治体とコミュニティの関係

コミュニティへの関心と期待は、今後も強まることが予想されるが、課題を解決できるほどの有効な施策は未だに打ち出されているとは言い難い。

近年の協働概念の唱導は、上述したように財政問題が要因のひとつとなっていると考えられる。国や地方の巨額の財政赤字は、行政サービスのあり方の見直しを迫り、自治体は地方交付税の大幅な削減や「集中改革プラン」の実行により、施策の縮減や人件費の削減を余儀なくされた。

こうした財政事情を理由として、いわばコミュニティへの「業務委託」が自治体側の都合により一方的に進められるとすれば、住民自治の観点からも問題となる。

しかし、コミュニティの側が、課題解決に向け公共サービスの担い手となることについて、有効な手段であり、なおかつ、効率的であるとして納得するのであれば、協働はコミュニティと自治体との間に新たな関係を生む契機となる。

この協働概念については、民主主義の視点あるいは行財政改革の視点から 10 年ほど前から盛んに論じられるようになった。

我が国で初めて協働の概念を紹介したとされている熊本県立大学の荒木昭次郎名誉教授は、協働の説明について、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」としている（『参加と協働』ぎょうせい、1990 年）。協働関係が成立するためには自治体（職員）とコミュニティ（住民）との信頼関係の醸成、パートナーシップの成立がまずは必要ということである。

こうした協働を進めるため、自治体の中には、一定の財源をコミュニティに交付し、その使い途を地域に委ねるという仕組みを取り入れるところが多くなった。中には、数百万円規模の交付金を支給する自治体もあり、コミュニティと自治体の関係も徐々にではあるが、変わりつつあると言えよう。

また、地域づくりに住民の声を活かす仕組みとして、政策の形成プロセスに住民参加を取り入れる自治体も増えつつある。自治基本条例やまちづくり条例などを制定し、住民参加を手続きとして保障している事例もある。この場合、住民参加を政策形成のどの段階で取り入れているのかが問題となる。これは、事業や施策の立案段階における単なる公聴手続きの一環として位置付けているのと、政策の決定段階で位置付けるのとでは、その意味合いが異なるからである。

自治体とコミュニティとの連携が深まれば、コミュニティに対し一定の決定権や財源を付与するといった動機も芽生えてくる可能性がある。決定権を付与することによって、柔軟かつ迅速な問題解決や、住民の地域への関心を喚起する契機になることも考えられよう。

ただし、この点については、決定権を付与することによって、特定の实力者を生み出すことになったり、逆に自治体の意思を住民に浸透させる仕組みになる懸念も拭いきれず、民主的な仕組みとして機能し得るのか十分な検討が必要である。

3. コミュニティの実態（現地調査を踏まえて）

(1) コミュニティの活動単位を考える

コミュニティの規模や枠組みについては、まとまったデータを入手することは困難であるが、現地調査の結果を基にこれらの問題について検討してみたい。

まず、コミュニティの枠組みについては、複数の小コミュニティ（1層目）を包含するコミュニティ（2層目）が存在していることが分かる。

そして、その規模については、地域内で主体的に活動しているコミュニティの規模は世帯数45～409、人口118～1350で、北海道ニセコ町を除き、藩政村など明治以前の地区割に由来するものが多いことが分かる。（下表参照）

	全 域		第1層コミュニティ					第2層コミュニティ(第1層より大)					データ出所
	世帯数	人口	呼称	歴史経緯	組織数	世帯数	人口	呼称	歴史経緯	組織数	世帯数	人口	
ニセコ町(全域)	2,053	4,827	班		76	27	64	自治会		7	293	690	2010年国勢調査
多可町(旧加美町)	1,897	7,204	隣保		136	14	53	集落(行政区)	藩政村	26	73	277	2005年国勢調査
多可町(全域)	6,705	23,110	集落(行政区)	藩政村	65	103	356	地域自治区	旧町(平成合併前)	3	2,235	7,703	2010年国勢調査
諸塚村(全域)	719	1,882	実行組合		83	9	23	公民館	(江戸時代からの地区割)	16	45	118	2010年国勢調査
伯耆町(二部地区)	409	1,350	自治会	藩政村	16	26	84	活性化推進機構	旧村(昭和合併前)	1	409	1,350	2006年住基人口
伯耆町(福岡地区)	67	185	班(再編前の自治会)	藩政村	5	13	37	自治会(再編後)	分校區	1	67	185	2006年住基人口

※相対的に活動が活発（活動内容の広がり・活動頻度等から達観判断）な側に網掛けした。二部地区については、自治会によっては、活性化推進機構よりも活発に活動を展開しているところもあり、両方に網掛けした。

第1層目の規模は、近隣のイメージと概ね重なるのではないだろうか。あそこの家の家族は何人で、何をしているか、といったことが把握されやすい規模であると言える。

それは、困ったときには助け合う共助の関係が構築できる規模と言っても良いであろう。コミュニティの維持には、顔見知りの信頼関係が何よりも重要であり、その規模が大きくなればなるほど深い信頼関係を気づくことは困難となる。

したがって、第1層コミュニティを今後どう維持していくのかは、地域全体にとっても重要な課題となる。

ところでこのような複層構造については、都市においても、「班・組→単位自治会→連合自治会」といったように似通った構造になっている。しかし、高度成長期に形成された新興住宅地などでは、単に地理的なまとまりによって形成されていることが多く、歴史的な背景を持つ地縁を基礎としている地域は少ないものと思われる。このため、加入率の低迷が続いたり、コミュニティ内の人付き合いも希薄となり、その結合も弱いというのが実態だろう。

また、平成の市町村合併以前の旧町村単位に設定された地域自治区は、規模の面から

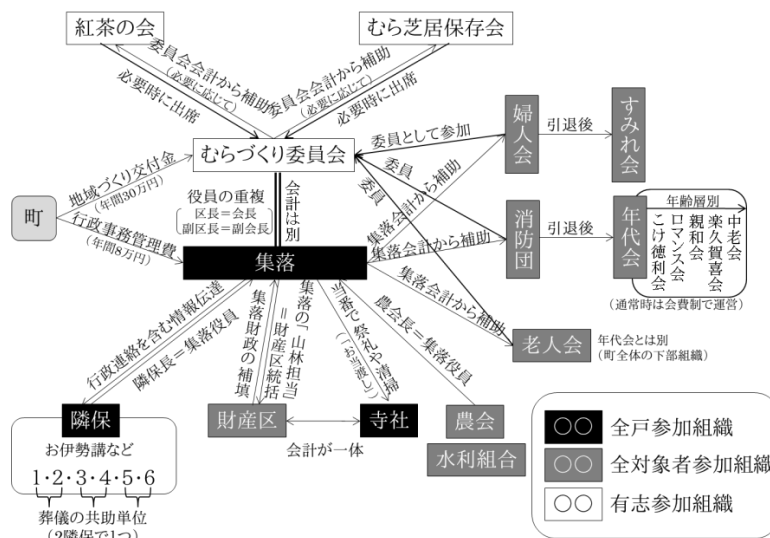
みてコミュニティとして機能しているとは言い難いのではないだろうか。

いずれにせよ、コミュニティの規模や枠組みの設定について、今回の事例調査を踏まえ次のように整理してみた。

- ①小規模すぎると、人的リソースの不足から、活動の展開には限界がある。
- ②大規模すぎると、コミュニティ内の意思疎通・意識の共有が困難になる。
- ③ただし、第1層のコミュニティはこれまで、各地域において適正な規模として推移しており、歴史的に培われてきた枠組みや規模を考慮すべきである。

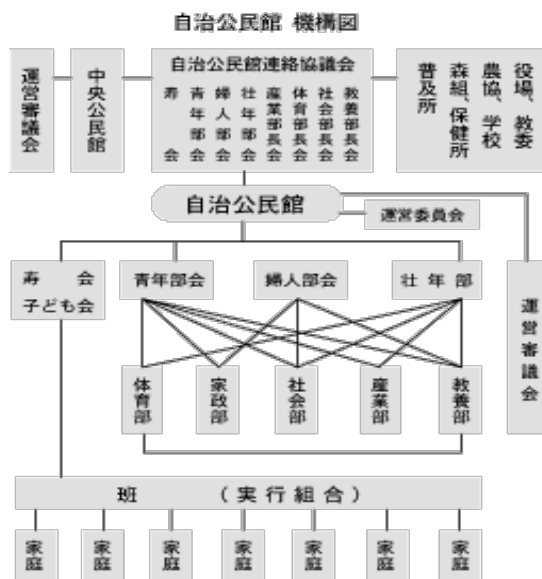
■組織構成の事例

●兵庫県多可町・箸荷(はせがい)集落



多可町箸荷集落では、全戸が参加する集落組織（自治会）とは別に、「むらづくり委員会」が中心となって、新しい課題に取り組んでいる。ここでは、隣保活動や財産区、寺社の管理といった典型的な農山村コミュニティの活動と、新興のむら芝居やコミュニティビジネスの取組といった比較的柔軟な対応が求められる活動との機能分化が見られる。

●宮崎県諸塚村



諸塚村では自治会組織に該当する自治公民館を中心に、全村で各公民館内の役割分担が明確になっているのが特徴といえよう。

そして各自治公民館は、図示しているように連絡協議会を統合的な組織として置き、自治体など各機関や団体との連携を図っている。

●鳥取県伯耆町・二部（にぶ）地区

二部地区活性化推進機構

○設立 1999年4月

○目的 衰退した地域の再生を図るため、住民等が自主的に設立。

○事務局 公民館に設置

○部会構成

総務部会・産業振興部会・住みよい環境部会・趣味と生きがい部会・健康スポーツ部会・福祉ボランティア部会・ファンクラブ部会

○委員構成

部落推薦委員（28名）、地区選出町議会議員、農業委員、JA役員、教育委員、森林組合役員、自動民生員代表、商工会役員代表、保育園小中保護者代表、女性組織代表、社協役員代表、JA生産部代表、青年代表、老人クラブ代表など、約60名・公民館活動として実施しているわけではないが、公民館を活動場所とし、公民館館長も協力。

○地域担当職員の配置

伯耆町の二部地区では、地域内の各組織との関係性を意識した組織構成となっているのが特徴と言える。新しく設置されたコミュニティ組織においては、委員の約半数が地縁コミュニティからの推薦委員で構成されるなど、既存の地縁コミュニティとの関係性に配慮している。

(2) コミュニティ再編の目的と実態

コミュニティの再編についても、まとまった研究事例は少なく、事例調査結果を中心に考えてみたい。

北海道ニセコ町と鳥取県伯耆町では、数年前にコミュニティ再編の事例がある。

ただし、いずれの事例も

①既存のコミュニティ組織を「班」という呼称で残しつつ、複数の組織を包含する形で、新たなコミュニティを設定していること。（既存のコミュニティが保有していた財産は、既存の単位（班）に残している）

②地理的再編ではなく、機能的再編であること。特に行政対応の業務の効率化（役員の削減）を狙ったものであること。

が判明した。

調査事例におけるコミュニティの再編は、機能的再編（特に行政の下部機関としての機能）であり、地理的再編ではない。踏み込んで言えば、「自治体の行政機能の再

編」と評価することもできる。このようなコミュニティの再編がどのようなプロセスを経て実行され、また、住民がどう捉えているのかは、日本の集落の現状を考えると十分な検証が必要であると思われる。

今後、人口の減少等によりコミュニティ機能の維持が困難となるところが、一層増加するであろう。コミュニティ再編のあり方も地域の活力をいかに維持するのかという視点から検討することになるであろう。

4. コミュニティの活動内容

(1) 経済活動の実情

近年、都市、農山村を問わずコミュニティの経済活動が盛んになっている。

とりわけ、農山村コミュニティの特徴のひとつに、経済活動の多彩な展開が挙げられる。

それは、農山村地域が農林業を営み、その生産活動が共同作業であることが多いことと関係している。

こうした経済活動への関わりを現地調査事例で見ると、宮崎県諸塚村では、自治公民館設置当初から経済活動への関わりが顕著であった。兵庫県多可町では、近年、集落営農や公園施設の運営管理、特産加工グループの支援など、経済活動への関わりが顕著になっている。

また、鳥取県伯耆町では、当初は環境保全活動がメインだったが、農産物の出荷支援や特産加工販売の支援など、経済活動への関わりが顕著になってきている。

これらの経済活動の背景としては、農山村の経済的疲弊により、産業振興活動に対するニーズが高まったことが挙げられるのではないだろうか。諸塚村の場合は、産業基盤の脆弱性から、産業振興活動をコミュニティ単位で結束して実施する必要があった。

農山村地域では、世帯の経済基盤が同質的（第1次産業を基本に生計を立てている）であり、コミュニティとして産業振興活動に関わることに理解が得やすかった。

しかし、一方で自治体の産業振興政策のために、コミュニティを動員している側面もあるのではないか。

また、諸塚村では、以前は自治公民館産業振興部で、農林産物の生産奨励・集出荷・加工販売を行っていたが、現在は、その機能は役場あるいは役場の設立した第三セクターに移行している。経済活動を展開していく上での限界を見極める必要があると言えよう。

このように、コミュニティの経済活動は、これによって生計を維持するようなレベルにまで達している所は、少数であると言える。しかし、経済活動は、例えばモノの生産を通じて育まれる住民どうしの絆や、生産したモノが市場に受入れられ報酬が得られる喜びをもたらす。それは、貨幣や市場原理だけでは計ることのできない価値であり、農山村コミュニティの強みであると言える。このような経済活動は、農林業の営みと結合したいわば伝統的、旧来的な農山村コミュニティの経済活動であると言える。

一方、農林業とは直接関わりを持たない新しいタイプの経済活動も現れてきている。全国的に知られている、広島県安芸高田市の川根振興協議会は、農山村コミュニティの新しい経済活動を検討する際の先発モデルとして参考になる。

地域課題を話し合う有志組織として発足した川根振興協議会は、集中豪雨災害からの復旧を契機に、行政への依存体質を見直し、住民総参加のコミュニティ組織となった。この組織は現在、自治組織であると同時に、経済活動を行う組織という二面性を持っている。店舗やガソリンスタンドの直営など、生活や絆を維持するための経済活動が行われている点に特徴がある。

また近年、都市部においてコミュニティ・カフェが注目を浴びているのも、人々が絆の

再生を模索する動きと言えるのではないだろうか。

経済活動を通じたコミュニティの再生は、人々に「場」を与え、生きる活力を与えるという意味では、非常に重要な領域であると言え、全国的に注目されている事例も数多い。自治体の財政的な支援は重要であるが、地域ブランドとして認定制度を設けるなどして、特産品の販売促進策を講じている事例もあり、今後とも創意工夫の発揮が期待される。

なお、このようなコミュニティの経済活動は、単なる商業行為として捉えるべきではない。地域が抱える課題の解決や、普段気がつかない地域資源の発掘、潜在していた人材の活用など、その活動は地域社会に良好な波及効果をもたらす等、その社会的意義は大きいと言える。こうした意義を積極的に評価し、コミュニティの経済活動を奨励し支援する仕組みを一層充実させる必要がある。そのため、自治体からの財政支援やコミュニティ基金の造成などの拡充のほか、例えば税制上の優遇措置など、継続的に支援する仕組みを検討することも考えられよう。

(2) コミュニティ活動における「福祉」の位置づけ

地域活動と福祉は、元来適合性が高いと言える。

全国的にも有名な長野県栄村の「げたばきヘルパー」制度は、隣近所なら下駄を履いて真夜中でも雪の中でも駆けつけられる、という事から名付けられた。この制度は、集落の住民ヘルパー（有資格者）が村の社会福祉協議会に登録し、ワーキングチームを構成している。同村のホームページには、「安心介護を実現させるもので、住民パワーによる住民による安心ネットで、高齢者が住み慣れた郷土で暮らせる村づくりを目指しています。」とある。

◇栄村HP「村の取り組み」<http://www.vill.sakae.nagano.jp/shoukai/torikumi.html>

また、現地調査で訪問した横浜市のNPO活動（市民セクターよこはま）は、福祉からスタートし、介護保険制度の導入が検討されていた頃に発足している。

一方で、現地調査を実施した兵庫県多可町や鳥取県伯耆町、それに宮崎県諸塚村では、「福祉」というキーワードはあまり出てこなかった。これは、世帯の集合体としてのコミュニティの限界が影響しているとも考えられる。通常、農山村コミュニティへの参加形態は世帯を単位としている。（イエの集合体としてのムラ）

また、福祉の問題は、個人情報やプライバシーの問題と直結する事が多く、世帯内の問題として捉えられがちであり、コミュニティの問題として認識されにくいということが言えよう。

その意味では、福祉問題への取り組みは、「個人」として捉えることからスタートすることになると言える。

一方、少子化と人口減少は、高齢者の絶対数が今後確実に増えていくことを意味する。加えて高齢者の単身世帯数が増加することは、近年大きな社会問題となっている「孤独死」の発生リスクが高まることを意味する。

名古屋市緑区にある「森の里荘自治会」は、団地住民を中心に構成されている自治会である。この自治会では、高齢者の孤独死を防ぐため、個人が抱える悩みの相談や単身世帯

の高齢者から居室のカギを預かることを実行している。カギの預かりはもちろん任意だが、愛知学泉大学の山崎丈夫教授からのヒアリングによれば、殆どの高齢者がカギを預けているという。命を守るためにプライバシーの問題に挑戦する自治会の姿が見られる。

人間の尊厳に関わる孤独死対策は、もっぱら世帯どうしの交流が希薄な都市部の問題として捉えられがちであるが、過疎が進行する農山村においても同様の事情が存在していると考えられ、コミュニティ活動における福祉問題の中で、重要なテーマになることが予想される。

少子高齢化の進展によって社会保障に関する財政支出が増加の一途をたどり、福祉制度全体の見直しが重要な政策課題となっている。

こうした中、厚生労働省は、「地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政による新しい福祉－」（2008年3月）を発表し、地域福祉の見直しを進めている。この報告書によれば、市町村の策定する地域福祉計画を地区ごとに策定し、住民が計画の進行を管理する仕組みを導入するとしている。さらに、財源についても生活福祉資金貸付制度や共同募金を地域ごとに利用しやすくなるよう見直すという。この地域福祉計画は、2000年の社会福祉法（旧社会福祉事業法）で導入された制度である。当初、地方分権推進の観点から新たな計画策定の義務づけであるとして批判された経緯があるせいか、市町村の策定状況は、64.2%（2011年3月）と低位にとどまっている。

しかし、自治体の中には2期目の計画策定が済んでいるところもあり、コミュニティ活動における福祉の位置づけを検討する上で参考になるであろう。

■地域福祉計画の事例

●静岡県長泉町（人口40,919人：2011年3月31日現在）

「長泉町第4次地域福祉計画」（平成24年3月策定）

計画の策定に際し、福祉部局に限定しない庁内横断的なワーキンググループを組織したり、地域の福祉関係者による施策推進委員会を組織して策定。

策定過程では、地区ごとにワークショップを開催し、住民と共に地域の課題の把握につとめている。

計画の中では、各施策を①「家庭力」、②「地域力」、③「安心の環境づくり」、④「福祉を支える力」に分類し、分類ごとに「住民や地域が取り組める役割」、「社会福祉協議会の役割」、「町の役割」を明示し地域全体で福祉の問題に取り組む姿勢を明らかにしている。

◇長泉町地域福祉計画 <http://japan.nagaizumi.org/download/fukushikeikaku.html>

●島根県邑南町（人口12,058人：2011年3月31日現在）

「邑南町地域保健福祉計画」（平成23年3月計画変更・当初19年3月）

地域づくりに関し、地域コミュニティ活動を担い人材不足を地域力弱体化の原因と分析。社会福祉協議会・福祉活動専門員や地区社協の協力を得て、自治会・集落等身近な地域での見守りネットワークを構築するとしている。

また、高齢者を支える体制づくりの一環として、自治体との協働や各団体との調整

を行う「キャラバンメイト」、認知症になった人や家族を支援する「認知症サポーター」を導入するなど、地域で支える体制づくりを強調している。

◇邑南町地域保健福祉計画 <http://www.town.ohnan.lg.jp/docs/2011031700010/>

市町村の地域福祉計画について詳しく分析することはできないが、各自治体の計画は、その策定過程において、住民へのアンケート調査を実施したり、自治会などコミュニティ組織と連携を図るなど、計画の実効性を高めようとしている。

また、どの計画も各自治体における地域の現状について、比較的詳細な分析を加えており、計画策定過程におけるコミュニティと連携を図ることを通じ、現状や課題を共有することは、施策を講じる上で非常に有効ではないかと思われる。

このように、コミュニティと福祉の関係は、今後の地域社会の姿を考えるとますます緊密の度合いを増してくることが考えられる。ただし、その際、先にも述べたように、個人のプライバシーとの関わりなどを考えるとき、コミュニティ活動には自ずと限界があることに留意する必要があるだろう。

福祉の問題を考える際に重要なことは、そこに関わる様々なセクターが自己の管轄や活動領域のみにとらわれず、絶えず、周辺の状況や他のセクターとの連携を意識することであろう。例えば、児童や高齢者などに対する虐待などは、家庭内等で潜在している事も多く、自治体や福祉施設、民生委員、ケースワーカー、学校、警察、消防、そしてコミュニティなどとの緊密な連携によって、事案の探知や、事故の防止につなげていくことが考えられる。

コミュニティは、普段のつきあいの中から、異変を察知したり互いの様子を知りうる人間関係を備えている。行き過ぎた干渉は問題であるが、声がけや挨拶の励行など、ちょっとした心遣いが、地域の雰囲気をもよおし、安心して住み続けられる環境を形成することにもなる。またときには、問題を解決する大きな源泉にもなりうる。

多様なケースで構成されている福祉の問題は、地域力が試される場面であるともいえよう。

5. コミュニティに対する支援のあり方

(1) 自治体による支援のあり方について

自治体によるコミュニティ支援のあり方については、財政的な支援や人的な支援が典型的な形態として考えられる。

①財政的支援

財政的支援の方法としては、集落や行政区の代表に対する手当の支給や地域活動に対する交付金などがある。

現地調査の結果では、(i)恒常的なものとして、宮崎県諸塚村では、自治公民館連絡協議会への補助金や納税組合補助金、納税奨励補助金などが支給されている。

また、(ii)時限的な施策として、兵庫県多可町では、「多可の里づくり事業」と称して集落単位に設立した協議会に年間30万円を交付している。

このような、財政支援は自治体の規模や財政支援の客体となるコミュニティの規模等により金額は異なるが、多くの自治体で講じられている。

また、配分方法も自治体の中には、事業提案型のコンペティションにより配分を決定する手法を採っている所もある。さらには、宮崎市のように「地域コミュニティ税」(2009年度～2010年度)を設けた事例もある。

コミュニティ活動の源泉として、財政的支援が、重要な手段であることは今後も変わることはないであろう。

今後、コミュニティとの協働が進むことになれば、その財源を十分に確保する必要がある。ただし、厳しい財政状況を踏まえれば、活動内容の性質に応じた財源の調達や配分のあり方についても検討する必要があるだろう。

例えば、コミュニティビジネスなどの経済活動や森林や里山の整備など環境保全活動については、自治体による支援のほか、外部からの資金調達を検討することも考えられよう。

②人的支援

人的支援の事例としては、例えば町村役場の職員などは、役場職員であると同時に住民として地域を支えてきた風土ないしは文化と言えるものがあつた。

近年、地域担当職員制を導入している自治体がある。自治体と地域の距離感を縮め、地域への目配りを意識的に行う意味でも有効な方策と言えよう。また、市町村合併が契機となった事例もあるだろう。

ただし、これまで役場職員が住民として地域活動を担ってきたのが、職員定数の削減や、職員の当該自治体外の居住により、それが困難になってきていることも分かった。

鳥取県伯耆町では、役場職員を地区公民館に常駐(1名)させているほか、集落ごとに担当職員制をしいているが、兼務となっている。

また、宮崎県諸塚村では、役場職員は、地域住民として活動に参加し、会計等の事務関係では重要な役割を果たしてきたというが、役場職員がいない地区への対応

のため、平成21年度から地域担当職員制をしいている。

こうした点は、多可町でも同様の傾向であった。

このように、担当職員制を置いて地域を見守ることについては、当該地域の現状を把握するという意味では、非常に有効ではないかと思われる。例えば鳥取県伯耆町では、地域に配置された職員が、地域再生のキーマンとなりその手腕を大いに発揮し澁刺とした活動ぶりが確認できた。

この、伯耆町二部地区における地域担当職員の役割は次のようなものであった。

- ①運動会、盆踊りなどイベントのアドバイス
 - ②各班（旧集落）の調整
 - ③役場における定期的な報告、地域担当職員どうしの意見交換
 - ④その他地域のためなら何でもやる

もちろん限られた職員定数の中で、人員を配置し地域と関わりを継続することは多くの困難を伴うことが予想される。しかし、協働の推進など住民を主体とした地域づくりの重要性が一層増していく状況の中においては、積極的に取り組む必要があるのではないだろうか。

【参考】

地域担当職員制度の目的と担当職員の役割について、高崎経済大学の櫻井常也氏は以下のように整理している。

目 的	取り組むべき事柄	担当職員の役割
協働のまちづくり	・住民と行政の役割分担 ・行政施策の見直し	・施策や事業に関する情報提供 ・地域課題解決の手法について自助 ・共助・公序の整理を行う
住民主体の地域づくり	・住民主体の地域づくりへの転換 ・課題解決に取り組む力をつける ・自治組織運営の活性化	・地域づくりへの助言・後方支援 ・地域課題の抽出把握 ・地域計画の策定支援 ・事務的支援（視察手配、文書作成等） ・補助金・助成金の情報提供 ・会計処理など地域経営の指導助言
住民とのコミュニケーション	・住民と行政との信頼関係の構築 ・行政職員の地域理解 ・住民と行政との情報共有 ・地域リーダーの相談窓口の一本化 ・住民に関係する一般事務の円滑化	・住民ニーズの把握 ・定期の広報通送業務 ・区長文書の配達 ・行政と住民との連絡調整 ・住民要望を施策（担当課）に反映

出典：櫻井常也「地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題(1)-山形県内における地域担当職員制度の実態をもとに-」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）2009年7月号

③施設整備や活動場所の提供による支援

コミュニティ活動の拠点となる施設の整備や活動場所の提供は、1970年代の政府のコミュニティ政策を契機として、現在ごく一般的に行われている。

現地調査で訪問した北海道ニセコ町では、集落再編後のコミュニティを単位にコミュニティセンターを整備した。

また、鳥取県伯耆町では、公民館の提供のほか、特産品の開発を通じたソーシャルビジネスやコミュニティビジネスを支援するため、廃校を活用した施設の整備を進めた。

兵庫県多可町では、集会所の整備のほか、ソーシャルビジネスやコミュニティビジネスの基盤として、観光施設の指定管理者としてコミュニティの活動の場を提供している。

施設整備による支援は、今後、既存施設の老朽化や耐震問題等による改修や改築のほか、利用率の低迷など、財政事情ともあいまってそのあり方が大きな問題となるであろう。仮に自治体直営方式を廃止するのであれば、安全性の確保を図った上で、地域への還元等も検討すべきであろう。既に地域によっては、統廃合された公立学校の空き校舎をコミュニティ活動の拠点に再活用する事例も見られるなど、工夫が講じられている。こうした施設では、そのスペースを有効利用し、地域だけでなく都市との交流活動等でも実績を上げている。

■廃校舎の活用事例

●「太子おやき学校」茨城県太子町

旧槇野地小学校の校舎を古くからおやきを食べる風習にちなみ、平成8年の廃校後、おやきの研究施設、地域産業の活性化と体験交流施設として活用している。

●「豊橋市神田(しかだ)ふれあいセンター」愛知県設楽(したら)町

平成7年の廃校当時のまま、豊橋市内児童の屋外学習の場や地元の交流の場、地元高齢者の憩いの場として活用している。

●「森の巣箱」高知県津野町

床鍋集落(40戸、130人)にあった旧床鍋小学校の廃校舎を改修し、集落活動、交流活動の拠点施設として農村交流施設「森の巣箱」を平成15年4月にオープンした。

宿泊施設や集落コンビニ、集落居酒屋などを開設している。

(出所：「廃校活用事例集」まちむら交流機構ホームページ)

http://www.kouryu.or.jp/haiko/case/haikou_case_place.html

このように、施設整備のあり方については、コミュニティの再生を図る視点からもそのあり方を考える時期に来ていると言えよう。

(2) NPO 等中間支援組織との連携

コミュニティに対する NPO などいわゆる中間支援組織の活動は、都市や農山村を問わずめざましい活躍ぶりが目立つ。

NPO の活躍は、地域外部からの支援によるものと、地域内の活動が内発的に発展したものとは大きく分かれる。

① NPO の活動事例

現地調査やヒアリングを実施した、「市民セクターよこはま」と「地球緑化センター」を取り上げ、外部支援のあり方について検討してみたい。

◆ 認定特定非営利活動法人市民セクターよこはま

「市民セクターよこはま」は、巨大都市横浜市を活動拠点とし介護保険制度の発足を間近に控えた 1999 年 9 月に設立された。（2003 年：特定非営利法人、2012 年：認定特定非営利活動法人）

現在の業務内容は、横浜市市民活動支援センターの管理運営と地域福祉に関連する事業である。設立の経緯は在宅福祉の組織化にあり、地域との関わりを指向してきたと言えよう。

NPO の役割について担当者は次のように指摘している。

- ・ 自立した個人、支え合う地域、暮らしやすい社会が循環することを目指している。
- ・ 行政との協働では常に対等意識で接するようにしており、適度な距離感が大事。
- ・ 住民アンケートで望んでいることを聞いてみたら、NPO は近所の支え合いを補完している程度の機能しかないことが分かった。
- ・ NPO も地域と連携しないと面的な展開はできない。
- ・ 福祉とまちづくりは一体であり、今後の福祉政策は地域福祉だと思う。

市民セクターよこはまの強みは、活動に継続性が担保されていることにありと言えよう。その継続性は、メンバーどうしで理念や行動原理が共有されていることに起因している。しかもそれが深いレベルで共有され、意識的に確認作業がなされている様子がうかがえた。

市民セクターよこはまのような、先進的かつ継続性を持った取組には、学ぶべき点が多い。単に外形的に手法を模倣するのではなく、理念や行動原理の確認作業をしっかり行うといった、内発的な循環を促す仕掛けづくりが重要であると考えられる。

◆ 特定非営利活動法人地球緑化センター

地球緑化センターが実施している「緑のふるさと協力隊」事業は、1994 年に始まった。この事業は、自治体が受け入れ窓口となって、農山村での暮らしを指向する 18 歳から 40 歳未満の若者が集落内で約 1 年間暮らしながら、地域活動を行うというものである。

これまで、18年間で約560人の若者が派遣され、そのうち4割以上が地域に定住している。

- ・この事業の特徴は、

- (i)自治体を窓口にし、担当者との連携を常に図っていること、

- (ii)集落に住むことを重視し、コミュニティとの連携も図っていること、

- (iii)応募してくる若者と若者の受入を望む自治体やコミュニティとのマッチングを図っていること、

にある。

応募する若者は、当初から定住や就農を志向するものばかりではない。それにもかかわらず、毎年必ず4割近い若者が定住に至るのは、やはり農山村コミュニティの底力によるところが大きいといえる。実際、定住した若者たちに聞いてみると、「自分の居場所が見つかった」「都会よりも人が多いと感じた」「人生の手本になる人に出会った」など、農山村の人々の生き様や暮らしぶりに魅了されたことが、定住の要因につながったことがうかがえる。興味深いのは、こうした若者が、収入やインフラなど定住環境の整備状況を重視していないことである。

過疎に悩み続ける農山村の自治体にとって、インフラの整備はもちろん重要な課題であることは否定できない。しかし、農山村を志向する都市住民の中には、市場主義とは異なる価値を、そこに見出だそうとする動きがあることをしっかりと認識する必要がある。

②NPOとの連携について

2つの事例にみるようにNPOの活動は、行政関係者の目線ではなかなか見えずらい地域の課題や特徴を浮き彫りにしてくれることがある。

市民セクターよこはまや地球緑化センターは自治体との連携を通じた活動で実績を上げているが、それでも自治体職員とのつきあい方には、いまだにとまどいを覚えることもあると聞く。NPOは、そもそも特定の活動目的や明確な行動理念が活動の源泉であり、連携相手の自治体側が、十分にその活動内容や行動パターンを理解しておかないと、意思疎通もままならないということになる。

このことは、自治体担当職員が人事異動によって交代する際、特に問題になるという。

後任の担当者の性格や態度いかんによって、成果が大きく左右されることもあるようだ。目的を共有し成果を上げるため、互いの特質を十分理解した上で連携する必要がある。

NPOとの連携は、すでに多くの自治体が進める協働事業の中で、いまや不可欠と言えるほどに取り入れられている。ただし、このNPOとの連携が十分に効果を発揮しているかどうかについては、判然としない面もある。例えば、契約期間が短期であるため、NPOの事業計画や人材確保に支障を来したり、役割分担と責任の明確化、自治体側の体制が不十分であるなど、営利法人とは異なる組織形態であるNPOとの連携には、留意すべき点や克服すべき課題も未だ多いように思われる。

6. これからの町村自治とコミュニティを考える

これまで、コミュニティに関する様々な論点を検討してみたが、自治体（町村役場）と農山村コミュニティは、比較的近接した関係にある。役場職員も住民の一人としてコミュニティ活動を担っていることも多い。その意味では、農山村コミュニティのあり方を考えることは、そのまま地域の将来を展望することにも繋がると言えよう。

最後にこれまでの検討を踏まえ、農山村コミュニティと自治体のこれからのについて、いくつかの論点を提示したい。地域の態様は様々であり、こうあるべきだなどと言い切る材料もない。以下に掲げる内容が何らかの考えるヒントになれば幸いである。

(1) コミュニティの現状把握と将来シミュレーションの実施

まずは、地域の将来の姿を予想する必要があるのではないだろうか。

- ・世帯数や家族構成はどうなるのか。
- ・世帯数や人口の変化（減少）によって生じる問題は何か。新たな困り事はないか。
- ・会費収入の減少など、自治会の財政構造はどうなるか。
- ・人口の減少によって、学校や公共施設の統廃合など地域の風景、環境はどう変化するか。

といった点について、自治体とコミュニティが地区ごとに共同作業でシミュレーションすることは、意外に見落としがちな論点や課題の発見につながることもなるだろう。

(2) どのような地域をつくりたいのか ～ 青写真の構想

将来シミュレーションが明らかになった後、検討すべきことは、どのような地域をつくりたいのか、青写真を描いてみることだろう。

将来予測される状況を地域としてどう評価するのか。例えば、あの集落の消滅は受け入れがたいとして、回避策を検討するなど、できる限り具体的な目標を描いてみる。

なお、将来シミュレーションから青写真の構想に至るまでの具体的な手法としては、集落支援員制度が参考になるであろう。

（※集落委支援員制度：総務省が過疎対策や集落対策として提唱。地域の実情に詳しい関係者を集落支援員として置き、集落点検によって実情を把握し、課題や要望について話し合い、集落の維持や再生を図るもの。）

(3) コミュニティ政策の検証

現在実施しているコミュニティ政策や事業は、コミュニティからみてどのように評価されているのか、また、それは将来にわたり有効性を発揮しうるか、課題があるとすればそれは何か、さらにはどうやって解決すべきか、検証する必要があるだろう。自治体の思惑とコミュニティのニーズにズレが生じているかもしれない。

そのためには、自治体とコミュニティの役割を整理し、今後のあり方を探る必要

があるだろう。

(4) 自治体とコミュニティの切れ目のない連携の強化

コミュニティ（住民）との協働について、今後自治体側のニーズは一層高まることが予想される。その際、自治体とコミュニティとの連携のあり方を整理した上で施策を構想することが重要であろう。

とは言え、両者の連携のあり方について整理することは容易ではない。連携のあり方を考えるに際しては、まず、連携が可能と思われる事業について、双方の特性を踏まえた上で、事業内容の目的や性質、効果などを個別に検討する必要があるだろう。

ただし、効果の検討に際しては、財政効果のみを前面に押し出すと、行政サービスの切り捨て、ないしは下請けととられかねないことに十分留意が必要であろう。あくまでもコミュニティ（住民）の納得と合意が前提となる。

①連携を考える視点

(i) 自治体の業務とコミュニティ活動との対応関係の整理

自治体の実施している施策・事業とコミュニティの活動との対応関係を分類し整理してみる。

※次ページ「自治体業務とコミュニティ活動との対応関係の例」参照

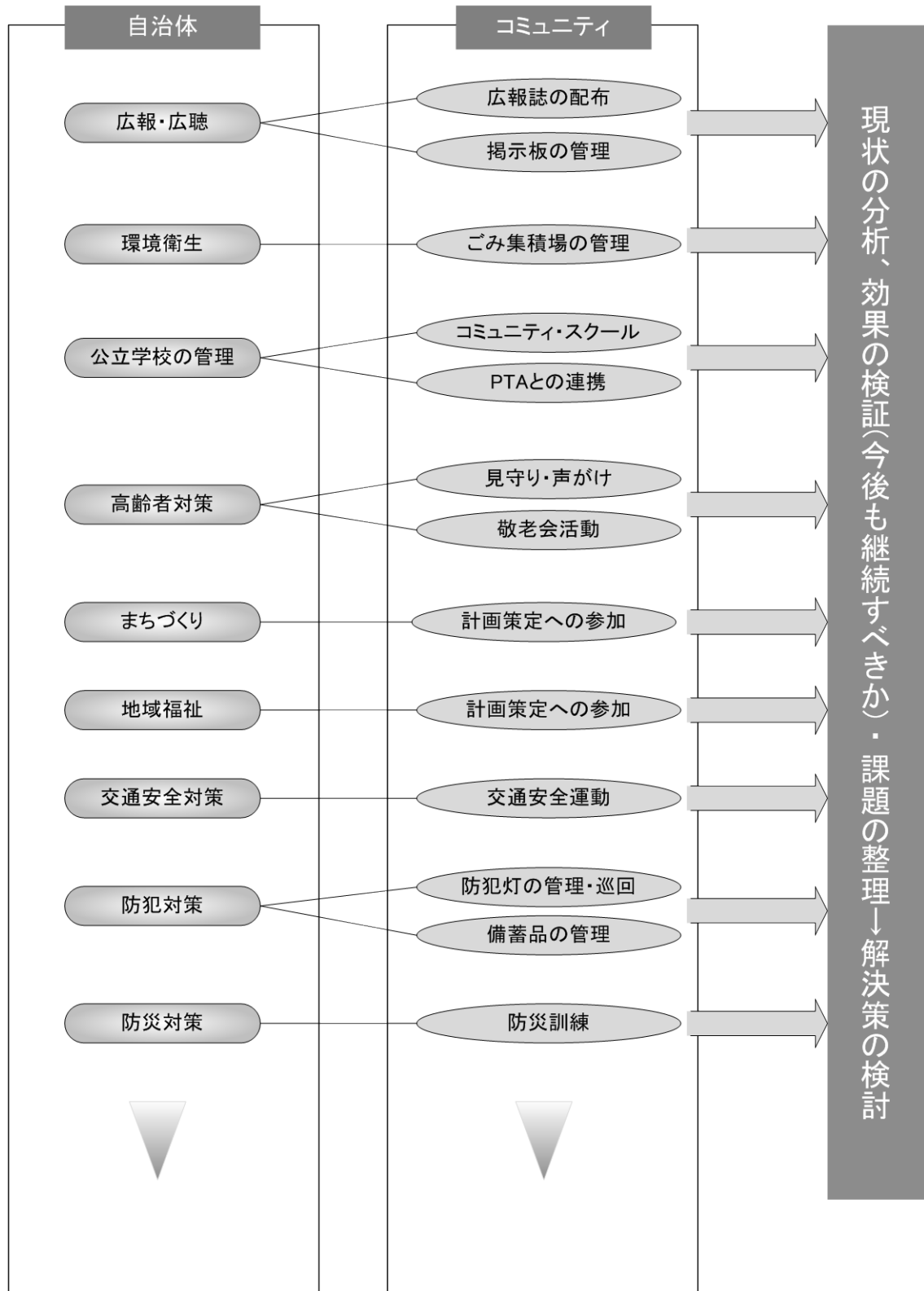
(ii) 整理した各項目の現状と課題の分析

- ・活動にマンネリ化や停滞はみられないか。
- ・活動実態は目的にかなったものになっているか。
- ・人員や担い手に不足はみられないか。
- ・今後とも維持すべきか。改善の余地はないか。

(iii) 解決策の検討

- ・コミュニティの活動内容の見直し
- ・役員等の選任方法の見直し
- ・参加しやすい雰囲気づくりの検討 等

<<自治体業務とコミュニティ活動との対応関係の例>>



②連携のあり方

自治体とコミュニティとの連携に関しては、両者が切れ目のない関係を築くことが重要になる。こうした関係は、自治体とコミュニティという二つの当事者の間だけで完結するものではなく、課題を共有する様々なアクターとの関わりを通じ、形成されることが多い点にも留意する必要がある。

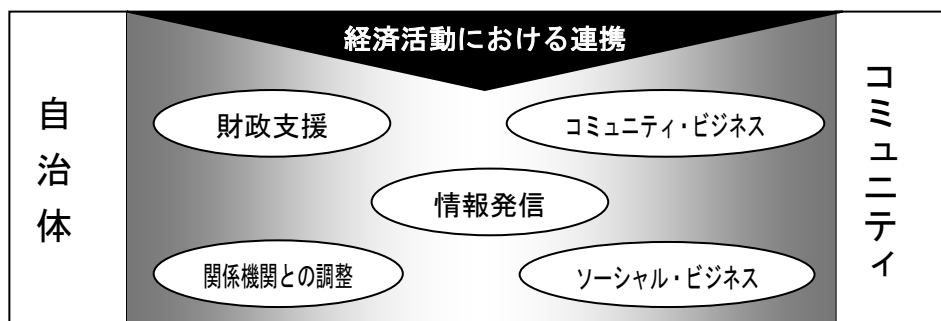
このような自治体とコミュニティの連携のあり方を考えるに当たり、今後、特に重要性を増すことになると思われる経済活動と福祉活動、防災活動を例に挙げてみたい。

【経済活動】

- ・経済活動は元来、私人どうしの自由な活動を原則とする領域であり、自治体が過度に干渉することは望ましいとは言えない。ただし現状では、市場社会の中で農山村のコミュニティが独自に市場を開拓し、販路を拡大することは困難である。
- ・このため、第3セクターなどを設立したり、地域ブランドの認証制度を導入するなど、近年積極的に関わる事例も増えている。

◇自治体とコミュニティの連携に関しては、比較的線引きが容易ではないと思われる。

【例】自治体は財政支援、情報発信やPR、関係機関との調整を担い、実施活動はコミュニティが担うなど。



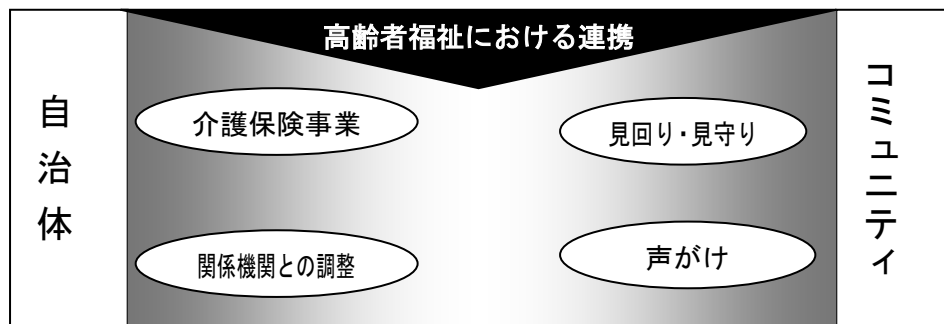
【福祉活動】

- ・福祉活動については、従来から自治体がすべてを担う考え方を見直し、自助や共助などの理念から住民やボランティア、NPOなどの参加を求める主張がある。
- ・介護保険や児童福祉など、法令との関連や近隣自治体との関係にも留意が必要となる。

◇連携に関しては、プライバシーや人権への配慮の度合いを基準に置くことなどが考えられる。

【例】

- ・高齢者福祉：自治体を中心としつつもコミュニティの役割も期待できる。



- ・児童虐待防止など：自治体等の関係機関とコミュニティとの連携が必要。ただし権力的な措置を要する場合は、自治体が行う。

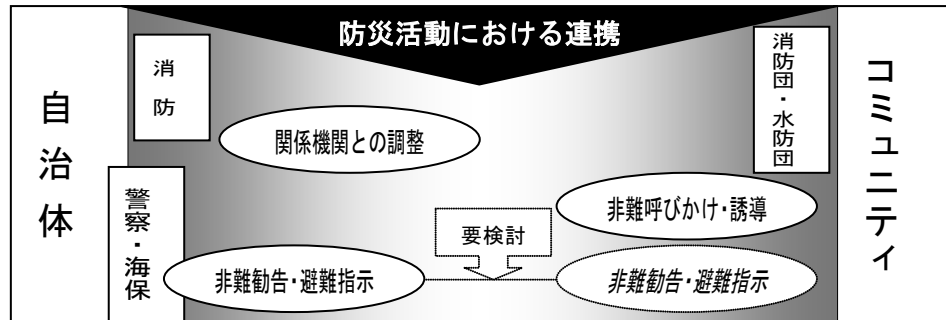


【災害発生時における防災活動】

- ・地震や豪雨等による被害を受けやすい農山村では、防災活動もまた重要な位置付けを占めることになるだろう。
 - ・津波や山崩れなど生命への危難が予想され急迫した状況にある際には、自治体からの指示を待っていては手遅れになることも予想される。
 - ・また、避難所生活を余儀なくされる場合に備え、コミュニティに一定の決定権を予め付与することも考えられる。
- ◇連携については、予想される緊急性や危難の度合いに応じた役割分担の検討が考えられる。

【例】

- ・災害対策基本法上の「避難勧告」や「避難指示」の発令権を一定条件のもとでコミュニティに移譲することはできないか。
- ・避難勧告や避難指示の発令者は市町村長、警察官、海上保安官とされているが、直接強制の効果までではない。
- ・このため、危難が急迫している場合等においては、コミュニティの代表者を発令者として位置づけること等を検討すべきではないか。



(5) 町村自治とコミュニティのあり方

自治体が、限られた資源の中で行政サービスを充足させるためには、これまで以上の創意と工夫が求められる。従前の事業を見直す動きは、行政評価制度や事業仕分けなど、すでに始まっている。これを単なるコストカットやサービス切り捨てに終わらせないためには、住民との対話と合意形成のプロセスが重要となる。その前提として徹底した情報の共有・公開が求められる。そのためには、条例や規則で定めを置くだけでなく、わかりやすい広報やアクセスしやすい広聴のあり方、さらには、職員どうしの連携も大切である。

この点、北海道ニセコ町は、町が保有する情報について、特に問題がなければ開示請求書類の作成を不要としており、また、役場内の会議も原則公開としている。また、長野県根羽村では、住民対応にあたって、担当職員が不在の場合でも他の職員が代替できるようになっている。

こうした、内にも外にもオープンな環境は、進取の気風を生みやすいと言えよう。

コミュニティとの近接性において、町村は都市とくらべ圧倒的に優位な立場にある。

町村では、町村長や職員が自ら地域に出かけていって、コミュニティや住民との対話を実施することは珍しいことではない。地域の実態に目をこらし、住民との直接対話を通じ、きめの細かいニーズを掴むことができるのは、町村ならではのと言える。

このような町村自治を一層充実させるためには、これまで以上に、コミュニティとの連携の強化が求められよう。例えば、地域担当職員制は最近多くの自治体導入を進めているが、地域の見守りやニーズの把握、自治体との連絡調整を図るだけでなく、自治体が抱える様々な課題について、ざっくばらんにコミュニティと一緒に協議できることがあっても良いのではないだろうか。コミュニティとの対話を深めることによって、既存の制度や仕組みを所与の前提としない、斬新なアイデアや提案が出てくることも期待される。

一方、農山漁村地域の多い町村は、市場原理や効率主義だけでは測り得ない価値を有している。内閣府が最近公表した調査によれば、「一定期間、緑豊かな農山村に滞在し、休暇を過ごしてみたいと思うか」との問いに対し、72.5%が「過ごしてみたい」と回答している（内閣府「森林と生活に関する世論調査」2011年12月調査）。それは、大都市部で高い傾向を示しており、都市住民が農山漁村の価値を十分認識していることを意味している。

町村主導で定住人口や農林漁業への就業者の増加を目指すことも重要だが、町村と

コミュニティが農山漁村の魅力をあらためて確認し、都市の人々と深く交流できるような仕組みを考えることも大切だろう。交流人口を増やすことがさらに農山漁村の価値を高め、それがコミュニティにとって新たなビジネスチャンスにつながることも期待できよう。

町村自治とコミュニティが力を発揮できる余地はまだ大いにある。

◆おわりに：検討チームの3年間を振り返って

検討チームの活動を振り返ってみて感じるのは、広域行政と地域の自治組織という一見関連性の希薄な二つの検討テーマが、市町村合併による自治体再編や人口減少社会への突入、そして東日本大震災後の町村自治のあり方を検討するにあたり、パラレルに捉えるべきものであるということである。

全国町村会は、平成の合併後、道州制の導入など新たな町村再編につながるような動きに反対してきた。それは、多様な自治体の存在こそが、個性ある暮らしぶりや、かけがえのない文化や伝統を守り抜き、我が国を豊かにすると確信しているからである。

政府は平成の合併の終結を宣言し、今後の自治行政は当面、現在の姿を前提として進められることになる。町村役場も、ようやく腰を落ち着けて今後の地域課題に取り組むことができるようになった。

広域行政については、近年、事務のさまざまな共同処理方式のなかでも、広域連合をめぐる話題がよく取り上げられるようになってきた。一部事務組合の弱点を補い、分権時代に即した民主的な仕組みとして登場した広域連合制度については、今後、改めて検証する場面が生じるかもしれない。同制度については、現在、国の出先機関改革との関連で府県レベルのそれが注目を浴びつつあるが、制度の原点に立ち返り、都道府県と市町村の適用レベルの区分けもきちんとした上で、そのあり方を検討すべきであろう。

一方、コミュニティを巡る問題は、間口が広く、奥行きのあるテーマであった。コミュニティ政策一つを取ってみても理屈や制度論だけで、すべての地域に適合するような最適な答えを見い出すことはできない。

本文でも取り上げたように、自治体とコミュニティとの協働の動きは、福祉活動などを中心に一層活発になることが予想される。

その際留意しなければならないことは、コミュニティの置かれた状況について、自分たちの自治体内の様子だけでなく、近隣はもとより、全国的な状況に関心を払うことだろう。自分たちの集落の状況は、全国的にみてどのような位置にあるのか。政府や都道府県に関心はどこにあるのか。また、先進的なNPOなど民間組織はどの地域に入って、どのような成果を挙げているのか。そうした情報は、町村ごとに有効なコミュニティ政策を立案する際に役立つであろう。

全国町村会がこのような情報の共有拠点や、意見交換の場を提供するプラットフォームとなる機能を持つことを検討してみる必要があるかもしれない。

20回以上にわたる研究者との議論は、緊張を強いられ自らの不勉強が身にしみることの方が多かったが、その成果は着実に蓄積されていると思う。

最後まで我々の議論に参加いただいた、有識者メンバー各位に心より御礼申し上げます。

全国町村会 広域行政と地域の自治組織に関する検討チーム
事務局メンバー一同

【資料編】

現地調査結果の概要

北 海 道 ニ セ コ 町

兵 庫 県 多 可 町

鳥 取 県 伯 耆 町

宮 崎 県 諸 塚 村

認定特定非営利活動法人「市民セクターよこはま」

北海道ニセコ町現地調査の概要

1. 調査日 平成23年2月1日(火)～3日(木)

2. 調査先 北海道ニセコ町

〒048-1595 北海道虻田郡ニセコ町字富士見 47 番地 TEL0136-44-2121

3. 調査員

- ①坂本 誠 農村工学研究所研究員
- ②横山 泉 広報部参事
- ③小野 文明 経済農林部参事



ニセコ町役場

4. 行 程

■2月1日(火)

【視察】①ニセコ町役場ファイリングシステム ②ニセコ町学習交流センター

■2月2日(水)

【ヒアリング】

午前 ①片山健也町長 ②北沢 剛副町長 ③茶谷久登企画課長 ほか

午後 ①工藤達人商工会長 ②松田裕子氏(元町議) ③川原与文氏(種苗会社)

④坪井 訓氏(Uターン者) ⑤稲見唯睦氏(緑のふるさと協力隊)

■2月3日(木)

【視察】①直売所、②リゾートホテル・観光地域、③堆肥センター

5. 調査の概要

◆ヒアリング・意見交換

●町役場関係者(3 時間)

- ①片山健也氏(ニセコ町長)
- ②北澤剛氏(副町長)22 年 11 月総務省より赴任
- ③茶谷久登氏(企画課長)
- ④山崎英文氏(企画課広報係)

●住民(3 時間)

- ①松田裕子氏

ニセコ町に移住し、ニセコ駅構内の飲食店を経営。



当時の議会が、逢坂町長(当時)の提出した ISO 導入議案を否決したのを機に、町議選に出馬。議員を2期8年務める。

現在は、綺羅街道(町のメインロード)の花壇整備、雑誌「バイウエイ後志」編集、加工研究サークルの世話など、ボランティア活動に取り組む。

②坪井 訓氏

定年を機にニセコ町にUターン。

あそぶっく理事

まちづくり委員会委員等を務める。

③川原与文氏

途中2年間を除き、約50年間ニセコで暮らす。

自称「在来種」。

まちづくり委員会のメンバーであり、町内の各種イベントの仕掛け人。



④工藤達人氏

30年前にニセコに移住し、ペンションを経営。

ニセコをオールシーズン型の観光地にすべく汗をかく。

3年前にペンション経営から手を引き、二地域居住を支援する「二世古楽座」を設立。

商工会長に就任。

⑤稲見唯睦氏

昨年4月、緑のふるさと協力隊員としてニセコへ。

来年度からは、任期付職員としてニセコ町役場に勤める予定。

【調査結果】

1. 徹底した「住民自治」

◎背景

元町長逢坂誠二氏は、綺羅街道整備事業(道路拡幅を通じた中心市街地再開発事業)の担当時、竹下内閣のふるさと創生事業を通じて、「意思決定のプロセス」を問題として認識、開眼したとのこと。

町長就任後、徹底して「意思決定のプロセス」の透明性の確保を追求した。

◎2大原則

①情報共有

- ・ファイリングシステム
- ・文書の私物化を排す
- ・役場内の会議はすべて公開
- ・町長「民主主義は納得のプロセスである。プロセスを徹底して公開することが大事」。

②住民参加

- ・予算説明書

中学生にも分かる表記で予算説明書(事業別予算)を作成。町民に配布。

- ・計画白紙段階からの住民参画

- ・まちづくりサポート事業

事業申請した町内各団体に、最大 21 万円を補助。

住民公募による「まちづくり委員会」が申請内容を審査し、町長に答申。

2. 住民自治の「制度化」

- ・町長が変わったら、これまでの住民自治はどうなるのかという、町民からの不安。

- 条例化(情報公開条例・まちづくり基本条例)

- ・逢坂町長退任後、逢坂町政に批判的な町長が就任したが、職員が条例をタテに逢坂町政時代の住民自治制度の継承を迫り、結果、上述の住民自治制度が大きく揺らぐことはなかった。

3. コミュニティ

- ・自治会を76→7に大きく再編したが、旧自治会の単位は「班」として残している。

- ・自治会は、広報・行政文書の配布、ゴミ集積所の管理、児童公園の管理を行う。

- ・小学校との連携(地区PTAを設置)、生涯学習活動に熱心な自治会もある。

4. 広域行政や小規模自治体についての考え（町長）

①広域行政について

- ・自治体はもっと多様であるべき。その1形態として広域連合があるのではないかな。

- ・合併をして、合併後の市町村の内部に自治組織を設置するのと、広域連合を設置・機能強化を図るのと、さほど効果はかわらないのではないかな。

- ・問題は、広域連合に財政の自主権(課税権)がないこと。



②小規模自治体について

- ・小規模自治体は顔が見えすぎるため、身内意識による政治的判断が行われやすい。

- ・「公共」には、住民どうしの距離感が必要ではないかな。

◆視察

【2月1日】

①ファイリングシステム

「30 秒で書類が出てくる」というのは本当であった。作成される全ての書類は、紙ファイルに収納(穴綴じはしない)され、パソコンで分類、ラベルシールを出力、キャビネットに保管というプロセスで統一。

担当課で作成、保管された書類は、他の課の職員も断ることなく自由に取り出すことができ

る。作成文書は共有物という理念の徹底が見られる。

また、情報公開も決裁文書の公開可否欄の記入状況で判断され、閲覧者から要求があれば、その場で開示するとのこと。



ファイルとキャビネット。上二段が今年度分、下一段に昨年度分を収納。デスク上はパソコンのみ。

②学習交流センター「あそぶつく」



都市から移住してきた母親達のグループが、子どもが本に触れる機会を求め図書室の設置を要望。平成14年に建てられたもの。母親たちのグループは NPO となり、指定管理を受け施設の運営にあたっている。

子ども達は毎週木曜日に開かれる読み聞かせの日に大勢集まるという。ボランティアならではの熱意と工夫に満ちた様々な取組が行われている。

【2月2日】

視察の案内役は、商工観光課職員のポール・ハガート氏。ニュージーランド出身で来日経験が長く、ニセコに来て4年になるとのこと。氏によれば、ニセコ町の外国人観光客もここ4年ほどの間に急激に増加しているとのこと。



③直売所・

ニセコビュープラザ

60名ほどの契約農家が出店。生産グループなどコミュニティによる経済活動の実態はみられなかった。夏の観光シーズンは駐車待ちの渋滞が発生するほど賑わうとのこと。

米、野菜、果物、加工品に至るまで、数え切れないほどの種類の品々が並んでいた。



④リゾートホテル

西武グループ(プリンスホテル)の撤退後、海外資本の高級ホテルが進出。「グリーンリーフニセコビレッジ」(マレーシア資本)「ヒルトン・ニセコビレッジ」は町内最高ランクのホテル。チャイニーズ・ニューイヤーの休暇で来日した中国人やオーストラリアやニュージーランドからの外国人観光客で賑わう。日本人はごくわずかという印象だった。



⑤堆肥センター

町内から畜ふんや生ゴミ・下水汚泥の一部が持ち込まれる。指定管理を受けた「ようてい農業協同組合」が管理運営している。



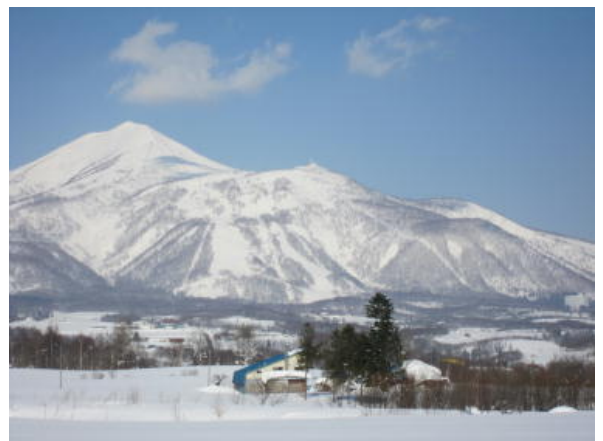
5. ニセコ町まちづくりの評価と課題

①住民自治について

- ・「住民自治」の追求・制度化は、逢坂町政の成果といえる
- ・「住民自治」の考え方について、職員には十分浸透していると思われる。
- ・まちづくり基本条例を自治体の「憲法」と位置づけていること、すなわち公権力に対する制限規範であるという意義を認識していることは、大いに評価できる。
- ・ただし、「住民自治」における住民の果たすべき役割が、町民の間にどの程度浸透しているのか。今回の調査では明らかになっていない。

②コミュニティについて

- ・地縁型のコミュニティ活動は、全般的に見て、さほど活発ではないようであった。
- ・テーマ型のコミュニティは、「あそぶつく」を結節点とした学習グループは盛んだが、コミュニティビジネス的な活動は特に見られなかった。
- ・今回接した住民の方々から得た心証としては、住民の地域に対する強い土着性は感じられず、むしろ移住してきた住民(人口の4割程度)の方



がまちづくり等に対しては積極的なように見受けられた。

③課題

- ・住民自治のシステムは、非常に強固なものができあがったが、片山町長が掲げる「モノとヒトが地域の中に循環していく町づくり」を、その土台(システム)にどう載せるか。
- ・医療体制は脆弱なままである。隣接する倶知安町の総合病院も、地域の中核的な病院としては機能していない様子であった。このため、小樽市内、札幌市内まで通院する住民も存在するとのこと。
- ・観光資源に恵まれているため、夏場のアウトドア、冬のスキーといった体験型ツーリズムは相当程度成熟している印象を受けた。その一方で、定住対策にはあまり積極性は感じられず、実際に住居の整備は進んでいないとのことであった。
- ・急増する外国人観光客についても、ホテルなど宿舎の整備は進んでいるようであるが、定住した外国人と住民との交流などは、課題として残されていると言える。

この点については、視察の案内をしてもらったポール・ハガート氏の役割に期待が寄せられているようであった。

(了)

兵庫県多可町現地調査の概要

1. 調査日 平成23年2月8日(火)～9日(木)

2. 調査先 兵庫県多可町

人口 23,825 世帯数 7,375 高齢者率 28.0 面積 185.15km²

3. 調査員

- ①坂本 誠 農村工学研究所研究員
- ②横山 泉 広報部参事
- ③佐川 浩幸 総務部参事
- ④小野 文明 経済農林部参事

<オブザーブ参加>

兵庫県町村会 基盤事務局長
岩見総務課長



4. 行 程

■2月8日(火)

【1】14:00～14:30 説明 合併新町:多可町の概要(戸田町長)

【2】14:30～15:30 視察/ヒアリング

「ラベンダーパーク多可」(加美区山口・轟集落)

＝理事長等との意見交換＝

【3】15:45～17:15 視察/ヒアリング

「箸荷の村づくり」(加美区箸荷集落)

＝集落・村協役員等との意見交換＝

■2月9日(水)

【4】8:30～10:30 戸田町長・町幹部との意見交換

【5】10:45～12:00 視察/ヒアリング③

「坂本営農組合の取り組み」(中区坂本集落)

＝集落・組合役員等との意見交換＝

【6】12:15～13:30 視察/ヒアリング④

「マイスター工房八千代」(八千代区中村地区)

＝施設長との意見交換＝

◎13:50～14:20 総括会議 (八千代地域局)

5. 調査の概要

(1) 戸田町長の話（町の概要説明）

○時代の流れについて

- ・管理、依存のタテ型社会から、自立(自律)・連帯のヨコ型社会へと価値観が変化。
- ・地域づくりの方向性→「あれも、これも」から、「あれか、これか」という知恵と競争の時代へ。

○まちづくりとは、

- ①弱者の目線で見直す ②量より質重視の施策 ③地域の魅力の再発見
- ④歴史・文化を地域づくりに活かす ということ。

○役場の役割＝行政経営の方向性を示すこと

- ①効率の良い役場
- ②成果を出す役場
- ③説明責任を果たす役場

○首長の役割＝選挙マニフェストの実現を図ること

- ・毎年役場の通信簿を住民に対し実施、マニフェストとのギャップを分析。

○広域的な行政課題は、西脇市との定住自立圏構想で協議する

- ・具体的な内容は今後の協議による。

○合併(3町)から5年が経過

- ・当面の課題は、①心の合併の推進、②安全、安心の具現化、③地域資源の連環。



(2) ラベンダーパーク多可（施設関係者、自治会長との意見交換）

<出席者>

- | | |
|----------------|--------|
| ①NPO法人北播磨ラベンダー | 藤原博喜 氏 |
| ②山口ラベンダー友の会 | 内藤博行 氏 |
| ③山口区長 | 内藤成樹 氏 |
| ④轟区長 | 丸山幸夫 氏 |
| ⑤轟ラベンダー委員会 | 藤原 衛 氏 |

○「ラベンダーパーク多可」は、加美区(旧加美町)轟(とどろき)集落に、敷地面積5haの規模で2008年にオープンした観光施設。

○運営は、施設がまたがる轟集落と山口集落の住民によって組織されたNPOが指定管理者となって担っている。

- ・各地区でラベンダーふれあい交流会を結成し、ボランティアで施設の管理(苗の植栽、地ごしらえなど)。
- ・高齢者が多く、若年層の参加は少ない。

○通年で楽しめる施設にすることが課題。(ラベンダーの開花期は短期間)



(3) 「箸荷（はせがい）の村づくり」（加美区箸荷集落）

<出席者>

- | | |
|------------|---------|
| ①箸荷区長 | 板場利夫 氏 |
| ②副区長 | 今中規夫 氏 |
| ③理 事 | 安藤政敏 氏 |
| ④老人クラブ会長 | 今中正明 氏 |
| ⑤婦人会副班長 | 今中由起子 氏 |
| ⑥むら芝居保存会会長 | 安藤 茂 氏 |
| ⑦紅茶の会会長 | 今中照子 氏 |



○伊勢講と年代別の親睦会

- ・隣保ごとに「伊勢講」を行っている。（現在では親睦旅行）
- ・各年代ごとに親睦会があり、タテヨコのつながりで親睦をはかっている。

○むら芝居の復活

- ・平成 5 年、15 年ぶりに消防団により復活。保存会を立ち上げ毎年秋祭りの際にむら芝居を上演している。

○集落新聞「箸荷だいすき」の発行

- ・年 4 回発行。地域内外に情報を発信。

○「景観むらづくり」景観形成住民協定

- ・平成 12 年 12 月に建物の建築・改造に際し、農村景観に配慮した構造・色・形とすることを申し合わせ。

○箸荷紅茶の会の結成

- ・平成 14 年 4 月に女性 30 人で発足。地区内の茶葉を利用して紅茶を商品化。
- 平成 15 年には紅茶うどんを、21 年には紅茶焼酎を開発。

- 集落の取り組みは、兵庫県や総務省などの表彰を受けている。

(4) 戸田町長・町幹部との意見交換

<出席者>

- | | |
|------------|---------|
| ①町長 | 戸田善規 氏 |
| ②副町長 | 工古田隆夫 氏 |
| ③官房長 | 内橋志郎 氏 |
| ④防災監 | 有田繁夫 氏 |
| ⑤技監 | 上田浩嗣 氏 |
| ⑥総務課長 | 神田昌和 氏 |
| ⑦経営企画課長 | 小野博史 氏 |
| ⑧産業振興課長 | 廣畑雅弘 氏 |
| ⑨産業振興課課長補佐 | |
| | 今中孝介 氏 |



○市町村合併の評価について

・合併から5年が経った。3町の合併だったが、一体感の醸成にもっとも力を入れた。
・3町とも個性が非常に強い。それぞれの個性を活かしつつも一体感をどう作るかという課題は今も続いている。

・例えば、文化施設などは合併により利用者の範囲が広がり住民にも好評のようである。

○合併特例債について

・合併特例債については、発行可能額の7割程度を予定していた。
・情報化への対応は一番の課題として取り組んだ。旧加美町のケーブルテレビを他の2町にも拡大する必要があった。
・これに合併特例債を充てる予定だった。しかし、公設民営による整備が可能となり、経費を大幅に節約できた。
・その余った分を学校の耐震化に回すことにした。

○合併後の課題について

・旧町意識の払拭が課題。このため、老朽化した旧庁舎を取り壊したり、「心の合併を推進する事業」として、情報化やコミュニティバスの運行を実施している。
・また、公共施設等の重複も課題であり、特に地域活性化関連の施設の統廃合に向け、あり方を検証する委員会を設置し検討に着手した。

○住民満足度調査について

・満18歳以上の住民1200名を無作為に抽出し昨年実施した。
・満足度は、5段階評価で3.22となり、初回の予想としては良い評価だと受け止めている。
・現在、2回目の調査を実施中であるが、四捨五入で4となるようまちづくりに努めたい。

(5) 「坂本営農組合の取り組み」(中区坂本集落)

<出席者>

- ①坂本区長 定本 清 氏
- ②坂本営農組合 浅田利弘 氏
- ③坂本営農組合理事 福本嘉彰 氏
- ④産業振興課副課長 三村有司 氏



○同地区は酒米「山田錦」発祥の地として有名。

○平成15年に農事組合法人として設立。

・地区内過半数にあたる農業者21名が組合員。

(坂本集落は45世帯、41人が農地を所有)

○水田総面積 12.5ha

・内訳 水稻山田錦:8ha、黒大豆:3.5ha、その他:1ha(野菜、うるち米)

○総売上 約1,850万円

・内訳 山田錦:1200万円、黒大豆:450万円、山田錦うどん:200万円

○山田錦は、全量が金沢市の蔵元(株)福光屋の納入される。

・同社との付き合いは昭和35年から続いている。

・近年、有機栽培への志向が強く、また減農薬や無化学肥料による栽培を行っている。しかし、これらの栽培は非常に手間がかかる。

○平成15年ごろより、二次製品として、山田錦うどんや黒大豆味噌を開発。

・これらの製品は、国産原料にこだわり高品質、高付加価値な特産品となっている。

・ただし、黒大豆味噌については、生産量が少なく組合内で自己消費している。

○課題

・農業従事者は、高齢者がほとんど。農業だけでは生計を維持できないことから若年層の専従は難しい。

(6) 「マイスター工房八千代」 (八千代区中村地区)

<出席者>

○施設長 藤原たか子 氏



○保育園と農協店舗の跡地利用し、女性・高齢者等活動促進施設として平成13年に開設。

・加工部門と販売・食堂部門に分かれる。

・惣菜や菓子、味噌、弁当などを販売。

○業績等

・年間売り上げ1億8千万円。

・節分の日には1日9000本も巻くという巻き寿司が一番の人気メニューとなっている。(毎日9:30のオープン前に行列ができる)

○運営

・営業は週4日。

・従業者は29名。全員女性で、地域内外から通う。

・家事に配慮したシフト制をとっているが、出勤状況に濃淡が生じた場合などは藤原氏がカバーすることもある。

・藤原施設長が病気療養中の1ヶ月間で700万円の売り上げダウンとなる。

・藤原氏がいなくても運営できる体制づくりが課題。



6. 総括と今後の課題

(1) 2007年11月の合併から5年を経て、職員間の垣根は殆どみられない様子。

(2) 戸田町長が最も意識しているのは、地域間、住民どうしの一体感の醸成のようであった。役場の機構改革や情報化への取組なども、行政サービスの平準化に主眼が置かれている。

(3) 一方コミュニティについては、各地区の取組に個性や温度差が感じられ、多可町全体を包摂するような、コミュニティ政策の展開は今後の課題である。

(4) しかし、見方を変えれば、①中山間地域農業の盛んな加美区、②都市的形態ないしは気質

を持つ住民が暮らす中区、③牧歌的な雰囲気の漂う八千代区は、それぞれが個性を放ち、その特性を維持していると言える。

- (5) その意味では、行政が無理矢理に旧町意識の払拭を進める必要性はないようにも感じた。町長は旧町の名称を引き継いだ地域自治区を廃止したいとの意向であるが、それによって、各地域の個性や愛着心が薄れていくことのないよう配慮が求められるのではないかと。
- (6) 市町村合併については、概して批判的、消極的な評価が多い中で、多可町は2万3千人という比較的小規模な合併に留まったことから、周辺化が著しく進行しているといった状況にはないようである。
- (7) この点については、戸田町長も「3町合併でちょうど良かった」と述懐しており、規模拡大や市への「昇格」は視野になかったという。
- (8) むしろ、合併を契機に役場の機構を見直しスポークスマンとして官房長なる職種を設置すること、住民満足度調査に基づく「役場の通信簿」を公表するなど、「経営」を意識した自治体運営が始まっていることに注目すべきであろう。
(例えば、多可町に関する時事通信の配信記事数は、スポークスマン設置の2010年度以降、2012年8月までで約40本。プレスリリースや定例会見実施の効果が考えられる。)
- (9) こうした背景には、多可町という新しい町名を内外に向け発信、浸透させる狙いが窺える。合併を一つのバネとして一体感の醸成と知名度の向上策を戦略的に実行しているといえる。
- (10) このような取組が、住民にどれほど理解され、支持を得るのか、住民満足度調査による定性的なフォローは重要である。
- (11) この満足度調査は、意識調査であることから、今後、総合計画や基本計画や各政策の行政評価との整合を図ることが重要であろう。
- (12) 各地区のユニークな取組を全町で共有し、それぞれのコミュニティの力を引き出し、住民同士の結合力を高めるような仕掛け作りが必要であると感じた。
・例えば、情報ネットワークによる紹介はもちろんのこと、各地域(集落)の悩みをみんなで話しあい解決策を探るようなシンポジウムやワークショップの定期的な開催など。

(了)

鳥取県伯耆町現地調査の概要

1. 調査日

平成23年3月10日(木)～11日(金)

2. 場 所

鳥取県伯耆町役場、二部地区公民館、福岡集落

3. 調査目的

伯耆町二部地区活性化推進機構の先進的なコミュニティビジネスへの取り組みを調査するとともに、二部地区集落に配置されている地域担当職員の現状と課題を探る。

4. 調査員

- ①小原隆治 早稲田大学政治経済学部教授
- ②坂本 誠 農村工学研究所研究員
- ③佐川浩幸 総務部参事
- ④市川裕之 自動車事業課参事
- ⑤片岡志穂 行政部主査

5. 調査行程

■3月10日(木) ◎ヒアリング・視察

- ①14:00～14:10 役場視察
- ②14:30～17:30 二部地区活性化推進機構

■3月11日(金) ◎ 午前 ヒアリング・視察

- ①(株)上代
- ②役場関係者へのヒアリング

6. 伯耆町概要

(1)伯耆町の概要

・鳥取県伯耆町

鳥取県西部に位置する西伯郡岸本町と日野郡溝口町が平成17年1月1日に合併して誕生、県庁所在地の鳥取市から約100km、県西部の中心都市である米子市から約8km の距離にあ



る。大山隠岐国立公園の秀峰大山の西側に位置し、東に大山町及び江府町、西に南部町、南に日野町、北に米子市及び大山町にそれぞれ隣接している。

・地域特性

大山の麓にあり、平成の名水百選に指定された「地蔵滝の泉」に代表される自然環境に恵まれた町。

・人口

11, 827人(住民基本台帳(平成22年3月31日現在)による)

・面 積

139. 45平方km

・世帯数

3, 749

・高齢者人口(高齢化率)

3, 627人(30. 67%)

7. 調査概要

(1) 二部地区活性化推進機構

面談者

二部地区活性化推進機構	会 長	田邊公教 氏
〃	前会 長	住田 泰 氏
〃	事務局長	石田励次 氏
町づくり推進室	主 幹	片平道也 氏

① 二部地区活性化推進機構の概要

設立の目的→かつては行政、経済の中心地としてにぎわっていたが、鉄道等の路線から外れたこと等により衰退。昔の二部地区に戻りたいという思いから住民等により自主的に設立。

・平成11年4月に設立

・事務局は公民館に設置。

・総戸数407戸、総人口1, 250人、高齢化率39. 2%。

・会費は1戸あたり500円、会員369世帯。

・福祉ボランティア、健康スポーツ、住みよい環境、ファンクラブ、産業振興等の7つの部会を設け地域活性化の活動を展開。

産業振興部会は、住民が収穫した山菜などをJA等食品会社に出荷している。



また、地元産品を活用した新商品の開発を行っている。

ファンクラブ部会では毎年2回、二部地区出身者に地域の特産品を詰め込んだ「ふるさと小包」を送付→住民アンケートの結果、農業収入の向上などの意見が多数あったことを受け実施。

- ・二部地区活性化推進機構、地方卸売市場東亜青果(株)、町、県、の4者で「とっとり共生の里づくり」を創設。

食べるだけだった農産物を東亜青果等を通じて販売するとともに、農村と民間の技術力、流通や販売力により地域の活性化を目指す。

- ・福岡地区で(株)上代を設立(社長は前伯耆町長)どぶろく製造および販売を行っている。(県内初のどぶろく特区)

- ・同社により農家食堂「かあちゃんそば」を開業→60歳～70歳の女性

- ・小学校分校を改修し、農家レストランをオープンする。

- ・二部公民館に町職員を配置(地域担当者制度)

- ・集落再編を行っている(三地区29集落→16集落)

②課題等

- ・農産物の流通ルートの見直しや販路拡大

- ・女性の地域活動への参加



(2)株式会社 上代(福岡地区)

面談者

代表取締役 住 田 圭 成 氏

①株式会社 上代概要

- ・福岡区は67世帯180人余りが暮らす中山間地域、高齢化率47%

- ・少子高齢化、集落維持と地域活性化を目指して、5つの集落の再編を行い平成21年1月、福岡区が誕生した。

・地域活性化プロジェクト事業

平成17年、有志のグループ「源流米で酒を造る会」が酒米を栽培し、米子市内の酒造会社が酒を造るという交流を行っていたが、平成21年に廃業→住民の酒造りに対する特別な思いから、区、町、県の協議により、どぶろく醸造により地域活性化をはかる提案がだされた。

→プロジェクト事業の取り組みがスタート。

- ・住民9名により(株)上代を設立。

- ・どぶろく特区取得へ条件として、自らが生産した米を使用すること、農家民宿、農家レストランを営業するなどの条件があった。

- ・そば店を開きたいというグループがあった



ことから農家食堂「かあちゃんそば」をオープンした。

・どぶろく特区認定にあたっての認定申請、酒類醸造免許申請、補助金等の申請は町の支援によるもの。

・平成21年7月どぶろく特区が認定された。

・醸造場の建設場所は住民の愛着が深い小学校分校に決定。

・事業の成果

「どぶろく」、「かあちゃんそば」の取り組みにより高齢者の雇用が創出されている。また、どぶろく醸造事務所が福岡分校にあることから住民が気軽に訪れることのできる交流の場としても役割を果たしている。



福岡分校

②課題等

・従業員の増員と後継者育成

・営業日の拡大

・販路拡大

(3) 地域担当職員制度について

面談者

町づくり推進室 野坂幸二 氏

〃 片平道也 氏(二部地区地域担当者制度)

〃 大橋 氏(日光地区地域担当者制度)

①地域担当者職員制度概要

平成20年度から二部地区、日光地区に地域担当者職員(町職員)を配置。

地域協議会の支援を行い、地域の活性化をはかる。

職員は両公民館に常駐している。

平成17年の合併以降にスタート

●協議会名:二部地区活性化推進機構

二部地区総戸数407戸、総人口1,250、高齢化率39.2%

●協議会名:日光地区協議会

日光地区総戸数192世帯、総人口582、高齢化率43%

主な業務

・イベントの進め方などアドバイス(運動会、盆踊り)

・業務要領などなし、地域のためになるのであれば何でも行う。

・各班(旧集落)の調整。

・公民館に座っているだけでなく、各集落を回り人材を発掘。



・頼まれれば何でもこなす。(害虫駆除)

・伯耆町まちづくり塾

町が直接支援するわけではなく、塾参加者が自ら事業を考える。

(i)地域担当職員がアドバイス、(ii)一度目の会合お茶代として2万円を補助、(iii)イベントに対して10万円補助金をだす→2回目以降は自力でイベントの継続をしてもらう。

・地域の人に役割を与える。

・週に一度、町づくり推進室および地域担当者職員で報告会を行う。

各種問題点、イベントの進捗、意見交換。

②課題

・明確な業務内容が決まっていない(業務要綱等なし)

・自立したのであれば制度の縮小等検討するべきではないか。

・直接的な支援は住民の自立を低下させるのではないか。

・各部署へのフィードバックが行われていない。

(4)集落再編について

●集落再編

平成20年～三部二区、福岡、二部 29集落→16集落に再編した。

●目的

相互扶助機能の強化、役員の負担の軽減、行政効率の向上

・役場からお願いしている役員の負担軽減(毎年役員をやらなければならない集落が存在する)

・集落と行政の窓口を1本化することにより行政効率をあげる。

・新集落で区長、副会長、会計など集落の役員は全域で適任者を推薦。

・役員任期を2年(再編前の集落は1年)とし、行政とのパイプ役としてスキルアップをはかる。

・集落という形でないと補助金につかない。

・再編にあたっての、各集落の財産は従来通りとした。

●課題

・行政効率の向上や経済性の観点から、行政の押し付けになっていないか。

宮崎県諸塚村現地調査の概要

1. 調査日 平成23年2月22日(火)～23日(水)

2. 調査先 宮崎県諸塚村

〒883-1392 宮崎県東臼杵郡諸塚村大字家代 2683

3. 調査員

- ①島田 恵司 大東文化大学
- ②沼尾 波子 日本大学
- ③坂本 誠 農村工学研究所研究員
- ④小野 文明 経済農林部参事
- ⑤黒田 治臣 財政部副参事



川岸付近の傾斜地にある村役場

4. 行 程

■2月22日(火)

14:00～14:20 成崎村長・西川副村長との意見交換

14:30～17:00 役場関係者・住民との意見交換

■2月23(水)

9:00～11:30 視察(林道開設状況、森林整備現場)

11:30～12:00 役場関係者へのヒアリング

5. 調査の概要

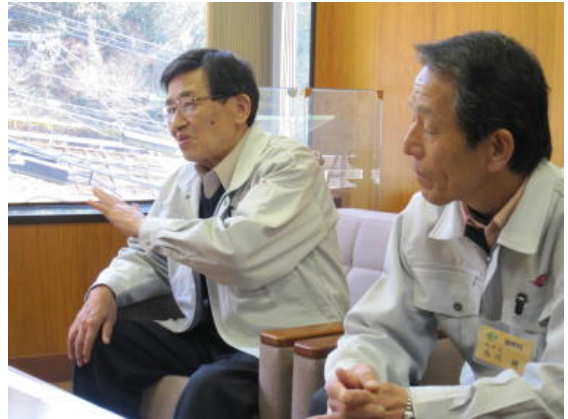
◆ヒアリング

<面談者>

- ①村長 成崎孝孜 氏
- ②副村長 西川 健 氏
- ③企画課長 矢房孝広 氏
- ④産業課長 甲斐光徳 氏
- ⑤産業課主任主事 寺原史紀 氏
- ⑥(財)ウッドピア諸塚事務局長 岩本裕貴 氏
- ⑦自治公民館連合協議会会長 山本 氏
- ⑧諸塚村観光協会事業主任 田邊 薫 氏
- ⑨(財)ウッドピア諸塚 木村陽之介 氏
- ⑩緑のふるさと協力隊隊員 夏目涼太 氏

(1) 村の概要

- ・面積187平方キロメートル(森林率95%。急峻な地形で平地はわずか。)
- ・人口2,001人
- ・産業別人口比【一次:38% 二次:20% 三次:42.3%】



成崎村長(左)と西川副村長

(2) 自治公民館制度について

- ・83の集落が村内に散在。16の公民館を運営。集落の世帯数は数戸から30戸くらい。
- ・1988年の第27回農林水産祭で村自治公民館連絡協議会が天皇杯を受賞
- ・戦後いち早く人づくりに着手。GHQと直接交渉し、独自の自治公民館を創設。村民総参加のむらづくりを開始。
- ・敗戦後、自治組織の解体→昭和22年11月諸塚村公民館建設。文部省方針の公民館活動を試みる。しかし、集落が点在する諸塚村ではうまくいかず。
- ・公民館活動において、各部会が結成されたこととする。再度県に申し入れ、GHQにかけ合って昭和23年12月に許可が下りる。
- ・公民館を活動の拠点として壮年・婦人・青年部会等が結成され、社会教育活動・地域活動に取り組む。
- ・昭和57年から、現行の自治公民館連絡協議会とその傘下の16の公民館組織に再編。
- ・年に一度は地区公民館ごとに村政座談会を開催。



- ・すべての村民は各公民館の部会に所属(公民館加入率100%)。
- ・実行組合は＝公民館の役員会で決まったことを実行する実行部隊(だいたい各集落ごと)。

・公民館活動の具体的成果例

→村税の納税60年間連続完納(H21年度)、高い投票率。

→村民が道路を維持管理(幹線道路は村や県が維持)。年に1回(8月上旬頃。草刈り等は年に2～3回。)

村内一斉道路清掃の日を設ける。作業道・生活道の整備など(生コン舗装)は村民が自ら行うケースが多い。さらには、水道の管理もやっている。(水源地管理が主体)

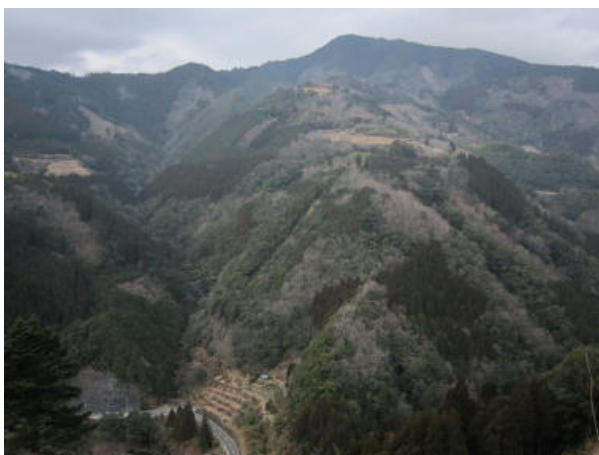
- ・高齢化率は36.8%(平成22年10月1日現在)
- ・村民の暮らしの多様化→自治公民館活動にも困難
- ・公民館の統合はまだ実施されていない。

(・資料の最後から2ページ目に「公民館活動の流れ」として自治公民館関係の会議の流れが掲載されている)

・成人式は1月3日に開催→昭和23年7月に初開催。当時は男子20歳・女子18歳を対象に1週間泊まり込みで開催。

(3) 産業振興について

- ・一次産業の比率が38%と高い(県内トップクラス)
- ・林業を主体とした産業振興をはかるため、自治公民館産業部を中心に4大作目「木材・椎茸・畜産・茶」を定める。また、道路の整備に力を入れる。→路網密度 100m/ha は、国内最高レベル。(国内平均 17m/ha)
- ・三セクである財団法人ウッドピア諸塚も森林整備を実施。村内外の雇用の場となっている。森林作業班の平均年齢は33歳と非常に若い。
- ・またウッドピアの購買部門(販売所)では、自治公民館活動の一環と言える婦人による加工グループの生産品も販売。



6. 総括と今後の課題

■村の概要について

- (1) 広大な自然環境を約1800人の人口で支えているという重みをどのように社会に伝えるか。
- (2) 高い林内路網整備の背景には、村民間の話し合いがスムーズに進んでいる事情がある。ここに自治公民館活動が果たしてきた役割が大きい。
- (3) また、諸塚村では、地籍調査は100%終了している。
 - ・全国で265市町村のみ
 - ・全国進捗率49%、林地の進捗率41%
- (4) 村民の互助性・互譲性は非常に高い。
 - ・例えば、道路(林道含む)整備に対する理解の高さは出色。

■自治公民館活動について

- (1) 戦後の文部省による社会教育施策が始められたことによる、国レベルの施策の狭間の所産であった。公民館と言いながら実質的には自治会組織。
- (2) 運営は、村民の自主性に委ねられている。しかし、実態は、区域内に住む村職員が会計などの重要な役割を果たしている。また、2008年から各公民館に担当職員が配置された。毎月の会

合にも、村役場からの要請は多い。

- (3) 公民館活動費については、館長手当 400 万÷16＝25 万/年、実行組合長手当 220 万÷83＝2.65 万/年と少ない。
- (4) 村では各公民館の財政状況について把握しておらず、完全な自治組織となっている。
- (5) 年に一度、村が各公民館で村政懇談会を開いているが、自治体施策の中に自治公民館の意見が直接反映されることは多くないらしい。
- (6) 村の各種計画に、自治公民館が提案や意見など直接参加することはない(連絡協議会の会長は参加しているが)。(病院移転について、村が一方向的に決定したとの情報もあり)

■自治体決定と自治公民館運営の関係

- (1) 自治公民館運営は、自治体決定からは明確に分けられている。自治体決定には自治公民館から口出しさせない、という。
- (2) 自治体計画、予算は、村が決定し、自治公民館から一般的な要望はあっても、決定そのものを左右することはない。
- (3) 5つの加工グループも、村との関係が直接的なもので、自治公民館は関係ない(1つだけ自治公民館が助成している)。
- (4) 活動そのものは非常に活発で、地域内経営について、道路、水道などのインフラ管理という意味では実質を伴うものである。
- (5) しかし、政治的には、村の下部機関であって、自治体決定に参加する余地は極めて限定的である。予算や計画に意見反映する仕組みはできていない。
- (6) 経済的にも、あくまで村の主導権のもとで運営されている。(ただ、この点、自治公民館への直接のヒアリングができなかったので詳細不明)

<検討の視点>

- (1) 自治公民館制度の現在の意義をどう捉えるか。
 - 行政活動の一端を担ってきたことをどう評価するか。
 - ・外部評価の視点>問題なしと言えるのか
 - ・内部評価の視点>ただし住民は十分納得している
 - 例えば税金の完納率の高さは何を意味するのか。
- (2) 行政は自治公民館へ運営権限を委ねていくべきではないか。村予算や計画に、意見提出権を認めていくべきではないか。
- (3) 経済活動への支援を自治公民館へ移譲することがあってもよいのではないか。
 - ・全村的な組織>村が支援
 - ・地域内の経済活動>自治公民館活動が担うことにより活性化する可能性

(了)

認定特定非営利活動法人市民セクターよこはま 調査の概要

I. 調査の概要

1. 日 程 平成23年4月15日(金)13:30～15:30

2. 参加者

- ①名和田是彦 法政大学
- ②坂本 誠 総務部調査室長
- ③小野文明 経済農林部参事

3. 調査内容

概ね以下の内容を手がかりとして調査に臨んだ。

- ①市民活動支援事業について
 - ・支援の仕組み、内容について
- ②市民セクターよこはまの役割について
 - ・行政との関係、自治会との関係、市民との関係
- ③市民セクターよこはまからみた横浜市のコミュニティについて
 - ・現状や課題をどう捉えているか
 - ・行政のサポートはどうあるべきか

II. 市民セクターよこはまの概要

1. 団体の性格 認定特定非営利活動法人

2. 設 立 1999 年 9 月
2003 年 3 月 特定非営利活動法人
2012 年 7 月 認定特定非営利活動法人

3. 会員数 194(団体 73 個人 121) 2010.6.4 現在

4. 組 織 総会、理事会、第 1 事業部(横浜市市民活動支援センターの運営など)、第 2 事業部(地域福祉関係事業など)

III. 調査の概要

1. 市民セクターよこはまのミッション

- ①在宅福祉が組織化のはじまり。(98 年頃)
- ②地域の生活に必要な情報を集め、仕組化してきた、その中で地域との関わりを深めていった。
- ③どこかで誰かが決める社会ではなく、公共を市民が担う社会がやってくるのではないかと感じ

た。

- ④当事者性、現場性、相互性が市民セクターよこはまの理念。あらゆる事業を構想する際、常にこの理念を当てはめる。
- ⑤それがセクターの評価や成長の要因ではないかと思っている。
- ⑥セクターのミッションは、中間支援ではなく、一人ひとりの個人を補完するもの。
- ⑦自立した個人、支え合う地域、暮らしやすい社会が循環することを目指している。
したがって「個人」という言葉が文書にたくさん出てくる。

2. 大都市行政とコミュニティ

○横浜市のような大都市で「個」というのが成立するのか。

>地域を運営する仕組みのサイズは、農村でも横浜でも同じではないか。(名和田)

>市民セクターは、今世紀の横浜市の課題にもっとも先端的に取り組んでくれることを期待されている。(名和田)

3. NPOの役割(行政との関係)

- ①相互性とはコミュニケーションの能力だが、市民セクターのメンバーはもともと、ケアの現場の人が多い。それが、相手を気遣い、能力を引き出し互いに成長すること になっている。それは行政とのやりとりにもつながっている。
- ②ケアの現場というのは、まさに人間の尊厳や人権を意識することになる。
- ③ここでいうケアというのは、専門的なケアではない。専門的なケアというのはある種の部分しか解決できない。それだけは、その人は治癒しない。
- ④市民性と専門性を兼ね備えた姿を見て市民的専門性といってみた。(名和田)

4. 行政とのかかわり

- ①行政との関係については市民活動支援センターの指定管理など、誘惑はいくらでもあるが、自らを律して常に現場目線を意識している。
- ②対等意識で接している。安く使われることのないように気をつけている。
- ③協働事業の協定を結ぶときにも対等という理念がなければやらないようにしている。
- ④行政とは適度な距離感が重要。
- ⑤行政側からは、市民セクターというのは、地域とつながっているという団体というように思われているのではないか。

5. よこはま地域づくり大学

- ①横浜市の募集事業。200 万円×5年間の助成。
- ②これからの時代は、地域自治を担う人材の養成だということになった。
- ③地域づくり大学は考え抜いてやりたいと思っていた事業だった。
- ④地域をどう見ているかという点について、泉区で全自治会にアンケートを実施した。
 - ・当時の泉区の職員の感想は、連合自治会はそこそこやっけていても、単位自治会は力がないからあまりやっけていないだろうというものだった。

- ・ところがアンケートを実施してみるといろいろなことをやっていた。
- ⑤まちづくりが進んでいるところは、PDCAをきちんとまわしていることが分かった。過去に共通の危機感を共有していることから結束が高まっていた。
- ・50人の募集に対し150人の応募があった。
 - ・6割が自治会関係者だったが、違うセクターの人も入れた。
 - ・今年は2年目だが地域調査をやることにしている。
 - ・自分の地域のことを分かれば次に何をすべきか分かるはずだ。知るということに重点を置いている。

6. 住民のニーズ

- ①高齢者や障害者を持つ親にどんなサービスを使っているか、望んでいるかアンケートをとった。
- ②そうすると、クリーニング店の配達や肉屋に電話すると何かほかにかないかと言って雑貨などを買って持ってきてくれるといった話が出てきた。NPOなどは相当後にならないと出てこない。以外に近所の人たちによって支えられていた。
- ③NPOは、近所の支え合いを保管しているくらいの機能しかないことが分かった。
- ・ある時期にどっと人が入居して、一気に高齢化している「限界団地」の姿は、山村と共通するものの。

7. 協働とコミュニティについて

- ①住民はあまり行政に期待しておらず、住民どうしがどうくっつくかという段階になっている。
- ②NPOも地域と連携しないと面的な展開はできないし、自分たちだけでは限界があることも気づいている。
- ③横浜は地域福祉計画で耕されている。
- ・地域福祉計画が横浜市の福祉部局の問題でとどまり得なかった。この点は横浜市の都市構造を語る上では留意点。
 - ・横浜市では、コミュニティ政策をきちんと打ち出せなかったので、地域福祉計画がコミュニティ政策の代替物のようにになっている。
- ④他の自治体では、コミュニティ政策や協働というのはもっと正面から取り上げている。
- ・したがって、市民セクターのような福祉型の中間支援組織が市民を支援しているというのも横浜らしい。
- ⑤市民セクターでは、総会の下に事業分科会とまちづくり分科会に分かれていたが、介護を通じてまちづくりをやりたいと言って、共通理念はまちづくりだった。
- ⑥福祉とまちづくりは一体だと思う。
- ・福祉とまちづくりが一体だというのは普遍的と言える。
- ⑦90年代以降のコミュニティ政策は地域福祉だと思う。それは、公共サービスの担い手が90年代以降足りなくなったから。

8. まちづくりとは何か

①みんながよくなるということ。自分たちの課題は自分たちで解決すること。

②まちづくりのリーダーたちは、常に他から学ぼうとしている。

・地域づくり大学の講師をやりながら学んでいるという人もいる。

■考 察

市民セクターよこはまの強みは、自覚的な市民が単に集うだけでなく、活動に継続性が担保されている事にあると言える。

その継続性は、メンバーどうしで理念や行動原理が共有されていることに起因している。しかもそれが深いレベルで共有され、意識的に確認作業がなされているため、新たな活動を展開する際のエンジンにもなり、またブレを抑制するスタビライザーの機能も果たしているようである。

一方、農山村コミュニティの強みはそうしたことが、所与の前提として備わっているところにある。ただし、人口減少や活力の低下した地域では、活動の後退が著しく意識的な確認作業が必要となっている地域も多い。

とりわけ、市町村合併の影響が、こうした地域の拡大につながっていることが考えられ、今後、外部からの支援を含めたフォローアップが必要である。

その際、市民セクターよこはまのような、先進的かつ継続性を持った取組に学ぶべき点も多いと考えられる。それは単に、外形的に手法を模倣するのではなく理念や行動原理の確認作業をしつかりと行うといった、内発的な循環を促す仕組みの構築が重要であると考えられる。

(丁)