

平成16年度国土施策創発調査

合併市町村における「テーマの豊かなまちづくり」の
展開方策検討調査報告書

(要約編)

平成17年3月

国土交通省都市・地域整備局
静岡県掛川市

合併市町村における「テーマの豊かなまちづくり」の展開方策検討調査報告書

(要約編) 目次

1. 地域社会の再生と市町村合併	1
1.1. 平成の大合併のとらえ方.....	1
1.1.1. 市町村合併とまちづくりの課題	1
1.2. 成熟社会・分権社会の自治体像.....	1
1.2.1. 基本的視点 ~地域共同体と広域行政体の連携・協働(図 1-1)	1
2. テーマの豊かなまちづくりの取組み	3
2.1. テーマの豊かなまちづくりの概念.....	3
2.1.1. まちづくりにおける「テーマ」とは.....	3
2.1.2. 関係資本を豊かにする「テーマ」.....	3
2.1.3. 「テーマの豊かさ」とは.....	3
2.1.4. 「テーマの豊かなまちづくり」とは(図 2-2)	4
2.2. テーマの豊かなまちづくりの実践.....	5
2.2.1. 掛川市の生涯学習まちづくり.....	5
2.2.2. 特色あるテーマのまちづくりの実践.....	5
3. 地域の自立とまちづくりを担う人材育成	7
3.1. まちづくりにおける人材育成のあり方.....	7
3.2. 地域と大学の連携(地域が大学を育て、大学が地域を育てる).....	8
3.3. 地域の人材育成の展開手法.....	8
4. テーマの豊かなまちづくりの展開方策	9
4.1. まちづくり生涯学習システムの展開	9
4.2. 住民創発型まちづくり活動の展開.....	9
4.3. テーマ型まちづくり活動の展開.....	10
4.4. まちづくり情報の共有とまちづくり連携ネットワークの展開.....	10
4.5. 公民協働まちづくりファンドの展開	11
4.6. まちづくり行政システムの展開.....	11
5. 政策提言 ~テーマの豊かなまちづくりアジェンダ	12
5.1. まちづくり生涯学習の実践に向けて	12
5.2. 住民創発活動の実践に向けて	14
5.3. テーマ創発活動の実践に向けて.....	16
5.4. 連携ネットワークの実践に向けて	17
5.5. 公民協働システムの実践に向けて	18
5.6. 広域行政システムの実践に向けて	19

1. 地域社会の再生と市町村合併

1.1. 平成の大合併のとらえ方

1.1.1. 市町村合併とまちづくりの課題

合併協議会へのアンケート調査やヒアリング調査の結果、「平成の市町村合併」は必ずしも楽観的なものではなく、むしろ自治体経営上必要に迫られた選択であると言える。また、まちづくりという視点からみた場合、こうした合併には以下の問題点が指摘される。

- ・ 地域の現場では新たな自治体やまちづくりの将来像について明るい未来が見えない
- ・ 特色あるまちづくりに取組んできた地域では合併による個性の喪失を懸念している
- ・ 中山間地域の環境を維持してきた集落機能を誰がどのように支えていくのか見えない
- ・ 国、自治体を含めた財政構造改革の必要性や緊急性について地域の危機感が薄い
- ・ 合併による財政改善効果だけでは自治体財政の抜本的な立直しや先行きが見通せない

以上の課題を踏まえ、平成の合併におけるまちづくりの課題は、以下の通り整理することができる。

- ・ 地域の個性を尊重したまちづくりと、合併による新たな自治体づくりとの関係を明らかにすることが必要
- ・ 国土保全の視点から、中山間地域の集落機能を支援する方策や手法を提示することが必要
- ・ 成熟社会・分権社会の公共経営の仕組みを国と自治体が協働で作り上げようという意識と信頼関係が必要

1.2. 成熟社会・分権社会の自治体像

1.2.1. 基本的視点 ～地域共同体と広域行政体の連携・協働（図 1-1）

1) 地域共同体の確立

明治以前は、地域の集落毎に地域共同体が形成され、その単位で相互扶助の関係が形成されていた。明治以降、行政による団体自治が大きな役割を占め、地域共同体が本来有している自治の機能が低下してきたが、今後の成熟社会では、そのような住民自治の意識、活動、仕組みを再生し、自ら共同体の経営を担う主体性を確立することが重要である。

2) 多彩な魅力と個性豊かな地域圏の形成

各々の共同体が自立した生活機能、自治機能を持つ一方で、特色ある環境、文化、生業等を有する共同体が相互に連携し、ネットワークを構築することにより、相互の機能を補完しあうとともに、多彩な魅力と個性豊かな地域圏の形成が展望できる。

3) 公民協働の地域経営を展開するための新たな仕組みづくり

共同体の住民自治を支援し、地域固有の環境や文化に根ざした特色あるまちづくりを支援する上で、住民自治と団体自治の連携を促進し、公民協働の地域経営を展開するための新たな仕組みづくり（住民と行政の協議システム等）が必要である。

4) 地域連携と公民協働による地域経営戦略の展開

地方分権社会の担い手として、今後の広域行政体は、市町村合併等の再編により経営の効率性や専門性を積極的に高めるとともに、地域の再生と自立に向けた独自の政策を構築し、地域共同体との連携や公民協働による地域経営戦略を展開する能力を高めることが必要である。

表 1-1 市町村ヒアリング調査により把握された市町村合併の意義・目的・課題（特徴的な回答）

市町村名	地域の概要	合併の動向	合併の意義・目的・課題
新潟県 上越市 (新市)	・海、平野から山地までを有する ・好条件の交通インフラ ・人口約 21 万人	・14 市町村による合併 ・05 年 1 月合併済	目 新しい時代にふさわしい地域力と地方自治体の創りあげ。キーワードは「自立(地域経営)」と「住民自治の充実」 意 「上越市創造行政研究所」が合併に関する客観データを提示・公開し、意識形成に有用だった 課 中山間地の国土保全是国が責任を持ち行うべきで、広域化した自治体との役割の見直しが必要
新潟県 安塚町 (現 上越市)	・中山間地、豪雪地帯 ・雪を活かしたまちづくりを展開してきた	(同上)	課 住民全戸参加を目指す NPO を設立し、新市に引継がれない事業にも取り組む 意 体験型交流の実施主体は、合併による対象フィールドの拡大をチャンスと認識
大分県 安心院町 (現 宇佐市)	・農村地域 ・農家民泊等のグリーンツーリズムを実践 ・人口約 8 千人	・1 市 2 町 1 村の合併 ・合併後人口約 6 万人 ・05 年 3 月合併済	目 財政面で安定できる自治体規模の確保 意 法定協の他、議会の検討委員会も住民説明を行うなど、議論の高まりが見られた 課 合併市町間におけるまちづくりへの意識の差
長野県 佐久市	・高原都市 ・健康長寿のまち ・人口約 7 万人	・1 市 2 町 1 村の合併 ・合併後人口約 10 万人 ・05 年 4 月合併予定	目 将来を見据えた自治体としての効率化や適正規模の確保
岐阜県 郡上市	・中山間地 ・旧八幡町では歴史や水などの文化を活かしたまちづくりを展開 ・人口約 5 万人	・旧郡上郡 7 町村による合併 ・04 年 3 月合併済	目 財政問題に対応しつつ、全体的な住民サービスの低下を防ぐための合併 意 行政は住民生活の細部まで対応不可能と説明しており、住民活動への意識の芽生えが見られる 課 住民自治の手法の一元化には至っておらず、旧町村内でも市街地と集落部では手法が異なる
山形県 金山町	・中山間地 ・金山杉や歴史等を活かした景観まちづくりを展開 ・人口約 8 千人	・拙速な合併は行わない ・最上郡での合併は検討した	課 合併により香川県並の規模になるはずだった新市のビジョンが描けなかった 課 近隣町村と研究会を設け、小規模自治体の機構のあり方を検討中
北海道 斜里町	・農業、漁業、観光の町 ・知床の環境保全トラスト運動を展開	・斜里郡 3 町の合併を検討したが、他町の意向もあり見送り	課 合併の必要性は認識しており、合併新法を踏まえつつ、既存の枠組みの他、広域的な枠組みも視野に入れて検討を行う

(注)： 意 … 意義、 目 … 目的、 課 … 課題

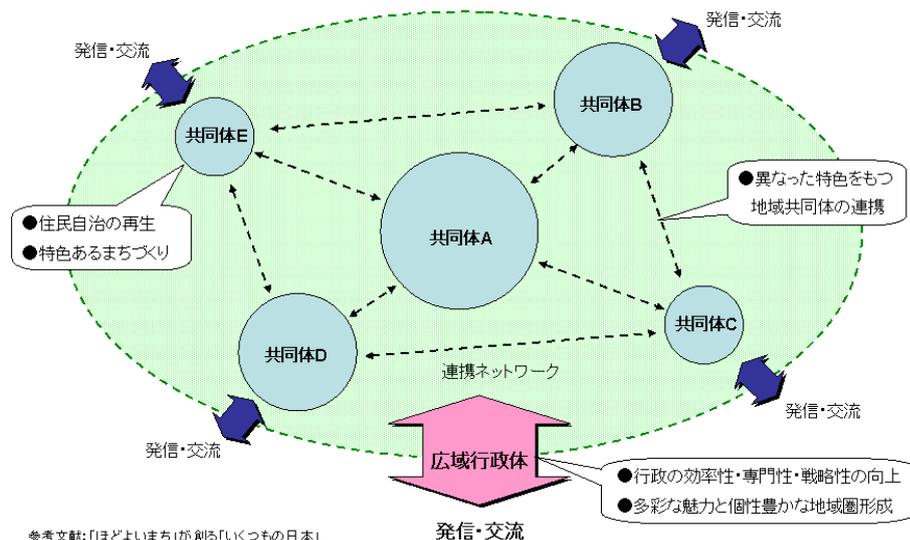


図 1-1 自立した地域共同体の連携ネットワークによる自治体のイメージ

2. テーマの豊かなまちづくりの取組み

2.1. テーマの豊かなまちづくりの概念

2.1.1. まちづくりにおける「テーマ」とは

- 1) 個人にとっての「テーマ」 ... 住民一人ひとりが、自らの生活や人生の目標を持ち、それを実現するための意欲と能力を高め、自己実現による豊かさを追求する上での「学び」と「実践」を支援するもの。
- 2) 地域にとっての「テーマ」 ... 住民一人ひとりが、身近な地域社会への関心を持ち、住民自治活動やまちづくりへの参加意欲と能力を高め、自立した地域共同体を確立する上での「意識」と「活動」を活性化させるもの。
- 3) 社会にとっての「テーマ」 ... 住民一人ひとり（特に若い世代）が、多様な経済活動や自治体との協働・連携を通して、多様かつ持続的な活動への参加を促進する上での「機会」と「場」を提供するもの。それにより、持続的な地域経営を行うことが可能となる。

2.1.2. 関係資本を豊かにする「テーマ」

関係資本とは、人と人、人と自然、人と地域、人と社会の関係の広さ、深さ、繋がり、多様性、相互性、補完性、信頼感などの蓄積であり、まちづくりの最も重要な基盤となる社会資本として定義することができる。

関係資本の充実には人と人、人と自然、人と地域、人と社会が活発に交流し、対話し、相互理解を深め、支えあうための機会、場所、活動、仕組み、情報などソフトな仕掛けづくりが重要である。

さらに、関係資本を豊かにする「テーマ」とは、住民の活動や地域の特色、様々な交流の中から創出される多様なまちづくりの「テーマ」がソフトプログラムを活性化し、まちづくり活動を創発し、地域の関係資本を豊かにするものである（図 2-1）。

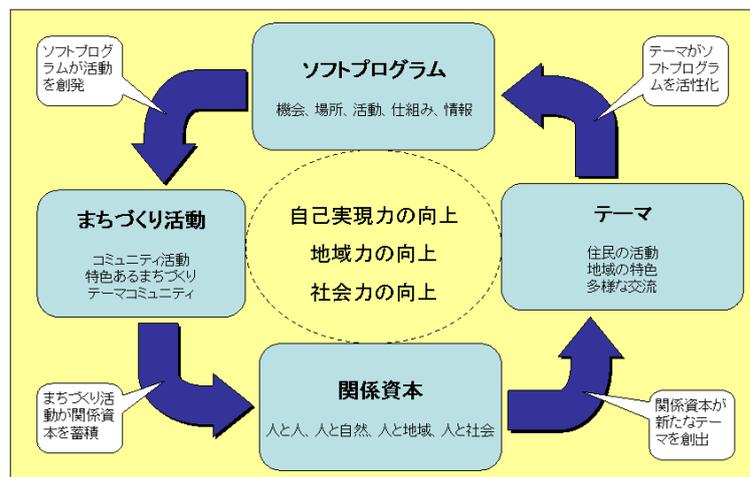


図 2-1 テーマ ソフトプログラム まちづくり活動 関係資本の循環関係

2.1.3. 「テーマの豊かさ」とは

1) 住民の活動から生まれる多様なテーマ

住民が地域のまちづくりに関心を持ち、活動を実践する中で、様々な課題、資源、価値、アイデ

アなどが生まれ、それらをテーマとした活動が自発的に展開されている。

2) 地域の特徴から生まれる固有のテーマ

地域固有の風土、景観、生業、生活、伝統、文化などに根ざした地域の特徴、魅力、誇りなどを住民が共有し、それらを学び育てる様々な活動が活発に展開されている。

3) 交流の中から生まれる協働のテーマ

地域間の交流、住民の交流、情報の交流などを通して、価値観の共有や相互理解などが深まる中で、お互いが連携して取組むテーマが生まれ、テーマコミュニティが展開されている。

2.1.4. 「テーマの豊かなまちづくり」とは(図 2-2)

1) 誰でも・いつでも・どこでも・何度でも学べるまち

住民が老若男女を問わず、「誰でも・いつでも・どこでも・何度でも」学ぶことが出来、住民一人ひとりの自己実現力、まちづくりへの参加能力、社会と関わる力の向上を支援する。

2) 住民創発の活動が活発に展開されるまち

住民が自ら地域のまちづくりの様々な課題やテーマを発見し、テーマを学び深めながら、地域の特色や魅力、自らの特技を磨き上げる活動(ライフワーク)にいっきと取り組んでいる。

3) 地域の多彩な個性と魅力がつながりあうまち

独自のまちづくりに取組む地域や住民の多様な交流を広げ、テーマコミュニティと地域コミュニティが連携・協働しながら、多彩な個性と魅力がつながりあう新しい地域づくりに取組む。

4) テーマの豊かなまちづくりは生涯学習機能が根幹

「テーマの豊かなまちづくり」の根幹となるのは、住民が「誰でも・いつでも・どこでも・何度でも」学べる生涯学習機能である。多様な学ぶ機会が多様なテーマと活動を生み、住民創発の活動が活発に展開される。特色あるまちづくりや住民活動を広域的に結び合わせることで、多彩な個性がいきづく魅力的な地域づくりが展望できる。

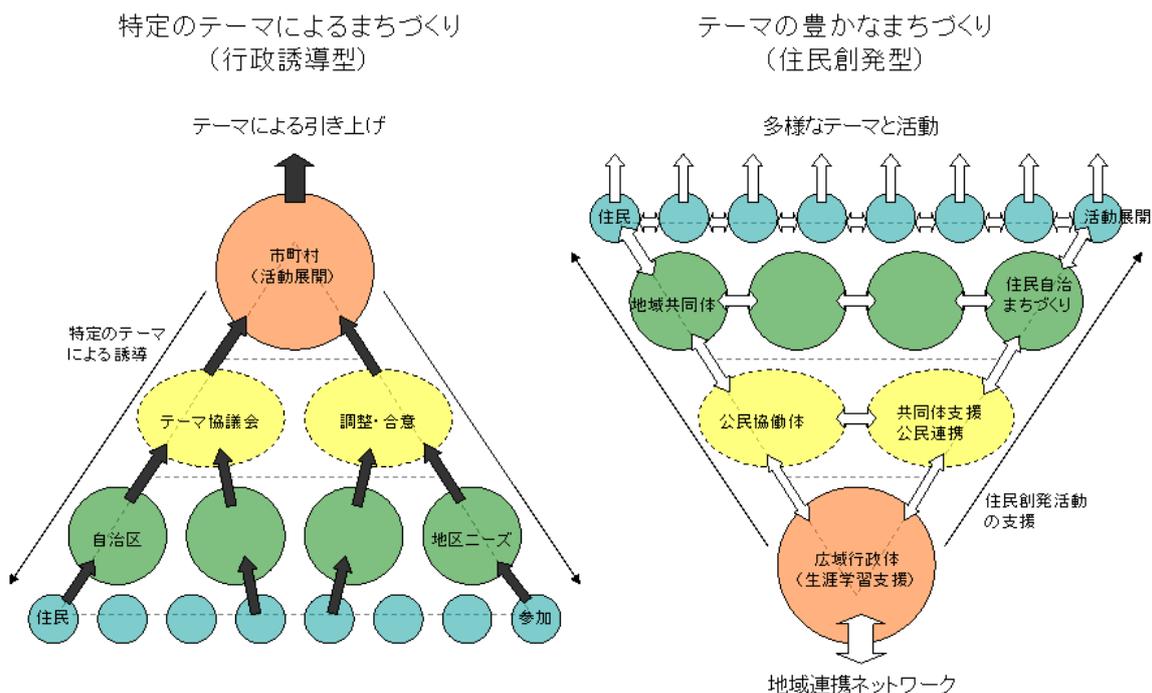


図 2-2 「テーマの豊かなまちづくり」のとりえ方

2.2. テーマの豊かなまちづくりの実践

2.2.1. 掛川市の生涯学習まちづくり

掛川市は 1979 年に全国初の「生涯学習都市宣言」を行い、歴史、文化等を含む地域資源への市民の理解を深めるとともに、「市民総代会」、「生涯学習まちづくり土地条例」、「とはなにか学舎」等の施策や仕組みの展開により、自発的に取り組むづくりや地域づくりの素地を形成している。

掛川市の生涯学習活動は、教養講座的な性格が強い一般的な生涯学習とは全く異なり、住民における自己実現力やまちづくりへの参加能力の向上を意図した取り組みとなっている。これは、個々の興味によるテーマを単純に学習するというプロセスではなく、とはなにか学舎等のソフトプログラムを通して市民が自らの意識向上を図り、多様な関係資本を生みだすことを支援する創発的な活動と捉えることができる。

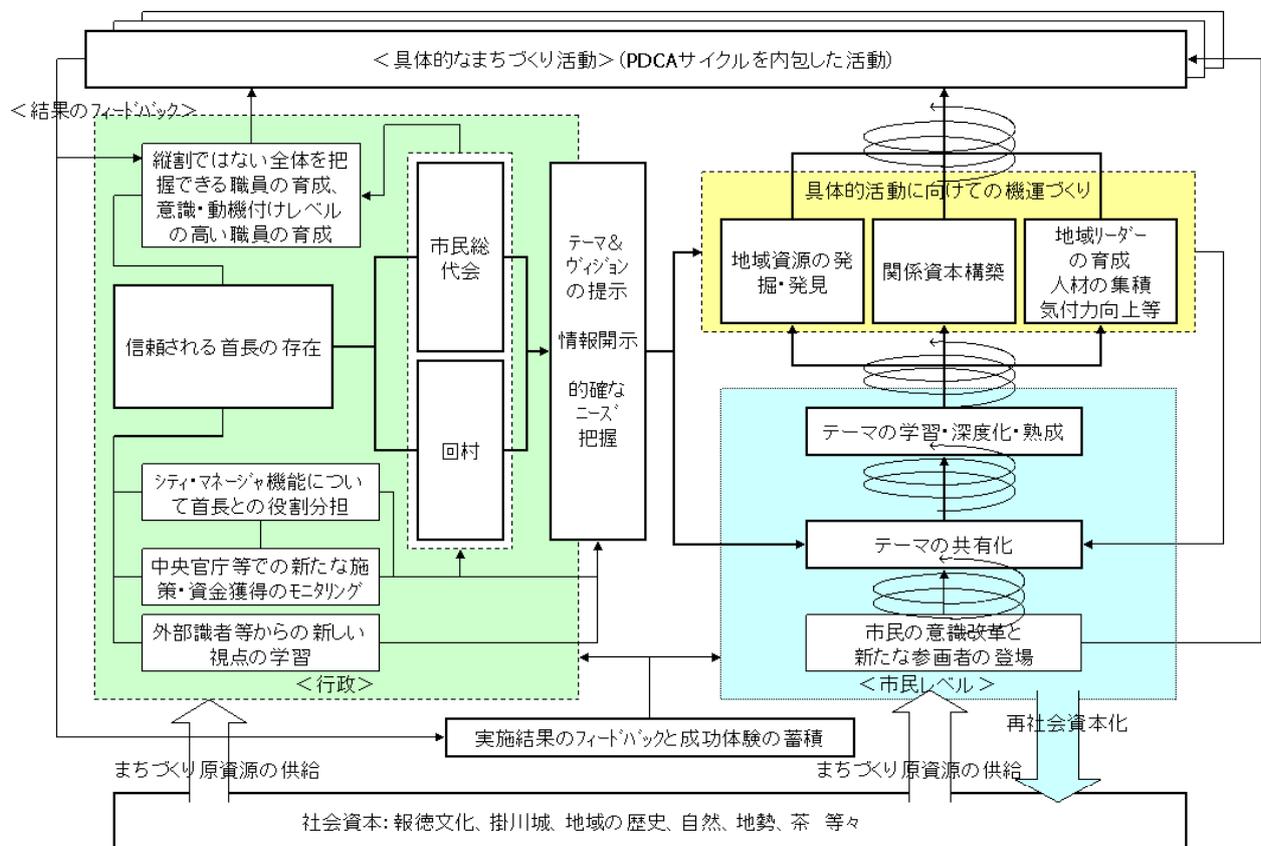


図 2-3 掛川市におけるまちづくり活動の展開状況

2.2.2. 特色あるテーマのまちづくりの実践

全国で展開されている特色を有するテーマを軸にしたまちづくりや地域づくりの事例のうち、代表的な地区について、ソフトプログラム（ソフトな仕掛けづくり）や関係資本等のあり方に留意しつつ要点をまとめたものが表 2-1 である。

このうち、鳥取県智頭町では、林業を背景とした旧来の集落規範からの脱却を図り、新たな集落自治を幅広い住民参加のもとで行う「日本 1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動」が展開されている。

ゼロ分のイチ村おこし運動は、参加表明を行った集落に対して町の施策の一環として実施されて

いるが、そのルーツは町内の有志により組織された任意団体「CCPT」（智頭町活性化プロジェクト集団）による地域リーダー育成であり、住民からの発意や地域外との交流が相乗的に活かされて地域づくり、人づくりが展開された事例といえる。取り組みの展開により、ラーニングコミュニティと呼べるような段階へと成長を遂げた集落も出てきている。

表 2-1 特色あるテーマのまちづくり事例一覧

市町村	特色あるテーマ・活動・手法	キーワード
新潟県上越市	NPO を核とした中山間地域保全・活用プログラムの展開	公民協働 テーマコミュニティ
新潟県安塚町 (上越市と合併)	「雪だるま財団」を核とした雪活用事業の展開 全戸参加による「NPO 雪のふるさと安塚」の設立	行政のリーダーシップ 新しい地域共同体
熊本県小国町	「九州ツーリズム大学」を核とした都市農村交流 住民主体の「コミュニティプラン推進チーム」の活動 「木の文化の街並みづくり」の推進	連携ネットワーク 生涯学習・住民自治 風土と文化
大分県安心院町 (宇佐市と合併)	住民主体の「グリーンツーリズム推進協議会」の活動 「安心院方式」による独自の農村民泊事業の展開	連携ネットワーク 住民創発・行政支援
山形県金山町	「街並み（景観）づくり 100 年運動」の推進 金山型住宅、地産地消、都市農村交流の展開	ビジョンの共有 風土と文化
長野県佐久市	健康教育、健康支援による「健康長寿都市づくり」 市民ボランティアによる「保健補導員」の活動	行政のリーダーシップ 生涯学習・市民参加
鳥取県智頭町	集落単位の「日本 1/0 村おこし運動」の推進によるラー ニングコミュニティの育成 集落の住民全員参加による NPO の設立	地域リーダーの自主育成 住民創発・行政支援 新しい地域共同体
北海道浜中町	霧多布湿原の保全に向けたトラスト運動を契機としたま ちづくり	住民創発・行政支援 認定 NPO 法人
静岡県磐田市	磐田市スポーツのまちづくり基本計画の策定によるまち づくりへの展開 スポーツボランティア等による市民活動の広がり	公民協働 テーマコミュニティ 地域通貨
山口県宇部市	小学校区単位を重視したコミュニティ施策と生涯学習の まちづくり 彫刻のまちづくりやまちづくり博物館構想の取り組み	校区コミュニティ、 生涯学習

3. 地域の自立とまちづくりを担う人材育成

3.1. まちづくりにおける人材育成のあり方

1) 生活力

若者の社会力の育成・向上

NEET に象徴されるように、若者の社会力の低下が問題となっており、地域のまちづくりの中で、若者（特に高校生）が社会の現場と関わる場や機会、職業教育等を充実する。

多様なライフワークの創出

誰もが、何度でも学び直したり、新しい知識や技能を習得することのできる場や機会を充実し、様々な仕事や社会的活動にチャレンジする力を育て、多様なライフワークを支援する。

2) 社会力

住民の自治力の育成・向上

地域共同体の住民自治を確立していく上で、行政への依存度が大きい住民の自治意識、活動、組織を再生し、地域の自治を担う主体としての知識、経験、技能、人材を育成する。

まちづくりリーダーの養成

地域の自治やまちづくりに取組んでいく上で、地域組織や活動のマネジメントを担い、リーダーシップを発揮できる人材が不可欠である。地域リーダーの養成プログラムや仕組みを展開する。

3) 行政経営力

行政職員のまちづくり専門能力の向上

地域の自治やまちづくりに取組んでいく上で、効率的な行政運営ができ、住民に対して説得力をもち、コミュニケーションできる人材が不可欠であり、養成・確保プログラムを展開する。

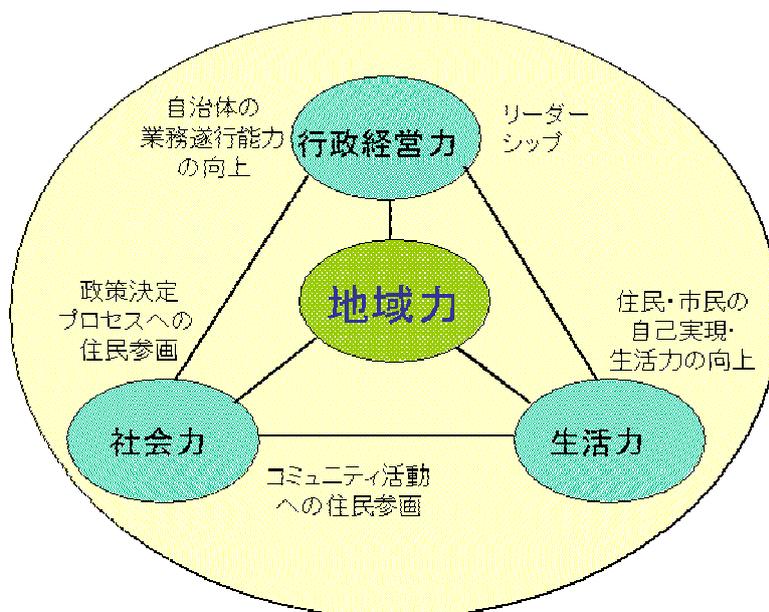


図 3-1 「地域力」を構成する3つの「力」

3.2. 地域と大学の連携（地域が大学を育て、大学が地域を育てる）

1) 実践学習の機会としてのコミュニティ

大学と地域とのつながりや信頼関係をベースに、教官や学生によるインターンシップやフィールドワークとして、福祉、教育、環境等の住民自治活動に参画、NPO と連携しながら、担い手の育成を行う。これは同時に地域の活性化を促す役割を果たす。

2) 地域企業との連携

大学と地域企業等との日常的なつながりや信頼関係をベースにして、学生のインターンシップや企業が必要とする専門的知識の提供をおこなうとともに、企業の経営者、従業員との交流や講演を通じて、人材確保や学生の質の向上に貢献する。

3) 地域のシンクタンク機能/専門家ネットワークの形成

地域と大学の協働による具体的なプロジェクトを通して、地域のまちづくりに関する一連のプロセスやマネジメントに関する専門的知識を大学から提供し、同時にまた、その経験の場が提供されることによって学生・教員の研究・学習機会が豊かになる。

4) 退職者への学習機会の提供

退職した住民が、新しい知識や技能の習得、新たな仕事や活動へのチャレンジ、社会参加能力の向上等に取り組もうとする場合に、大学の機能やネットワークを活用して、多様なニーズに応じた学習プログラムを提供し、多様なライフスタイルを支援する。

3.3. 地域の人材育成の展開手法

地域力を構成する3つの能力を持った人材を育成するためには、次のような方向で考えるべきである。

1. 「誰でも、いつでも、どこでも、何度でも」学ぶことができる開かれた生涯教育システムを提供することが必要であること、
2. 大学や小中学高校の学生が社会の現場で学習する実践的学習プログラムには、その受け皿となるフィールドが必要である。地方自治体や市民団体は、こうしたフィールドとしての地域を積極的に開放し、「地域が人を育てる」という考えで協力する仕組みをフォーマルな教育機関とともに構築することが必要であること、
3. まちづくりのための学習、政策決定や計画過程への参画がより魅力的となるように、高い動機付けのシステムを意図的に組み込む必要があること、
4. まちづくりのリーダー養成やリーダーの補充を可能とする人材バンク、行政職員の高い専門的知識とコミュニケーション能力の育成、そうした専門性を補完するための大学等との連携など、まちづくりリーダーの量的質的充実と行政体の行政経営能力向上（補完も含めて）を図るための手立てを準備することが必要であること

4. テーマの豊かなまちづくりの展開方策

4.1. まちづくり生涯学習システムの展開

「テーマの豊かなまちづくり」の根幹となるのは、住民が「誰でも・いつでも・どこでも・何度でも」学べる生涯学習機能である。多様な学ぶ機会が多彩なテーマと活動を生み、住民創発のまちづくりが活発に展開される。

従って、地域の住民組織、NPO、自治体、小中学校、高校、大学、さらには民間企業等も連携し、住民が多様な学習や体験を行うことのできるプログラムと、学習施設のネットワーク、運営のための仕組みを構築し、地域生涯学習システムを確立することが最も重要な基盤づくりとなる。その際には、住民一人ひとりの自己実現力やまちづくりへの参加能力とともに、個人が社会と関わる力の向上が実現されなければならない。

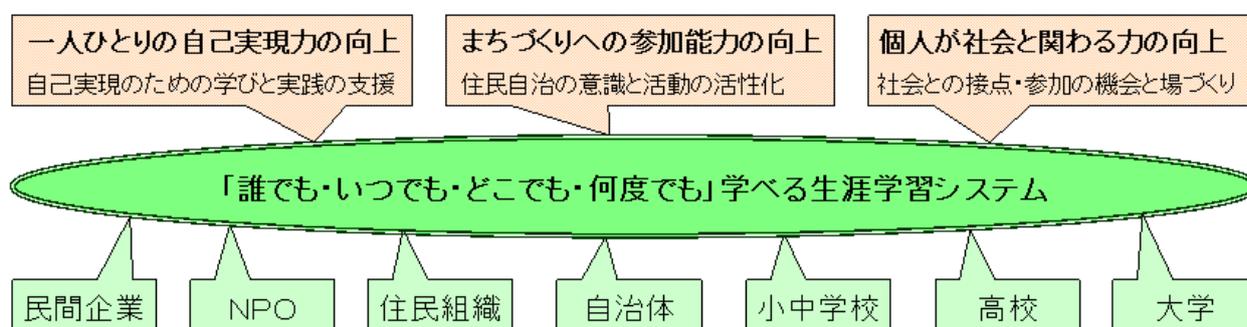


図 4-1 まちづくり生涯学習システムの展開

4.2. 住民創発型まちづくり活動の展開

従来のまちづくりでは行政が課題やテーマを提起し、住民活動を誘導する手法が中心だったが、今後進める「テーマの豊かなまちづくり」においては、住民が自ら地域の課題やテーマを発見し、自ら学習し、自ら地域の自治やまちづくりに取組んでいくという、住民創発の手法が不可欠となる。

このような住民創発のまちづくり活動を支援するため、実践活動や人材育成の支援に際しては行政が有する情報、知識、経験、技術、ネットワーク等のソフト資産を提供するほか、連携ネットワークの形成に向けて、多様な地域、人材、組織、機関との交流や連携を広げるためのコーディネーター（交流の場づくりなど）の仕組みを構築することが活動の促進を可能とする。

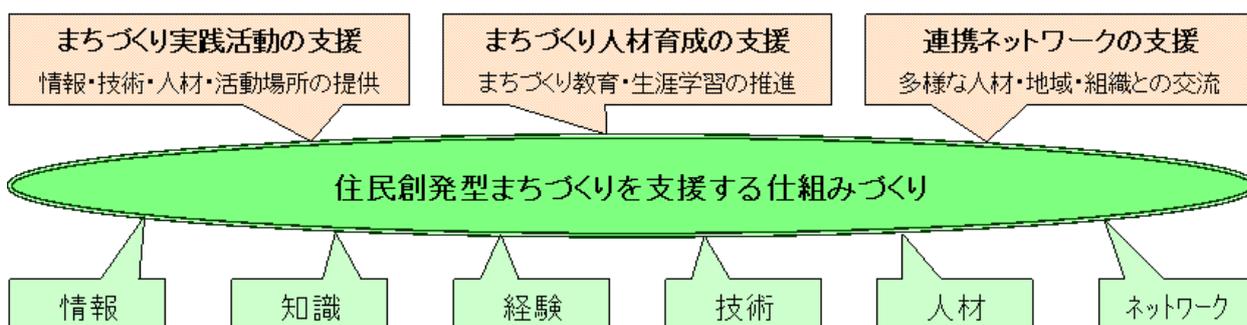


図 4-2 住民創発型まちづくり活動の展開

4.3. テーマ型まちづくり活動の展開

地域の活力を再生する上で、地域固有の風土、環境、生業、生活、伝統、文化、誇りなどの要素を“発見”するとともに地域の財産として積極的に生かし、それらの特色や魅力を住民が学習・体験しつつ、地域の個性を磨き上げるためのまちづくり活動として展開し、地域全体でこれに取り組むことが重要である。

このような地域の個性を磨き上げる活動を展開する上で、地域の特色を際立たせるようなまちづくりのテーマを地域全体で共有し、まちづくり NPO などが核となりながら、多様な地域、住民、人材、組織の連携と公民協働による「テーマコミュニティ」を形成することが望ましい。

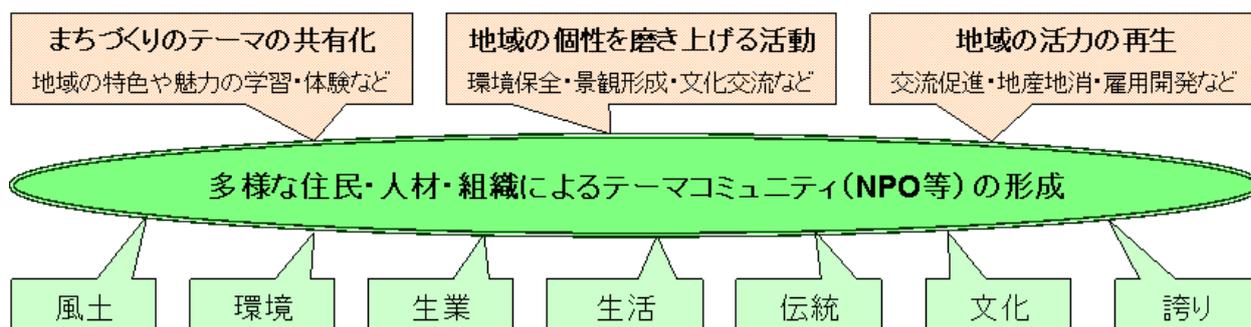


図 4-3 テーマ型まちづくり活動の展開

4.4. まちづくり情報の共有とまちづくり連携ネットワークの展開

「住民創発まちづくり」や「テーマ型まちづくり」の推進には、多様な人材や組織との連携が不可欠であり、地域の個性を生かしたさまざまな交流プログラムを積極的に展開し、流域圏交流や街道交流、都市農村交流、国際交流などの連携ネットワークとして形成していくことが効果的である。

また、住民自治の取り組みやまちづくりのテーマを通して、行政機関、大学、専門家、NPO、民間企業等との連携関係を広げることにより、地域の住民自治と「テーマの豊かなまちづくり」を支援する多彩な人材ネットワークを形成していくことも重要である。さらに、そのような連携を円滑に展開していくには地域内外の多様な主体間におけるまちづくり情報の共有も不可欠である。

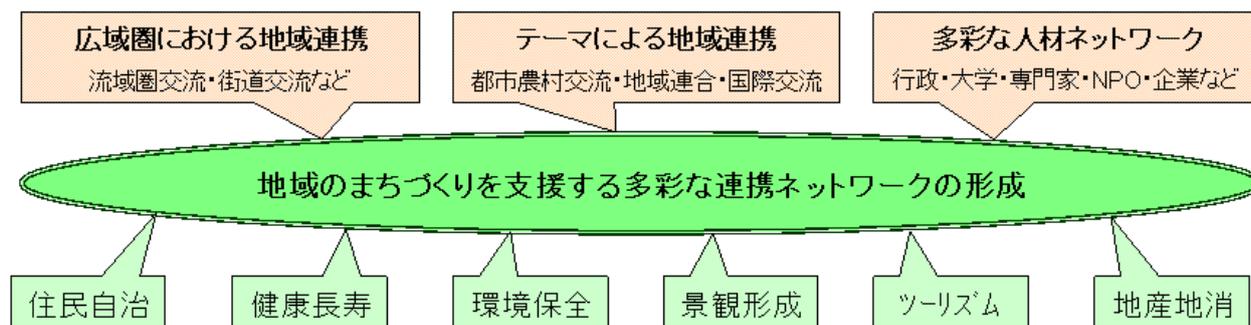


図 4-4 まちづくり連携ネットワークの展開

4.5. 公民協働まちづくりファンドの展開

住民創発型のまちづくり事業を促進するには、公的資金だけに依存するのではなく資金調達の見野を拡大し、地域住民が自らの地域に愛着と責任を持てるような形で出資や投資ができるような仕組みを生み出すことが期待される。具体的には、住民出資や協同組合方式、新たな地域金融やまちづくりファンド、地域通貨やトラストのような、住民参加型の投資手法を開発し、公民協働のまちづくり投資を推進することである。

また、地域共同体による特色を生かしたまちづくり活動を支援するため、縦割りの予算システムを改良し、公民の共同出資を基本として、住民の創意・発案・実践に基づく柔軟で包括的な「住民創発まちづくり支援金制度」を創設し、機動的な財政支援を行うことが求められる。

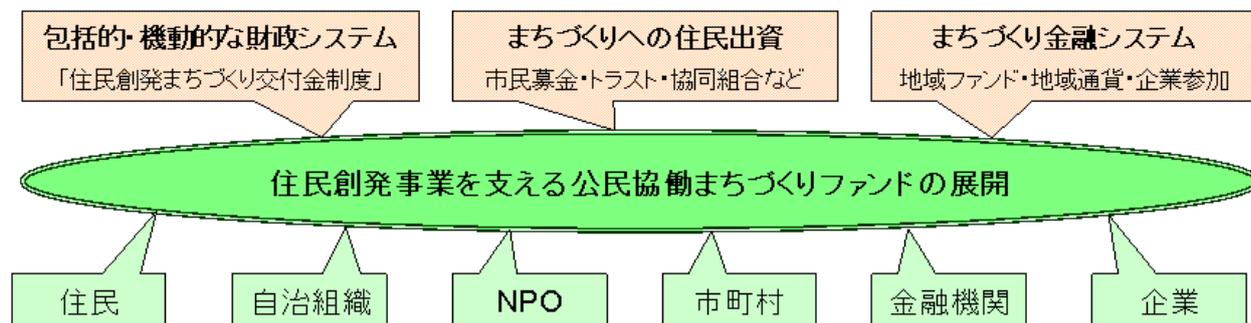


図 4-5 公民協働まちづくりファンドの展開

4.6. まちづくり行政システムの展開

「テーマの豊かなまちづくり」を展開していく上で、行政の経営力の向上は不可欠である。特に、広域行政体の経営を担う中核的人材（マネージャー、スペシャリストなど）の確保と、住民創発のまちづくりを支援する人材（コーディネーターなど）の育成が重要である。

また、公民協働のまちづくりについて、住民のみならず行政職員が共に学び、住民と行政との信頼関係を構築していくことが求められ、その実現に向けては、掛川市の取組み（市民総代会＋市長区長交流控帳）の例などを踏まえつつ各地域の特性も考慮して、住民参加のプロセスやシステムを確立していくことが必要である。

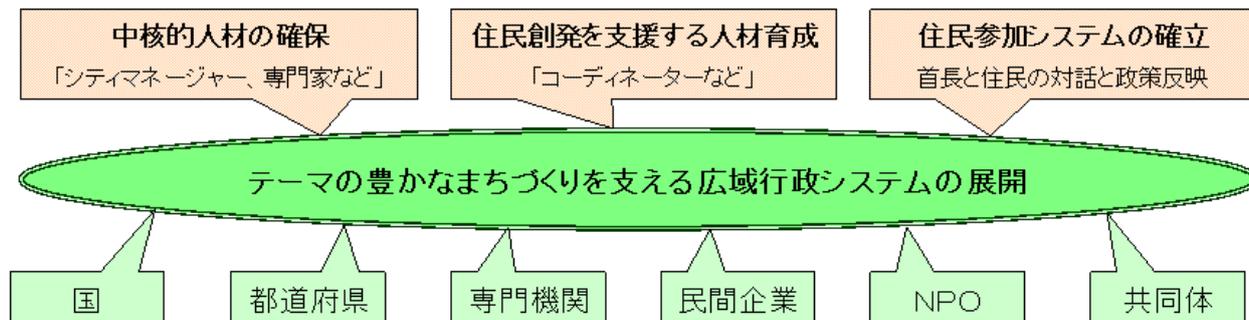


図 4-6 テーマの豊かなまちづくり行政システムの展開

5. 政策提言 ～テーマの豊かなまちづくりアジェンダ

1) アジェンダの構成

前章までの調査・検討を踏まえ、今後、地域の自治の仕組みが大きく変化していく中で、地域が培ってきた風土、伝統、文化に誇りを持ち、それらを地域固有の価値として守り育てつつ、住民が生き生きと創発するまちづくりを実践していくための政策課題や具体的取組み(テーマの豊かなまちづくりアジェンダ)を提案する。

「テーマの豊かなまちづくりアジェンダ」は、第4章で示した「テーマの豊かなまちづくりの展開方策」の柱立てに沿って以下の通り12項目で構成しているが、これらの政策課題や具体的取組みを下敷きにしながら、それぞれの地域の特性や目標に応じた独自の行動計画(ローカルアジェンダ)を組み立て、特色あるまちづくりを実践することが望まれる。

また、国や都道府県においても、地域創発による「テーマの豊かなまちづくり」を支援し、持続可能な地域社会の再生を推進するため、12項目の「アジェンダ」に関して、自治体とのネットワークや省庁間のネットワークを強化しながら、地域との連携・協働による具体的取組みを積極的に展開していくことが求められる。

2) アジェンダの展開シナリオ

12項目の「アジェンダ」を推進する上では、個々の取組みをバラバラに実施するのではなく、各々が有機的なつながりを持ち、相互に作用しあいつつ、持続的・循環的に発展していくような戦略・シナリオを描く必要がある。

また、そのような戦略・シナリオを踏まえながら取組みを進めることとなるが、12項目の「アジェンダ」を全部一斉に推進するのではなく、各々の取組みを連鎖的・効果的に展開するために、どのような手順とステップで進めるか、というプロセスを自らの地域にあわせて描くことも必要である。

自治体の特性や課題等によって取組みの重点や優先順位は異なり、展開シナリオも一様ではないが、テーマの豊かなまちづくりのコアとなるのは「学習」・「創発」・「実践」であり、地域の特色や個性に根ざした住民活動がそれらの基盤となる。

従って、基本的なシナリオは、住民主体の学習活動・創発活動・実践活動に活発に取組みつつ、地域の自治活動、まちづくり活動を支援する仕組みや仕掛けづくりを進め、住民活動をステップアップしていきながら、テーマ連携や広域連携によるまちづくりを戦略的に展開していく、というイメージが想定される。

5.1. まちづくり生涯学習の実践に向けて

1) One Stop 学習システムの構築 (日本版コミュニティカレッジ)

地域の住民が安心して生活をしていける能力を身に着け、また、一人ひとりが自己実現を追求するために、生活環境やライフサイクルに応じて、「誰でも・いつでも・どこでも・何度でも」学習することのできる場や機会の提供に取り組むことが必要である。

従来、多様な主体により様々な学習機会が提供されているが、地域住民の側から見るとわか

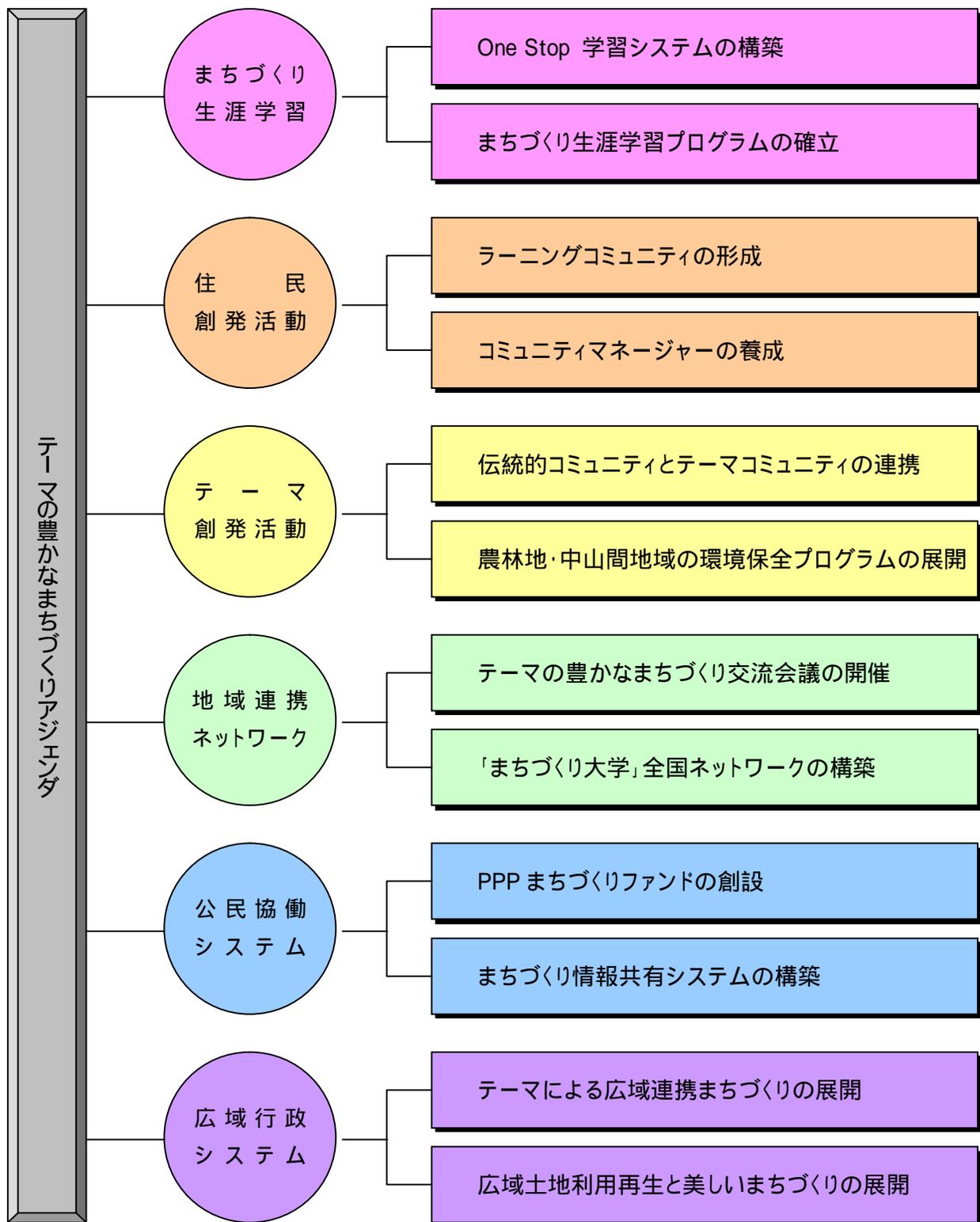


図 5-1 政策提言（テーマの豊かなまちづくりアジェンダ）の構成

りづらく、また、提供する側も地域の学習ニーズを十分に把握できていない面がある。これを改善し、一つの場所に行けば、どのような目的のために、どうに学習すればよいのかを気軽に相談することが出来、一人ひとりのニーズに応じて適切な学習機会やプログラムを提供することのできる「One Stop 学習システム」を構築することが望ましい。

このシステムは、アメリカの「コミュニティカレッジ」の日本版の概念であるが、一つの場所に、厚生労働省や経済産業省などが提供している人材育成、技能習得、就業斡旋、起業支援、雇用創出等の機能を併せ持つことにより、近年、社会的な関心が高まっているNEET問題への対応を含め、地域の生活のセーフティネットとして位置づけることができる。

2) まちづくり生涯学習プログラムの確立

生涯学習は、個人の趣味や生きがいを支援するだけではなく、地域の自治やまちづくりを支える最も重要な社会基盤であり、新しい自治体づくりの土壌として、「まちづくり生涯学習」の取組みを持続的に展開していくことが重要である。

「まちづくり生涯学習」の機能を発揮していく上で、地域のまちづくりと教育機関との連携が不可欠であるが、従来、幼児教育、義務教育、高校教育、大学教育、生涯学習等の教育機能がそれぞれ独立的に運営され、相互の連携が必ずしも十分ではなく、地域との関わり方も分断されている。地域や社会に対する価値観を育て、一人ひとりの社会と関わる力やライフワークを創出し、地域の自治やまちづくりを担う人材を育成していくためには、幼児から高齢者まで、生涯を通してまちづくりを学び、体験し、実践することのできる仕組みが不可欠である。

そのためには、地域の教育機関がそれぞれ発揮すべき教育機能を基本としながら、地域のまちづくりとの連携や教育機関相互の連携を強化し、幼児教育から生涯学習まで一貫した「まちづくり生涯学習プログラム」を確立していくことが重要である。

「まちづくり生涯学習プログラム」の確立にあたっては、地域の教育機関や学習施設が共同で利用できるまちづくり学習の教材、情報、ソフト等の整備が必要であり、地域の住民の多様な学習ニーズや教育段階に応じて、地域の自然、風土、歴史、伝統、生業、生活、文化などの特色を学び、それらの魅力や価値を再発見するプログラムとシステムを開発することが求められる。

このような一貫したまちづくり教育を基盤としながら、地域の自治活動やまちづくり活動の実践を積み重ねることにより、特に子供たちの「創発力」を育てるとともに、地域の住民一人ひとりの自己実現力、まちづくりへの参加能力、社会と関わっていく力を高めていくことが重要な視点である。

5.2. 住民創発活動の実践に向けて

1) ラーニングコミュニティの形成

「まちづくり生涯学習」は、誰かが誰かに教えるといった一方通行的なものではなく、学習に参加する人々がお互いに教え合うという「ラーニングコミュニティ(Learning community)」の概念が重要である。

まちづくりには、様々な主体間の関係や、様々な要素(モノ・コト・事情など)が複雑に絡

み合うことから、多様な人々が参加し、お互いの問題意識、意見、価値観などを交換しあい、共有するプロセスが重要である。

これには、住民が気軽に立ち寄れる開放された拠点、必要な人材を簡単に探せる人材バンク、退職者のもつ知恵や経験を活用する仕組み、また、住民行政間の情報交換など、テーマを決めて参加者がお互いに教師であり学習者であるような環境を作り上げる仕掛けが必要である。このような交流を深める中で、まちづくりの価値観が共有化され、住民相互の連帯感が醸成される。それを積み重ねることにより、地域コミュニティ（共同体）やテーマコミュニティ（NPO等）が成長し、住民一人ひとりの創発力を高めることになる。

人と人の交流・対話・学習を通して住民創発のまちづくり活動を育成していくためには、まちづくりリーダーとして「ラーニングコミュニティ」を上手に運営し、参加者のコンセンサスを創り上げていくコーディネーターの育成も大きな課題である。

2) コミュニティマネージャーの養成

今後の自治体においては、地域共同体における住民自治の確立が最も重要な課題であり、住民と行政との対話や協議を積み重ねながら、その実践スキーム（自治のルール、システム、権限と責務、事業の内容、財政フレーム等）を明確にし、住民自治の仕組みづくりを進めることが必要である。

地域共同体での住民自治の確立には、住民の自発性と主体性を重視し、補完性の原則を基本としつつ、住民の意識啓発や知識習得、リーダーや担い手の育成、実践研修やワークショップ等を積み重ね、「住民創発によるまちづくり」の活動基盤を充実することが不可欠である。しかし、住民自治の取組みの初期段階では、地域には人材、情報、知識、経験、技術、ネットワークなどの活動資源が十分蓄積されていないため、住民がまちづくり活動のきっかけをつかめなかったり、活動の企画や運営が思うようにできなかったり、活動の継続性が保てないなどの問題が生じ、住民活動が停滞してしまう可能性がある。

特に初動期には人材面の支援が必要であり、行政や企業の経験者、大学や民間やNPO活動等の専門家、住民活動の実践者等を「コミュニティマネージャー」として地域に派遣して活動を継続的にサポートしつつ、住民自治の育成と自立を支援する仕組みづくりが求められる。また、情報面でも行政が有する多様な情報リソースやネットワークを住民が活用しやすい形で提供するとともに、多彩な人材や組織と地域の住民が交流する場や機会をつくり、住民活動における情報機能やネットワーク機能の向上を支援することが求められる。

前項で示した「ラーニングコミュニティの形成」にあたって、立ち上がりの段階では、「コミュニティマネージャー」がコーディネーターの役割を果たし、多様な主体の交流・対話・協働を促進していくことが必要である。

そのような専門家等のサポートを上手に活用し、地域の自治活動やまちづくり活動を立ち上げ、継続的に活動を積み重ねていながら、地域の中から「コミュニティマネージャー」の役割を担う人材を養成することが大切である。

5.3. テーマ創発活動の実践に向けて

1) 伝統的コミュニティとテーマコミュニティの連携

地域の共同体は、地域特有の自然風土とそれを基盤に成立した生業、そして住民の暮らしを守り育てるために自然発生的に形成された集落自治がその原点である。

従って、伝統的な共同体の自治の仕組みは、地域の自然風土や生業により極めて多様であり、稲作地域、畑作地域、林業地域、漁業地域などのそれぞれに地域独自の仕組みが存在し、その仕組みが「自然と生業と暮らしの循環的な関係」を維持してきた。

現代の地域社会は、このような地域の生業が市場経済の中で衰退し、集落の自治機能が低下し、自然と生業と暮らしの循環的な関係が維持できない、という状況を招いている。

しかし今日、国土と環境の保全、美しい景観、地域の伝統文化、地産地消、健康長寿の暮らしなどに対する問題意識や価値観が高まってきており、それらを守り育てる活動に取組むNPOなどのテーマコミュニティも増えてきている。

このような中で、伝統的コミュニティとテーマコミュニティの連携を積極的に広げつつ、地域が守り育てるべき価値や誇りを見直し、地域の個性を磨き上げる草の根まちづくり運動を展開し、新しい共同体づくりを進める事が今後の自治体のまちづくり政策の重要課題となる。伝統的コミュニティとテーマコミュニティの連携を図る上で、重要な役割を發揮するのが「ラーニングコミュニティ」である。多様な主体の交流・対話・学びを通して、人と人の信頼関係やネットワークを醸成し、共通の価値観やテーマに基づく連携と協働のまちづくり活動を創発する仕掛けづくりがポイントである。

2) 農林地・中山間地域の環境保全プログラムの展開

地域の農林地や中山間地域は、水と緑の保全、多様な生態系の維持、地域の伝統文化の継承、美しい景観の保全等にとって重要な機能を有するが、農林業の衰退、過疎化、高齢化等により集落の存立が危機的な状況にあり、多様な環境と文化をもった国土づくりを進める上で、このような農林地や中山間地域の集落機能の再生・支援に取組むことが重要な課題である。そのため、今後の広域行政の展開の中で、農林地・中山間地域と都市地域との交流や連携を強化し、農林地・中山間地域を「コモンズ」としてとらえ、ツーリズム、健康福祉、環境教育、景観保全等の多様なテーマの活動を展開することにより、新たな集落機能を創造していくことが求められている。

実際に、「農林地・中山間地域の環境保全」をテーマに、伝統的コミュニティと地域を越えたNPO等の「テーマコミュニティ」が連携し、地域との交流を深めつつ実践的活動を展開する例が見られており、このようにして「ラーニングコミュニティ」を起こし、多様な人々の交流・対話・学習・体験・実践活動を積み重ねるとともに、「学び」の中から喜びや楽しさを生み出すような新しい活動スタイルや余暇の過ごし方（ラーニングパッケージ）を提起していくことが今後のまちづくりの取組みとして重要である。

国土保全等の公益的機能を担う農林地や中山間地域の環境を守り育てることは、今後の国土施策の重要な課題であり、環境、景観、農業、健康、教育等の諸施策をパッケージ化した環境保全プログラムを展開することにより、伝統的コミュニティやテーマコミュニティの取組みを積極的に支援することが求められる。

5.4. 連携ネットワークの実践に向けて

1) テーマの豊かなまちづくり交流会議の開催

本調査では、成熟社会・分権社会の新たな自治体像として、「地域共同体（住民自治）」、「公民協働体（協働自治）」、「広域行政体（団体自治）」の連携、というモデルを提示したが、本調査の市町村ヒアリングや合併協議会アンケートでは、新たな自治体像（ビジョン）について必ずしも十分にイメージされていない状況が見られる。

全国の市町村合併の動向を見ても、地域により取組み方は非常に多様であり、そのこと自身が地域の意思と個性を表しているとも見えるが、一方で、成熟社会・分権社会という新しい時代に対応した「行政経営力の強化と住民自治の確立」、「広域行政の展開と地域個性の発揮」をねらいとする市町村改革が十分に進展せず、経済や社会の変化のスピードに立ち遅れてしまうおそれがある。

このため、新しい自治体づくりに取り組んでいる地域や、これから取組もうとする地域が交流しつつ、地域の個性や特色を生かした新しい自治体づくりのイメージ、展開手法と仕組み、実践プロセスとノウハウ等を共有可能な場（テーマの豊かなまちづくり交流会議）を継続的に開催し、相互に作用しあえるような交流ネットワークを展開することが重要である。

2) 「まちづくり大学」全国ネットワークの構築

地域が新しい自治体の仕組みづくり、地域の特色を生かしたまちづくり、地域を担う人材づくりに取り組んでいく上で、大学との連携が重要な戦略の一つとなるが、そのためには、大学の機能と地域のまちづくりを実践的につなぐ仕組みや仕掛けが不可欠である。

具体的には、大学と自治体が協力して、まちづくりに必要な専門的な人材をプールするとともに、教官や学生に対して積極的に地域のまちづくりに参画できる機会を創出し、実践的な学習機会を増加させていくこと、大学が地域にとってのシンクタンク機能を果たせるように連携していくこと、従来の学術分野では十分な教育機会が提供されていないまちづくりにおけるリーダーシップ、マネジメント、コーディネート能力、コミュニケーション能力などのスキルを高める実践的訓練プログラムを提供すること、などが必要である。

大学と地域との連携は、「ツーリズム大学」のように特色あるテーマを中心に展開するケースや、福祉サービスの運営について提携するケース、中心市街地の再生に協働で取り組むケース、産学官のコンソーシアムを組成するケースなど、様々な取組みの萌芽が見られるが、今後、このような取組みをより活性化していくため、「大学と地域の連携によるまちづくり」に取り組んでいる、あるいは取組みたいと考えている全国の大学、自治体、NPO、専門家等が参加する「まちづくり大学」全国ネットワークを構築することが望まれる。

この「まちづくり大学」全国ネットワークは、大学と地域の信頼関係を醸成し、連携ネットワークを広げ、協働のまちづくりを展開している実践事例や、そのプロセス、仕組み、手法等の情報を共有するとともに、大学、自治体、NPO、専門家等が集まって問題点を洗い出し、アイデアを交換しあい、展開手法や改善方法等を提案する場として機能させることが大きなねらいである。

5.5. 公民協働システムの実践に向けて

1) PPPまちづくりファンドの創設

今後の自治体においては、「地域共同体」が住民自治とまちづくりの主体として大きな役割を担う。このような地域共同体の役割や活動を支援する上で、地域の自治やまちづくりに関わる多様な施策や事業をパッケージ化し、地域の創意と提案に基づき包括的に投入する、という柔軟で機動的な政策システムの導入が必要である。

特に、福祉や教育などの公益サービスの運営、地域の環境や景観の保全、地域ビジネスや雇用の創出、地域の特色を生かした交流の活性化等の自治活動やまちづくり事業を支援していく上で、関連する施策や事業のパッケージ化を加え、「住民創発まちづくり支援事業」等の地域共同体への公的資金の導入プログラムの創設が求められる。

また、住民出資による地域ファンドの創設や、ワーカーズコレクティブ等の協同組合の設立、地域通貨やボランティアバンクの活用など、地域の住民、企業、経済団体、NPO、地域金融機関等が参加・協力して、地域の中で資金を循環させる仕組みを構築することも今後のまちづくりの手法として重要である。

さらに、自治体のまちづくり金融政策として、地域ファンドへの出資、NPOの融資制度の創設、住民起業（コミュニティビジネス）の支援制度の創設、景観基金やトラストの設立等に取り組み、公的資金と住民や民間の資金を効果的に組み合わせた新しい地域金融手法（PPPまちづくりファンド）を積極的に開発・導入することが必要である。

このような地域のまちづくり事業を支える新たなファンドを創設・運営するためには、専門的な知識や能力を持った人材（ファンドマネージャー）が不可欠であり、今後の自治体の経営力を向上する上でも重要な課題である。

2) まちづくり情報共有システムの構築

地域の自治やまちづくりについて、住民、事業主、地主、自治会、地域団体、NPO等の多様な主体間の連携関係を醸成するとともに、行政と各主体との信頼関係を構築するためには、地域の自治やまちづくりに関する様々な情報を各主体が共有できる仕組みをつくることが重要である。

従来のマスメディアを中心とする情報システムの中では、東京を中心とする情報やグローバルな情報の量が圧倒的なシェアを占めており、地域の情報が地域の住民等に対して十分に提供されておらず、端的に言うと「東京のことは良く知っているが、地元のことは良く知らない」というのが地域の情報環境の実態である。

今後の分権社会、成熟社会においては、地域の住民等が自らの地域のことを「知る」「学ぶ」ことが地域の自治やまちづくりの大前提であり、そのための情報環境やシステム（ローカルメディア）を整備・充実していくことが重要な課題である。

地域の各主体がまちづくり情報を共有化する上で基本となるのは「交流・対話・学習」であり、5-2で示した「ラーニングコミュニティ」がその役割を担う。また、誰でも気軽に相談したり、情報を入手できる場や仕組みが必要であり、5-1で示した「One Stop 学習システム」の中で、まちづくり情報を総合的に提供することが望ましい。

さらに、地域の情報を地域の各主体が共有化するためのローカルメディアとして、インター

ネットを積極的に活用すべきである。インターネットは、地域の各主体が情報の送り手であり、受け手でもある「地産地消型メディア」、誰でも情報主体になれる「参加型メディア」、一方通行ではなくコミュニケーションが可能な「対話型メディア」としての特性を持ち、まちづくり情報を共有化するシステムとして非常に有効な手段である。

インターネットをローカルメディアとして普及・活用していくためには、地域のまちづくり情報のマネジメントを担う仕組みを構築し、子供から高齢者まで誰もが利用しやすいシステムを開発していくとともに、地域の住民等のリテラシーや活用スキルを向上するための研修等を継続していくことが必要である。

5.6. 広域行政システムの実践に向けて

1) テーマによる広域連携まちづくりの展開

今後の自治体の経営とまちづくりにおいて広域的な連携が不可欠であり、各々の地域が特色あるまちづくりを展開しながら、それらが相互に連携し、ネットワークを構築することにより、多彩な魅力と個性を持った地域圏を形成することが基本的な戦略となる。

そのためには、異なった特色を持つ地域の人々が「ラーニングコミュニティ」をつくり、各々の地域の価値や個性を語り合い、相互に理解を深めながら、それらを結び合わせるテーマを見出し、地域が連携してまちづくりに取組む、という「交流・対話・学習」のプロセスが重要である。

その場合、個々のテーマごとに独立で取組むのではなく、それぞれのテーマが循環的な関係を持ち、相互に連携したり、作用しあいながら、スパイラルに成長していくようなシナリオを描き、その過程で多様な地域の魅力がつながり合う仕掛けをつくるのが広域連携のまちづくり戦略として重要な視点である。

また、自治体のまちづくり政策についても、個々のテーマやまちづくりをバラバラに展開するのではなく、従来の縦割りの施策構造やシステムを転換し、テーマを軸として関連するまちづくり施策や事業を統合化し、一体的・効果的に展開することが不可欠である。

今後の成熟社会では、「健康長寿」、「スローライフ」、「自然との共生」、「地産地消」、「自己実現」、「次世代育成」、「安全安心」などがまちづくりの重要なテーマとなるが、これらのテーマを相互に関連させながら、個々のまちづくり施策や事業をパッケージ化し、統合的・戦略的に展開していくことが求められる。

2) 広域土地利用再生と美しいまちづくりの展開

今日の都市圏は、住民自治やまちづくりの基盤となる地域共同体（コミュニティ）の機能が大きく低下しており、新たな自治体づくり、テーマの豊かなまちづくりを展開する上で、地域の自治やまちづくりへの住民の意識を高め、「地域力」を再生することが重要な課題である。とりわけ、合併後の広域行政体においては、都市圏全体の広域的な視点に立った土地利用や都市機能の再編が大きな課題であり、その中でも、空洞化が進む既成市街地の再生が重要なテーマである。

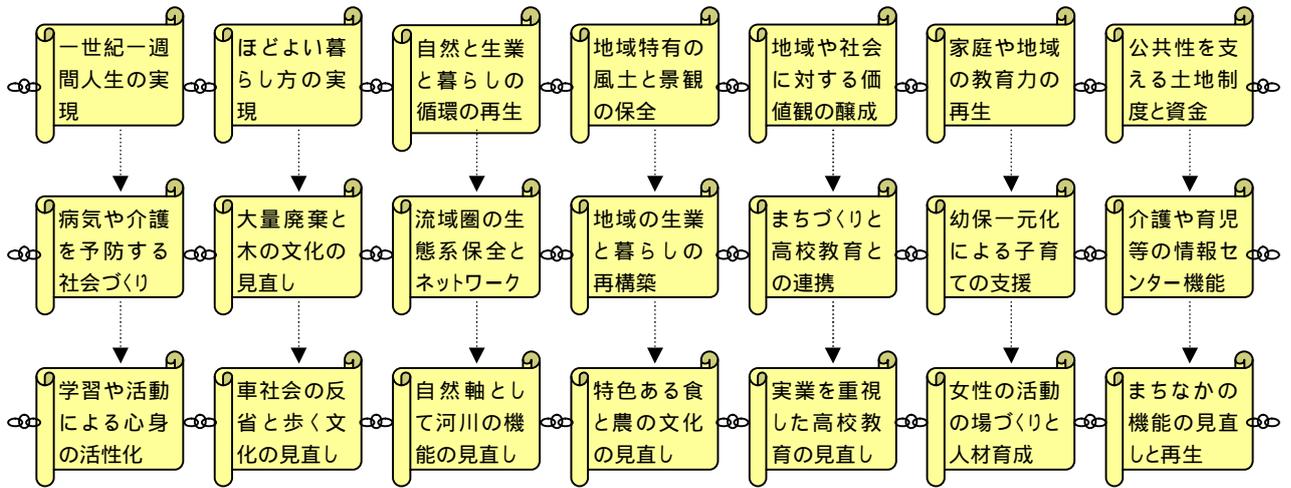
このような課題やテーマに取り組んでいくためには、河川による自然、生業、生活、文化のつながり（流域交流圏）や、街道によるヒト、モノ、コト、情報のつながり（街道交流圏）な

ど、広域的な関わりや結びつきを重視しながら、小さな単位のまちづくり（草の根都市再生運動）を展開し、地域の自然的、歴史的、文化的な特色を生かした「都市の中の集落」とも呼ぶべき、魅力的なまちを再生していくことが重要である。

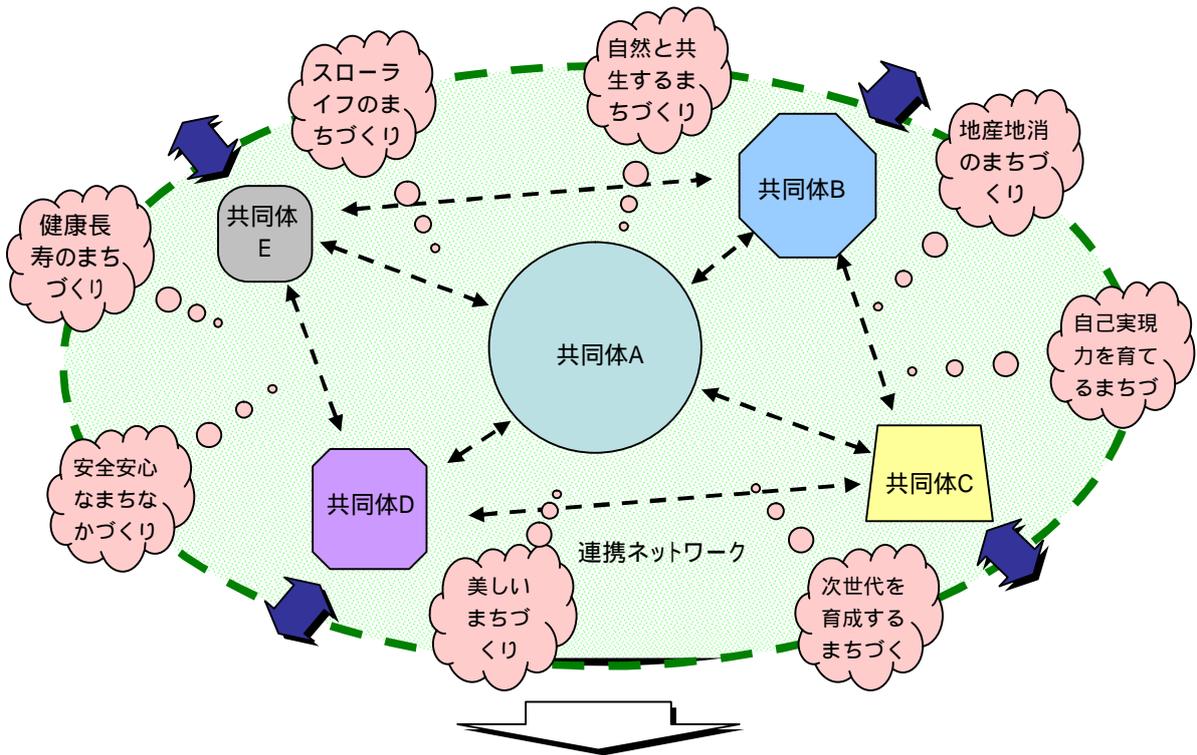
特に、今後のまちづくりでは、そのような地域の特色を尊重しながら、住民の誇りとなるような「美しいまちづくり」に取り組んでいくことが大きなテーマであり、地域の個性や魅力を表現する環境、景観、公共空間のあり方を追究し、長期的な目標や価値観を共有しながら、持続的な取組みを推進していくことが必要である。

広域的な関係や結びつきを踏まえて、特色ある小さな単位のまちづくりを展開し、それらの連携ネットワークを構築しながら、都市圏全体の土地利用を緩やかに再編していく、というプロセスを推進していく上で、都市計画、交通計画、農村計画をはじめ、環境、景観、住宅、福祉、教育等の諸施策の連携が不可欠であり、「美しいまちづくり」をキーワードとする施策や事業の統合化が求められる。

広域の人々が交流・対話・学習する「ラーニングコミュニティ」



異なった特色を持つ地域をつなぐ「テーマ」の発見



テーマを軸としたまちづくり施策・事業の統合化と戦略的展開

図 5-2 「テーマによる広域連携まちづくり」の展開イメージ

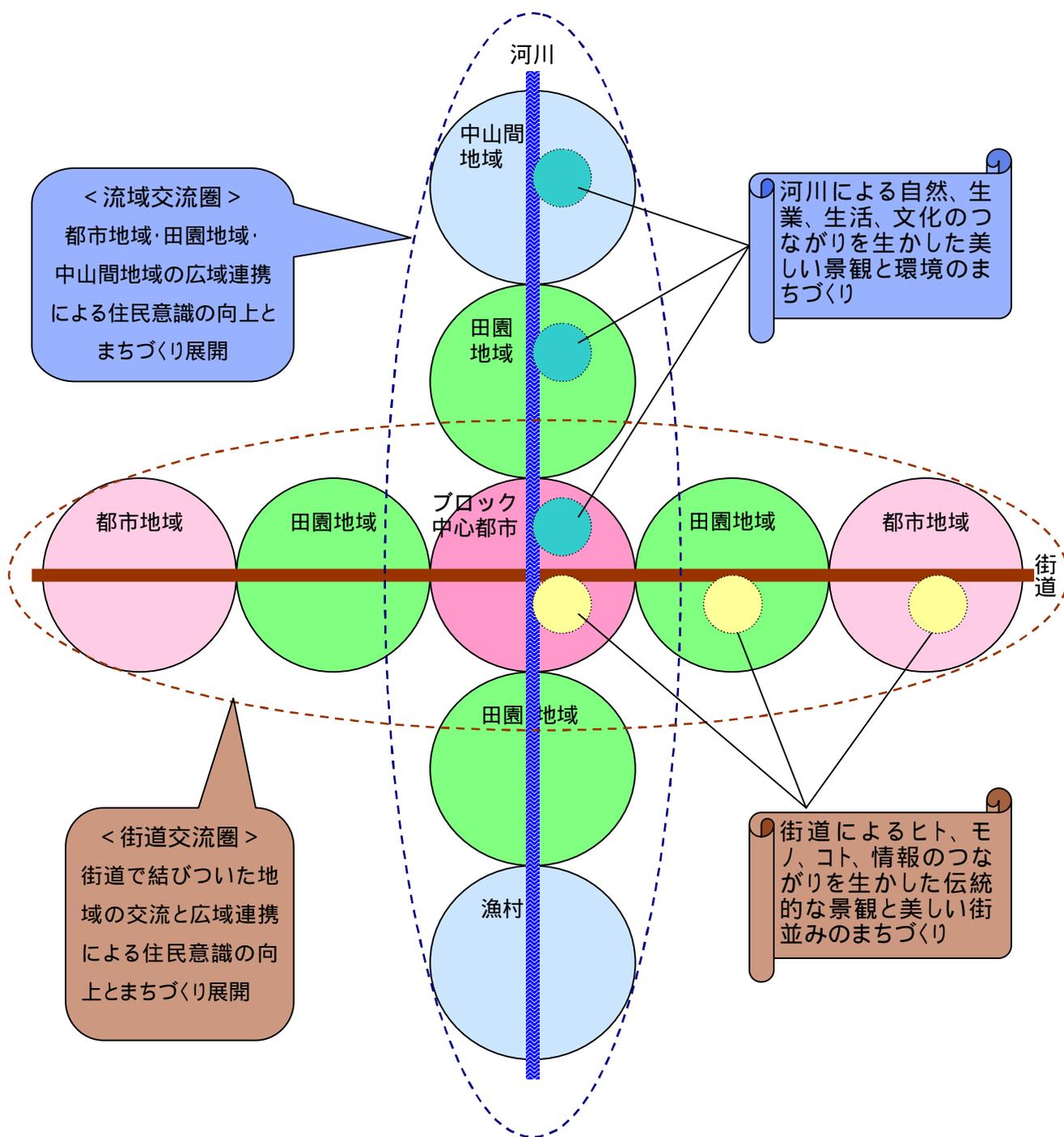


図 5-3 「広域土地利用再生と美しいまちづくり」の展開イメージ