

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

本編

平成17年3月

国土交通省都市・地域整備局
静岡県掛川市

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

【本編】 目次

0. 調査の概要	23
0.1. 調査の趣旨・目的.....	23
0.2. 調査のフレーム	24
0.3. 主な調査手法.....	24
0.4. 調査の実施体制	26
1. 地域社会の再生と市町村合併	27
1.1. 平成の大合併のとりえ方.....	27
1.1.1. 基本的視点 ～地域の経営力と自治力の向上.....	27
1.1.2. 行政からみた市町村合併	28
1.1.3. まちづくりからみた市町村合併	31
1.1.4. 市町村合併とまちづくりの課題	34
1.2. 地域社会の再生と自立の方向	35
1.2.1. 基本的視点 ～持続可能な地域共同体の再生.....	35
1.2.2. 生活の場としての地域再生.....	37
1.2.3. 多様な交流と経済再生	39
1.2.4. 自立的な地域共同体形成	41
1.2.5. 地域の再生と自立に向けた課題	43
1.3. 成熟社会・分権社会の自治体像.....	44
1.3.1. 基本的視点 ～地域共同体と広域行政体の連携・協働.....	44
1.3.2. 合併後の自治体運営の方向性.....	46
1.3.3. 行政と住民との理解と信頼の醸成.....	46
1.3.4. 経営の視点を重視した行政運営	48
1.3.5. 成熟社会・分権社会の自治体の課題	49
1.4. まとめ.....	50
2. テーマの豊かなまちづくりの取組み	51
2.1. テーマの豊かなまちづくりの概念.....	51
2.1.1. まちづくりにおける「テーマ」とは.....	51
2.1.2. 関係資本を豊かにする「テーマ」	52
2.1.3. 「テーマの豊かさ」とは	53
2.1.4. 「テーマの豊かなまちづくり」とは.....	55
2.2. テーマの豊かなまちづくりの実践.....	56
2.2.1. 掛川市の生涯学習まちづくり	56
2.2.2. 掛川市における生涯学習まちづくりの実践.....	61

2.2.3.	特色あるテーマのまちづくりの実践	71
2.3.	まとめ	88
2.3.1.	関係資本と活動エリアとの関係	88
2.3.2.	テーマの多様性と行政による取組みとの関係	89
2.3.3.	今後の課題	91
3.	地域の自立とまちづくりを担う人材育成	92
3.1.	まちづくりと人材育成に関する基本的視点	92
3.1.1.	まちづくりにおける生活力、社会力、地域経営力、そして地域力	92
3.1.2.	多様な生涯学習機会	93
3.1.3.	まちづくりにおける人材育成の視点	95
3.2.	事例調査対象自治体のまちづくり人材育成システムの現状	96
3.2.1.	全事例の地域力構成要素別概要一覧	96
3.2.2.	自治体別のまちづくり人材育成学習メカニズム分析	98
3.3.	地域の人材育成の展開手法	103
3.3.1.	生活力の向上のための学習・人材育成の仕組み	103
3.3.2.	社会力向上のための学習・人材育成の仕組み	105
3.3.3.	行政経営力向上のための学習・人材育成の仕組み	113
3.3.4.	地域におけるまちづくり人材育成の手法展開の方向	117
3.4.	地域と大学の連携	117
3.4.1.	期待されている大学との連携と課題	118
3.4.2.	「地域が大学を育て、大学が地域を育てる」仕組みの構築	119
4.	テーマの豊かなまちづくりの展開方策	121
4.1.	まちづくり生涯学習システムの展開	121
4.2.	住民創発型まちづくり活動の展開	121
4.3.	テーマ型まちづくり活動の展開	122
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	122
4.5.	公民協働まちづくりファンドの展開	123
4.6.	まちづくり行政システムの展開	124
5.	政策提言	125
5.1.	新しい自治体づくりの重点的な取組み	125
5.1.1.	住民参加から住民創発・住民主体への展開	125
5.1.2.	関係資本を生かした地域共同体の再生	127
5.1.3.	広域行政体のマネジメント機能の強化	129
5.2.	テーマの豊かなまちづくりアジェンダ	131
5.2.1.	アジェンダの構成	131
5.2.2.	アジェンダの展開シナリオ	131
5.2.3.	アジェンダの内容	134

0. 調査の概要

0.1. 調査の趣旨・目的

1) 本調査の趣旨

今日の地方分権化の時代を迎え、合併市町村にとって、合併後の新たな自治体としてのアイデンティティを確立しつつ、地域と市民が自立に向かうような公民協働のまちづくりに取り組むことが緊急の課題となっている。そのためのひとつの方策として、地域の風土、歴史、文化、住民の意識などを「地域固有の社会資本」として再評価し、それらを新たなまちづくりの資源として共有・活用することにより、「テーマの豊かなまちづくり」を展開していくことが重要となる。

このような合併市町村における新たなまちづくりを促進していくために、「テーマの豊かなまちづくり」の展開手法やプロセス、マネジメント手法等のモデルを提示し、合併市町村間での共有・活用を促すことが当調査の狙いである。

2) 本調査の目的

本調査の目的は、以下の3点の通りである。

- ① 今後の成熟社会、分権社会における地域経営のあり方を検討し、地域の自立と連携を基本とする新たな自治体像を提示する。
- ② 地域固有の環境や文化を基盤とする地域社会のあり方を検討し、住民の自立と協働による「テーマの豊かなまちづくり」の展開方策を提示する。
- ③ 地域の自立とまちづくりを担う人材育成のあり方を検討し、地域と大学の連携による「まちづくり生涯学習」の実践手法を提示する。

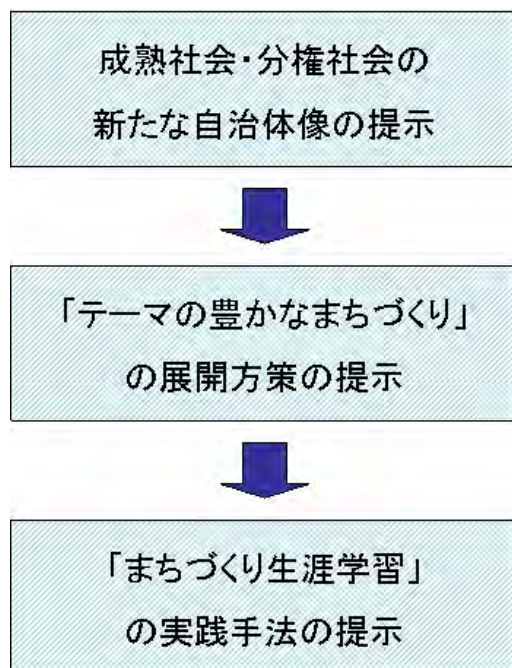


図 0.1 本調査の目的

0.2. 調査のフレーム

本調査のフレームを、図 0.2 に示す。はじめに、①地域社会の再生と市町村合併の課題に関する調査、②テーマの豊かなまちづくりの概念と実践事例の調査、③地域の自立とまちづくりを担う人材育成に関する調査を行った上で、これらの検討を踏まえた新たな地域像、テーマの豊かなまちづくりの展開方策と、地域と大学の連携による「まちづくり生涯学習」の実践手法について提示する。

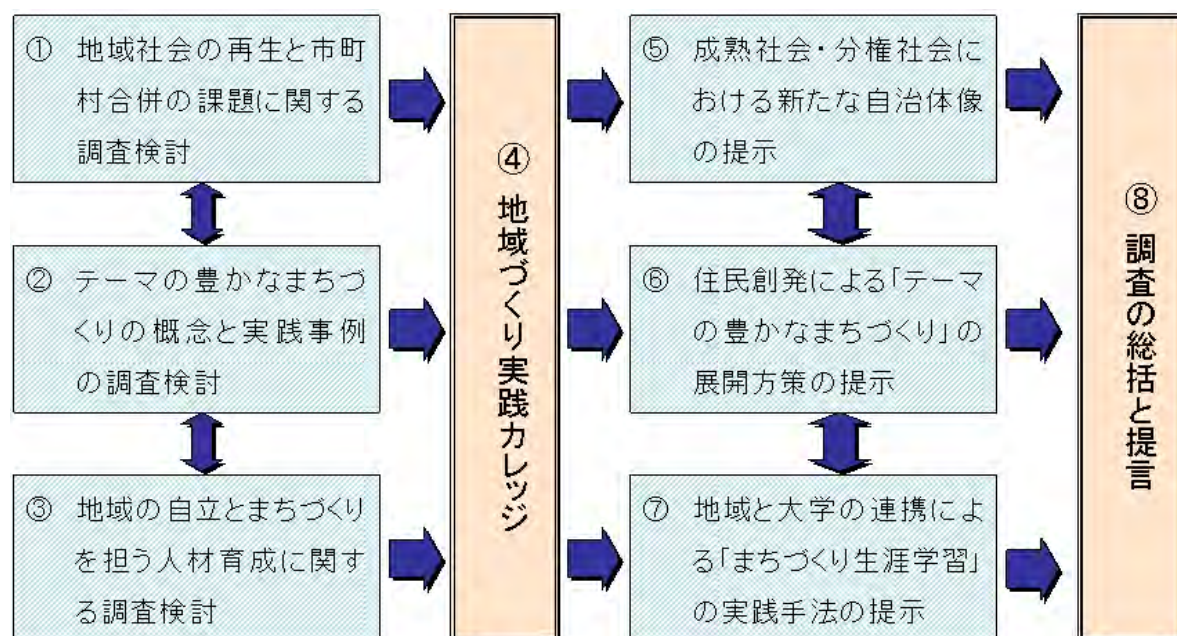


図 0.2 本調査のフレーム

0.3. 主な調査手法

本調査における主な検討手法は以下の通り：

1) アンケート調査

(1) 合併協議会アンケート調査の概要

- ④ 対象：2004 年 8 月 1 日の時点で設置されていた全国の法定合併協議会
- ⑤ 配布及び回収：郵送方式にて実施（督促 1 回）
- ⑥ 配布数：5 1 5 件、回収数：3 5 9 件（回収率 6 8. 7 %）
- ⑦ 発送期日：2004 年 11 月 4 日付、回答期限：11 月 19 日

(2) 地域の自立とまちづくりを担う人材育成アンケート調査の概要

・ 対象：

- ① 大学：全国の大学（高専及び短期大学を除く）672 校
- ② 市町村：平成 12 年国勢調査をもとに、人口 8 千人以上 30 万人未満の 1,733 市町村
- ③ まちづくり協議会等：平成 16 年 11 月 1 日において、地域づくり団体全国協議会の「地域づくり団体プロフィール集¹」、及び、（社）全国市街地再開発協会と（財）ハウジングアンド

¹ http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/profile/profile_query.html

コミュニティ財団が共同運営している「住まい・まちづくり活動データベース²」において、「人材育成」を活動内容として登録している 764 団体

- ・ 配布及び回収：郵送方式にて実施
- ・ 督促：まちづくり協議会等に対して 1 回
- ・ 配布数：3, 1 6 9 件、回収数：2, 1 6 6 件（回収率 6 8. 3 %）

発送先	発送数	回答数	回収率
大学	672	534	79.5%
市町村	1,733	1,200	69.2%
まちづくり協議会等	764	432	56.5%
総計	3,169	2,166	68.3%

- ・ 発送期日：2004 年 11 月 12 日付、回答期限：2004 年 12 月 3 日

2) 地域事例調査

- ・ ヒアリング調査 市町村合併ヒアリング調査（対象：市町村、合併協議会等）
- ・ テーマの豊かなまちづくり事例調査（対象：市町村、NPO 等）
- ・ まちづくり人材育成事例調査（対象：市町村、大学、海外事例等）

3) ワーキンググループ

- ・ 実践カレッジ、ワーキンググループの開催（市町村、学識者、専門家等で構成）
- ・ 地域づくり実践カレッジ in 掛川の開催（全体会議、分科会）

² <http://www.dihc.jp/>

0.4. 調査の実施体制

本調査は、全 3 回の調査検討委員会を開催し、その中で調査結果について議論を頂きながら検討を進めた。本委員会の委員は以下の通り：

なお、委員会にはオブザーバーとして国の関係省庁と関係自治体の代表者の参加も得ている。

○ 調査検討委員会

小林 英嗣	(北海道大学大学院工学研究科教授)	※委員長
大宮 登	(高崎経済大学地域政策学部教授)	
京極 高宣	(日本社会福祉事業大学学長)	
佐藤 誠	(熊本大学法学部教授)	
神野 直彦	(東京大学大学院経済学研究科教授)	
榛村 純一	(掛川市長)	
松本 英昭	(財団法人自治総合センター理事長)	

表 0.1 検討委員会の開催概要

	開催日	開催地	備考
第一回	2004(平成 16) 年 10 月 22 日	東京都内	
第二回	〃 12 月 10 日	掛川市役所	地域づくり実践カレッジ in 掛川に合せて開催
第三回	2005(平成 17) 年 3 月 10 日	東京都内	

1. 地域社会の再生と市町村合併

本調査では、「平成の大合併」を地域社会の再生に向けたひとつの大きなきっかけとして位置づけている。本章では、中心課題である「テーマ」に関する調査分析の前段として、本調査における市町村合併の捉え方について整理するとともに、今日の市町村合併がもつ課題について明らかにする。

1.1. 平成の大合併のとらえ方

1.1.1. 基本的視点 ～地域の経営力と自治力の向上

本調査では、平成の大合併を捉える上での基本的な視点として、以下の3点を提示する。

1) 地域の自立と自治の確立

過去に見られる2回の市町村合併である「明治の大合併」、「昭和の大合併」は、国の統治の仕組みを整えることが主眼であったという意味において、トップダウンで行われた合併であると捉えることができる。それに対して、「平成の大合併」は、地域の自立と自治を確立するための改革という視点から、ボトムアップ型の合併として捉えることができる。

2) 分権型社会への転換点

「平成の大合併」は、地方分権一括法、三位一体改革、道州制等の新たな地方自治の制度設計を加速し、中央集権型から地方分権型行政システムへとシフトする上での歴史的なターニングポイントとしてとらえることができる。

3) 持続可能な地域社会の再生

地方分権型行政への転換は、地域固有の文化や環境を生かしながら、地域の主体的意思と戦略に基づく地域経営を実践し、自立的で持続可能な地域社会の再生をめざすものとして捉えることができる。

以上の視点を踏まえ、地域の自立と自治を確立するためには、自らの責任で地域の経営を語り、実行できる自治体の能力が不可欠であり、地域の経営を自ら担うことができる自治体の新たな仕組みづくり（広域行政体の形成と住民自治の確立）が必要である。

1.1.2. 行政からみた市町村合併

以上に述べた、本調査における「平成の大合併」の基本的な視点からみた場合、現在合併を推進している合併協議会における市町村合併の背景と目的を、アンケート調査の結果から分析する。

1) 市町村合併の背景・要因

合併市町村の背景・要因は、市町村合併の背景・要因として「財政の悪化」と「地方分権の進展」等の行政構造の変化が最も高い割合を占めている。次に重要度が高い結果となった項目は、「生活圏の拡大」や「地域の過疎化・空洞化」等であり、地域構造の変化への対応が重要という意識が捉えられる。

また、合併協の構成市町村数別にみた場合でも、構成市町村数を問わず「財政の悪化」及び「地方分権の進展」を理由と挙げている割合が最も多いことから、自治体の規模を問わず、これら共通の問題意識を共有していると考えられる。

〔合併協議会アンケート調査〕 Q3-1.市町村合併の背景・要因

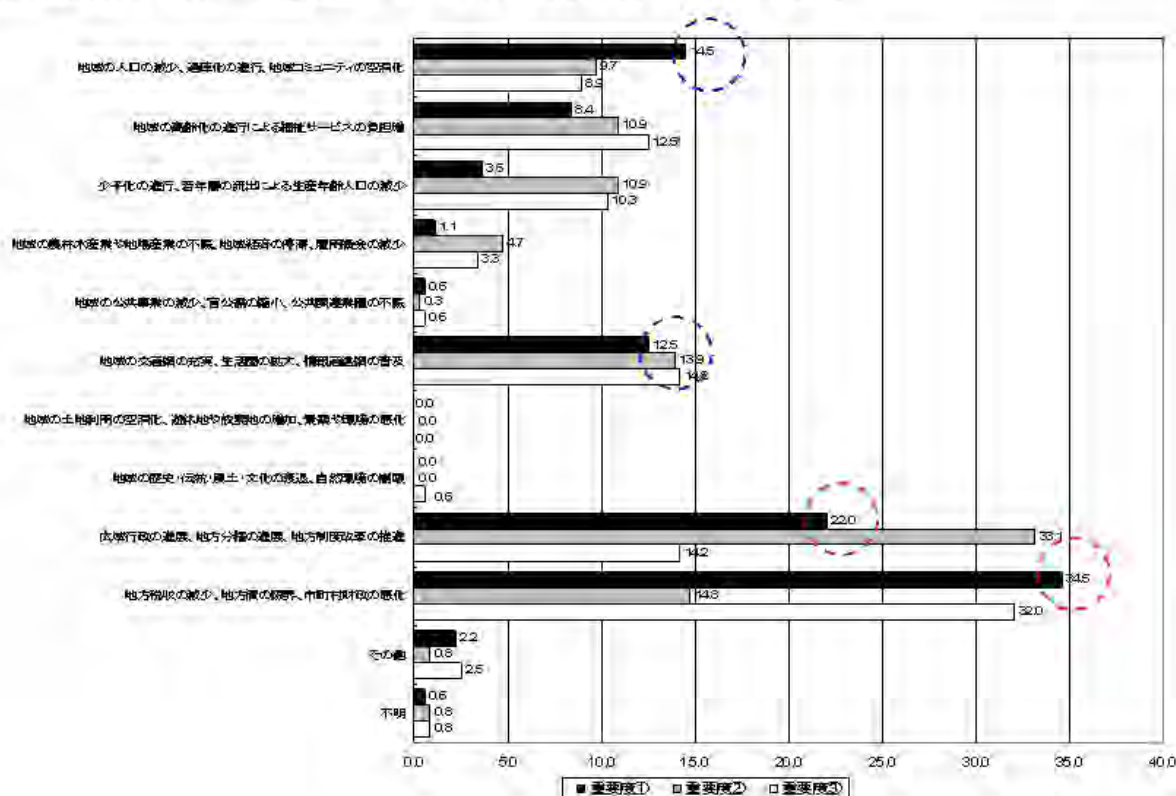


図 1.1 〔合併協議会アンケート調査〕 Q3-1.市町村合併の背景・要因

表 1.1 「1-3 合併協議会の構成市町村数」×「3-1 合併背景」【重要度1として選んだ項目】

	全 体	地域 の人口 の減少、 過疎化 の進行、 地域 コミュニ ティの 空洞化	地域 の高 齢化の 進行に よる 福祉サ ービス の負担 増	少 子化の 進行、 若年 層の 流出に よる 人口の 減少	少 振、地 域の農 林水産 業の停 滞、雇 用機会 の減少	小 地域の 公共事 業の減 少、官 公需の 縮減	大 地域の 交通網 の充実 、生活 圏の拡 大	放 棄地の 増加、 景観や 環境の 悪化	退 地の歴 史・伝 統・風 土・文 化の衰 退、自 然環境 の崩壊	広 域行政 制度改 革の推 進、地 方分権 の進展	町 地方財 政の悪 化、地 方債の 限界、 市	そ の他	不 明	非 該当	n
合計	369	52	30	13	4	2	45	0	0	79	124	8	2	10	369
	100.0	14.6	8.4	3.6	1.1	0.6	12.6	0.0	0.0	22.1	34.7	2.2			
2市町村	147	23	12	7	1	1	24	0	0	30	46	3	0	0	147
	100.0	15.6	8.2	4.8	0.7	0.7	16.3	0.0	0.0	20.4	31.3	2.0			
3～5市町村	165	21	15	4	2	0	16	0	0	35	65	5	2	0	165
	100.0	12.9	9.2	2.5	1.2	0.0	9.8	0.0	0.0	21.5	39.9	3.1			
6市町村以上	46	8	3	2	1	1	5	0	0	13	13	0	0	0	46
	100.0	17.4	6.5	4.3	2.2	2.2	10.9	0.0	0.0	28.3	28.3	0.0			
不明	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0			

2) 市町村合併の意義・目的

市町村合併の意義や目的については、「行政の効率化による財政基盤の改善」と「地方分権の受け皿としての行政能力の向上」が最も重要と認識されており、これに次いで、「生活圏の広域化に対応したまちづくり」や「適切な自治体規模の確保による行政サービスの維持」の回答が多くなっている。

また、合併協の構成市町村数別にみた場合、「2市町村」と「3～5市町村」の場合には「行政運営やサービスの効率化を進め、財政基盤の改善を図ること」が最多の30%代後半の回答を集めた一方、「6市町村以上」のグループにおいては「地方分権の受け皿として基礎自治体の行政能力を向上すること」が最多回答（約4割強）となっている。このことから、小規模合併はより安定した行政基盤の確立と公共サービスの継続性を重視しているのに対して、大規模合併を行う場合の方が地方分権への志向が強いという傾向がみられる。

〔合併協議会アンケート調査〕 Q3-3.市町村合併の意義・目的

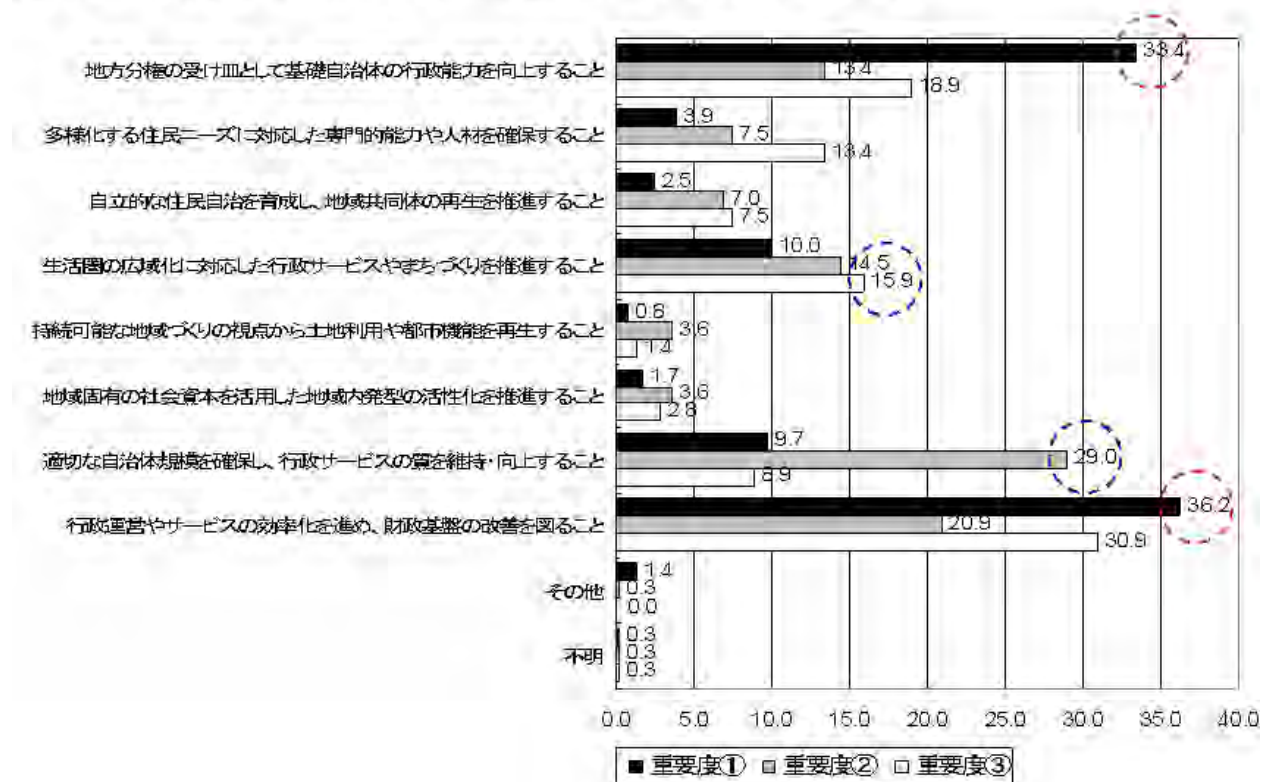


図 1.2 〔合併協議会アンケート調査〕 Q3-3.市町村合併の意義・目的

表 1.2 合併協議会の構成市町村数別にみた「合併の意義・目的」〔重要度1として選んだ項目〕

	全 体	地方分権の受け皿として基礎自治体の行政能力を向上すること	多 様 化 す る 住 民 ニ ー ズ に 対 応 し た 専 門 的 能 力 や 人 材 を 確 保 す る こ と	自 立 的 な 住 民 自 治 を 育 成 し 、 地 域 共 同 体 の 再 生 を 推 進 す る こ と	生 活 圏 の 広 域 化 に 対 応 し た 行 政 サ ー ビ ス や ま ち づ く り を 推 進 す る こ と	持 続 可 能 な 地 域 づ く り の 視 点 か ら 土 地 利 用 や 都 市 機 能 を 再 生 す る こ と	地 域 固 有 の 社 会 資 本 を 活 用 し た 地 域 内 発 型 の 活 性 化 を 推 進 す る こ と	適 切 な 自 治 体 規 模 を 確 保 し 、 行 政 サ ー ビ ス の 質 を 維 持 ・ 向 上 す る こ と	行 政 運 営 や サ ー ビ ス の 効 率 化 を 進 め 、 財 政 基 盤 の 改 善 を 図 る こ と	そ の 他	不 明	非 該 当	n
合計	369	120	14	9	36	3	6	35	130	5	1	10	369
	100.0	33.5	3.9	2.5	10.1	0.8	1.7	9.8	36.3	1.4			
2市町村	147	47	5	3	18	3	2	14	53	2	0	0	147
	100.0	32.0	3.4	2.0	12.2	2.0	1.4	9.5	36.1	1.4			
3～5市町村	165	52	7	5	14	0	3	18	62	3	1	0	165
	100.0	31.7	4.3	3.0	8.5	0.0	1.8	11.0	37.8	1.8			
6市町村以上	46	20	2	1	4	0	1	3	15	0	0	0	46
	100.0	43.5	4.3	2.2	8.7	0.0	2.2	6.5	32.6	0.0			
不明	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			

1.1.3. まちづくりからみた市町村合併

前述の合併協議会へのアンケート結果からみた市町村合併の背景と目的に対して、地域住民やまちづくりに参画する市民にとっての市町村合併のあり方について、ヒアリング結果から以下の通り整理する。

1) 行政の役割と住民の役割の明確化

表 1.3 に示すとおり、長野県佐久市を除いては、旧市町村単位の地域審議会等の組織を設けている。ただし、佐久市においても既存の住民自治の仕組みを活用しつつ地域意見の反映を図る方針が示されている。

特に特徴的な取り組みを行っている自治体として、表 1.4 に示すとおり、14 市町村の合併により誕生した新潟県上越市（05 年 1 月合併）は、合併の目的は「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」としており、国による関連法案の成立にいち早く対応して旧町村単位で「地域自治区」及び「地域協議会」を設置することにより、行政区域の広域化と共に住民自治の単位の「狭域化」が図られている。上越市と合併した町村の中には、安塚町のように住民全戸参加を目指す NPO を設立して新市に引継がれない事業にも取組むなど、旧町村の単位による自治の強化が模索されている。

平成 16 年 3 月合併の岐阜県郡上市では、合併に至る過程で行政は住民生活の細部まで対応不可能と説明しており、これを受けて住民活動への意識の芽生えがみられる。しかし、行政区域が広域に及ぶため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という課題も残されている。

2) 合併効果の活用とまちづくりのあり方

例えば上越市の合併の場合、安塚町において雪を生かしたまちづくりや体験型交流を実施してきた財団は、今回の合併を、より体験型観光の対象となる主役が増えるきっかけと捉えており、このフィールドの拡大の機会を活かし、体験型観光を新市全体や他地域にも展開していく構えである。上越市（合併前）においても、地域経営や自立に向けた共通のテーマを新市として共有しつつも、たくさんの個性が生き続けていくことの出来る合併という認識があった。

また、郡上市においては、既述のように合併に至る議論を重ねた過程を経て住民活動への意識が高まりつつあるという効果が得られている。

4) 地域をまとめる共通のビジョン等の連帯感づくり

上述の上越市では、地域の独自性・個性・特性（自然資源・歴史・文化等）に光を当てて相乗効果をもたらし、その上に成り立つ地域づくりや産業振興を確立していくことにより、都市間競争に打ち勝ち得る都市を形成できるという姿勢で合併を実現に導いてきた。一方で、大分県宇佐市を含む 1 市 2 町により合併予定の安心院町においては、合併市町間におけるまちづくりへの意識の差が大きいことが、今後の共通のビジョンを形成していく上での障害となることが懸念されている。

ビジョン形成の重要性に関しては、拙速な合併は行わない方針をとっている山形県金山町においても意識されており、郡単位での合併を検討したもののこれを回避した要因の一つとして、合併した場合には香川県並の面積となるはずだった新市のビジョンが描けなかったことを挙げている。

5) 合併を選択しなかった市町村における市町村合併への認識

現段階において合併を行わない方針の市町村の中にも、広域連携や基礎的自治体そのもののあり方を検討する動きが見られる。例えば山形県金山町は、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している。また、北海道斜里町のように、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という方針の町もみられる。

表 1.3 ヒアリング調査の対象市町における市町村合併の概要

	静岡県 掛川市	大分県宇佐市 (安心院町)	長野県 佐久市	新潟県 上越市	岐阜県 郡上市	静岡県 磐田市	山口県 宇部市
合併後人口(*1)	114,328	62,349	100,016	211,870	49,377	165,665	182,031
合併の方式	新設合併	新設合併	新設合併	編入合併	新設合併	新設合併	編入合併
合併期日	05.4.予定	05.3.予定	05.4.予定	05.1.合併済	04.3.合併済	05.4.予定	04.11.合併済
構成市町村数	3	3	4	14	7	5	2
(〃/市町村別)	1市2町	1市2町	1市2町1村	1市6町7村	3町4村	1市3町1村	1市1町
新市建設計画	策定済	策定済	策定済	策定済	策定済	策定済	策定済
合併特例区又は 地域自治区の設置	×	×	×	地域自治区 (*3)	×	×	×
地域審議会等	設置の有無 設置期間(*2) 区域	地域審議会 10年 旧市町ごと	×(下記備考) — 旧市町村ごと	地域協議会 5年 旧町村ごと(*4)	地域審議会 10年 旧町村ごと	地域審議会 10年 旧町村ごと	地域審議会 10年5ヶ月 旧楠町
旧市町村庁舎 の位置づけ	支所	支所	支所	区総合事務所 (コミュニティ プラザ)	地域振興 事務所 (総合支所)	支所	総合支所 (部相当 の組織)
備考			・地域審議会は設けませんが、「総合計画審議会」や区長会の組織等を通じ地域意見の反映を図る	1)地域協議会の委員は公募し、住民の投票後に市長の選任を受ける 2)全ての旧町村では、別途住民組織を立上げ		・地域審議会 は合併前の福田町、竜洋町、豊田町及び豊岡村の各地域に設置する	・地域審議会 は合併前の楠町の区域に設置する
主な構成市町村	掛川市、大東町、大須賀町	宇佐市、院内町、安心院町	佐久市、臼田町、浅科村、望月町	上越市、安塚町ほか	八幡町、大和町、明宝村ほか	磐田市、福田町、竜洋町ほか	宇部市、楠町

*1: 構成市町村の平成12年国勢調査結果の合計値

*2: 合併後の年数

*3: 「地域自治区」は制度上、独自財源を持たない

*4: 合併当初は、旧上越市の区域においては設置しない

表 1.4 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が展開 ・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 ・金山杉や歴史等活かした景観まちづくり運動が展開 ・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

1.1.4. 市町村合併とまちづくりの課題

以上の合併協議会へのアンケートやヒアリング調査の結果、全国の合併市町村では、合併の背景・要因として、過疎化、少子・高齢化、財政難など、地域や自治体が抱える共通の問題に対して、合併という手法を用いて解決を目指すという視点が重要視されているとみられる。大規模合併の方が地方分権への意識が多少強く、小規模合併ではより切実な地域の問題を重視した合併であるといえるものの、前述の地域の問題が合併規模を問わず全体的な傾向として強くみられる。このことから、平成の大合併とは、必ずしもそれにより地域の自立を目指すという戦略的なものとして捉えることは難しく、むしろ自治体が抱える共通の問題を、合併という手法によって解決しようと考えていることが伺える。

また、新たなまちづくりの方向性については、これまで住民参加により積極的にまちづくりを推進してきた地域では、今回の合併を地域の魅力を拡大するためのひとつの大きな機会として捉えているようである。その一方で、実際の合併検討の過程では、まちづくりに対する合併市町村間での温度差が顕在化したり、各地域の個性が新たな自治体としての共通のビジョンを形成する上での妨げになることも懸念されている。

さらに、市町村合併を選択しなかった自治体は、地方分権や自治体の地域経営力の強化を、必ずしも「市町村合併ありき」で考えるのではなく、広域連携などのその他の枠組みを用いることにより、地域社会の再生を目指すことも検討されている。このことは、地方分権の受け皿としての地域の姿が、必ずしも市町村合併のみによって見いだされるのではなく、その他の方法についても可能性を残していると言えるかも知れない。

以上の検討を踏まえて、地域社会の再生を目指す上での市町村合併の課題は、以下の通り整理することが出来る。

そもそも市町村合併とは、地域の自立と自治の確立のための手段として位置づけられるべきであり、それが目的となるべきではない。そのためには、地域の課題について市町村合併がどのように寄与するかについて、多様な視点から検討することが必要である。特に、地域経営や行政サービスの効率化、財政問題の解決などのスケールメリットだけを協調するのではなく、地域住民が行政に参加・参画するための「新たな公共圏」を構築し、その上で地域の独自性や個性を生かした地域づくりを推進することが必要である。

また、地域経営の視点からみた場合、地方分権の受け皿となる基礎的自治体を構築することは、今回の市町村合併の大きな目的の一つである。合併により、分権後の地方自治を担う高度な専門性を有する職員を育成することも重要な課題となるとともに、地域内においても施策に住民の意見が反映されるような協働のしくみづくりが重要となる。今回の調査でみられた地域審議会等の組織の設立も、こうした協働のしくみのひとつの形として捉えることが出来る。

1.2. 地域社会の再生と自立の方向

1.2.1. 基本的視点 ～持続可能な地域共同体の再生

地域社会の再生と自立を考える上での基本的な視点は、以下の3つに集約される：

1) 生活の場としての地域再生

これからの成熟社会における地域再生は、地域固有の環境、文化、生業、コミュニティ等を生かし、経済機能・生産機能を優先した近代都市・地域計画を転換し、「生活の場」としての機能を重視した人間的な地域づくりに取り組むことが基本的な方向である。

2) 多様な地域文化の交流

伝統的な地域社会は、地域固有の風土や環境の中で独特の生業や文化を培ってきた。そのような特色ある地域文化を継承・育成しながら、多様な交流・連携・ネットワークを広げ、新たな魅力や活力を生み出すような地域づくりに取り組むことが必要である。

3) 地域内発型の経済再生

地域社会の経済的基盤を再生する上で、地域固有の自然環境、生活の場としての魅力、特色ある地域文化等の価値を生かしながら、地域における人材育成、起業支援、協働組織づくり等を展開し、地域内発型の経済の創出に取り組むことが必要である。

以上の基本的な視点を踏まえ、自立的で持続可能な地域共同体の再生を目指すことが重要である。伝統的な地域共同体は、地域の環境を保全し、多様な文化を醸成し、住民自治を育成する場として重要な存在であり、地域固有のコミュニティの仕組みを生かしながら、自立的で持続可能な地域共同体の再生に取り組むことが重要である。

以上の基本的な視点は、図 1.3 及び図 1.4 の通り整理することが出来る。前近代の地域社会は、地域特有の風土や生業を基盤としながら、住民の相互扶助による自治が成立していた。それに対して、明治以降の近代化により、集落単位の住民自治は、国家を中心とした中央集権のシステムの下部構造に組み込まれることにより、団体自治を中心とした自治の構造へと再編されてきた。その過程において、幾度かの大合併を経ることにより、現在の市町村の単位へと再編され団体自治が強化されてきた一方で、かつての住民自治の機能は次第に低下してきた。

強化された団体自治は、住民ニーズあわせたサービスを提供しながら、衰退する住民自治の機能を次第に補完するように成長してきたと言える。しかしながら、個人のニーズの多様化に伴い、行政に求められるサービスも多様化にならざるを得ない状況にあるものの、昨今の自治体の財政難を背景として、行政はこうしたニーズに十分に答えることが出来ないのが現状である。また、近代以前には相互扶助などにより機能していた住民自治のしくみについても、近代化の過程により自治機能が衰退しつつあることから、直ちに多様化するニーズを担保するに足る公益機能を担保することが困難な状況である。

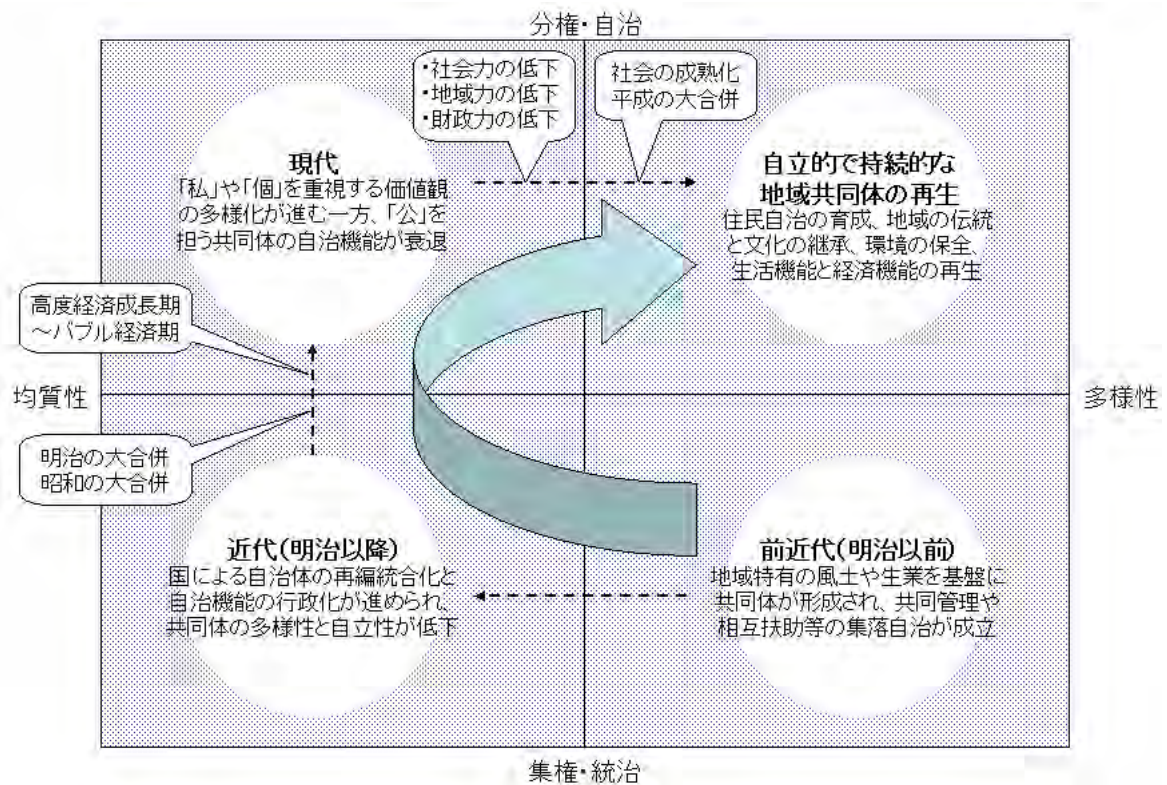


図 1.3 地域共同体の変化と今後の方向性

こうした状況を踏まえて、新たな地域社会の自立と再生を目指すためには、図 1.4 に示すとおり、ニーズの多様化と行政の財政難、地域力の衰退などによってすき間が空きつつある、または空いてしまった公益機能を埋めるための具体的や活動を育てることにより、公を担うしくみとしての地域共同体を再生することが不可欠となる。例えば、公的な領域と私的領域の間にある「共の領域」は、本来住民自治が担保し、近代以降はそれに代わり行政サービスとして公共が行ってきた部分である・今日のニーズの多様化等の状況を踏まえると、もう一度住民自治活動を促進することにより、このすき間を担保することが考えられる。また、市場性と公益性の間にある領域は、多様化するニーズに対して、家庭や地域、行政が関与し続けることが難しいと同時に、民間企業が参入するには採算性に問題がある領域として定義される。その領域については、NPO や多様なコミュニティ活動、コミュニティ・ビジネスなどが担保することが考えられる。

しかしながら、今日、前近代のしくみを参照しながら、地域自治組織を再生することは、必ずしも過去と同様のしくみを復活させることを意味するのではない。社会経済状況や科学技術の発達など、多くの点において前近代よりも今日の方が大幅に進化を遂げていることは確かである。そうした背景を考慮しながら、かつての住民自治がもっていた人と人とのつながり、生業、伝統や文化の継承などを、今日にどのように解釈し応用するかという視点が重要である。

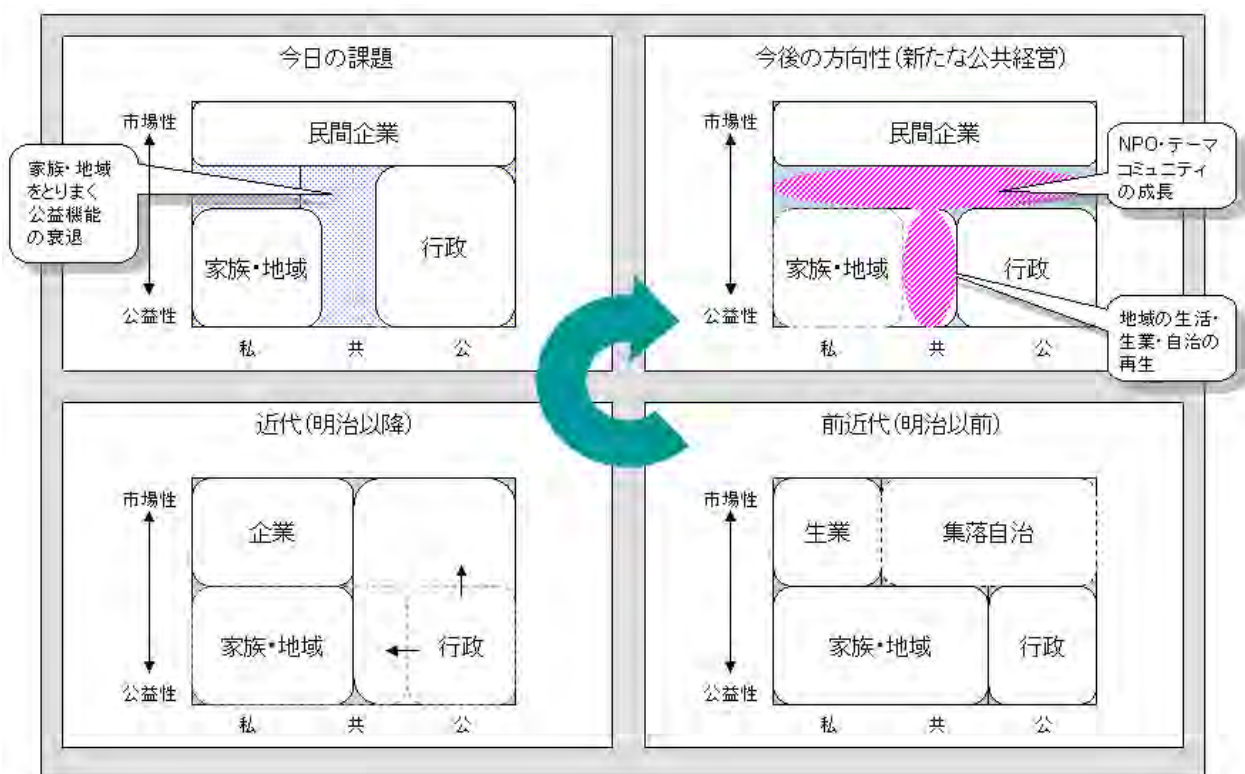


図 1.4 地域の公共経営の課題と方向性

1.2.2. 生活の場としての地域再生

合併協議会アンケート調査における「生活の場としての機能を重視した地域づくりの課題」についての回答は、「環境の持続性や循環性を重視した土地利用や都市機能の再生」と、「生産・消費・生活が結びついた地域コミュニティの形成」が、それぞれ25%前後と最も多くなっている。次いで、「地産地消を基本とした新たなライフスタイルの創出・実践」と、「地域固有の景観や魅力あるまち並みの保存・再生・創出」などとなっている。

一方、合併市町村の総人口別にみた場合、表 1.5 に示すとおり「5万人未満」のグループは「生産・消費・生活が有機的に結びついた地域コミュニティの形成」が最も多い回答であるのに対し、「5万人以上10万人未満」のグループでは「環境の持続性や循環性を重視した土地利用や都市機能の再生」とほぼ拮抗する割合となっている。さらに「10万人以上」のグループでは、「環境の持続性や循環性を重視した土地利用や都市機能の再生」が最も高く、次いで「都市と農村部の土地利用や地域再生を一体的に推進する仕組みづくり」となっている。

【合併協議会アンケート調査】 Q5-2.生活の場としての地域づくりの重点

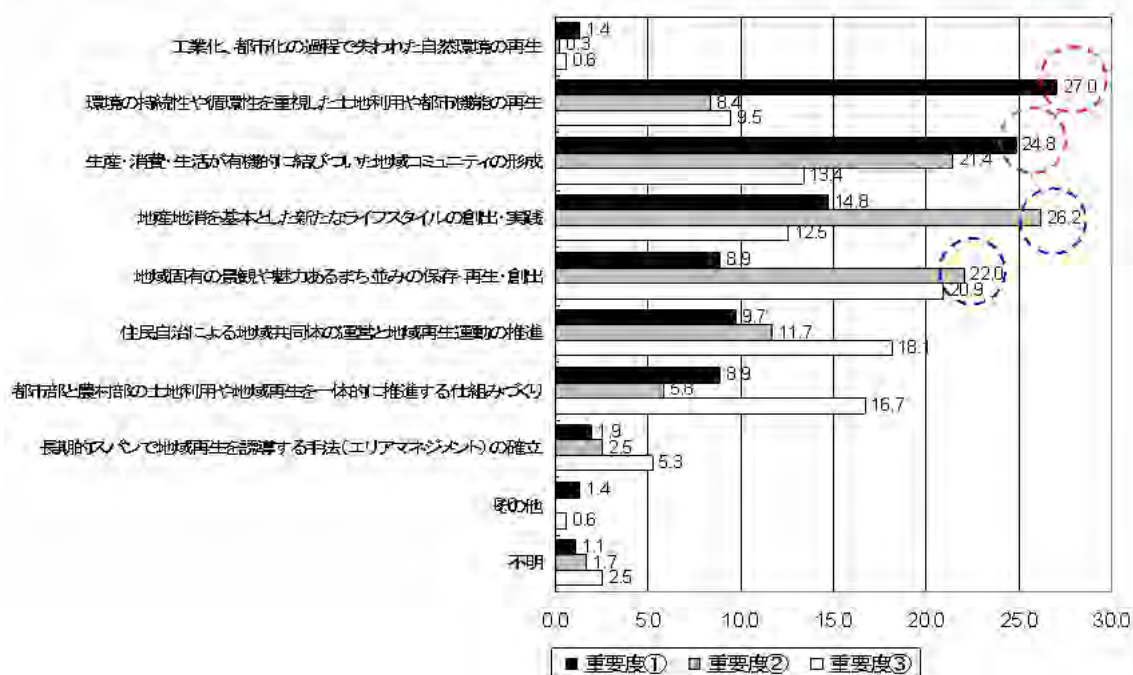


図 1.5 【合併協議会アンケート調査】 Q5-2.生活の場としての地域づくりの重点

表 1.5 合併地域の人口別にみた「生活の場としての地域づくりの重点」

【重要度1として選んだ項目】

	全 体	工 業 化 、 都 市 化 の 過 程 で 失 わ れ た 自 然 環 境 の 再 生	環 境 の 持 続 性 や 都 市 機 能 の 再 生	生 産 ・ 消 費 ・ 生 活 が 有 機 的 に 結 び つ く 地 域 コ ミ ュ ニ ティ の 形 成	地 産 地 消 を 基 本 と し た 新 た な ラ イ フ ス タ イ ル の 創 出 ・ 実 践	地 域 固 有 の 景 観 や 魅 力 あ る ま ち 並 み の 保 存 ・ 再 生 ・ 創 出	住 民 自 治 に よ る 地 域 共 同 体 の 運 営 と 地 域 再 生 運 動 の 推 進	都 市 部 と 農 村 部 の 土 地 利 用 や 地 域 再 生 を 一 体 的 に 推 進 す る 仕 組 み や 地 域 再 生 運 動 の 推 進	手 法 的 ス パ ン で 地 域 再 生 を 誘 導 す る 手 法 (エ リ ア マ ネ ジ メ ン ト の 確 立)	そ の 他	不 明	非 該 当	n
合計	369	5	97	89	53	32	35	32	7	5	4	10	369
	100.0	1.4	27.3	25.1	14.9	9.0	9.9	9.0	2.0	1.4			
5万人未満	163	2	33	51	31	18	15	7	3	1	2	0	163
	100.0	1.2	20.5	31.7	19.3	11.2	9.3	4.3	1.9	0.6			
5万人以上 10万人未満	84	0	23	24	12	9	6	3	3	2	2	0	84
	100.0	0.0	28.0	29.3	14.6	11.0	7.3	3.7	3.7	2.4			
10万人以上	99	3	37	11	8	5	11	22	1	1	0	0	99
	100.0	3.0	37.4	11.1	8.1	5.1	11.1	22.2	1.0	1.0			
不明	13	0	4	3	2	0	3	0	0	1	0	0	13
	100.0	0.0	30.8	23.1	15.4	0.0	23.1	0.0	0.0	7.7			

1.2.3. 多様な交流と経済再生

アンケート調査における「地域固有の資源や価値を活用した経済再生の課題」では、図 1.6 に示すとおり、「地産地消などによる地場産業・経済の地域内循環機能の強化」が最も重要な課題として意識されている。これに次いで「地域固有の歴史・風土・生活・文化に根ざしたツーリズムの展開」と、「地域の環境や景観を生かした交流・ネットワークの拡大」の回答数が多くなっており、地域の資源を活かしつつ他地域との交流を進めていくことの重要性が認識されている。また、重要度2及び3の回答ではあるものの「地域内発型の産業・経済・雇用を創出するための人材育成」への回答も多くなっている。

また、合併地域の人口規模別にみた場合、すべての規模において「地産地消などによる地場産業・経済の地域内循環機能の強化」が最も高い割合となっている。10万人未満では、「地域固有の歴史・風土・生活・文化に根ざしたツーリズムの展開」が高い割合となっているが、10万人以上では、「地域の環境や景観を生かした交流・ネットワークの拡大」の割合が高くなっている。このことから、自治体の規模が拡大するにつれて、地域内の資源に目を向けるだけでなく、それを活用しつつ他地域とのネットワークを構築しようとする考えがみられる。

【合併協議会アンケート調査】 Q5-3.地域の資源・価値を活用した経済再生の課題

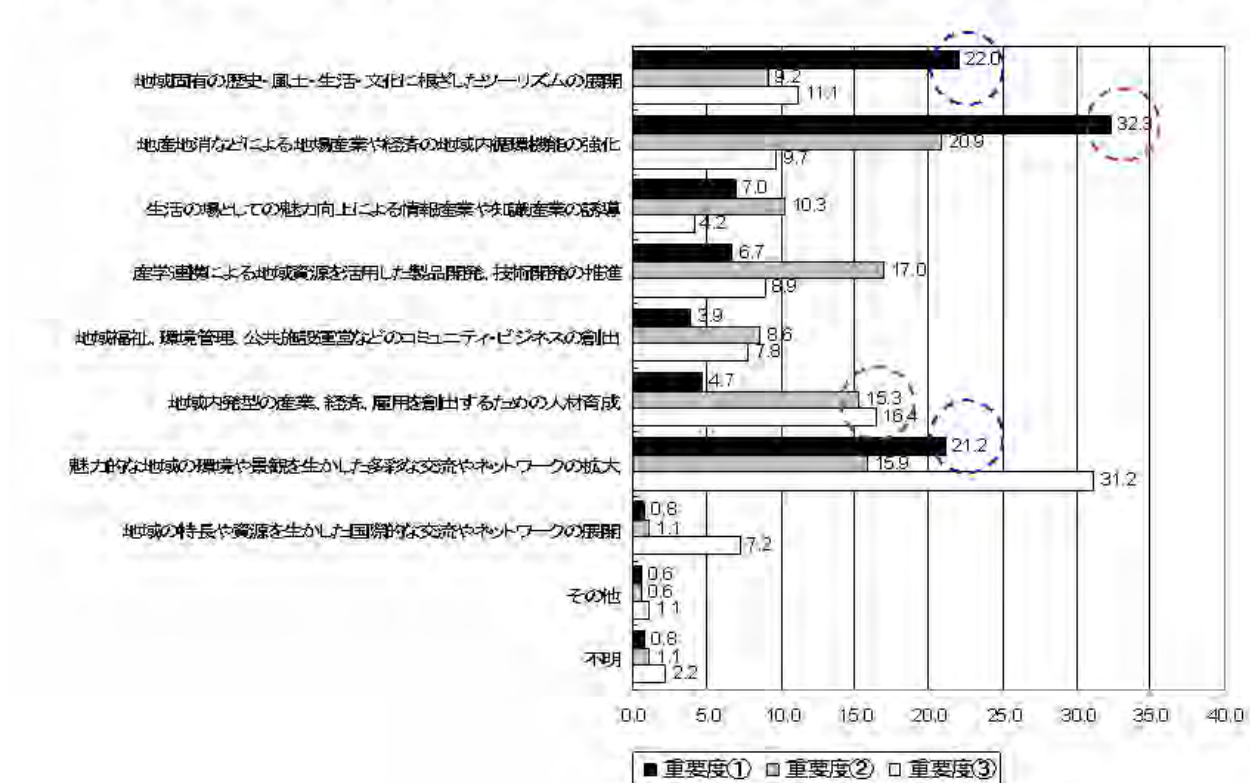


図 1.6 【合併協議会アンケート調査】 Q5-3.地域の資源・価値を活用した経済再生の課題

表 1.6 「1-8 合併地域の人口」×「5-3 内在する資源・価値活用」[重要度1として選んだ項目]

	全 体	地域固有の歴史・風土・生活・文化に根ざしたツーリズムの展開	地域内循環機能の強化	地産地消などによる地場産業や経済の	産業や知識産業の誘導	生活の場としての魅力向上による情報	産学連携による地域資源を活用した製品開発、技術開発の推進	地域の福祉、環境管理、公共施設運営などのコミュニティ・ビジネスの創出	地域内発型の産業、経済、雇用を創出するための人材育成	魅力的な地域の環境や景観を生かした多彩な交流やネットワークの拡大	地域の特長や資源を生かした国際的な交流やネットワークの展開	その他	不明	非該当	n
合計	369	79	116	25	24	14	17	76	3	2	3	10	369		
	100.0	22.2	32.6	7.0	6.7	3.9	4.8	21.3	0.8	0.6					
5万人未満	163	39	61	11	4	5	10	32	0	0	1	0	163		
	100.0	24.1	37.7	6.8	2.5	3.1	6.2	19.8	0.0	0.0					
5万人以上 10万人未満	84	21	24	6	4	6	2	17	2	0	2	0	84		
	100.0	25.6	29.3	7.3	4.9	7.3	2.4	20.7	2.4	0.0					
10万人以上	99	16	27	8	14	3	4	25	1	1	0	0	99		
	100.0	16.2	27.3	8.1	14.1	3.0	4.0	25.3	1.0	1.0					
不明	13	3	4	0	2	0	1	2	0	1	0	0	13		
	100.0	23.1	30.8	0.0	15.4	0.0	7.7	15.4	0.0	7.7					

1.2.4. 自立的な地域共同体形成

1) 自立的な地域共同体の形成と活性化

合併協議会アンケート調査の「自立的な地域共同体の形成と活性化のための課題」は、図 1.7 に示すとおり「身近な住民自治活動への参加と実践を通じた意識啓発」と、「住民自治組織の自立的な運営手法・システムの確立」が最も重要と意識されている。また、「住民自治組織の役割と責任の明確化」と「団体自治と住民自治の連携・調整」についても課題としての認識が見られており、上記のような住民自治を支える仕組みづくりへの意識として捉えることができる。これらに次いで、「地域文化や住民自治の価値観を醸成する生涯学習の充実」と「地域固有の文化の再評価」が重要度1の回答の上位に挙げられている。これらと共に、生涯学習と関連する「住民自治のリーダーの育成」と「まちづくりを担う人材の育成と定着」も回答割合が高くなっている。

【合併協議会アンケート調査】 Q5-1.自立的な地域共同体を形成するための課題

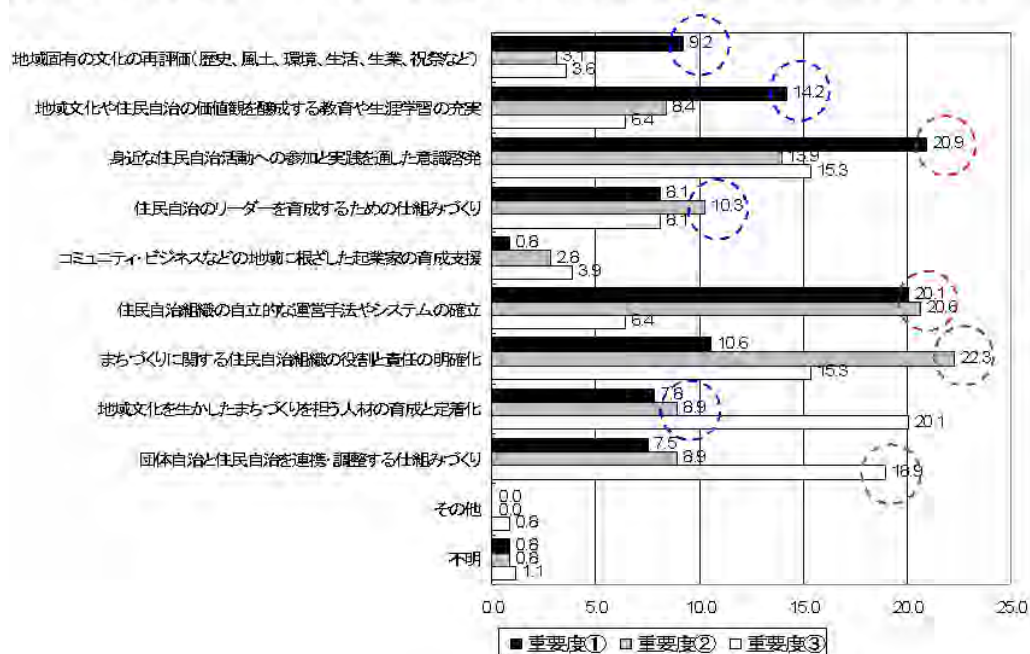


図 1.7 【合併協議会アンケート調査】 Q5-1.自立的な地域共同体を形成するための課題

2) 自立的な地域共同体の単位

「旧市町村の主体性・独自性の生かし方」の問いについては、合併協議会の構成市町村数別にみると、「2市町村」と「3～5市町村」のグループは「特別の仕組みは設けないが旧市町村の特性を生かした運営を行う」が半数前後を占めて最も多くなっているのに対し、「6市町村以上」のグループにおいては「団体自治と住民自治をつなぐ機能や仕組みを旧市町村単位で設ける」(34.8%)が最も多い回答であり、各地域の住民自治活動と自治体全体としての団体自治のしくみを構築することについて、より強い関心があると考えられる。

またこれに関しては、「その他」との回答が2割近くに達しており、自由回答欄において旧市町村単位の考え方ではなく小学校区単位や地区単位などによる住民自治組織の設置を検討する動きが捉えられている。「その他」と回答した場合の自由回答欄には次々ページ表I-6のような記述がみられた。

また、ヒアリング調査結果からも、例えば岐阜県郡上市や新潟県上越市では、旧町村単位の地域振興事務所や地域協議会等の設置のみならず、集落単位などのコミュニティ形成への施策が展開されている。また、合併を行わない熊本県小国町や鳥取県智頭町においても、大字や集落単位の地域共同体の活動が全町単位の動きよりも活発な取組みとなっている例など、住民の自主的・自律的な活動のために、より小さなスケールでの組織や共同体が形成されている事例が見受けられる。

表 1.7 合併協の構成市町村数と「旧市町村の主体性・独自性」に関する回答の関係

【重要度1として選んだ項目】

	全 体	旧市町村単位で合併特例区を設置、 地域の主体性を明確にする	旧市町村単位で地域自治区を設置、 地域の独自性を生かす	団体自治と住民自治をつなぐ機能や 仕組みを旧市町村単位で設ける	特別の仕組みは設けないが、旧市町村の 特性を生かした運営を行う	その他	不明	非該当	n
合 計	369 100.0	3 0.8	33 9.2	86 24.1	168 47.1	67 18.8	2	10	369
2市町村	147 100.0	1 0.7	7 4.8	28 19.2	80 54.8	30 20.5	1	0	147
3～5市町村	165 100.0	2 1.2	17 10.4	41 25.0	77 47.0	27 16.5	1	0	165
6市町村以上	46 100.0	0 0.0	9 19.6	16 34.8	11 23.9	10 21.7	0	0	46
不明	1 100.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0	0 0.0	0 0.0	0	0	1

表 1.8 「旧市町村の主体性・独自性」に関する主な記述回答の例

No	「2市町村」のおもな記述回答例
a-1	旧町の分庁舎に地域審議会と地域行政センター、担当助役を置く。
a-2	旧町村単位より小さい旧小学校単位程度の住民自治組織を設置し、住民自ら運営する事を支援する。
a-3	小学校区単位のコミュニティの推進
a-4	小学校単位にコミュニティを構築し、地域が主体となり独自性を生かした運営を行う。
a-5	区長制を当分の間存続させる。
a-6	旧町の特性を生かした、新たな仕組み作りを行う。
a-7	編入する市の既存の住民自治制度を合併時から適用し、制度の円滑な移行により、他地域と同様の主体性・独自性を確保できるよう努める。

No	「3～5市町村」のおもな記述回答例
b-1	地域審議会を設置し、将来地域自治区も検討していく
b-2	地域自治区を設置するか検討中
b-3	旧町単位では考えていない。もっとちいさな単位。
b-4	「(仮称) 中山間地域振興審議会(地方自治法に基づく付属機関)」を設置して、中山間地域における振興策を審議することとしている。
b-5	各地区で実施する事業を支援する
b-6	独自性は尊重するが、主体性については、これを抑え、新市としての一体性をすみやかに醸成する。
b-7	郷土愛や地域を大切にすることを育む施策を重視し、旧町単位での意識を無くしていきたい

No	「6市町村以上」のおもな記述回答例
c-1	独自に自主組織などの仕組みを設ける

1.2.5. 地域の再生と自立に向けた課題

以上の調査結果から、地域の再生と自立のためには、地域が持つ個性を生かしながら、身近な環境の整備を図るとともに、地産地消などの地域循環型のライフスタイルや産業を構築していくことが重要であると考えられる。そのためには、各地域の実情に即した住民主体の活動の核となる地域共同体を設けることが重要となる。また、人口規模の小さな自治体では、旧市町村単位などによる住民自治の延長として基礎的自治体の存在を位置づけることが比較的容易であると考えられるが、人口規模が大きくなるにつれて、団体自治と住民自治をつなぐためのしっかりとしたしくみを構築することにより、各地域の活動やその意見などが、基礎的自治体の施策に十分に反映されるよう検討することが重要である。

さらに、自立的な地域共同体の活動を活性化していくためには、生涯学習などを通じて、住民が地域文化などへの関心を高めるような施策を講じることにより、地域に対する理解や愛着を醸成してい

くとともに、住民主導の活動のリーダーとなる人材を育成していくことが課題となる。

1.3. 成熟社会・分権社会の自治体像

1.3.1. 基本的視点 ～地域共同体と広域行政体の連携・協働

地域共同体と広域行政体の連携・共同を考える上での基本的な視点は、以下の4つに集約される：

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。

以上の基本的な視点を踏まえ、新たな自治体のイメージを図 1-8 と図 1.9 に示す。地域毎に住民自治活動の核となる共同体が形成され、それらが相互に連携するネットワークを構築する。さらに一つの行政体にあるネットワークが、その範囲を超えて他の自治体に向けて発信を行ったり、新たな交流を行うことによって、共同体のネットワークを拡大していくことが考えられる。

また、自治の視点からみた場合、共同体を核として行われる住民自治では、各地域の特色に応じたきめ細かな行政サービスが行われる。それに対して行政が行う団体自治では、広域行政体全体にかかるサービスを担保することが中心となる。さらに、今日問題となる住民自治と団体自治のすき間は、これら2つの自治組織の協働により、新たな公民協働体（協働自治）を構築するとともに、住民自治活動の支援を行うことが期待される。

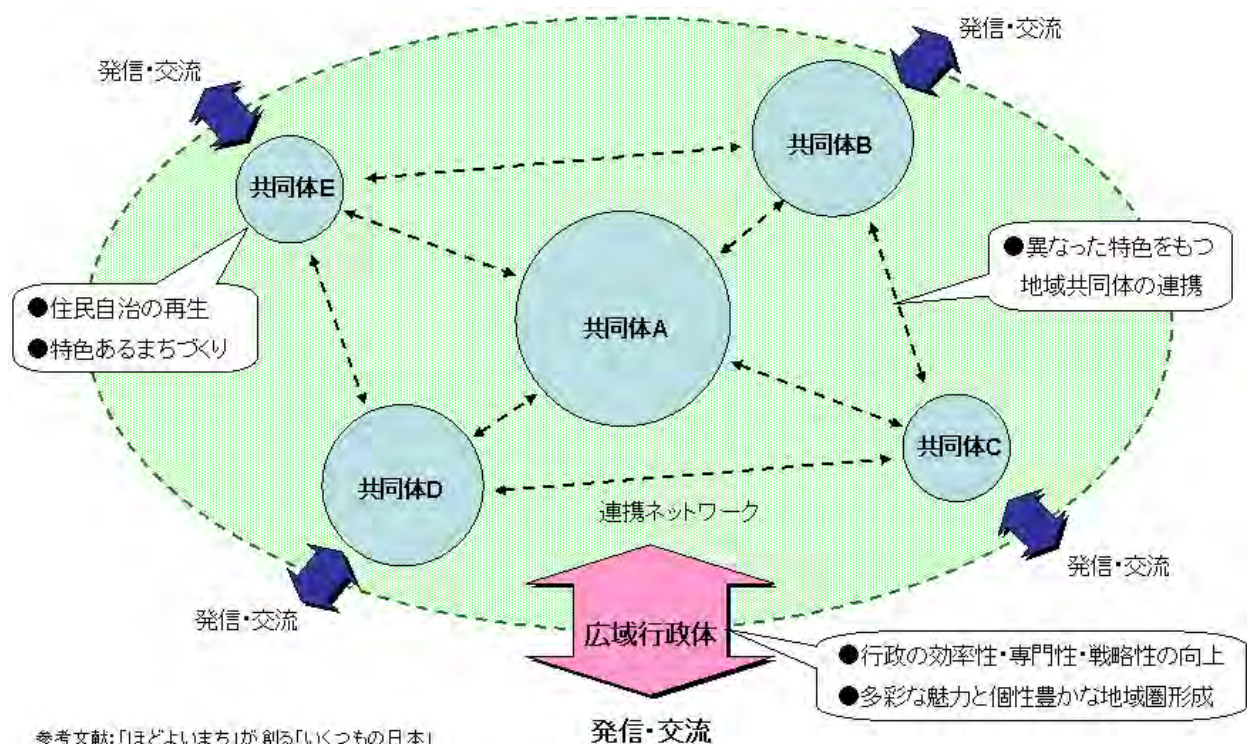


図 1.8 自立した地域共同体の連携ネットワークによる自治体のイメージ

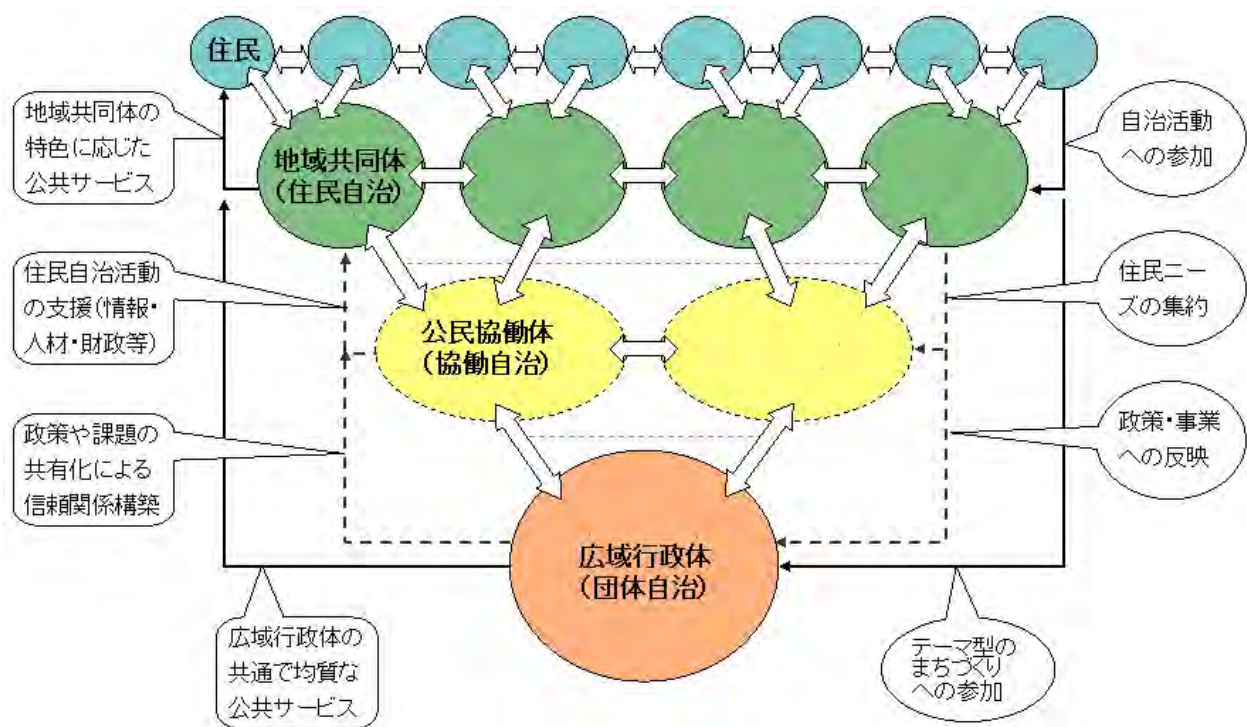


図 1.9 地域共同体と広域行政体の連携による自治体のイメージ

1.3.2. 合併後の自治体運営の方向性

アンケート調査による「合併後の自治体経営の課題」を図 1.10 にまとめる。重要度 1 の回答では、「地域住民の理解と信頼の醸成」が極めて高い割合を示しており、住民と行政との信頼関係の構築が、今後の自治体経営の大きな基盤であると捉えることが出来る。また、これに次いで「経営の視点を重視した行政運営手法やシステムの構築」の重要度が高くなっている。

【合併協議会アンケート調査】 Q4-1.合併後の自治体運営の課題

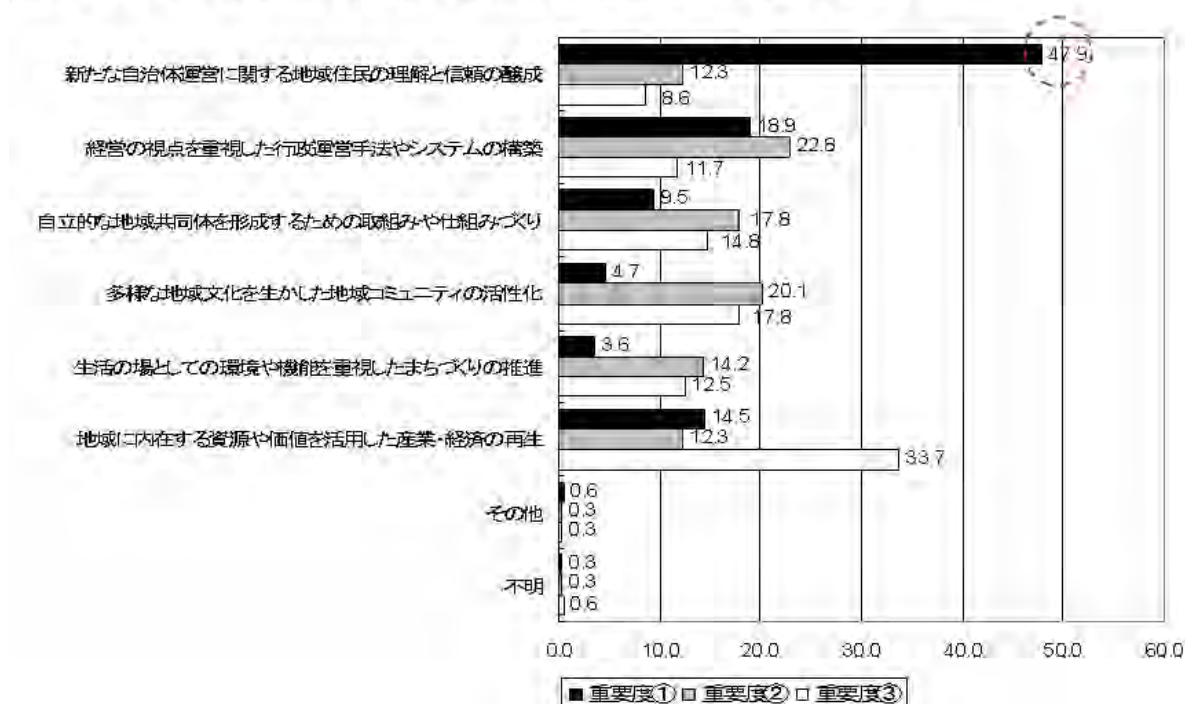


図 1.10 【合併協議会アンケート調査】 Q4-1.合併後の自治体運営の課題

1.3.3. 行政と住民との理解と信頼の醸成

前述のアンケート結果で最も回答の多い、地域住民の理解と信頼の醸成のための取組みについてみた場合、図 1.11 の通り、重要度が最も高い項目では、「旧市町村の住民の交流や対話による一体感の醸成」と「新たなまちづくりの理念やビジョンの明確化」が高い割合を示している。それらに次いで、「首長と住民との対話」、「行政と住民の情報の共有化」、「住民ニーズを施策に反映する仕組み」、「住民自治を基本としたまちづくりの仕組み」などの順となっている。

また、合併協議会の構成市町村数別にみた場合、「2市町村」の協議会では「旧市町村の住民の交流や対話による一体感の醸成」、「3～5市町村」のグループでは「新たなまちづくりの理念やビジョンの明確化と発信」が、それぞれ最も多い回答となっている。また、「6市町村以上」のグループでは「自治体運営に関する行政と住民の情報の共有化」、次いで「地域住民の多様なニーズを行政施策に反映する仕組みづくり」の回答の割合が高くなっている。

〔合併協議会アンケート調査〕 Q4-2.住民の理解と信頼を醸成するための取組み

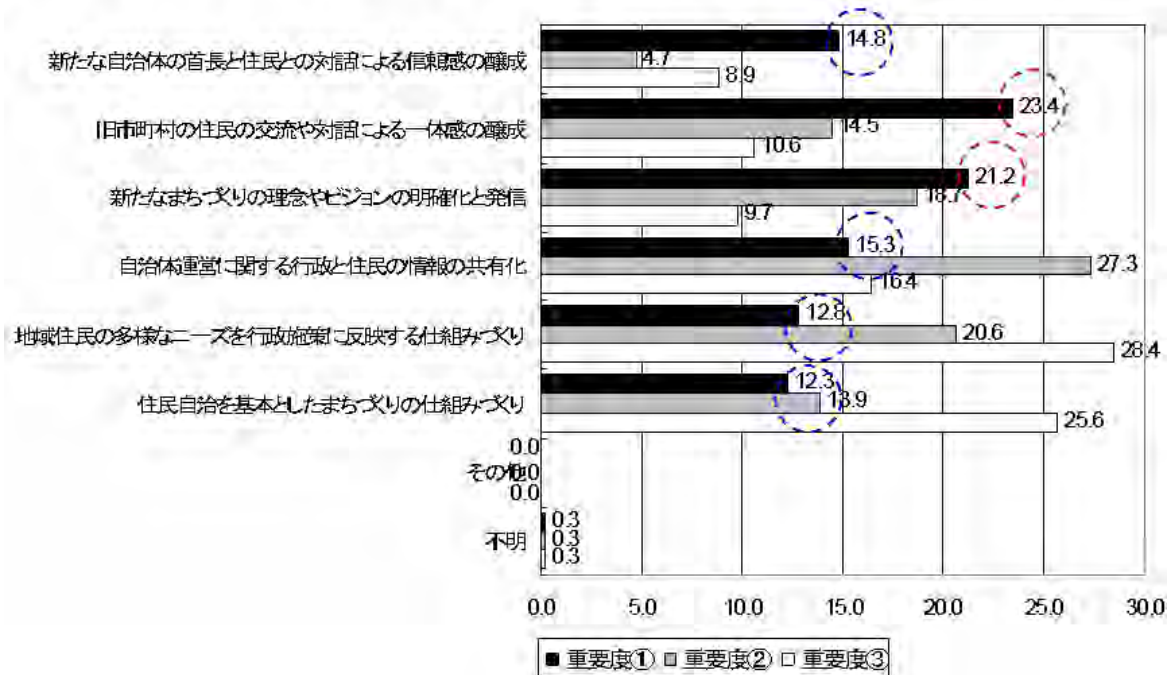


図 1.11 〔合併協議会アンケート調査〕 Q4-2.住民の理解と信頼を醸成するための取組み

表 1.9 合併協議会の構成市町村数と「住民理解醸成」に関する回答の関係 [重要度1として選んだ項目]

	全体	新たな自治体の首長と住民との対話による信頼感の醸成	旧市町村の住民の交流や対話による一体感の醸成	新たなまちづくりの理念やビジョンの明確化と発信	自治体運営に関する行政と住民の情報共有化	地域住民の多様なニーズを行政施策に反映する仕組みづくり	住民自治を基本としたまちづくりの仕組みづくり	その他	不明	非該当	n
合計	369	53	84	76	55	46	44	0	1	10	369
	100.0	14.8	23.5	21.2	15.4	12.8	12.3	0.0			
2市町村	147	22	43	22	18	22	20	0	0	0	147
	100.0	15.0	29.3	15.0	12.2	15.0	13.6	0.0			
3～5市町村	165	23	34	48	26	15	18	0	1	0	165
	100.0	14.0	20.7	29.3	15.9	9.1	11.0	0.0			
6市町村以上	46	8	7	6	10	9	6	0	0	0	46
	100.0	17.4	15.2	13.0	21.7	19.6	13.0	0.0			
不明	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0			

1.3.4. 経営の視点を重視した行政運営

経営の視点を重視した行政運営の課題に関するアンケート結果では、図 1.12 に示すとおり、「首長のリーダーシップとビジョンの明確化」、「具体的な経営目標・戦略・施策の提示」の重要度が際立っている。これに次いで、「具体的な経営目標の設定、目標実現戦略や施策の提示」と「職員の意識啓発と生産性の向上、行政組織や機構の効率化」の順となっている。

〔合併協議会アンケート調査〕 Q4-4.経営の視点を重視した行政運営の課題

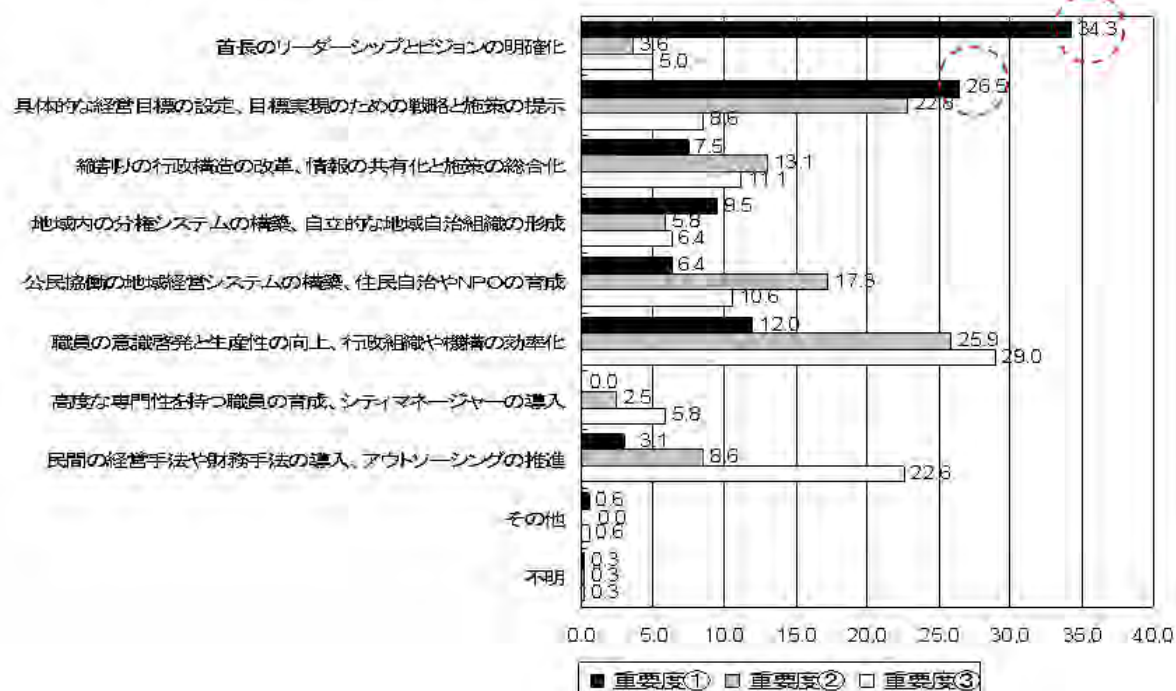


図 1.12 〔合併協議会アンケート調査〕 Q4-4.経営の視点を重視した行政運営の課題

行政経営について事例調査からみた場合、新潟県上越市では、今後の基礎自治体における「行政デザイン」を公的サービス領域の拡大と行政機能の最小化に対応しつつ行政の役割を見直すこととして捉え、その中で多様な主体の参加を得た公民協働により地域経営を展開していくことが意識されている。具体的には、図 1.13 の通り、新たな行政デザインを、以下の3つのセクターから捉えている：

(1) 行政コア

従来の行政機能に対応する部分であり、政策立案、財政や利害調整を行う。今後、小さな自治体に向けて行政機能を最小化する方向に進む。

(2) エージェンシー

従来の公共サービスに位置づけられる業務から、定型的なものを専門に実施するセクター。公社、第3セクターなどが位置づけられる。

(3) アソシエイツ

これまでの住民自治に対応する、生活に密着した業務を担保するセクター。

行政デザイン・・行政の役割を見直す

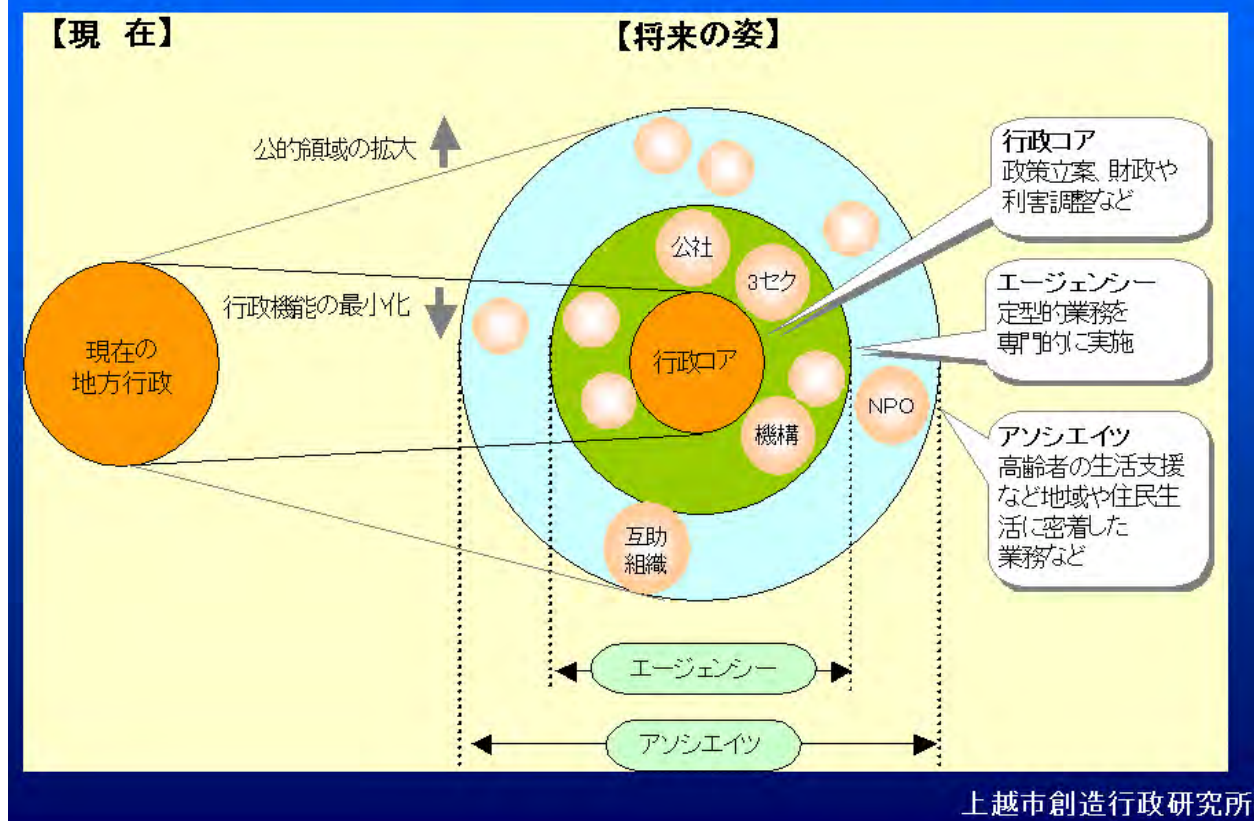


図 1.13 新潟県上越市において検討されている新たな「行政デザイン」の模式図

1.3.5. 成熟社会・分権社会の自治体の課題

以上の検討結果から、成熟社会・分権社会の自治体経営を考える上で最も重要な点は、住民の行政に対する理解と信頼を醸成することであると言える。そのためには、自治体によって様々な方策を検討することが重要であるが、人口規模が小さい自治体では、住民間の交流や行政との対話の機会を設けるなど、フェイス・トゥ・フェイスが重視されるのに対して、人口規模が大きくなるにつれて、情報の共有化や施策に住民ニーズを反映するためのしくみを設けることが重要となると考えられる。

さらに、これからの自治体経営は、従来の公共サービスを効率的・効果的に行うことだけでなく、地域住民との連携・協働を行う公をどのようにマネジメントするかというより広い視点から検討することが求められる。

1.4. まとめ

以上の調査結果から、「平成の市町村合併」は、必ずしも本調査で捉えようとしているほど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として捉えられている場合があると考えられる。今日の自治体が直面する財政難などの問題が存在する以上、市町村合併によりこうした問題解決を目指すことは、当然のことであるといえる。一方で、市地域分権が進む中で、補完性の原理に基づいた住民自治によるボトムアップによる地域づくりを推進することも、合併の重要な視点として位置づけることが必要である。

そのためには、合併の議論を、単なる行政の効率化から捉えるのではなく、地域社会の自立に向けた再編としてしっかりと位置づけることが重要である。具体的には、これからの地域づくりに住民が積極的に参加することが出来る場や機会を確保するとともに、そこでの議論の内容が、新たな基礎的自治体の施策に反映さえるようなしくみを構築することが不可欠である。特に、旧市町村など、既存の地域共同体の多様な活動が継続できるようなしくみについても検討が必要である。それと同時に、多様な活動の上に成り立つ新たな地域の姿＝ビジョンとそれに向けた施策の方針について、行政と地域住民、または地域住民間の合意形成が求められる。

地域の多様な活動も、すべての地域で同じように活発であるとは限らず、旧市町村間で温度差がある場合が多くみられる。しかしながら、地域それぞれに個性ある歴史や伝統、文化が存在し、それらに光を当てることにより、それぞれの地域が個性を発揮しながら、全体として魅力ある地域社会を再構築していくことが重要である。その意味においても、後述の「テーマの豊かなまちづくり」が重要な意味を持つと考えられる。

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

本調査では、まちづくりにおける「テーマ」を、その面的な広がりに着目し、以下の 3 つの視点から定義する：

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」を支援するものである。例えば、長野県佐久市の「保健補導員」活動においては、市と地区住民を結ぶ役割を担うボランティアの保健補導員が、健康づくりを中心テーマとする活動や研修を通じて参加意識を高めると共に、任期終了後にも自分の体験として家庭内や地域に成果を広めることに繋がっている。

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」を活性化するもの。静岡県掛川市の「生涯学習まちづくり」のように、地域の歴史、文化、産業や公的施設等を広く学習対象として体系化し、地域やまちづくりに関する市民の意識を高めている例がこれに該当する。

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。鳥取県智頭町の「日本 1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動」においては、集落の生活や文化の再評価を行うとともに集落や町の外部との交流を進めることにより、女性や子ども達等の参加を伴いつつ地域づくりが展開されており、その根本のテーマは住民自治や地域経営の確立を目指すものとなっている。

以上の「テーマ」の捉え方を、図 2.3 にまとめる。個人にとってのテーマは、各住民の中にとどまるのではなく、それらが互いに連携することによって、地域にとってのテーマを育みながら地域共同体を活性化するとともに、それらと団体自治が協働・連携することにより、広域行政体全体としての自立性と持続性が確保される。

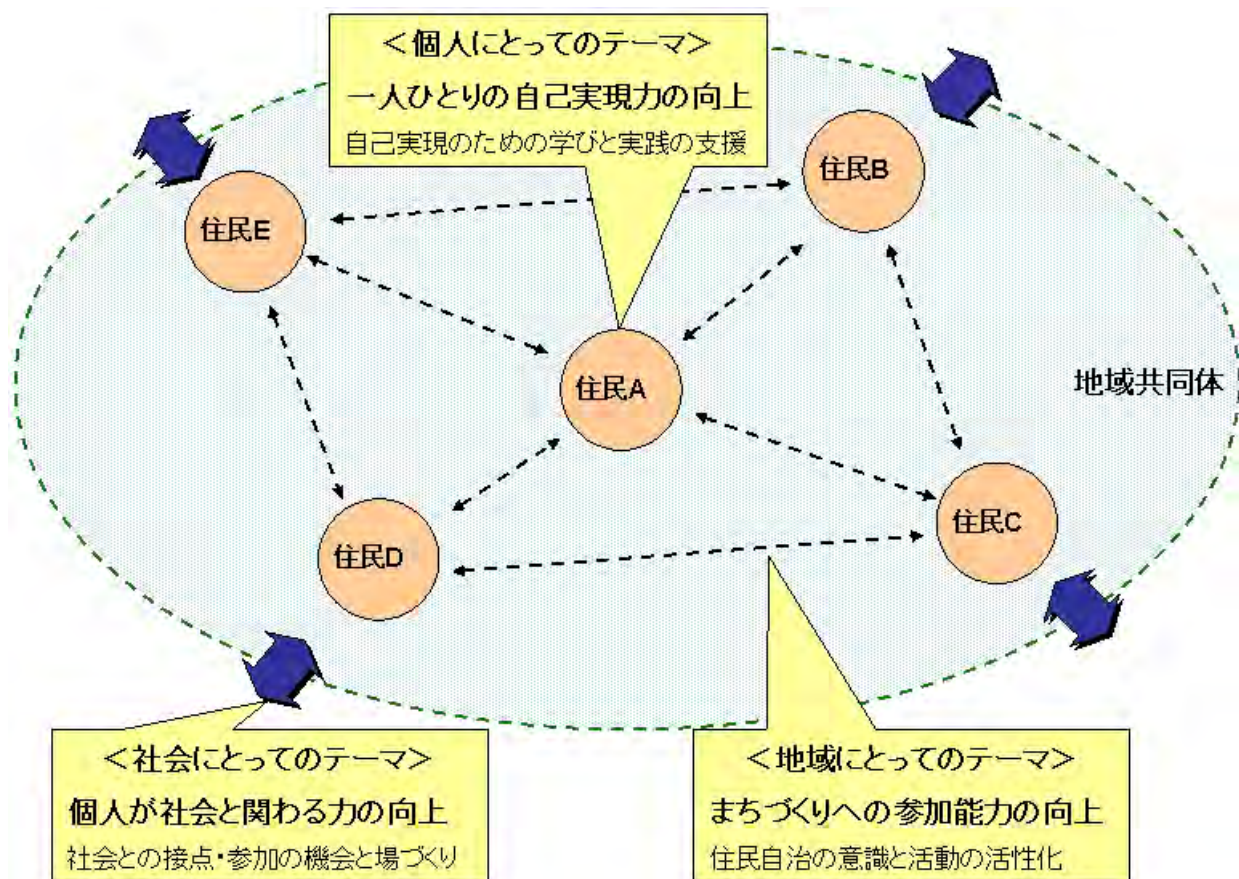


図 2.1 まちづくりにおける「テーマ」のとりえ方

2.1.2. 関係資本を豊かにする「テーマ」

まちづくり「テーマ」における「関係資本」、「ソフトプログラム」、「まちづくり活動」のプロセスを、図 2.2 にまとめる。

「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。関係資本を充実するには人と人、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＝「ソフトプログラム」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徴、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。これらが循環することにより、個人、地域そして社会に取ってのテーマが生みだされ、さらに3つの力である、自己実現力、地域力、社会力が向上すると考えられる。

事例調査地域における実際の活動からみると、例えば長野県佐久市における「保健補導員」の活動は、単なる健康づくりの支援に留まらず、健康長寿というテーマが保健補導員制度という仕組み（ソフトプログラム）を通じてコミュニティ形成やまちづくり活動に展開し、新たな関係資本として個人と地域や社会とを結ぶ意識の向上に繋がり、保健補導員の活動に収まらない新たなテーマ活動がさらに展開されていく構図と捉えることができる。

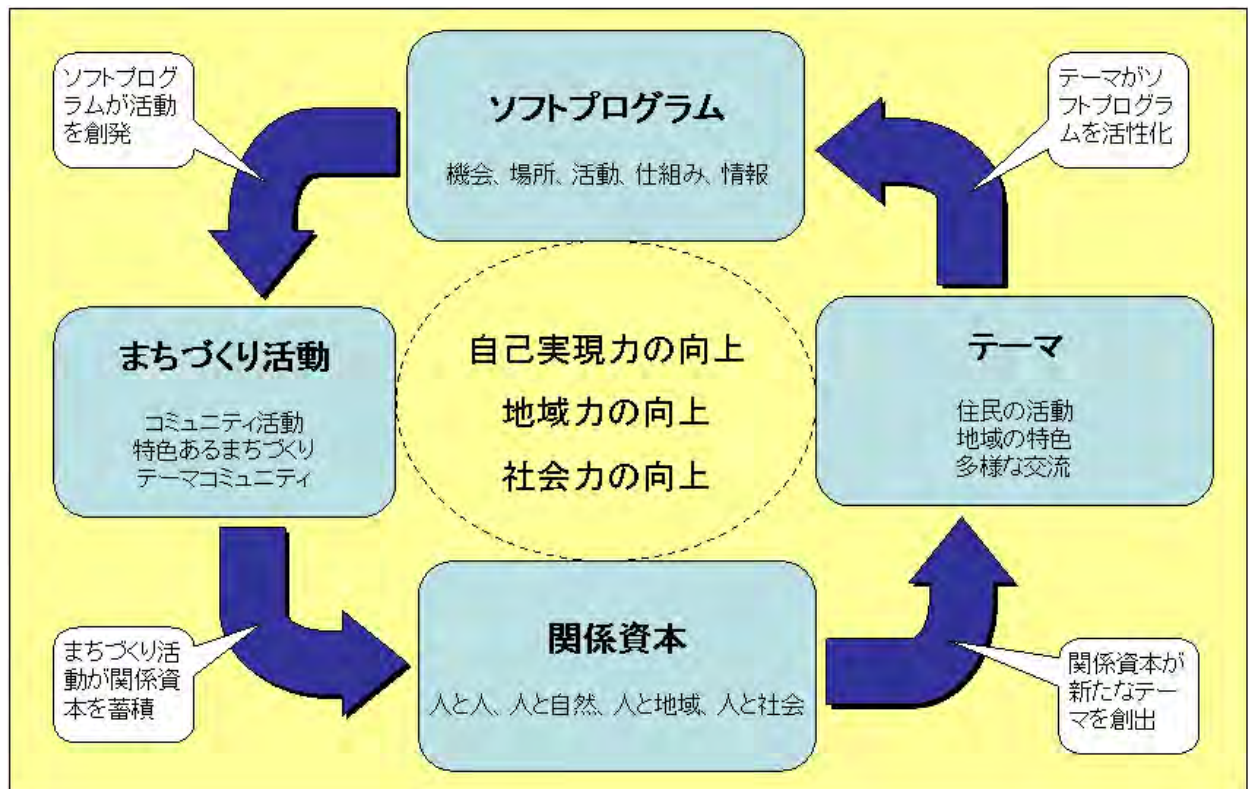


図 2.2 テーマ→ソフトプログラム→まちづくり活動→関係資本の循環関係

2.1.3. 「テーマの豊かさ」とは

「テーマの豊かさ」とは、以下の3つから定義することができる：

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。

例えば、鳥取県智頭町では「日本 1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動」において集落の宝さがしや外部との交流等を行うことにより、旧来の集落規範からの脱却を図り、新たな地域づくり活動の芽が育まれ、さらなる活動が展開されている。また、同様に熊本県小国町では、乱開発の防止のための活動から発展した「コミュニティプラン推進チーム」が地域づくりの担い手をさらに発掘するとともに、行政と住民との間を結び、地域の将来像を検討するような発展性が高い活動が進められている。

2) 地域の特色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色、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。

例えば、山形県金山町では、地域の風景や歴史を活かした「街並み(景観)づくり 100 年運動」の推進により、町民が地域のビジョンを共有するとともに、地場の木材を用いた「金山型住宅」の普及や自然体験交流事業等を通じて地域固有の伝統や文化を受け継ぐ努力を重ねている。

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。

新潟県上越市の「かみえちご山里ファン倶楽部」は、市と協調を図りつつ市内西部の中山間地の振興活動を進めており、外部との交流を意識した活動の展開により、若者の移住や地元住民との新たな交流が進められ、市民の森や山里体験プログラム等のテーマ性が高い活動にも取り組んでいる。また、北海道浜中町においては、認定 NPO 法人「霧多布湿原トラスト」により貴重な湿原の保全活動が行われており、行政との連携をベースとしつつ、全国の会員や企業との交流・啓発とともに地元住民との相互理解を図り、活動が広められている。

以上のテーマの豊かさの捉え方を、図 2.3 にまとめる。

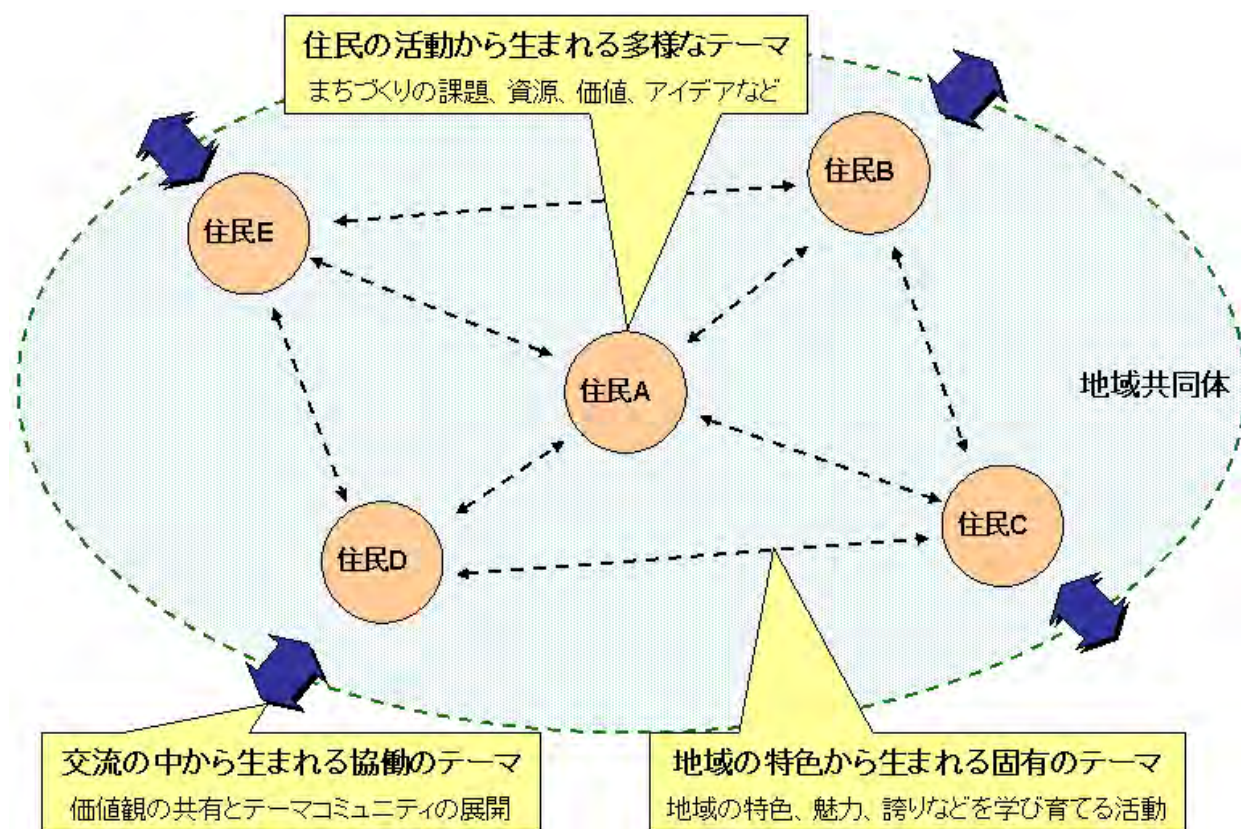


図 2.3 「テーマの豊かさ」のとりえ方

2.1.4. 「テーマの豊かなまちづくり」とは

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。例えば、静岡県掛川市の「生涯学習まちづくり」においては、学びの材料として「掛川 36 景」、学びの仕組みとして「とはなにか学舎」が体系化されて自主的に学習に取り組むことが可能となっているなど、市民の参加機会が幅広く提供されている。

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）にいきいきと取り組んでいる。

鳥取県智頭町の「日本 1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動」における取組みのように、地域住民が地域の再発見を行いつつ自らの価値観や意識を向上させていく例が典型として挙げられる。

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り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り組む。具体例としては、前述の新潟県上越市の「かみえちご山里ファン倶楽部」による中山間地の振興活動が挙げられるほか、同市内に拠点を置く NPO 法人「くびき野 NPO サポートセンター」のように、中間支援団体として地域の各種 NPO 法人の支援やレベルアップを図るとともに団体間の交流を促し、地域づくりが展開していく例もみられている。

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。

従来の「特定のテーマによるまちづくり」と「テーマの豊かなまちづくり」の比較を、図 2.4 に示す。従来のまちづくりでは、行政があらかじめ設定したテーマに基づいて施策を行い、住民の活動についても行政がそのテーマに沿った方向に誘導していると捉えることができる。それに対し、テーマの豊かなまちづくりにおいては、行政が提供するものはテーマ自体ではなく、住民各自がテーマを発見するための機会や仕掛けであり、例えば掛川市の場合、それが生涯学習活動として位置づけられている。

その結果として生みだされるテーマとは、決して単一のものでもなければ、与えられるものでもない、個人が各自の興味や関心、問題意識などに基づいて多様に見いだされるものである。

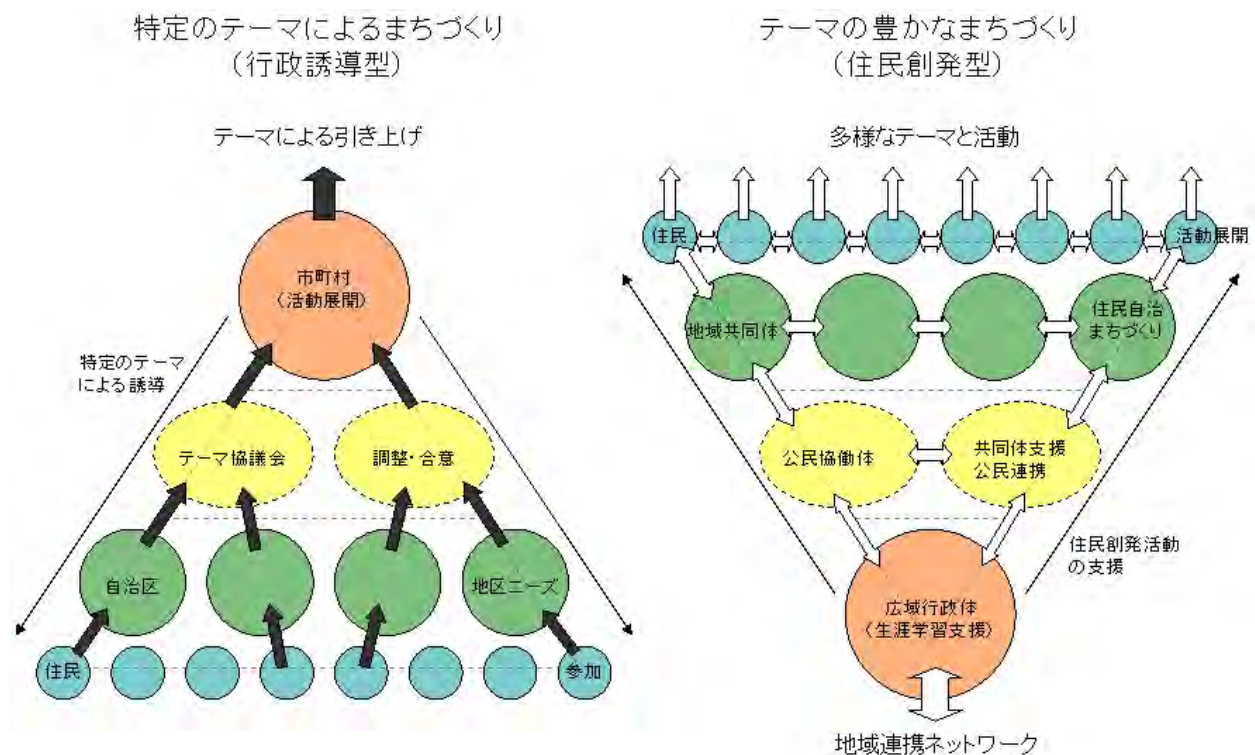


図 2.4 「テーマの豊かなまちづくり」のとりえ方

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

1) 概要

掛川市は 1979 年に全国初の「生涯学習都市宣言」を行い（次ページ参照）、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、自発的に取組む人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。

〔掛川市・生涯学習都市宣言〕

掛川市民は、少しでも多く幸せを実感するために、健康で生き甲斐をもって生きていくために、一人でも多く素直になり、悟りを開けるようになるために、私たちは、いろいろな職業や趣味道楽やコミュニティー活動を通じて、自分は何だ、お互いは何をなすべきかと、いつも問いかけあいながら、一生涯学び続けていこう。

掛川市民は、ありきたりの田園都市ではなくて、思想性の高い田園都市となるために、農業を抱え込んだ緑あふれる都市となるために、一流のメニューをもつレクリエーション都市となるために、私たちは、いろいろなもうけ仕事や文化活動や年中行事を通じて、掛川市全域を公園のようにして、掛川市全域を大学のようにして、お互い、生き甲斐を引き出しあって生きていこう。

掛川市民と掛川市は、よりよく生き、よりよく生かすために、後代への責任を果たすために、行財政を一人ひとりのものにして、みんなで風格ある人間、風格ある家庭、風格ある地域、風格ある掛川市を、掛川学を展開しつつ築いていこう。そして、味わいのある人生、深みのあるくらし方、ユーモアとセンスのある商売を分かちあっていこう。本当に人間を支えるのは教養である。人間の内面の成長・成熟（幸せ・生き甲斐）は、一步一步、一日一日の努力でしかえられない。学習・努力でしかえられない。自動車のように一足とびには達成できない。

以上、このようなことが、お金と学歴と単なる便利さを克服し、無情の幸せと悟りに達するために、極めて大切なことだと思うので、私達は、市制 25 周年に当たり、掛川市を生涯教育・生涯学習「掛川学事始」都市とすることを宣言する。

昭和 54 年 4 月 1 日

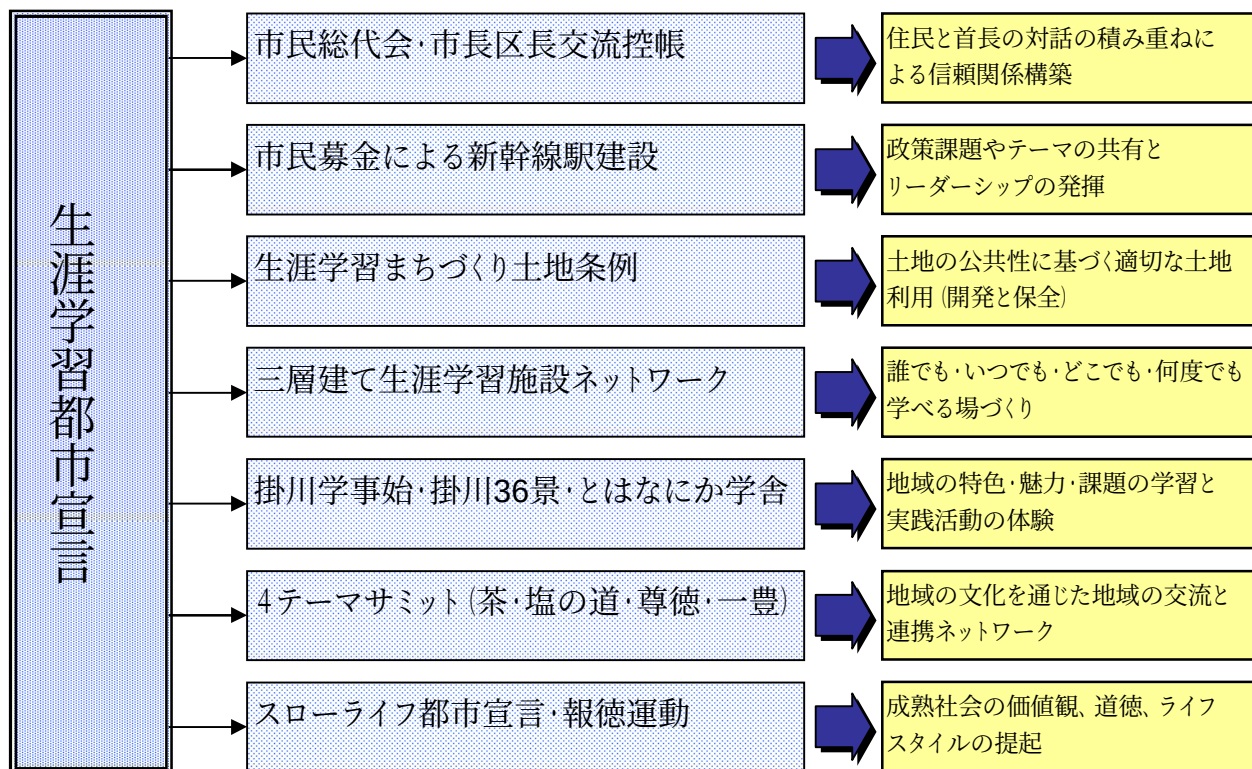


図 2.5 掛川市の生涯学習まちづくりの取組み

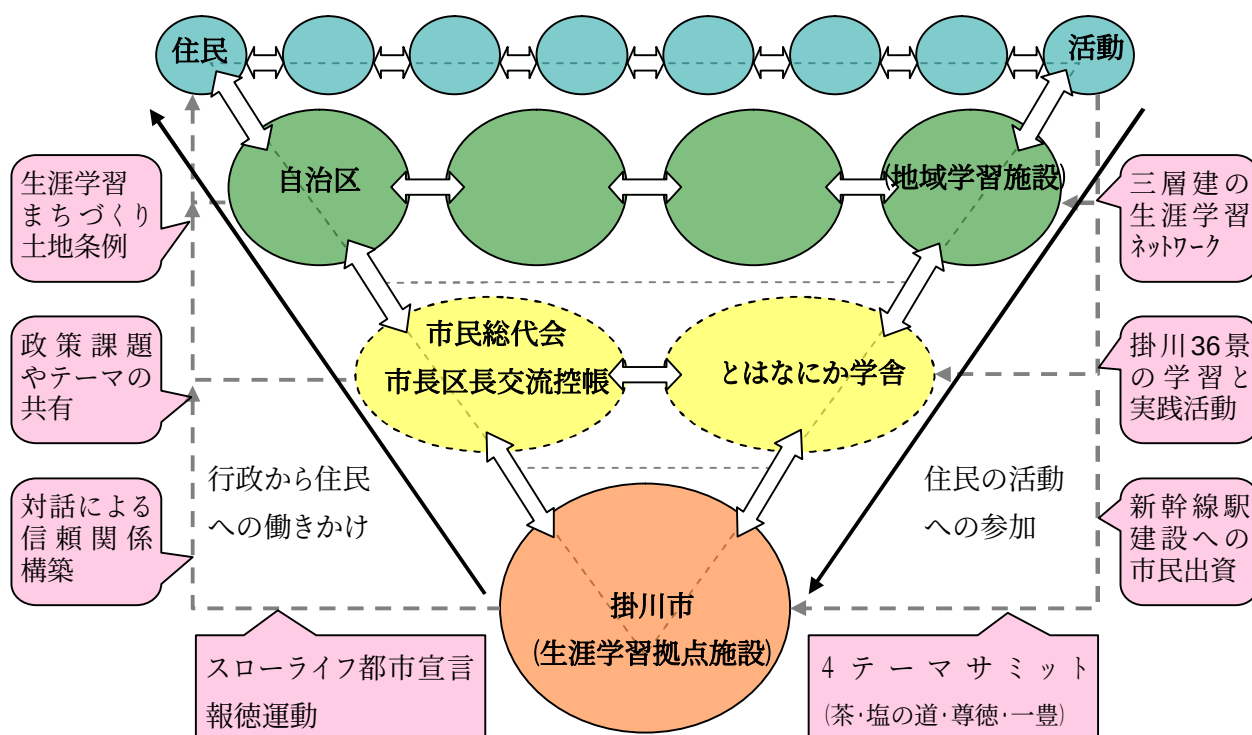


図 2.6 掛川市の生涯学習まちづくりの構図

2) 掛川市における生涯学習まちづくりの特徴

- ・ 掛川市における生涯学習活動は、市内の歴史、文化的要素のみならず多様な施設や施策等も題材とし、さらにはその形成プロセスも含めて学習の対象としている。
 - ・ 例えば、新幹線駅や掛川城天守閣等の事業に際しては、生涯学習の教材となるような特色を持たせた他、市内に立地する工場等についても企業資料館の設置などを要請する等の取組みがなされた。
 - ・ さらに、それらを「掛川 36 景」として体系化して掛川市全体をテーマパークと位置づけ、その学習プロセスを「とはなにか学舎」としてプログラム化してきた。
 - ・ また、その背景には、関係資本の構築と言えるような、市と市民の間の継続的なやり取りや信頼関係の醸成があり、それらがベースとなって多様なテーマが生まれていると捉えることができる。
- 住民主体のまちづくりのため、自治区 3 役などを市民総代として市政運営に位置づけた「市民総代会」を定期的に開催すると共に「区長市長交流控帳」による要望事項の記録管理と公開を行い、市民との信頼関係が醸成されてきた。
- 新幹線掛川駅や東名掛川 I.C.の新設、掛川城天守閣の復元、オレゴン生涯学習村の設置等に際しては、市民募金を集めるなど市民の力も活用しつつ事業化を図り、郷土意識の高まりにも繋げてきた。
- これらの実績と成功体験の積み重ねがさらなる取組みのエネルギーとなる好循環を生み出している。

図 2.7 掛川市における生涯学習の展開模式図

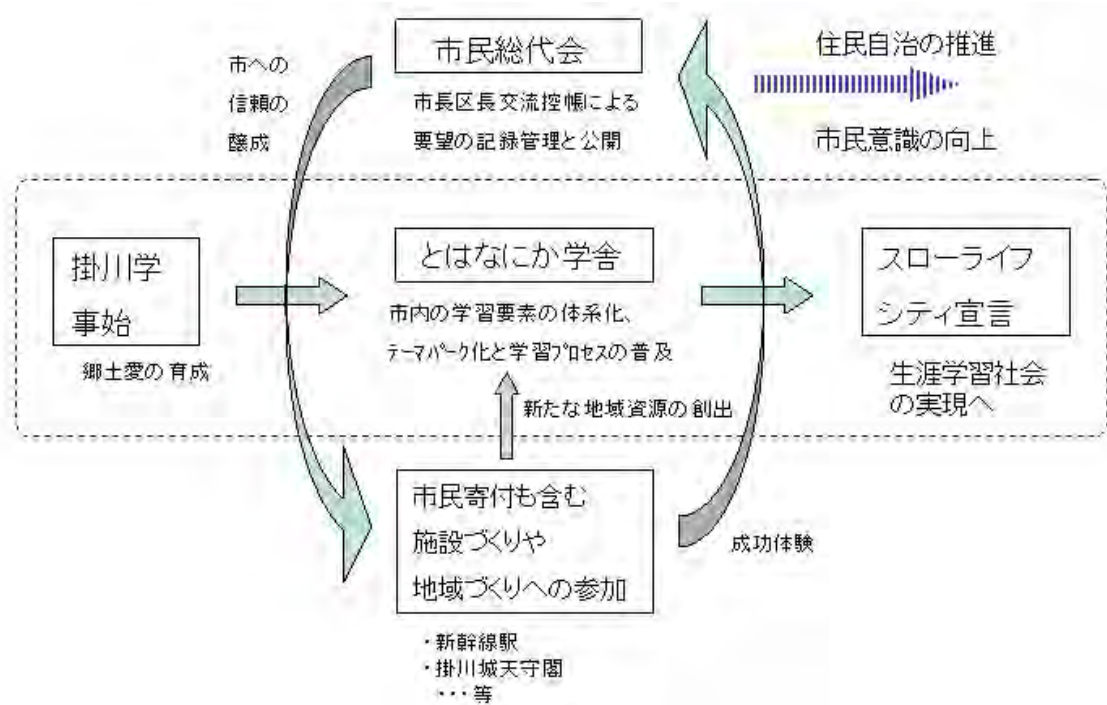
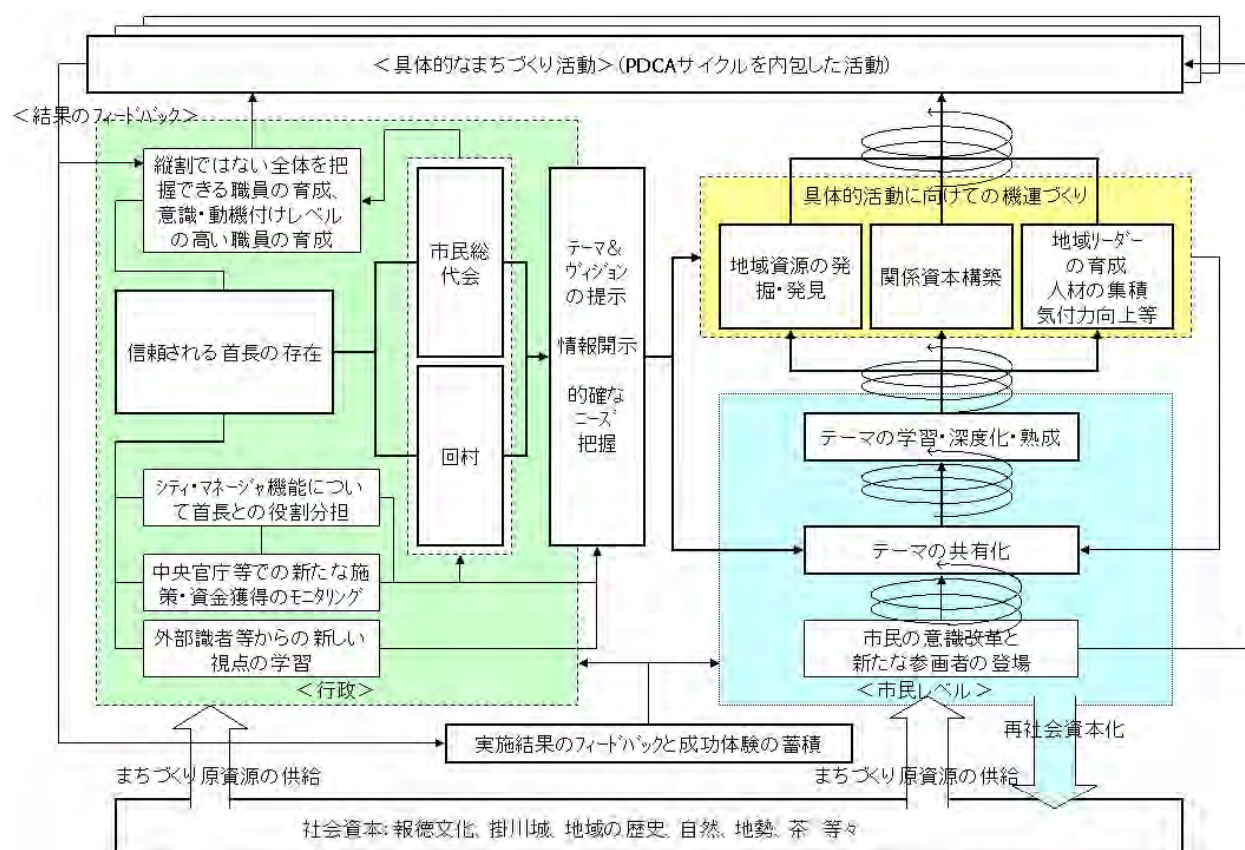


図 2.8 掛川市におけるまちづくり活動の展開状況



生涯学習まちづくり運動の理念

1. 生涯学習運動を始めた経緯と地域学事始

① 過疎地の村づくり、人づくりから生涯学習運動へ～掛川学事始の提唱～

生涯学習運動を始めた経緯は、もともと森林組合の責任者として山奥の村々を回る中で、人が都会へと流れ、疲弊崩壊していく様を憂いた気持ちが出発点となっている。「紅葉の美しい所は貧しく、緑の豊かな所は不便、水清い所は住みにくい……」という哀しい矛盾の図式がある。都に向かい村を離れる「向都離村の社会」から、自らその地が好きだから住んでいるという「選択定住の社会」へ。宿命的に定住するのではなく、選択して定住する市民の多いまちを目指す方法はないのか。そこで「選択定住のまちづくり」の誇りを高めることが、地方都市不振を克服するための鍵を握ると考えられる。生まれ育った地域への誇りと愛着、愛郷心を育てるには、まず地域のことを知らなくてはならない。それが地域学事始の提唱となった。

さらに、地方分権は随所の時代という時代認識に立ち、各地域がその土地の特色に従ったまちづくりをすることが必要である。随所とは臨済宗の開祖の言葉で、所に随って主となることである。掛川の人は掛川のよさに随って生きていく。その誇りの一つが掛川市にある大日本報徳社の教えであり、そこで、報徳ルネサンス運動と共に生涯学習まちづくりをスタートさせた。

② 教育の原点に帰ること……教育に関する二つの先入観、偏向を正す

もともと、日本人には教育に関する二つの誤解、偏向があり、その一つは大人は教育が済んだもの、教育は人生の初期に学校でやるものという発想、もう一つは明治以来、教育は地域と両親を乗り越えるためのものだという発想である。山村でいえば、「過疎地域だからだめ、こんな両親だからだめ、おまえは勉強して村を出て偉くなれ」という教育パターンである。

今後は自然と地域と両親を乗り越える教育から、自然と地域と両親を学び尊敬する教育へ変えていかなければならない。そして、自然と地域と両親は、尊敬に値する、学ぶに値する自然と地域と両親になることが大事なのである。

二十世紀の日本人は、教育を学校と子ども・未成年のものと考えて、大人の教育という概念はなく、ましてや地域そのものが学校であるという教育概念も入っていなかった。生涯学習とは、生まれてから死ぬまでの一生の全期間に亘っての教育でなければならない。生きることは自己教育であり、自ら成長するものだけが人を成長させることができるのである。

2. 生涯学習運動をする五つの必要性和意義

生涯学習まちづくり運動は、次の5つのことを想定して論じられ、実践されるようになった。1つ目は、教育改革としての生涯学習であり、人生を学歴決算することを排し生涯学習人間関係で多様化・自立化すること。2つ目は、楽しむ・たしなむ生涯学習であり、自由時間を活用しての自己実現、多面的に豊かな生活をする。3つ目は、勉強を求められる生涯学習で、国際化や技術革新が激しいため、ハイテク化・IT化・地球環境問題に対して社会に出ても見識あるように継続教育するため。4つ目は、高齢化に対応する生涯学習で、伊達に年くわず、社会的コストをかけずに死ぬための節制である。5つ目は、まちづくりと同じ生涯学習であり、これからの地域と両親は尊敬されるに値する地域と両親になることが必要で、わがまちを立派にしつつ、わが人生を立派にするための人生舞台づくりとしての生涯学習である。

生涯学習運動推進のための仕組み

1. 18 項目のテーマを 10 ヵ年 3 ステージの推進計画で実現解決

1979年、掛川市は全国に先駆けて生涯学習都市宣言を行い、2年間の討論とアンケートによる18項目のテーマとプロジェクトを決めた。1980年から1989年までをパートⅠとし、1990年から1999年までをパートⅡの新 18 項目、2000年から2009年までをパートⅢの新た18 項目として、推進、展開してきた。大切なことは、ただ漠然とではなく、意識的・体系的・組織的・満場総立ち的に、まちぐるみ・地域ぐるみで願い、実践することである。

2. 住民主体のまちづくりシステム

住民主体の市政のため、自治区三役を市民総代に頼む市民総代会システムを作り、市政運営の中に位置づけ、毎年 4 月に中央集会、10 月に地区集会を 16 小学校区単位に開き、そこで出たやり取りを「市長区長交流控帳」に記録し、永久循環させることで、地域と行政を結び、情報伝達と記録管理を行える仕組みをつくった。

1983年の中央生涯学習センター完成に伴い、三層建て生涯学習施設ネットワークを構築し、市民や地域の意見・要望・苦情・アイデアを在庫管理した。三層施設とは、基層が自治区(集会所など)、二層が学区(小学校など)、三層が中央施設で、25 年間で約 6,500 件寄せられ 4,500 件が解決された。

3. 人づくりの支援、学習機会と情報を提供する仕組み

掛川学事始・地域学のすすめとして、地域の歴史・文化・統計などを楽しく学ぶため、また市政の課題や基本方針を衆知させるため、毎月2回全戸配布される「広報かがわ」に「市長レポート」および「市長の寸感千字」として掲載を続けてきた。また、市内全体を教室に、地域資源に学び、その資源をさらに磨き育てていく人材を育成する住民生涯学習大学講座「とはなにか学舎」を設立し、わがまち、わが地域を学びながら、生涯学習のリーダーを育てている。

また、女性が地方自治を学習し、掛川市の現状を学び洗練された女性活動をすすめるために、女性会議を組織し、模擬市議会を通じて女性の立場で提言、市政に反映させている。

まちづくりの理論武装と交流のために、全国規模の生涯学習シンポジウムやサミットを 30 回開催し、市販本を 20 冊刊行した。また、加齢が味わい深いものであるように、成人式とそれ以降の10年ごとの節目に、90 歳まで市民の手による「年輪の集い」を開催するなど、味わいある志を立て、生涯学習人生を深めてきた。

一方、国際化、地球感覚を学習するため、オレゴン州に農場 72haを購入し生涯学習村を開設、中高大学生や農業者 1200 人を送り、中国の内モンゴルに砂漠緑化隊を派遣し「掛川の森」を造成した。

生涯学習のまちづくり 25 年の成果

1. 市民募金を柱に華の七重奏事業が成就

新幹線掛川駅・東名掛川ICの実現、エコポリス工業団地に 12 社誘致、わが国初の本格木造天守閣復元、生涯学習総本山パーク、オレゴン生涯学習村、森の都ならこの里など、各種の先進的な事例・名所を作り上げることができた。そして、真剣半分、ユーモア半分の誇りとして、「わが国・最初・唯一・日本一シリーズ・1ダース物語」のお国自慢集を作成した。

2. とはなにか学舎と全市生涯学習テーマパークの完成

全市を万緑化し、全市生涯学習公園化を図り、名物、名産、名所、名施設をつくり、それらを巡回コース化し、「とはなにか」という根本的な問い掛けをしながら学習するシステムを作った。ここではあらゆるテーマが抽出でき、36 景は一生をかけてテーマを追求するに値するものである。これらのテーマは、これっしか文化、「いましか」、「ここしか」、「これしか」もあり、資生堂企業資料館・アートハウスやサカタのタネもあり、36 景は一生をかけて追求するに値するテーマ性を持っている。これらの施設を味わいながら、生涯学習まちづくりをすすめることができる仕掛けであり、そのまちが独立採算型のテーマパーク化することである。別の言い方をすれば、生涯学習社会の実現ということになる。

3. 歩行文化・スローライフ・報徳文化都市宣言と日本救済運動

掛川市は生涯学習まちづくり運動の成果として、3つの大きなテーマを掲げ、生涯学習 25 年を総括し、その記念に「歩行文化・スローライフ・報徳文化都市宣言」を行った。

【歩行文化】

歩行は動物の本性であり、文化でも文明でもない。しかし、人類 300 万年の歩行の歴史の中で、299 万 9,900 年は歩行してきている。あとの 100 年が乗り物に乗った。その結果として、交通事故を起こし、糖尿病と成人病を生み、ごみや廃棄物やガスを出し、地球温暖化の要因となった。そして、地域の自然や草花を踏みにじり、地域力を弱化させた。その反省に立って自ら歩行を選択したときには、歩行は文化と言えるのではないか。

【スローライフ】

20 世紀は「速く、安く、便利、効率」を追求した結果、様々な問題を引き起こしたので、これらを全てスローに置き換えて、リラックスしたらどういうことが言えるか。スローペース（歩行文化）、スローウエア、スローフード、スローハウス、スローエイジング、スローインダストリー、スローエデュケーション、スローライフ。スローリズムを提唱することが生涯学習 25 年のまちづくりの反省と成果である。

【報徳文化】

人間の生活の二大原理は、経済と道徳である。東洋思想は、道徳を上に見て、経済を下に見る性向がある。中国の、鄧小平、江沢民路線は、経済を優先させた結果異常な成長を遂げたが、汚職や腐敗、貧富の格差と地域格差と三大問題を起こした。そこで今、道徳と経済を同じ高さで見ている二宮尊徳思想を、辺境文化に花開いた究極の東洋思想ということで、北京大学日本文化研究所で勉強を開始した。日本を代表する二大企業のトヨタ自動車と松下電器も、創業者である豊田佐吉と松下幸之助は、社訓・経

営理念にいずれも色濃く尊徳思想を採用している。日本民族は、明治維新から日露戦争までの 36 年間に、西欧の科学技術と資本主義と軍国主義と三つのシステムを全部取り入れて一流国になった。この背景には二宮尊徳の教えがあり、農村のレベルの高さがあったからと言われている。

今後、日本列島は過疎地が国土の半分之一になり、その人口が七百数十万人しかないという非常に偏った国になりつつある。

た国になりつつある。こうした危うい状況の中で、日本のあらゆる地方都市や島のまちは、プラスのテーマもマイナスのテーマも含め、テーマの豊かなまちづくりを進めなければ、東京中心の文明、グローバリズムだけの考え方では、13 億人の中国とは対抗できず真の先進国たりえないであろう。

歩行文化・スローライフ・報徳文化都市宣言

前 文

掛川市は、昭和 29 年市制施行以来、先人の努力の蓄積の上に、昭和 54 年、市制 25 周年を記念し、全国初の生涯学習都市宣言を行った。その理想を掲げて 25 年、三層建て生涯学習施設ネットワークによる 18 項目のテーマとプロジェクトを推進し、掛川市という 36 景テーマパーク、風格ある緑ゆたかな田園都市を築いてきた。

そして、平成 2 年には「地球森林・美感活力・徳育安心都市宣言」を行い、平成 7 年には「戦争と平和の 100 年生涯学習決議」を加えた。さらに平成 11 年、生涯学習都市 20 周年を記念し、今までの宣言を第一、第二、第三宣言と整理し、それらを総括して第四宣言、新都市ビジョンを「自然と農住商工と福祉・レクリエーション施設が美しく共生した考え深い健康市民の大勢いる都市」と定めた。

宣 言

掛川市は、市制 50 周年を記念し、前文に示す経過を踏まえ、味わいある人生、深みのある暮らし方をして、日本再生・地域自立を進めるため、第五宣言として、「歩行文化・スローライフ・報徳文化都市宣言」を行うこととする。

その目的は、歩行文化運動を徹底し、それを活力源にスローライフと報徳文化を融合し、人間の一生涯と地域テーマパークを教育課程とする生涯学習社会を設計し、市の全家庭が安心安定を得ることである。そのため下記三項目を心がけ努める。

一、ひたすら歩くことにより自己を磨き、自然と地域を知り、日本を知り、志を高くもち、譲る心を養い、人に迷惑をかけないよう一世紀一週間人生をめざすこと。

一、急ぎすぎた 20 世紀を反省し、ものと心を大切にしない社会に移行するため、スローライフを実践し「ゆっくり・ゆったり・ゆたかな心」で一生を送ること。

一、分度という物事の関係性と適度・節度という「ほどのよさ」をわきまえ、推譲という感謝・ボランティア・奉仕の精神を大切に自然な都市に簡素な生活を営むこと。

以上、歩行とスローと報徳の三文化融合により、学び・楽しみ、考え深い健康市民の大勢いる美しい都市をつくっていくことを宣言する。

平成 16 年 4 月 1 日

掛 川 市

テーマの豊かなまちづくりへの提言

【提言のキーワード～「テーマの豊かな」とは～】

「テーマの豊かなまち」とは、わがまちは多種多様なテーマを持っているという問題意識とテーマの設定力のあるまちのことと考える。その設定力の上に、テーマを研磨する研磨力、実現力、解決力、そして、まちがレベルアップしていくという市民力の自覚養成の過程こそが重要である。まず問題、課題が把握され、その実態状況をテーマに設定し、それらを学術的にも研磨する。それによって焦点がはっきりしてくると、どうすればいいかという実現力、解決力になる。まちの力とは、それらに向かって求心力、結集力が働くかどうかが大変な所だといえよう。以下、テーマの豊かなまちづくりの基本的事項と思われることを提言させていただく。

1. まちそのものをテーマパーク化するまちづくり

地方都市におけるまちづくりのテーマとは、まちの誇りとか魅力に相当し、景観、福祉、文化等の特色とか、個性であると言える。別の言い方をすれば、夢であり、喜びであり、悲しみであり、苦しみでもある。したがって、過疎地域で言えば、少子高齢化で集落がなくなっていくことは深刻なテーマではあるが、取り組まなければならないものである。普通のまちであれば、テーマとは、名物、名産とか、名施設とか、名人とか、「名」と名の付くものを磨き上げることから始まる。これからのまちづくりのビジョンは、テーマの豊かなまちづくりであり、まちそのものが魅力ある独立採算型のテーマパーク化されていかなければならない。なぜ、人々は東京へ出ていくのかといえば、東京は面白い独立採算型のテーマパークとなっているからであろう。

2. 「活性化とは何か」の生涯学習をすること

全国どこへ行っても活性化したい、させたいと言われているが、予算や人口、施設や工場が増える高度成長期の「活性化」を待望しても、右肩下がりの時代には望むべくもない。そこで、真の活性化としてコストゼロの活性化を提唱したい。

人間は一生に脳細胞を3分の1しか使わないと言われるから、多くの頭脳は大半、活性化せずに終わるといえる。血液も活性化していないから脳梗塞になる。あるいは、自然も活性化していない。活性化した自然とは、淡水魚が豊富にいる川のことであり、活性化した地域とは、気くばりされ良質情報の行き渡る地域である。そういう意味で、コストはかからないが活性化できるものはたくさんある。例えば、人間関係や家族関係が活性化していない場合、これは地域の再生という言葉で言われる通り、要するに、お金がないから何もできないという発想から抜け出て、お金に関係なく頭脳や血液の活性化、心身の活性化、自然の活性化という活性化論の生涯学習を展開しなければならない。そして、誇りとか、面白さとか、美しさとか、魅力とかに昇華し、テーマの豊かなまちに向上していく。

3. 学校教育から生涯教育学へ、そして生涯学習社会の実現

日本には、学校教育学は実にたくさんあるが、生涯教育学はまだ樹立されていない。なぜかといえば、教育とは、人々は小中高校とか大学を連想するし、まず先生と生徒、教授と学生を考えるからである。本来教育は、生まれてから死ぬまでを扱うべきで、その中に学校教育を位置付けるのであれば、学校教育は生存競争に勝ち抜く資格を得るための教育になりかねない。したがって、今までは、0歳から3歳までの保育の世界と、75歳以上の後期老人から死までの養生の世界とを、小中学校から大学までの学校教

育の世界と別次元のこととし、さらに社会教育とか職業教育の会社の世界、組織・団体の指導事業の世界とも区別してきた。そういう各領域の教育を、全部生まれてから死ぬまでの人間の在り方、生き方を論ずる生涯教育学 (integrated education) に構築し直す必要があるのである。

その場合に、明治以後の社会は大別して、都に向かって村を離れる向都離村の教育と、生まれ育ったところにずっと住むという宿命定住の教育とに分かれてきた。前者が漂泊 (デラシネ) の教育、後者が土着の教育とも言える。そして、前者は偏差値体系と受験地獄と早期選抜の競争が強られる面が強く、その人たちはニューヨーク、ロンドンに行って活躍してもらう。しかし、そのほかの多くの人々は、故郷の地方都市に帰ってそこで悠々と暮らせばいいという立場の教育。すなわち、スローエデュケーション、スローライフの教育が考えられる。これは早い者勝ちの教育の逆で、大器晩成の教育でもある。そうすれば、乳幼児教育も形が変わるであろうし、義務教育も形が変わり少年殺人も起こるまい。

さらに、一世紀一週間人生という、一世紀元気に生きて寝込んだら一週間でサヨナラする、ということを実現するためには、健康で長生きしなければならず、そのためには頭を働かせる日課をもち、生きがい豊かに、腹八分目で、規則正しい生活を実践しなければならない。これは正しい生涯学習人生そのものである。

以上のことから、生涯教育学は学校教育学を聖域とせず、一生涯の充実と、社会と他人にコストや迷惑をかけないですむための教育、正しい生き方の教育を本来の使命として構築されるべきであろう。これは従来の学校教育学とは全く違うもので、人づくりとまちづくりを同時並行してすすめ、まちそのものを生涯教育のテーマがたくさんある舞台やコースやカリキュラムとしてしまう。これらのテーマの豊かなまちが実現すれば、生涯学習社会や生涯教育の現場システムが成立したまちができたといえるであろう。

4. 市町村合併の意義の一つの側面

日本の市町村合併の歴史は、明治、昭和、平成と3回行われた。

「自治体は民主主義の学校」と言われる観点で言えば、明治の大合併は小学校入学にあたる。7万5,000の江戸時代の村々が、1万5,000の市町村にまとめられた。次の昭和の大合併は、中学校入学に相当する。これは、1万程度の市町村が3,300にまとめられた。平成の大合併は、高等学校入学に相当する。これは、3,218市町村が1,800ぐらいになるうかと言われている。

この高等学校入学とは、教育・教科における選択制、専門科目が入るということであって、いよいよ大きく合併した自治体は、中央にお伺いを立て指示を待つ小中学校の民主主義から、自己のテーマによって選択コースを決める高等学校に入学したのである。それが平成の大合併の意味であって、テーマの豊かなまちづくり体制が形成されたことになる。テーマパークの豊かさをワンセット揃えるために、合併劇がすすめられた側面を持つと言えよう。

5. 高等学校に多様な特色をもたせること

今、高等学校は、地方都市において大学の予備校序列化したり、実業高校の普通高校化が問題となっている。高等学校は、地域との交流や、地域づくりにおいて小中学校に劣り、学術水準、専門性において大学に劣る。全国の実業高校は一次産業の衰退とともに、あるいは職人技術的な職業の衰退とともに普通高校化し、偏差値体系に組み込まれてしまった。

ものづくり日本とか、職人の技を保存しようとするならば、地方都市の人材は、泥にまみれ、川に泳いで、自然とともに育った人間が、竹細工の技術とか、魚をとる技術とか、生活の智慧を磨き、高校教育で職業人としてきちんとものづくりに誇りを持てるような人間を育てることが大切である。しかし、今の日本では、

すべて都市的な発想で資格を取るという形で長らく特色ある高校づくりと言いながら、その逆になってしまっている。

生涯学習まちづくりとか、テーマの豊かなまちづくりと言うならば、そのまちの高校生がたくさんのテーマを持ち、一生涯のテーマとして追求していくような人材を育てる学校でなければ、高校の存在価値が見えてこない。現在、旧制中学の伝統が残っている高校もあり、校庭、校舎に蓄積されたものはかなりあるので、これからの地方都市のまちづくりと人材養成に、もっと多面的複線的な関わりを持たなければならない。実業高校、職業高校のよさを強化して、そこを出た人間は文科系の4年制大学に行くよりも有能にして有利という高校像を作る必要がある。

6. 自治体の職員の能力は8倍上げることができる

地方都市で注目すべき変革を遂げるまちは、リーダーシップの強い首長がいるか、自治体職員の幹部カリスマがいるか、どちらかである。しかし何と言っても、自治体の職員全体が頑張るとものすごい力を発揮するので、職員それぞれが持つ所管事項を一つ一つテーマとして磨き上げ、面白いテーマの300も400もある自治体にしたい。それぞれがそのテーマをしっかりと掴み、説明し、または実現、解決に向かってどうするかを考えれば、有効なまちづくりのエネルギーに結晶するはずである。掛川市の例で言えば、職員の能力を8倍上げることができるとしてきた。8倍とは、やる気と郷土愛を持ってやれば2倍、チームワークと縦割りなしでやればもう2倍、さらに志と命令と目標がしっかりしていればもう2倍。2×2×2で8倍の生産性を上げることができる。そのような職員がたくさんのテーマを面白く加工し、住民とともにまちを良くすることに取り組めば、議員さんたちも引き込まれてくるし、市民力も上がって求心力が働くようになる。

7. テーマを豊かにもつリーダーがまちを動かす

地方都市の首長は、誰がなっても同じだという冷めた意見と、首長次第でまちは見違えるほど変わるという意見とがある。選挙をやることは、首長の見識やリーダーシップがそのまちを良くする鍵を握ると考えるからであろう。掛川市は生涯学習都市宣言をしたときに、首長は生涯学習都市の学長であると自らを規定した。しかしそれだけでは教条的なので、首長はときには市民にとってピエロであり、ときにはドンキホーテであり、ときにはコーディネーターであり、ときには指揮者であり、いろいろな性格をもって市民に話題提供をし、テーマを提供し、ともにそのテーマを磨いていくことが大事であるとした。

そういう首長の下には、部課長もそれなりのリーダー性を発揮するし、市民もリーダーシップのある市民が自然に出てくるものである。まちづくりの成功体験が次の話の求心力になり、その求心力が働いてくると、そのまちはがぜん動き出す。掛川市の場合、生涯学習都市宣言の下に新幹線駅と東名インター設置とエコポリス工業団地がいっぺんに実現したような話はそういうことの一例である。

8. 募金・出資・土地・減歩の話に求心力が働くまち

自治体の職員や首長がしっかりリーダーシップを取るときに、市民はどう応えてくれるか。いいまちづくりには、市民も職員も含めて5つのものを出さなくてはならない。それは何か。1つは汗を出す。1つは知恵を出す。1つはお金を出す。1つは土地を出す。1つは協力力を出す。笛や太鼓で調子づけ、元気づけ激励する。そういう5つの力を出すか、5つのどれかを出す必要がある。全市民はこれのどれかを出してもらいたいと依頼し、リーダー集団である市の職員にはその5つをみんなある程度出すようにと呼びかけ、どれも出せない人は辞表を出せと言ってきた。

以上の実践により、掛川市は新幹線駅やインター、天守閣等への募金と、様々な事業テーマの第3セク

ター10 社への出資金など総計 55 億円を集め、高い減歩率の区画整理事業も 10 カ所行い、まちを面目一新することができた。

9. シティーマネージャー的存在の必要性

地方都市のまちづくりにおいて問題の一つは、専門的な人材が足りないことである。また公正な立場でリーダーシップをふるえる人材が少ないことである。そのため、地方都市は助役に中央キャリア官僚を迎える例があるが、中央キャリア官僚は各省庁縦割り行政に縛られており、むしろ総合専門性をもつアメリカのシティーマネージャー制度のごとく、各都市経営を請け負うような、各省庁に属さないキャリア官僚を育てるべきである。そして、中央でも地方でもない立場で、さらに地域の草の根勢力とは一線を画するリーダー人材の存在が、これからの自治体経営には是非必要である。全国に出向するシティーマネージャーがまちづくり工学のようなものを専攻し、その工学とは、農水省でも環境省でもなく、総務省でも国交省でもなく、文科省でも厚労省でもない総合都市経営工学であり、そのキャリア官僚がリーダーシップをとるようにすると、随所の時代の地域自立と再生が促進できるのではないか。

10. 美しい土地利用のために土地条例の制定を

発展するまちは、土地利用計画がきちんとして、用地買収がうまくいくまちと言える。地方都市のいいまちづくりは土地問題が鍵である。従来の土地利用は、建設省が都市サイドで区画整理や再開発など、開発型の土地利用をすすめ、農水省が、一次産業の土地を保全する立場で、優良農地の保護を中心に農村の整備をすすめてきた。それ故、都市計画法と農振法の間に混乱が起こって、その白地地域がスプロール化してしまっている。このため掛川市では、平成三年、まちづくり土地条例を作った。土地条例とは、関係住民と地権者と市で、特別計画協定区域を設定することである。特別計画協定区域とは、地権者の8割以上の同意を得て、土地を勝手に売らない・変形しない申し合わせをして、一定の地域の将来像を持って話し合いをすることである。すなわち、特別計画協定区域になるときは8つの方向性が決められる。

第一は、自然を守り何もしないという協定。第二が、調査研究をして一定の結論が出るまで一切土地を売らないという協定。第三は、一定の池沼や土地や森林をリザーブする協定。第四は、土地改良事業を受け入れる協定。第五は、区画整備事業を受け入れる協定。そして残り3つは、市なり、第三セクターが民間企業と提携して住宅団地を造る協定、工業団地を造る協定、リゾートを造る協定、この3つがある。以上8つについて自治体がしっかり指導・協議しながら、その地区の将来の土地利用を確立することである。そうすれば日本の農村も、地方都市の景観も守られるし、そこでは農業のテーマも、補助制度のテーマも、暮らしやすさのテーマも、自然環境のテーマも、あらゆるテーマが相乗効果的に影響し合うことになる。

これからは土地について、その公有性、自然環境性、公共の福祉ということを前面に出して、お互いに美しい景観を守り、環境を守るというテーマを広く話し合いをしていく必要があり、その過程が生涯学習まちづくりである。

11. 地方都市の「女の一生」に輝くテーマを

日本社会の問題の一つは、過疎過密のギャップの大きさと、首都圏など大都市に若い女性が集まってしまったことである。

学歴の高い女性ほど東京が好きという厄介な現象がある。それは四つ理由があり、①待遇や立場が地方よりいいこと、②買い物や遊び、学習など選択の巾と機会が多いこと、③プライバシーが守られること、④前衛が生きられること、楽しめることである。しかし、これらは男女共同の努力で地方でも実現できること

であり、地域再生の原動力は女性にあると言えるので、リーダー人材に女性登用を思い切って促進する必要がある。

また女性は、「妖」という生命の根源的エネルギーを卵巣にもち、娘、妻、母、嫁、姑、お婆ちゃん、職業婦人として一生に七役を並行して何役もこなす。これを妖怪七変化と敬意を表し、これら七役のテーマは、昔の「花の命は短くて哀しきことのみ多かりき」(林芙美子)ではなく、ナイスミドルを経て、70歳、80歳までも花として輝く時代を現出しなければならない。地方の女性こそ、テーマ豊かに、一生が花の生涯学習人生を展開する条件が整ってきたといえるのではないか。

12. 地方都市の核、盛り場を中心市街地に再生できないか

今、地方都市が抱えている共通の悩みは、商業が郊外に拡散化し、中心市街地が空洞化、シャッター通り化したことである。都市は中心商業地を核に、様々な市場機能とともに盛り場として発達したものであるが、それが郊外スーパー、コンビニ、あるいは大都会化に吸収されて不振に陥った。地方都市は盛り場がなくてもいいかという疑問は、ただ単に古い商店街の人たちの商業振興策としてではなく、文化人類学、情報化社会学、あるいは都市の活性化論からいって、盛り場は都市の核として1カ所はなくてはならないものではないか。そこにはいろいろな機能があって、子育て支援機能や介護機能、買い物機能、食文化機能、サロンクラブ赤提灯機能、特ダネ情報、話題など、そのまちのテーマが凝縮して紹介される場、味わえる場として、盛り場が設計される必要があるのではないか。

この方法は、従来は再開発ビルとして行われてきたが、最近は消費不況や地価の低落や店主の高齢化が起こって、区画整備も再開発ビルも難しい状況にある。もっとソフト中心で、あまりお金をかけず、しかし、有効な諸機能に面白い人たちがみんな集まってくるというような中心市街地構築の知恵が求められている。

13. 日本型衣食住文化(もう一つの日本)の追求が大切

日本列島は、地形とか気象とか歴史に根差して、独特の米の文化、木や竹の文化、お茶の文化を形成し、独自の土木技術を蓄え、極東地域の清貧・質素・報徳の文化を育ててきた。何百年もつ国産材の住宅や、発酵食やお餅の文化、茶懷席などの和食文化は無限に芸術的であり、多彩であり、省資源・省エネ的でもある。これらはまた循環型社会の手本でもある。自給率が低下してもお金があればどこからでも木も食料も買えばいいという考え方は、明治期、日本にきた外国人がみんな感心した日本列島の美しい景観がそれによって壊されていくということに、人々はまだ気づいていない。しかし、お米を食べることによって、水田や棚田を守り、お茶を飲むことによって、健康を保持し、スローライフをたしなむ。そのようにして、和食空間、木の文化といった日本型衣食住文化を見直す必要があるのではないか。それが、掛川市においては歩行文化、スローライフ、報徳文化という宣言に結晶している。グローバリズム日本の中にあって、もう一つの日本が地方都市や農山村に残っていくべきではないか。

14. 迷惑施設を生涯学習の歓迎施設にする

地方都市の迷惑施設には、死体処理、ごみ処理、し尿処理、下水処理があり、4大迷惑施設などと言われるが、これらを迷惑ではなく、積極的な生涯学習の歓迎施設に変える必要がある。掛川市の例で言えば、し尿処理場は、生物循環パビリオンとし、下水処理場は、水質保全パビリオン、ごみ処理場は、環境資源ギャラリーと命名し、生物循環システム、環境美化、水質浄化を勉強する場として整備した。これからのまちづくりには、迷惑なテーマも有効なテーマに価値アップすることができる一例である。

生物循環パビリオンでは、この世の中は植物が生産者で、それらを使う人間動物が消費者、その廃棄物であるし尿やゴミを分解する者が微生物であり、水と土に帰り再び植物となる生物循環を 1,000 倍の顕微鏡を備えて教えている。

15. 新しい森林整備システムの導入を

現在日本列島には 1,020 万ヘクタールの杉桧松などの人工林があるが、三十年から五十年生の森林が間伐の施業放棄で、林地荒廃し、豪雨で土砂災害を起こす原因となっている。

これから広域化した自治体は、災害防止、水資源、酸素固定のため、自らの新しい人工林経営をしなければならない。それは一口に言うと短伐期(四十年～五十年)皆伐林業から、長伐期列状間伐非皆伐林業への移行であるといえる。

この効果は、造育林コストを下げ、遅れた間伐を林家に決意させて長伐期に移行し、持続可能な森林経営を実現させることである。静岡県富士宮市に富士森林再生プロジェクトの成功例がある。

清い川の流れは一つの文化であり、幼児にとって一番楽しいことは、流れる水で泳げることと言われる。山紫水明の国で、水源地保護、自然教育の場、アウトドアライフ、森林リクリエーションの場として森林整備することは、地域自立思想の証である。

16. 都市の自然軸である河川空間の設計

河川は都市空間の自然軸であり、道路は都市の人工軸である。これからの河川の堤防については、5つの機能のテーマがある。まず、洪水防止機能。第2に、橋の文化とか散策路や堤防土木の文化。そして3番目に、水質や親水の機能。淡水生物の多様性機能。4番目に、緑化、美化の機能。5番目に消防、防災空間としての機能。この5つを総合的に整備して、美しい河川の流れ、美しいプロムナード、美しい防火帯をつくることである。普段は美観、災害のときは防災空間。美観と防災の兼用公共空間として都市河川を修景する必要がある。これらに草刈り、レクリエーションなど市民参加の演出が加わるのが新しい河川工学の方向性であろう。

2.2.3. 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紹介する。その要点が表 2.1 である。

また、調査事例における活動主体に着目しつつ概要をまとめたものが表 2.2 である。

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組み	校区コミュニティ、 生涯学習

表 2.2 特色あるテーマのまちづくりと活動主体の事例

地域名		テーマや活動の名称	活動主体と組織形態	対象地と活動内容	財源
新潟県 上越市	旧 上越市	公民協働による 中山間地の振興	NPO法人 かみえちご山里 ファン倶楽部	・上越市西部中山間地域において、NPO団体が市や3セクと連携し、山里体験プログラムや環境教育、仕事おこし等の活動を実践。 ・活動を通じ、他地域から若者が定着する例も見られる。	・会費及び自主事業 ・上越市からの受託事業 （「市民の森」と「地球環境学校」の運営管理）
	〃	NPO団体の 中間支援	NPO法人 くびき野NPO サポートセンター	・地域内のNPO団体の相談や交流、支援だけでなく、「くびき野市民フェスタ」等の実施を通じ活動のレベルアップの契機を設けている。 ・対象地域は市内に留まらず上越地域全体に広がっている。	・会費 ・自主事業 ・地域紙における広告料
	旧 安塚町	合併後の 住民自治の推進	NPO法人 雪のふるさと安塚	・合併後の住民自治の実践に向け、旧町内において全戸参加を目指すNPO法人を設立。 ・新市に引き継がれない公民の中間的事業にも取り組む。	・旧安塚町からの寄付金 ・町民及び企業からの会費
	〃	雪をいかした まちづくり	財団法人 雪だるま財団	・町の「雪国文化村構想」実践のため、雪の活用、田舎体験事業、IT化について財団が核となり活動を展開。 ・合併により対象地が広がったことを好機と捉えている。	・会費 ・自主事業 （財団の基本財産）
熊本県小国町		コミプラ組織を中心とした 住民主体の まちづくり	住民の有志による 「コミュニティプラン 推進チーム」 （通称コミプラ）	・大字単位に設けられたコミプラが地域の将来像を自ら考え、町の「21世紀シナリオ」作成時にも「町民策定チーム」のベースとなった。 ・住民と行政を結ぶ役割と共に、地域のボランティア活動や行事等を含む地域自治の担い手としての役割も持つ。	町による活動費補助
		九州 ツーリズム大学	小国ツーリズム協会、 （財）学びやの里	・都市部住民の農村理解と町内への波及を目的として交流活動を行い、九州ツーリズム大学を展開して全国から受講生を受入れている。 ・学習のフィールドは町内に留まらず、類似地域での体験も含まれる。 ・活動の積重ねにより外部からの移住が増えつつあり、町内への刺激になっている。	・観光物産館を運営する「ゆうステーションカンパニー」及び商工会による出資 ・受講料
大分県 安心院町		グリーン ツーリズム	安心院町 グリーンツーリズム 推進協議会	・安心院町内において、農家民泊を含むグリーンツーリズム活動を展開し、農村経験や交流を実践。 ・農業を地域の資源として活かしており、活動を通じて地域住民の参加や意識向上、農業の活性化に繋がっている。	・利用料 ・無尽講の積立てにより海外研修を実施
長野県佐久市		健康長寿 都市づくり活動	市及び 市民のボランティア 参加による 「保健補導員」	・市内全域の区ごとに選ばれた「保健補導員」が健康学習会や相談等を行い、行政と地区住民を結ぶ。 ・「保健補導員」は任期2年であり、経験者は生きがいと健康への関心や参加意識が高まる。一種の人材活用システムとしても機能している。	・基本的にはボランティア活動であるが、補導員研修や一部の自主活動には市の補助がある。
北海道浜中町		霧多布湿原の ナショナルトラスト 運動を中心とした まちづくり	認定NPO法人 霧多布湿原 トラスト	・「ラムサール条約登録湿地」の霧多布湿原において、住民の動きに町が応えて連携を図りつつ、湿原環境の保全活動が進められている。 ・その意識は自然保護に留まらず、まちづくりへと広がっている。 ・トラストは、町外主体との関係や認定NPOとしての信用を活かしつつ、町内における認知も広めてきた。	・会費 ・寄付金 ・助成金(北海道、浜中町他) ・借入金 ・事業収益

1) 上越市西部中山間地域における地域振興の取組み

(1) 概要

新潟県上越市の西部中山間地域では、食と健康のむらづくりを目指す「上越リフレッシュビレッジ事業」が市により進められている。その一環として、市から NPO 法人かみえちご山里ファン倶楽部へ「市民の森」の管理運営や「地球環境学校」等の業務委託が行われており、それが NPO の財源となって活動が展開され地域の活発化にも繋がっている。

上越市は中山間地を宝と捉えており、「上越リフレッシュビレッジ事業」においては、市内の市街地住民をはじめとする都市部生活者の健康・自然志向や農村回帰願望に応えると共に地域内の農産物の高付加価値化・特産品化による農林水産業の振興と、人・もの・情報の交流による地域の活性化が目指されている。

(2) 活動主体

NPO 法人「かみえちご山里ファン倶楽部」が地域における活動を担っており、その活動拠点の一つとして、市も出資する 3 セクスの「リフレ上越山里振興会社」とも連携が図られている（次ページ図）。

かみえちご山里ファン倶楽部には、地元住民の参加のみならず、活動を通じ他地域から若者が事務局スタッフとして定着し、さらなる活動が展開している。会員も地域内外に及んでおり 2003 年 10 月における会員は約 170 名となっている（約半数が地域住民）。事務局スタッフは 9 名である。

(3) 活動の特徴

かみえちご山里ファン倶楽部は市からの受託事業のほか、自主事業として、山里体験プログラムや仕事おこし、地域行事支援等の活動を実践している。

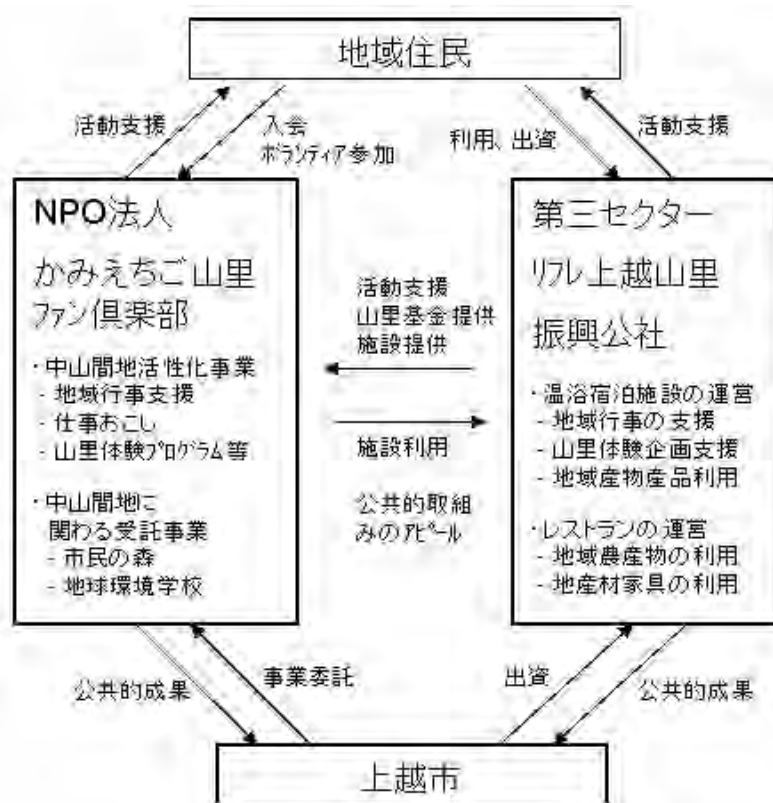
9 つの「活動部会」部会が設けられ（建築物部会、民族行事・芸能部会、産業化研究部会等）、集落の住民の参加も得て活動が展開されている。地域資源を活かした「教育の産業化」を意図するなど、経営的な視点も重視されている。また、地域の伝統技術・行事等の資産の次世代への継承のため、「伝統技術レッドデータ」や「伝統技術手順書」の作成にも取り組んでいる。

活動内容の体系としては、地域を何度も訪れてくれる「山里ファン」、さらには地域に定住してくれる人を増やし、地域活性化に繋げていくことを意図している。

活動を円滑かつ発展的に進めるための工夫としては、地域外から定着した事務局スタッフに対し、地域に馴染み活動への理解を深める努力を求めつつも「よそ者」の眼は失わないよう心がけさせている。また、地域におけるコミュニケーションに関しては、一世代を飛ばした祖父母と孫の関係の方が親子の世代間よりも円滑にやり取りできることが意識されている。

さらに活動意識を高めるため、全国的な活動を行う団体との交流も多く、例えば、東京の大学教授と連携してデザイナー学校や図書館の設置も計画している。

活動財源は、上越市からの受託事業の他に会費収入及び自主事業からの収益があり、常勤スタッフの雇用に繋がっている。



2) 新潟県安塚町（現上越市）の雪だるま財団による「越後田舎体験」等の事業

(1) 概要

旧安塚町においては、町による「雪国文化村構想」の実践のため、雪の活用、田舎体験、IT化という3つの事業について「雪だるま財団」が核となり活動を展開してきた。

このうち、広域で体験旅行を受け入れる『越後田舎体験』は、地域の活性化のために民間と行政が共同で行っている事業であり、財団はその事務局として運営・調整役を担っている。

(2) 活動主体

財団法人「雪だるま財団」は町の雪国文化村構想のもとに、「雪国のまちづくりモデル」とも言える理想を具現化していく手法を探るに際し、より充実した活動とより高度で機能的な研究、実践組織であり、雪国の人と経済の活性化を目指す公益法人として平成2年に設立された。

その後、東頸城（ひがしくびき）郡6町村（安塚を含む）による出資をうけ、「越後田舎体験推進事業」という体験交流事業の立上げから事務局機能を担っている。

(3) 活動の特徴

「雪国文化村構想」は、『雪と緑と人を活かした全町公園』をコンセプトに、町の自然、文化、歴史、人的資源を掘り起こし、外部との交流の中で雪国らしい文化、経済、生活のあり方を見いだそうとするものであり、町は平成元年度から具体的な活動を進めてきた。

雪だるま財団は、雪を地域の資源として活かすための研究、実践活動に取り組んでおり、「越後田舎体験」や雪冷房の事業化等の実用面とともに、地域住民の誇りを高めることに成功している。

「越後田舎体験推進事業」において財団は、宿泊から体験・利用施設の手配調整や清算等を行

っており、地元の農家に対しては体験ツアーのインストラクターとしての参加を呼びかけている。

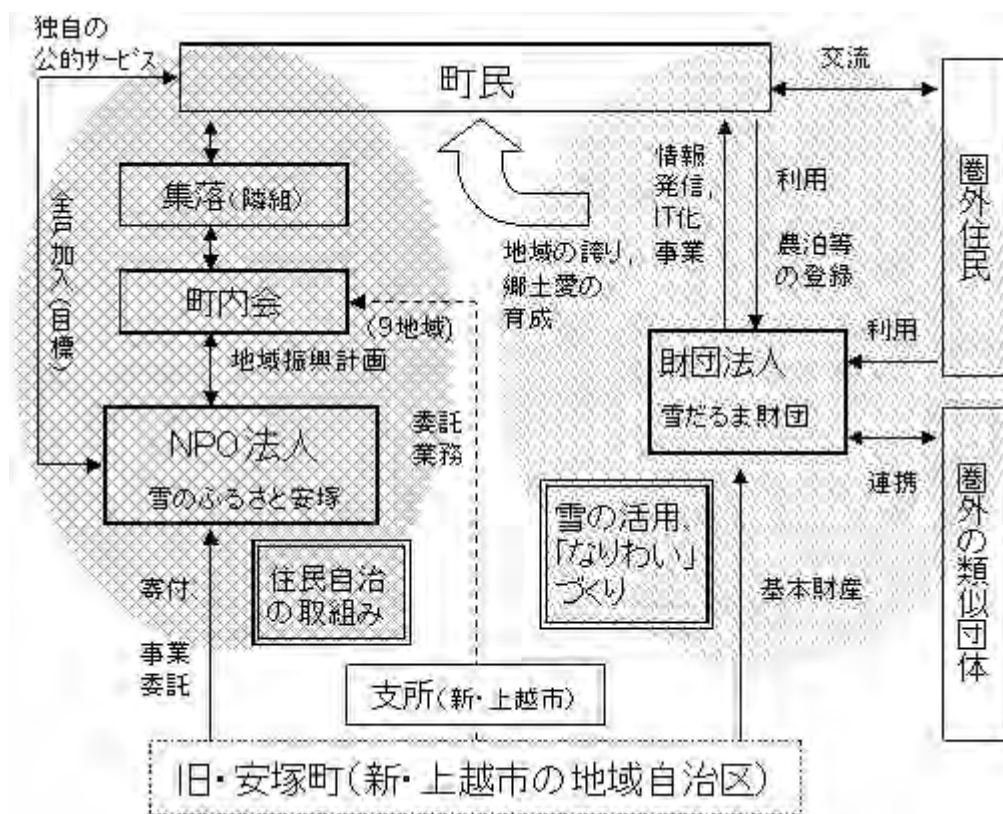


図 2.10 安塚町（旧町/現上越市）におけるまちづくり活動主体の関係

3) 熊本県小国町における九州ツーリズム大学を中心とする地域づくりの取り組み

(1) 概要

熊本県小国町においては、旧来からの住民組織と新しい住民組織を並存させながら、「農業」と「林業」を中心に、ツーリズムなどを通じ、外部からの人材や智慧を活用したまちづくりを実践している。

リーダーシップのある町長（行政）と熱意のある人材（町民／民間）との協働でまちづくりが進められている。

1987年に「悠木の里づくり」と称し、地域づくり・まちづくりを開始し、小国特産の杉を活かした特徴的な建築（ゆうステーションなど）、各種シンポジウムやイベントを行ってきた。1996年に町民からの寄付を基金に「(財) 学びやの里」を設立し、人材育成・交流の拠点としている。

大字単位に設けられた「コミュニティ・プラン推進チーム（＝コミプラ）」が、地域の将来像をみずから考え、町の「21世紀シナリオ」作成時にも「町民策定チーム」のベースとなった。

「九州ツーリズム大学」においては、「農村-都市部」の交流を中心に、都市部からの人材の受入れを積極的に行っており、この外部からの人材の受入れは現住民の創造力を喚起することも目的としている。

町長は「ブランド力」「人材力」「ライフスタイルの提案力」とその3つを支える「創造力」がまちづくりにとって重要であるとの考えをもつ。

(2) 活動主体

町長は、人口1万人規模の同町では、制度づくりより人材育成、人材発掘（一本釣）が有効な手段と考えており、人材育成中心のまちづくりをみずから中心となり進めている。

現段階では、3人の小国出身の中心人物により熱意のある活動が行われている。ツーリズム活動を舞台に、内外への影響力を発揮しているように思われる。

小国のツーリズム活動は、農業・林業を中心とした農村の活性化を目的としたグリーン・ツーリズムと宮原地区の商家を中心とする商店街の活性化を目的としたタウン・ツーリズムからなる。

「九州ツーリズム大学」の活動主体（事務局）は本町の「(財) 学びやの里」が中心となった運営を行っている。

町は九州大学（そもそもは九州芸工大）との包括提携を行い、大学と連携したまちづくりを行っている。

(3) 活動の特徴

町内部の人材育成・発掘の場として「コミュニティ・プラン推進チーム」、外部を通じての人材育成・発掘の場として「九州ツーリズム大学」を中心として位置付けることができる。

小国におけるツーリズム活動は、補助金などに頼らない、参加者に対価を求める方式となっている。補助金の打切りが活動の停止に直結しないよう、自立的・自律的な運営を志している。

ツーリズム大学などの活動と旧来からの住民組織・住民との一体化など直接的協働関係は、現段階のところ顕在化していないように思われるが、旧来の仕組みや「とっばす」と呼ばれる気質が潜在的社会資本として新しい活動を支えているように思われる。

…「とっばす＝新しもの好き、好奇心旺盛な気質／物事を深く考えず、突っ走る人」
事業的に成立すること（＝同時にリスクを負う覚悟を求められる）がまちづくりに必要との考

最近の参加者の傾向として、若年層、都市部居住者、女性が増えつつあり、小国のツーリズム関係者は、「自分探し」「自分発見」がその背景にあると判断している。小国の活動はそのニーズに応えるとともに、小国にとっては人材流入による経済基盤の確立と外部の目による地域の再発見を意図していると思われる。「とっぱす」文化を背景にした双方のニーズの合致が小国のツーリズム活動の特徴と捉えられる。

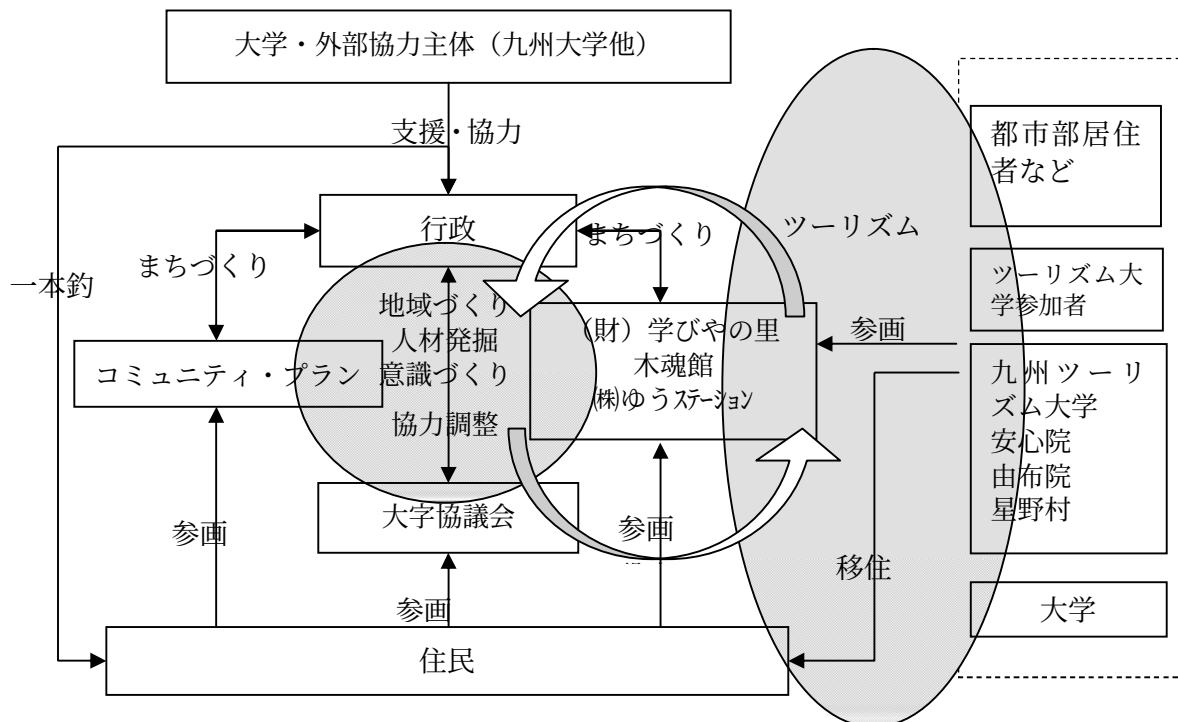


図 2.11 小国におけるまちづくりの構造=活動主体

4) 大分県安心院町における民間主導の「グリーンツーリズム」の活動

(1) 概要

住民の熱意からグリーンツーリズム（＝GT）活動が展開されており、「安心院方式」といわれる農家民泊を実践している。農業を地域の資源として生かしており、活動を通じて地域住民の参加や意識向上、さらには農業の活性化にも繋がっている。

当初は必ずしも内容が伴った GT ではなかったが、大学関係者や文化人など外部からの評価の高まりが活動の推進力の 1 つとして有効に作用している。

現在は GT の認定制度を設けるなど、GT 品質の低下の防止策と意識向上を目指している。

(2) 活動主体

民間による GT 推進協議会が活動の中心であり、そのリーダーの熱意と外部への働きかけによる、いわば ” 外圧 ” 的活動となっている。ただしその外部への傾注は町内に多少の批判がある。

また、町長の GT に対する意識が高いため、活動が継続している面もある。行政としては必ずしも強力な推進体制をとっている訳ではなく、特区申請による規制緩和など、裏方に徹している。

(3) 活動の特徴

農泊を通じて、農家の主婦がまず元気になっている。現金収入があることと接客による客からの反応＝評価がモチベーションの向上に繋がっている。また、全体としても内からの活動の盛り上げを重視している。

実体験による知見を住民参加の有効な手段と位置づけており、そのために無尽講による容易な研修参加などの促進策を活用している。

子どもからの意識付けにより地域の意識改革を目指しており、教育現場との関わりが重要と考えている。

農家民泊はあくまでも、農村経験、交流が目的であり、単なる安宿の位置付けによる利用は断わっている。

町がグリーンツーリズムに取組んだ背景には当時の平松知事の一村一品運動など、地域を考える意識を高める運動があった。

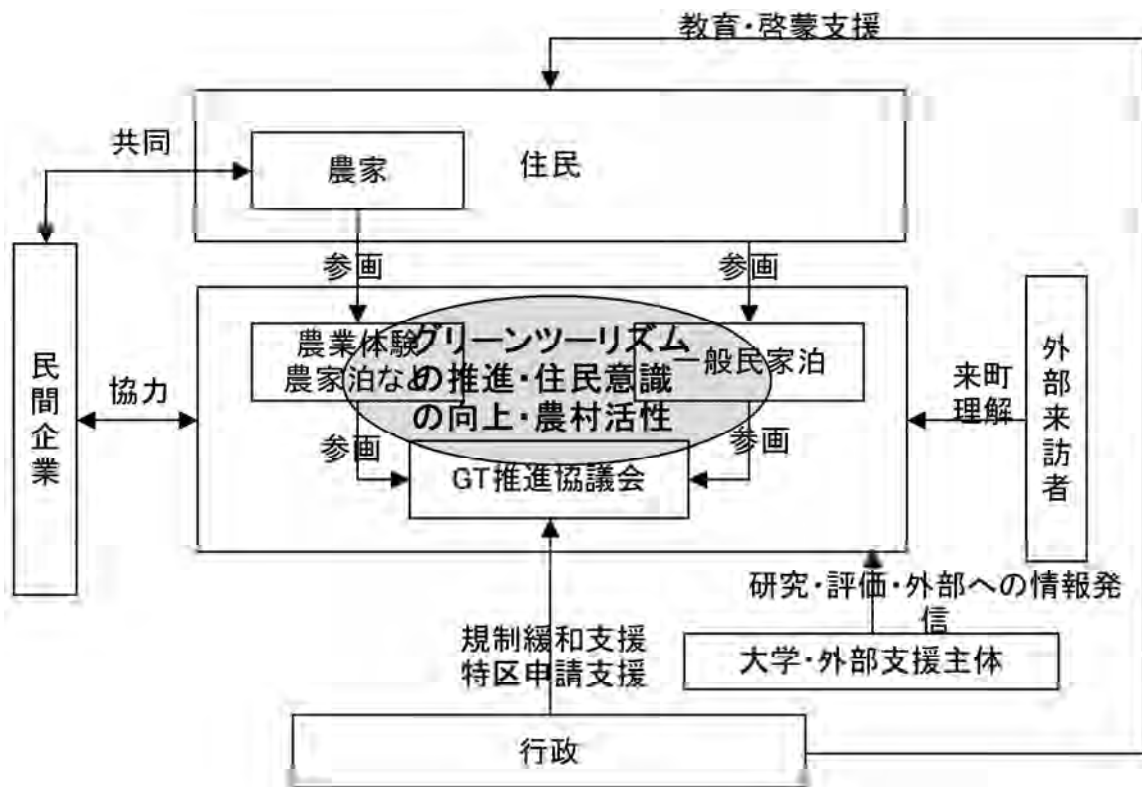


図 2.12 安心院町におけるグリーンツーリズムとまちづくりの関係

5) 山形県金山町における「街並み（景観）づくり 100 年運動」の活動

(1) 概要

金山町においては、町の呼びかけによる昭和 30 年代の全町美化運動に端を発した「街並み(景観)づくり 100 年運動」が進められている。「近き者喜びて遠き者来る」を基本とする町の姿勢により住民の郷土愛も強い。

「街並み(景観)づくり 100 年運動」の中では、地元の金山杉を活用した金山型住宅の普及により地元の職人の技能向上が図られており、経済面で効果も認められるなど、地産地消が実践されている。

さらに、景観や農業を活かした都市農村交流も進められており、短期的な観光ではなく、交流に主眼を置いた活動が展開されている。

(2) 活動主体

街並みづくり運動は行政の主導により進められ、景観条例に基づいて建てられる住宅への助成金等の施策もとられているが、「住宅建築コンクール」の審査委員や景観条例による「景観審議会」には民間団体の代表や一般公募による参加も図っている。また、住宅コンクールは現在、商工会への委託により実施されている。

都市農村交流においては、JR 東日本との連携により滞在型の宿泊・交流施設を公設民営方式で導入すると共に、「金山 28 人衆」と銘打った地域住民による山里体験プログラムを展開し、都市部との交流が進められている。

(3) 活動の特徴

「街並み(景観)づくり 100 年運動」の推進に際しては、外部の大学関係者の助力も受けつつこれを支える理論として「景観公有論」を確立し、景観づくりは、住民の高い意識と自主的な精神に基づいて行われる住民運動としての側面を持つようになった。

町においては、このように「街並み(景観)づくり 100 年運動」や「景観公有論」という形でビジョンを明確化し、多くの住民が同じイメージでまちづくりができるようにすべきであり、それに伴い行政コストも下げられると認識されている。

町は、昭和 50 年代から「地区交付金制度」と「地域公民館大会」等により地区レベルのまちづくり活動を促進しており、さらに景観づくりのコンセプトを町民が同じ感覚で共有するため、町内の 31 の行政区の上に 5 つの地域制を敷き取組みを進めている。この 5 地域とも町民みずからが「地域振興計画」を策定している。

この 100 年運動の背景には、じっくりと物事に取組む住民性があり、これまで 25 年の間にも着実に活動が展開されてきた。

山里体験プログラムの体験ポイントについては、集落内の有志の集まりや個別の農場などが主体となっており、それぞれが無理をせず地域の生活ペースを保ちつつ取組んでいる。それらが後の宿泊・交流施設の建設に合わせて山里体験プログラムとして体系化された。

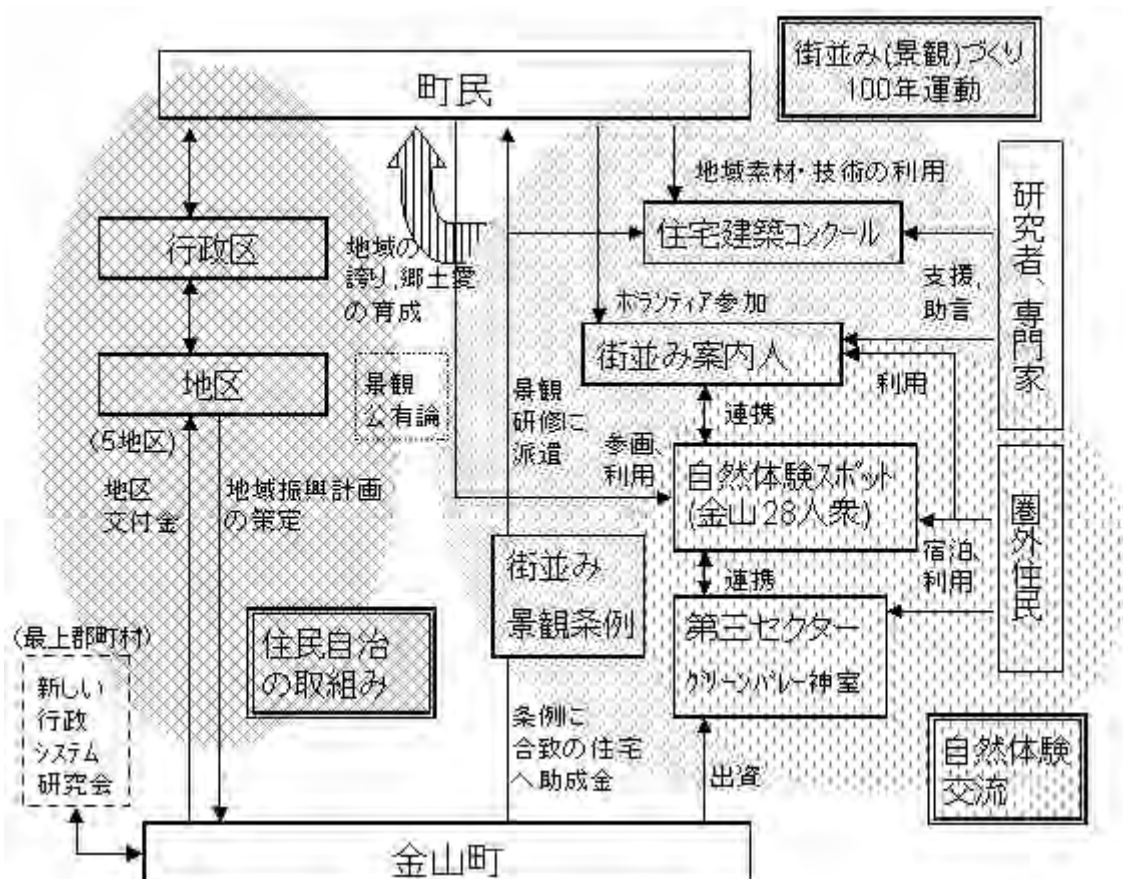


図 2.13 金山町における「街並み(景観)づくり 100 年運動」を中心とするまちづくりの展開状況

6) 長野県佐久市における「保健補導員」の活動

(1) 概要

健康文化都市を目指す長野県佐久市においては、市民ボランティアによる「保健補導員」などの制度が有効に機能しており、その経験が健康づくり支援のみならず、コミュニティ形成や市民意識の向上に繋がっている。

(2) 活動主体

「保健補導員」は地区レベルの婦人の組織をベースとしており、区の役員と同じ位置づけで選出される。保健分野における行政と地区のパイプ役であり、資質向上のため研修も行う。

保健補導員の任期は2年であり、子育てが一段落した世代の主婦が主として選ばれる。住民からは回り番的な捉え方をされる面も一部にはあるが、経験者は生きがいと健康への関心が持続するのみならず、自治活動への参加意識の高まりも見られる。

平成16年4月時点で434人の保健補導員が活動しており、昭和46年の発足以来の経験者は約16600人にのぼる。

（「保健補導員」制度自体は、長野県内で広く普及しており、長野県の一人当たり医療費が全国に比較して低い要因の一つに挙げられる。佐久市と合併する町村においても組織されている。）

(3) 活動の特徴

保健補導員は、市の保健師と連携を図りつつ、行政と地区住民を結ぶ役割を担っている。市の保健活動の専門担当者である保健師は人数に限られるため、地域住民が望む事項を行政機関に反映させたり、自らの力で衣食住等の日常生活習慣の改善をはかり、さらに健康の阻害因子の解消につなげることを目指し、住民の自主的組織としての保健補導員の活動が重視されている。

活動に際しては、受持ち地区（自らの居住地区）のアンケート調査などにより住民要望を反映しつつ事業計画を立案する。対象分野は母子保健、成人保健、老人保健などにわたっており、各種検診事業への協力及び受診勧奨のほか、健康学習会や相談等も実施する。

佐久市では、かつては脳卒中の死亡率が全国トップ水準であったことから、その対策として「減塩運動」や「一部屋暖房運動」に取り組むと共に、全国に先駆けた「健康管理総合データベース事業」を導入するなど保健予防活動に努めてきた。これらの結果、脳卒中死亡率は確実に低下し、昭和51年には保健文化賞が授与された。これがさらに大きな自信につながり、その後の保健活動の大きな支えとなっている。

このような背景から保健補導員の活動が重要な役割を担ってきたことが理解できる。また、佐久市においては他にも「子育て支援相談員」、「食生活改善指導員」等の活動があり、公民の間を繋ぐ役割を担うとともに、一種の人材活用のシステムとして機能している。

活動財源面では、基本的にはボランティア活動であるが、補導員研修や一部の自主活動には市による補助がある。

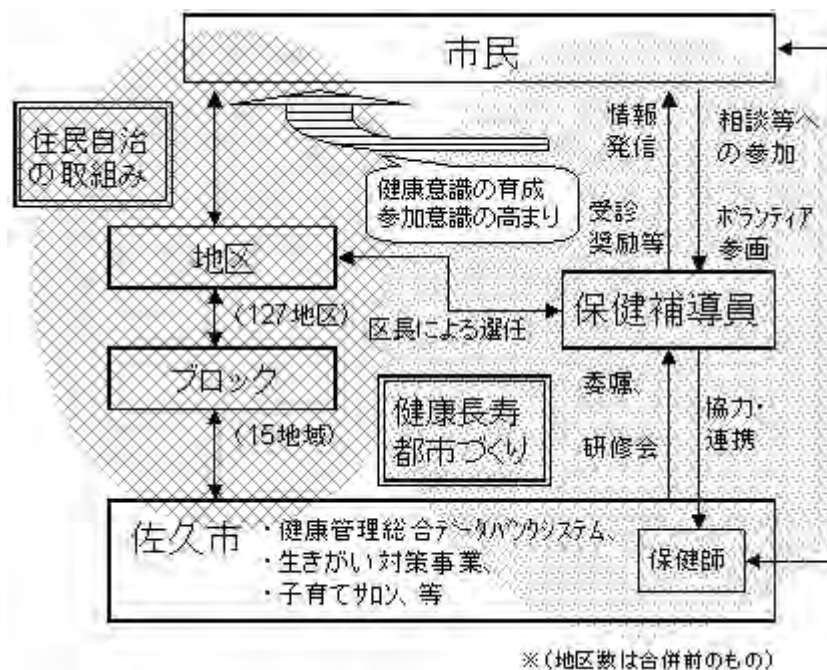


図 2.14 佐久市における保健補導員活動とまちづくりの関係

7) 鳥取県智頭町におけるゼロ分のイチ村おこし運動を中心とする地域づくりの取り組み

(1) 概要

鳥取県智頭町においては、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。

(2) 活動主体

〈ゼロ分のイチ村おこし運動〉

ゼロ分のイチ村おこし運動への参加集落においては、集落の全住民の参加による「集落振興協議会」を組織し、その下に「総務計画部会」、「交流促進部会」、「村おこし部会」を設けることが定められ、地域資源の発掘とともに国内外との交流が重視されていることが特徴といえる。

集落振興協議会は町の認定法人であり、活動開始当初の 2 年間については町から 1 集落につき 50 万円が助成されるが、その用途はソフト事業に充てることとなっている。

一方、会費は集落の全戸から年 5000 円以上を徴収することが定められており、集落の全員参加による活動が強く意図されている。

なお、ゼロ分のイチ運動への参加集落は、智頭町内の全 89 集落のうち、2005 年現在で 16 集落である(町による制度化は 1997(平成 9)年度)。

〈CCPT〉

1985(昭和 60)年に開催された「わかとり国体」を契機として、閉鎖的・保守的・依存的で旧態依然とした集落社会に対する改革の意識が徐々に芽生え、活動のキーパーソンとなった 2 人の地

元住民を中心とし、さらに大学の研究者（社会システム論や社会心理学）も加わる中で、1988(昭和 63)年に有志による任意団体「智頭町活性化プロジェクト集団(CCPT)」が結成された。

CCPT の活動理念は、「思想や巷間の政治に捉われず、純粋な人間愛と社会愛を持って探求する」ことであり、次のような 5 つの行動目標が掲げられていた。

…「住民自治」、「地域経営」、「地域の国際化」、「地域共育」、社会開発システム科学の学習」

全ての学習の場は地域の人々に公開され、集団そのものへの参加も出入り自由という点は特徴的である。最大で約 30 名のメンバーの参加があった。

さらに毎年の活動の総括として「提言書」(記録集)を作成し、発行・公開してきた。なお、CCPT は当初から 10 年間限定の活動とされ、1998 年をもって次段階の活動形態へと移行している。

CCPT においては、「ひまわりシステム」、「智頭杉『日本の家』設計コンテスト」等の活動テーマに基づいてプロジェクトチーム (PT) を編成し、プロジェクトが企画運営されている。

… 「ひまわりシステム」は町と郵便局の若手メンバーによる「まちづくり PT」の活動における提案から事業化されており、CCPT がまちづくり PT の設立を町に提唱した。設立に際しては、町外から通勤する郵便局員をメンバーに選ぶなどし、町役場の理解と意識改革が図られた。

(「ひまわりシステム」は、役場と郵便局の共同により、単身高齢者の生活をサポートする制度であり、毎日の郵便配達を通じて日用品や薬などの配達や声掛け等が行われている。)

また、活動の展開につながったプロジェクトにおいては、設計コンテストやログハウス建設への参加者募集という形で全国公募が行われ、外部の注目を智頭に持ち込んだことも特徴的であり、個々の活動の終了後にはその成果を活かして事業展開を図る活動体（建築事業協同組合やウッドクラフト研究会等）を立上げる例が多いことも特筆される。

(3) 活動の特徴

「日本ゼロ分のイチ村おこし運動」は、その理念を実現するため、自分には何ができるか、何に汗が流せるか、住民一人ひとりが無（ゼロ）から有（イチ）への一步を踏み出そうという概念により命名された運動である。智頭町内の各集落がそれぞれの特色を一つだけ掘り起こし、外の社会に開くことによって、村の誇り（宝）づくりを推進する住民の自立と共有のマネジメントといえる。

運動の 3 つの柱は次の通りである。

- ・ 外の社会と積極的に交流を行うため、情報化への取組みを推進＝（交流・情報）
- ・ 住民自らが一步を踏み出す村づくりを基本理念とする＝（住民自治）
- ・ 村の生活や文化の再評価を行い、付加価値をつくる＝（地域経営）

参加集落における具体的な活動とその成果は年度末に開催する活動発表会で発表され、意識の共有化や外部からの評価を受けることも特徴となっている。

現状は、ゼロ分のイチ運動への参加により、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が出てきた反面、旧来の集落規範とのフリクションが解消できない集落やゼロ分のイチ運動に参加すらできず旧来の規範が維持されている集落も見られる状況である。

また、ゼロ分のイチ運動自体も、取組み開始から 10 年近くを経て次のステップが模索されている状況である。

一方、CCPT の 10 年の活動により育まれた複数の地域リーダー達は、河川の流域圏や智頭街道

によるつながりを活かすような形で、集落を越えたテーマコミュニティといえる活動にも取組みつつある。

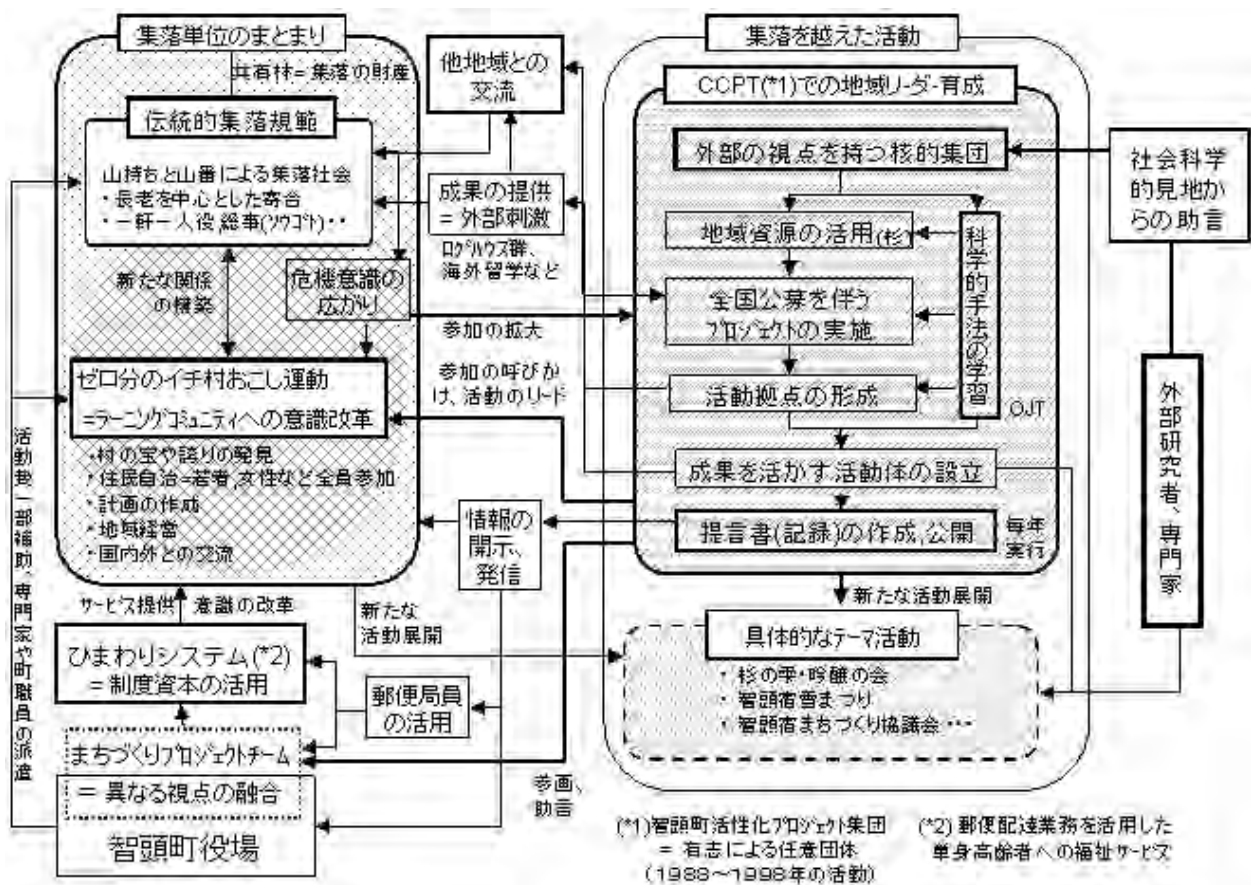


図 2.15 住民によるリーダー育成から展開された、鳥取県智頭町のまちづくり活動の展開

8) 北海道浜中町における霧多布湿原の保全活動

(1) 概要

北海道浜中町に位置する霧多布湿原は国内第3位の広さの湿原で、北海道立の自然公園や「ラムサール条約登録湿地」等に指定されている。この湿原においては、住民側からの動きに町が応えて連携を図りつつ、貴重な湿原環境の保全の取組みが進められており、その展開は自然保護の分野に留まらず、まちづくりへと広がっている。

浜中町は、湿原保全の拠点施設として町営の「霧多布湿原センター」を設置及び運営する一方、住民サイドは、日本でも数少ない「認定 NPO 法人」である「霧多布湿原トラスト」の設立へと活動を展開するとともに、ボランティアとして湿原センターの運営に協力する等、地に足が付いた取組みを進めている。

「霧多布湿原トラスト」は湿原を公共の財産として未来に残すための環境づくりを実践しており、湿原内の民有地買取りをはじめとする保全活動を各地の人々や企業に呼びかける等、町内外への波及効果をもたらしつつある。

(2) 活動主体

〈霧多布湿原トラスト〉

認定 NPO 法人霧多布湿原トラストは、町外からの移住者を含む 7 名の町民有志が 1986 年に設立した任意団体「霧多布湿原ファンクラブ」がその前身である。

湿原の恒久的な保全の実現には行政や企業とのパートナーシップとともに、法人化が必要と考え、2000 年の NPO 化、さらには 2004 年の認定 NPO への申請及び認定に至った。

… 認定特定非営利活動法人（認定 NPO 法人）制度は、国税庁が一定の基準により審査し、その団体の活動、経理、運営の確かさと公益性を認める制度である。認定団体への寄附については税金の控除が認められる。2004 年現在「認定 NPO 法人」は全国で 24 団体のみである。

会員は、個人と法人の計で約 2500 名、うち町内は 100 名強となっている。町外の一部会員は、「霧多布湿原ファンクラブ」の支部を東京、大阪、九州、札幌に作るなど活動は全国に広がっている。さらに法人関係では 1 社と「パートナーシップ協定」を結ぶ他、協賛企業が 3 社ある。

〈霧多布湿原センター〉

霧多布湿原センターは、霧多布湿原の大切さを伝える活動を展開するため、浜中町営の施設として 1993 年 5 月 1 日にオープンした。

町は施設建設の計画を以前から持っていたが、地元の産業団体の若者も参加した「21 世紀プラン会議」における若者とのやり取りを通じて当時の渡部町長が建設を決断した。センターは教育と観光を柱としたアメリカの国立公園にある Visitor Center をイメージしたものであり、町長が民間の活力を使い、いち早く協働に取り組んだ。

開館に際しては、ボランティアグループの「霧多布湿原センター友の会」が、センターの運営を補佐する役割を担う団体として、町の指導によりつくられた。今後は認定 NPO 法人霧多布湿原トラストとの協働による体制づくりが検討されている。

(3) 活動の特徴

〈霧多布湿原トラスト〉

霧多布湿原トラストは、生活と切り離された自然保護運動ではなく、自然と共生する暮らしやまちづくりを行う手段として湿原民有地の買収保全を中心とする活動を展開していることが特徴といえる。

トラスト以外の活動としては、湿原のファンづくり活動と環境教育活動が柱として挙げられ、「霧多布湿原いきものリスト」の作成のような調査・研究活動やエコツアーの実施、修学旅行の受入れを契機とした関西の高校との交流なども行っている。

地元との関係強化に向けては、会報を町内向け月刊紙と全国版会報に分けて発行しており、町内向けについては自治会の他、新聞折込みや酪農家への牛乳集荷タンクローリー等も活用して配布を徹底している。また、湿原保全のための募金箱の設置先として 41 の協力店がある。

まちづくりへの展開としては地元酪農家との連携の下、「緑の回廊づくり」の計画を進めている。

一方、道外等の「霧多布湿原ファンクラブ」支部の会員は、各地の企業を回り寄付や協賛を募る活動を行うとともに認定 NPO への申請を後押しする等、有力な応援団となっている。

このように町外主体との関係を活かしつつ町内における認知も広めてきた霧多布湿原トラストであるが、地元の漁協との間にはまだ温度差が残されている。しかし現在、地元の漁業は養殖が

主流になりつつあり、養殖は環境が保全されなければ被害が直に出ることや、湿原トラストは対外的な信頼関係づくりに努めていることから、今後は接点が広がることが期待される。

〈霧多布湿原センター〉

霧多布湿原センターは、地元の自然や産業形態を体験するエコツアーを企画し、修学旅行や一般ツアーの誘致を行うほか、学校と連携を取り、子ども達のDAYキャンプや、大人向けの野外プログラム等さまざまな形で、霧多布湿原及び周辺の自然環境保全につながる地元への環境教育プログラムに取り組んでいる。

センターの飲食店、ミュージアム・ショップは前述の「霧多布湿原センター友の会」が経営しており、友の会は会費収入の他、事務局長の人件費相当の額を町から補助を受けている。町内には異論もあるものの、テナント方式とする場合には利益が個人に入ることになるが、この方式では友の会から生まれる収益金がセンターの展示や子ども達への環境教育プログラム等に使われることにより町へと還元され、霧多布湿原の保護に繋げられる利点がある。

町においても、自然環境を生かした楽しく歩けるまちづくりを進める上で、核になるものが湿原センターとトラスト活動と捉えている。

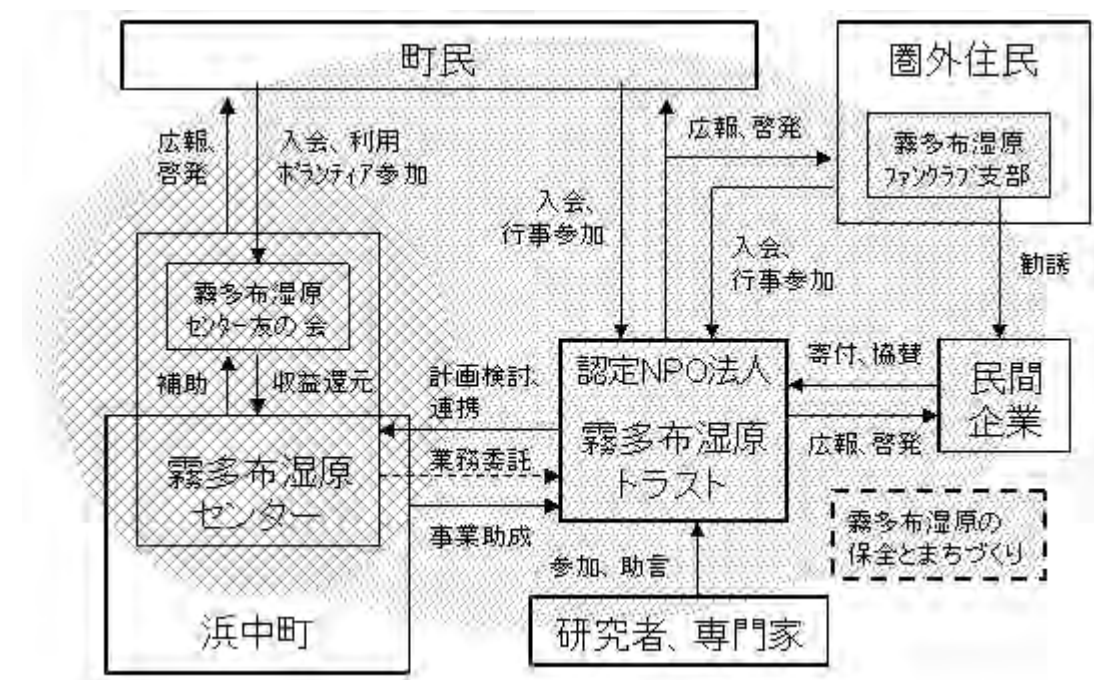


図 2.16 浜中町、霧多布湿原の保全活動を中心としたまちづくりの関係主体の連携状況

9) 静岡県磐田市におけるスポーツまちづくりの活動

(1) 概要

磐田市は、サッカーJ1リーグ、ジュビロ磐田とヤマハ発動機ラグビー部ジュビロのホームタウンであり、スポーツを活かしたまちづくりの展開に向け、04年3月に「磐田市スポーツのまちづくり基本計画」を策定し、スポーツを活かしたまちづくりに積極的に取り組んでいる。また、スポーツボランティアやまちづくりサポーター制度などによる市民活動の広がりも見られている。

(2) 活動主体

磐田市体育協会は2000年4月に県内で最初にNPO法人化し、エコマネー「ポエマ」を発行している。NPO法人化により、公共性や組織体制の強化を図っており、磐田市総合体育館や磐田市陸上競技場、磐田城山球場等の管理を市より受託している。

(3) 活動の特徴

「磐田市スポーツのまちづくり基本計画」においては、4つの重点整備テーマとして「小・中学校グラウンドの芝生化」「総合型地域スポーツクラブの育成」「スポーツによる健康づくりの推進」「スポーツ合宿やスポーツ大会の拠点づくり」を掲げ、総合的施策が展開されている。

スポーツボランティアについては、磐田市が02年FIFAワールドカップサッカー日本代表のベースキャンプ地であったことから、当時のボランティア参加者を04年の「わかふじ国体」の開催時にも協力して貰うよう登録制度を整え、ノウハウ継承を進めている。他にはジュビロ磐田ホームタウン推進協議会が主催する「アシストクラブ」による活動もある。しかし、種目や分野を超えた参加促進の取組み（例：まちづくりサポーター制度との連携等）には課題も見られている。

エコマネー「ポエマ」は、加盟の団体が体協の事業に協力すると発行され、市内の契約スポーツ用品店や文具店で使用できる仕組みであり、地域活性化の意図もある。また、体協が交付する事業委託支援費の補完として年度末に換金も可能となっている。ポエマの普及により、加盟団体の間に活動費は自分達で稼ぐという意識が広がり、活動の活性化にも繋がっている。

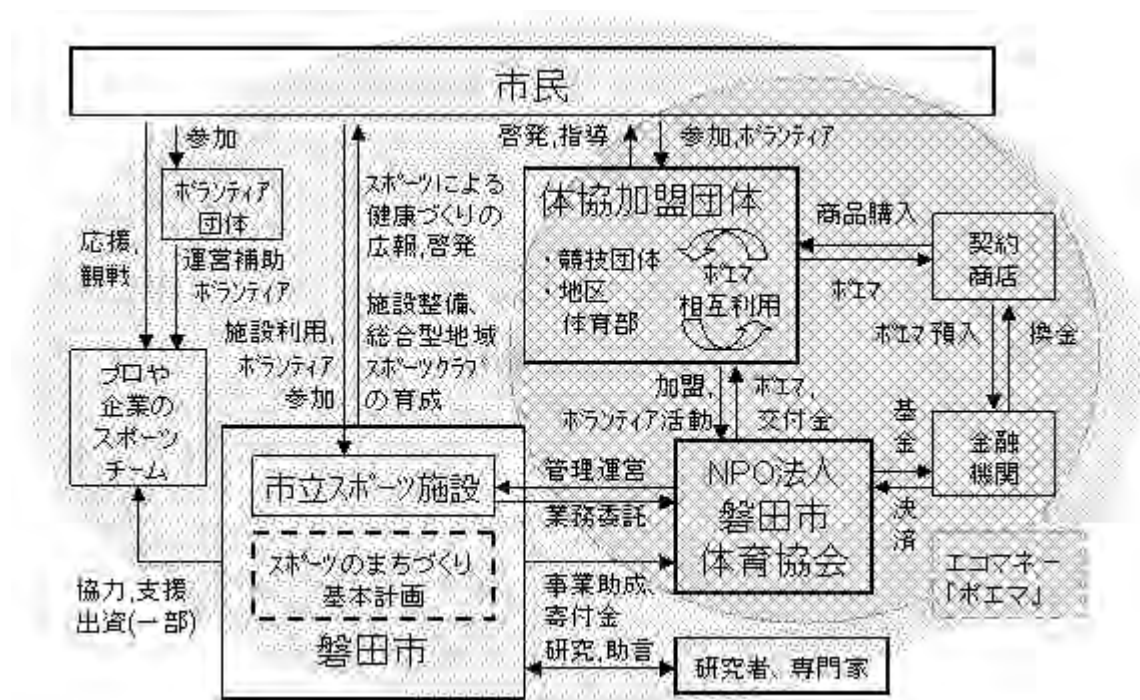


図 2.17 磐田市におけるスポーツまちづくりの主体と展開モード

2.3. まとめ

2.3.1. 関係資本と活動エリアとの関係

以上の現地調査により明らかとなった特色あるテーマを持ったまちづくりを、図 2.18 のように、関係資本とまちづくり活動の広がりとの2つの軸から整理する。

まず、横軸の地理的な広がりからみた場合、最も小さな単位としての家族、それに次いで町内会に代表される町内や集落内の地理的に限定された範囲が定義される。それに次ぐエリアとして、図 1.9 の地域共同体に対応する地域範囲が想定される。その上に、広域自治体としての合併後の新市のエリアが位置づけられる。また、縦軸の関係資本の強さからみると、家族や町内会は、強い関係資本に基づく関係であると言える。それらと対極に位置づけられるのが、利益の最大化という目的合理性によって動機付けられる民間企業の経済活動であり、これらは必ずしも住民との関係に依存して活動を行うのではなく、むしろ市場原理に基づいて活動範囲の最適解を導き出している。

この中間として、例えばボランティア組織やコミュニティ・ビジネスなどがこの範囲に位置づけられるが、これらの活動は、その基盤を民間企業よりも地域との強い関係資本の上に置きながらも、家族や従来の近隣関係ほどの強い関係ではなく、テーマや目標、ビジョンなどを共有することにより生まれる適度な強さの関係資本に基づいて生まれると考えられる。しかしながら、その活動範囲は、必ずしも特定の範囲に限定されるものではなく、テーマの内容や活動方針によって個別に設定される。

本調査における事例をこの図にプロットしてみると、活動の範囲は町内から基礎的自治体まで様々であるものの、ほとんどの活動が比較的強い主体間の関係を基盤として行われていると言える。また、活動の範囲については、一定の傾向を見いだすことは難しいものの、例えば佐久市の保健補導員や小国町のコミ・プラチームなどは、地域住民が相互の関係を強化することによって、より豊かな生活を目指すという点では、それぞれの活動が町内などの小さなスケールを基本とする性格を持った活動であると言える。それに対して、上越市のコミュニティ・プラザにおける活動は、旧市町村を基本として構想されており、それらが行政との協働・連携の受け皿となるという点では、この広がりの中において特筆すべき活動であると考えられる。また、旧安塚町の雪だるま財団は、他の活動と比較すると、関係資本が弱まる広域自治体レベルの広範囲にわたる活動にも取り組んでいる。その活動内容は、前述の通り、「越後田舎体験」などの収益事業を推進していることから、より民間企業に近い位置づけと考えられる。

このように、「特色あるテーマのまちづくり」には、多様な活動範囲と異なる関係資本の強さがみられる。それは活動内容に合わせた固有の範囲と活動主体間の関係の強さを設定していると捉えることができる。しかしながら、これらの位置づけは固定されたものよりは、テーマに基づく活動の発展過程であると捉えることも出来るだろう。また、より小さなスケールと少数の強い関係資本に基づいて生まれた活動は、規模を拡大することにより、活動範囲を拡大するとともに、緩やかな関係資本へと変化することが想定される。さらに、収益事業などの明確な目的に基づいた活動は、緩やかな関係資本でも比較的早く規模の拡大を達成することも可能となる。こうした仮説を実証するためには、より詳細な調査が求められるが、少なくとも本調査では、こうした多様性が存在することが、テーマの豊かさの一つの尺度となると捉えることが可能であろう。

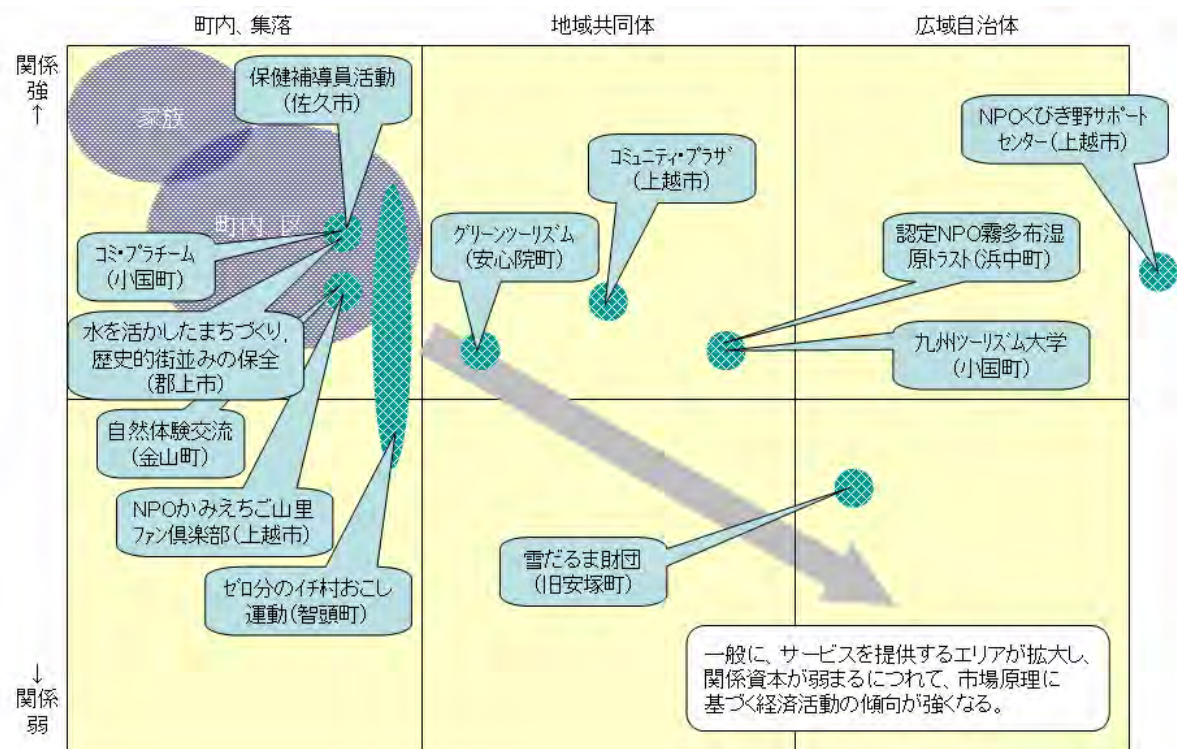


図 2.18 主な住民のまちづくり活動における「テーマ」の見取り図

2.3.2. テーマの多様性と行政による取組みとの関係

前出の図 2.4 で示したとおり、まちづくりのテーマとは、行政誘導による特定テーマの引き上げのみならず、住民主導による多様なテーマの創発という展開も考えられるとの仮説を示した。ここでは、多くの事例調査の結果を踏まえ、改めてテーマの多様性と行政による取組みとの関係について整理する。

事例調査対象地域の活動をテーマの多様性と行政による支援状況の2つの視点から整理した結果を図 2.19 に示す。個性あるまちづくり活動を推進している自治体の多くは、行政主導により特定のテーマを推進しているとみることができる。特に、首長の強いリーダーシップと明確に打ち出されたビジョン＝特定テーマを背景として、それに関連する様々な施策や事業が展開されているといえる。同時に、それは行政の活動に留まらず、住民による多様な活動の展開へとつながることにより、地域全体として共有される大きなテーマに発展してきたと捉えることが出来る。

このうち、住民主導により特定のテーマを推進してきた事例として、本調査の中では安心院町が挙げられる。しかしながら、特定のテーマをもった住民主導の活動事例は、ボランティア活動やNPO、コミュニティ・ビジネスなど、全国各地で数多く見受けられる。それが、これほどまで全町的な活動として発展してきた背景には、人口が約 8,500 人であり全町的な活動が行われるには適切な規模であること、またその規模の中で住民同士のつながり＝関係資本が既に構築されていたこと、さらには農業従事者の割合が高い中で、農業を中心とする新たな産業の創出に向けて住民が共通のビジョンを描くことが出来たこと等が挙げられる。そのテーマは、農業＝地域の生業という拠り所において人々が共感し、その熱意が持続的な活動の原動力となってきたと言える。

一方、多様なテーマの活動においては、行政による取組み（支援）は、行政主導による特定のテ

マの展開とは質的に異なる方向となっている。その理由として、行政主導によりテーマの豊かさを有するまちづくりを推進するには、一つのテーマから派生する複数の事業を実施することになることから、財源、人材ともに限界であり、行政だけではそれ以上のテーマを実施することは困難であることが挙げられる。また、テーマには、首長の政治的な戦略も含まれており、一つのテーマを強力に掲げることが、住民に対して訴求力を持つことも考えられる。いずれにしても、多様なテーマを生みだし、展開するためには、主体的に活動する人材が多く必要となる。しかしながら、実際の行政には、こうしたテーマを自発的に生みだし、それを動かしていくための人材が、十分に育っていないのが現状である。

多様なテーマを生みだしている地域の事例として、掛川市の他に智頭町を挙げることができる。智頭町では、集落内における様々な活動を実施するための組織（集落振興協議会）を住民自らの発意で設立し、それが自発的・自立的に活動展開している。掛川市の場合は、多様なテーマを生みだす住民達＝ラーニングコミュニティを、生涯学習というソフトプログラムを通じて育成してきたが、智頭町の場合、住民有志による交流、さらに大学の研究者などの有識者を加えた活動が実践的な学びの場となり、それが多様な活動を支える人づくりを実現してきたと言える。その過程で、町による取組みは「ゼロ分のイチ村おこし運動」の施策としての位置づけと、集落振興協議会の立ち上げ時2年間の活動費の一部補助など限定的なものであり、住民自身の発意と行動力、地域経営力が重視されている。

	行政による取組み(支援)→ 事例調査地域↓	規制 緩和	構想 策定	制度の 整備	資金 補助	拠点 整備	事業 委託	実施組織 の設立
特定のテーマ→ ←多様なテーマ	・小国町（悠木の里づくり） ・安塚町（雪国文化構想） ・佐久市（健康文化都市） ・金山町（街並み(景観)づくり 100 年運動) ・安心院町(グリーンツーリズム, 安心院方式農泊) ・上越市（上越リフレッシュビレッジ事業 + NPO） ・小国町（コミ・プラチ-ムの活動） ・掛川市（生涯学習まちづくり） ・智頭町（日本 1/0 村おこし運動）	○	○ ○ ○ ○ △ ○ △ ○ △	 ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ △ ○ ○ △ △	○ ○ △ ○ △	○(財団) ○(財団) △ ○(3 社) △	

図 2.19 主な事例地域におけるテーマの多様性と行政による取組みの状況

2.3.3. 今後の課題

掛川市や智頭町にみられるように、今後、多様なテーマの活動を数多く生みだしていくためには、住民一人ひとりが日々の生活の中で生じた興味や関心、問題意識などを地域づくりへと意識付けして行くことが必要であり、そのような日常生活レベルの興味等に基づき、家族や近隣などの小さな範囲から、少しずつ活動を進めていくことにより、その活動の和を徐々に広げていくことが重要となる。そのためには、住民一人ひとりが日常生活を通じて学んだことを実際の活動へと展開していく取組みを支援すること、また、その活動を広げていくための場や機会を設けることも重要である。

さらに、前述の通り、仮にテーマを持ったまちづくり活動が、近隣や知り合いなどの小さな関係からはじまり、それがより広い範囲、より多くの人々との関係を構築しつつ成長していくとした場合、その成長に伴い、活動主体には、より高いマネジメント能力、専門性、そして資金力が必要となる。その段階で、活動のリーダーには、活動を生みだし発展させてきた熱意だけではなく、それを持続していくためのノウハウが求められる。個々のテーマを「イエゴト」に留まらず、「デゴト」へと拡大し、さらには「シゴト」として新たな地域の生業へと発展していくことは、内発型発展を目指す上で非常に重要なことと考えられる。従って、こうしたテーマの創出から、それらの発展プロセスを支援していくためのしくみを構築することが、これからの「テーマの豊かなまちづくり」の大きな課題となる。

3. 地域の自立とまちづくりを担う人材育成

3.1. まちづくりと人材育成に関する基本的視点

3.1.1. まちづくりにおける生活力、社会力、地域経営力、そして地域力

まちづくりは単に地方自治体が単独でビジョンをつくり、テーマをつくりそれを住民あるいは市民に提示し、まちを創っていくというものではない。

まちは住民や企業などを含む市民がそのもてる能力を向上させ生活のために職をもち、個人の生活や企業の経営が健全であること、そして住民ひとりひとりの自己実現が可能な文化的生活を享受できることが基盤として必要である。そのためには、住民・市民の自己実現や生活を保障するための能力開発や学習が地域にとって重要である。ここではこれを「生活力」あるいは「自己実現力」と呼んでみる。

しかしながら、こうした個々人の能力向上や自己実現のための学習だけでは個々人がばらばらで自己中心的社会を形成することになる。地域全体が住民相互の関わりの中でより大きな果実を得ることができるのだという考えを芽生えさせ、社会の一員として活動できる、あるいは考えることができる人材を形成することは地域の「社会力」を育てるために重要である。これにはコミュニティ活動への参画、政策決定プロセスへの住民参加といった社会での活動に対するコミットメントをどのように仕掛け、その中で変容させていくのかということがひとつの視点となる。そして社会、あるいはコミュニティの一員としての認識を高め、そうした活動に関心をもつ層を増大させることが原石としての住民を宝石という価値ある地域資源に変えることになる。

一方、地域として現有資源を有効に利用し、新たなビジョンを作成し、住民と共有しながら地域経営を行っていくためには、その中核となる地方自治体の業務遂行能力の向上は不可欠である。地域内の資源を最大限活用し、地域の能力を環境変化に適応させながら、住民の満足のゆく住みよい競争力あるまちづくりをしていくためには、自治体組織そのものの仕組みとそこに従事する首長や職員の高い見識と信頼性、リーダーシップが求められる。従来の中央官庁からの全国一律の指示に忠実に従う地方自治体、中央官庁からの資金の配分機構、事務代行を行う地方自治体ではなく、自らがリスクを取り自らのビジョンを住民に説得・共有化し、自立推進していくことが求められている。特に、多様な価値観を住民が持ちつつある現在、多様性を地域としてどうマネジメントし、そこから創出される新たな価値をどう共有化していくかが大きな課題となっている。こうした地方自治体の経営能力をここでは「地域経営力」あるいは「自治体経営力」と呼ぶことにする。

まちづくりの人材育成という観点から見ると、こうした3つの人材育成、学習の目的が地域には存在する。しかしながら、これらは一つができた後に次がくるというものではなく相互につながりがあり、相互に関連しあいながら地域全体の活力を高め、自立的な地域を市民が創り上げる能力、すなわ

ち「地域力」を向上させていくものである。

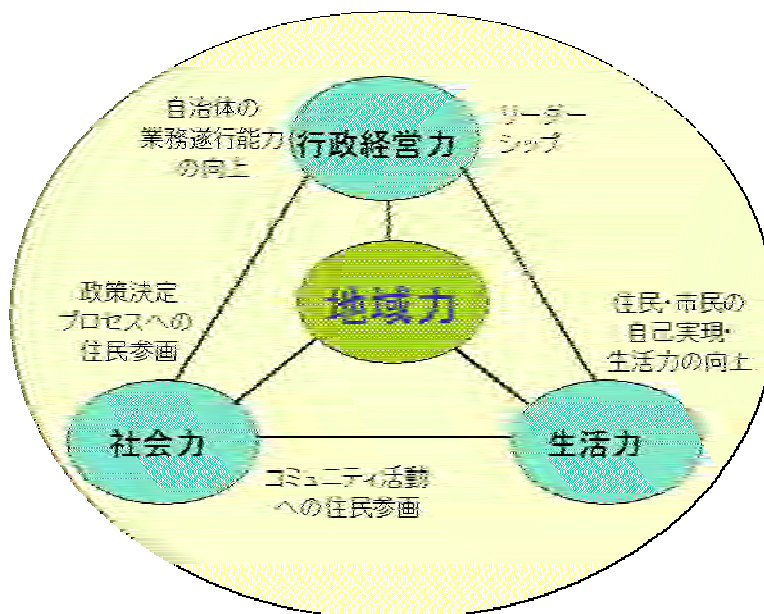


図 3-1-1 生活力、社会力、地域経営力と地域力の関係

3.1.2. 多様な生涯学習機会

(1) フォーマル・ノンフォーマル・インフォーマル教育

生涯学習は、幼・小・中・高等学校、大学・高等専門学校といった教育機関での学校教育、大学が提供する社会人向けのリカレント教育、公民館等で行われる一般市民を対象とした社会教育、専門学校、職業訓練施設等で教えられる専門的職業教育や文化・教養的教育といったフォーマルな教育機関によって提供されるもの（「フォーマル教育」）だけではなく、企業活動を通じた新たな知識やスキルの提供、NPO 活動を通じての学習、小さなコミュニティを通じての近所仲間での勉強会や趣味の会など極めて多様な形での教育の提供（「ノンフォーマル教育」）がされている。

さらに、教育機会はこうしたグループ（フォーマル／インフォーマル）によって提供されるだけでなく、友人や家族との日常的な会話や情報交換、さらには自治体職員と住民／市民との間の意見交換や議論などの中にも存在している（「インフォーマル教育」）。

こうした生涯学習の機会は広い範囲で存在するが、その中で学習の効果は学習をしようとする個人の意欲の強さや意識の違いによって大きく異なる。3つのタイプの学習機会を考えると、大雑把には、学習プログラムの開発の整備状況は「フォーマル」「ノンフォーマル」「インフォーマル」の順で、特に「インフォーマル」は情報の授受を行う個人の気づき能力や学習意欲や意識によって大幅に効果が変化する。

まちづくりの人材育成という観点から生涯学習機会を見ると、単に大学の提供する講座や社会教育といったフォーマルな生涯学習機会だけではなく、前述したまちづくり人材育成の目的に照らした多様な学習機会が存在することが分かる。こうしたいろいろな機会を利用して総合的にまちづくりの人

材育成を進めていくことが重要な視点である。

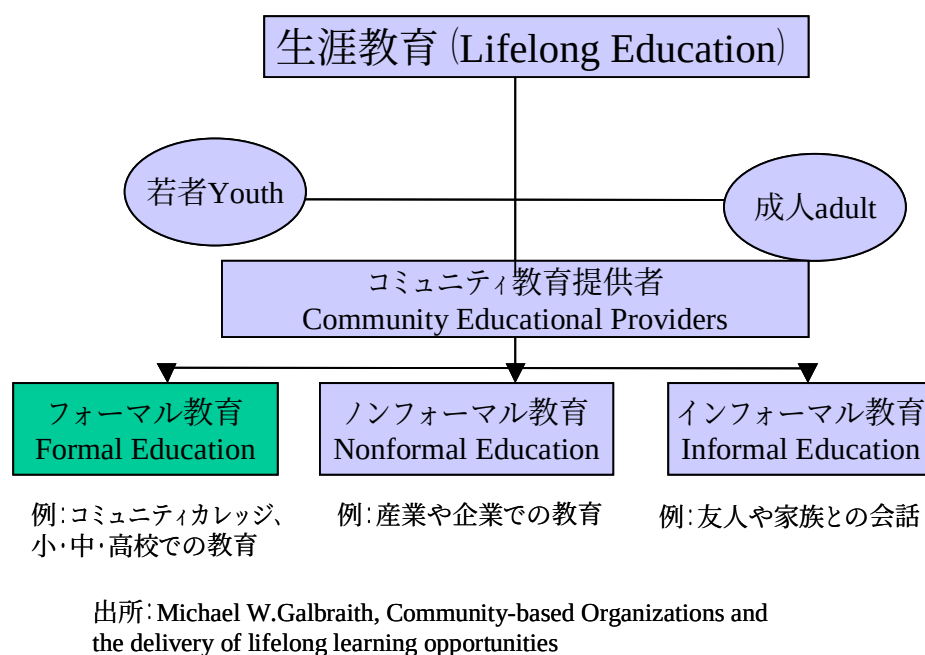


図 3-1-2 生涯学習におけるコミュニティでの教育提供者

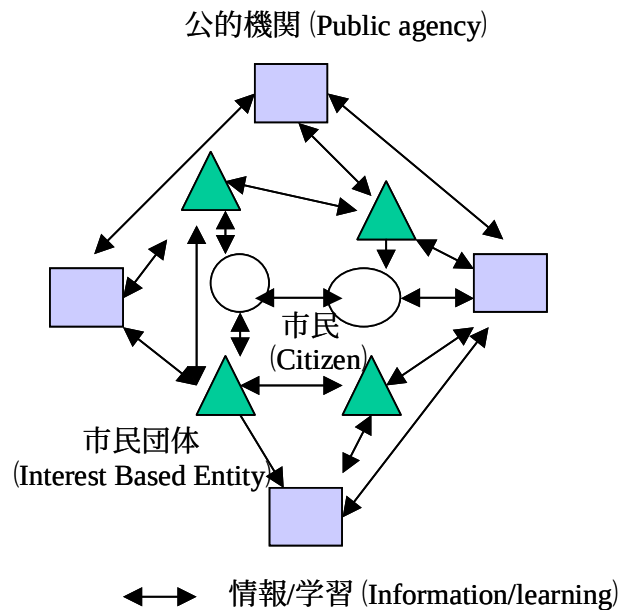
(2) 計画プロセスの中での住民参加と学習

まちづくり人材育成の中での政策策定への住民参加について見ると、従来の計画策定は地方自治体と専門家が行い、それを公聴会、専門委員会あるいは議会に諮って作成していくという形をとっている。そして、このプロセスの中で住民の意見が反映されていると考えられてきた。

こうしたアプローチは上意下達という考えが色濃く、現在進められている住民主体のまちづくりにはほど遠いものがある。すなわち、市民が主体的に参加したいと思うインセンティブをもった仕組みになっていないのである。住民主体といっても住民が全てを計画するということとはあり得ないので、住民が納得できるかどうかの説明や住民に対する教育・啓蒙、あるいはまた、自治体職員が住民の声を聞いて学習を行い、一定のルールに基づいて決定していくプロセスが重要である。

こうしたプロセスでは、参加者が述べた意見が何らかの方法で政策に反映されたのか、反映されなかったのか、その理由は何かが十分にフィードバックされる Plan-Do-Check-Action のプロセスが内包されていることが不可欠である。このフィードバックがないと言い放しで、責任主体が存在せず、言っても無駄という意識になってしまうのである。

こうした住民、NPO や自治体等が参加し、学習し合う機会をもつプロセスを構築するためには、情報の公開性や関係者間相互の日常的な意見や情報の交換が不可欠となる。どのようにして市民に情報を公表し、政策の策定された背景や自治体の運営、地域の現状を幅広く理解できる機会を設けるのか、また、市民がそれに参加しやすい仕組みを整えることが望まれる。



出所: Judith E. Innes & David E. Booher,
Public participation in Planning:
New strategies for the 21st Century

図 3-1-3 計画策定における住民参加と学習機会 まとめ

3.1.3. まちづくりにおける人材育成の視点

上記で述べたように、まちづくりをその地域の暮らしづくりとすれば、それを支える人材がもつべき能力として、生活力、社会力、行政経営力があり、これらを総合して地域力がでてくることになる。現在の地域の状況を踏まえ、こうした3つの視点から抽出された人材育成の課題を整理したものが、図 3-1-4 である。

地域で安心して生活をし、自己実現を図っていくための住民個々人の生活力を育てるという点では、①若者の社会力の育成・向上、②住民が多様なライフワークを創出できる環境の整備が大きな問題として指摘される。

また、コミュニティを住民で創り上げるという地域市民として必要な社会力を育てるには、①住民自身の自治力の育成・向上、②住民を社会的活動にリードしていくまちづくりリーダーの養成が課題である。行政に過度に依存しない、新しい公共と言う概念を実行していくためにも住民の意識変化が必要な分野である。

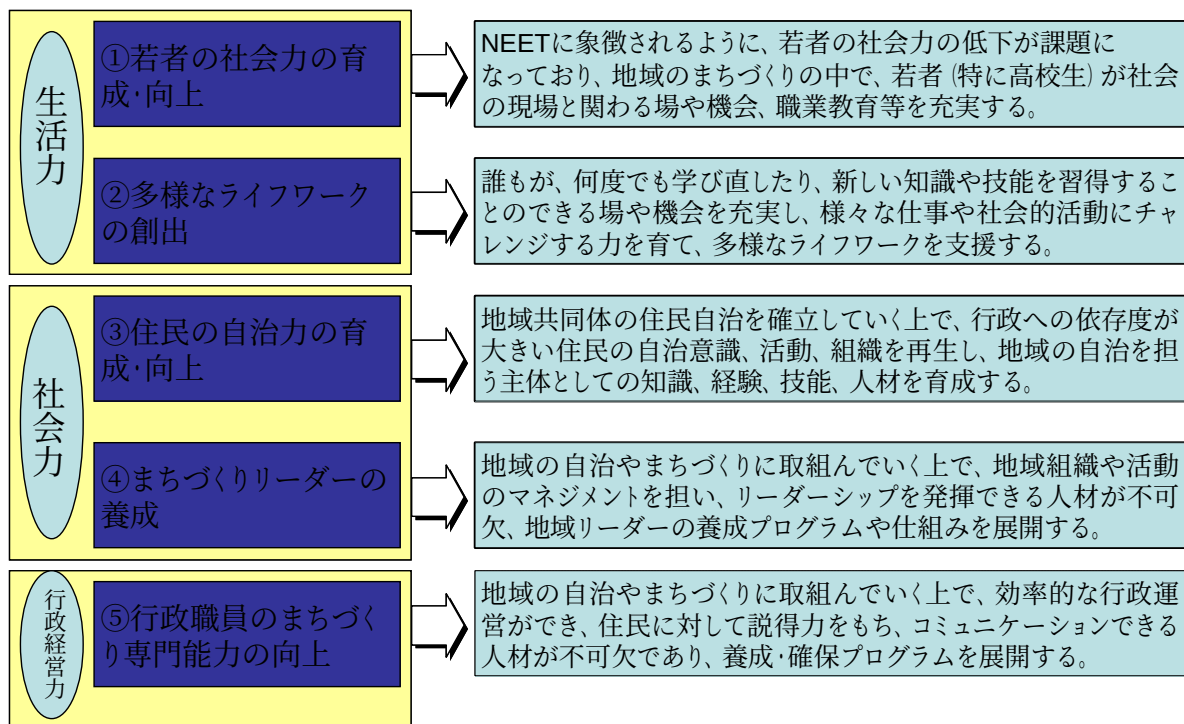


図 3-1-4 まちづくりにおける人材育成の視点（まとめ）

行政経営能力は、自治体や地域全体の利益のために考え、行動する行政職員のまちづくり専門能力を高めることが求められており、住民の多様な意見を集約しリードしていく積極的な役割が期待されている。分権化など大きな枠組みの変化や不透明性の高まりから、従来の行政経営能力だけでは対処できなくなっているため、行政職員の新たな能力の取得が必要不可欠になっている。

3.2. 事例調査対象自治体のまちづくり人材育成システムの現状

事例調査自治体におけるまちづくり人材育成システムを比較分析するために、各事例を（１）全事例の地域力構成要素別概要一覧と（２）自治体別のまちづくり人材育成学習メカニズム分析、としてまとめた。

3.2.1. 全事例の地域力構成要素別概要一覧

調査対象とした事例調査地域の人材育成システムの現状を一覧できるようにまとめたものが、表 3-2-1 である。これらは、上記の生活力、社会力、行政執行能力の育成システム、さらには大学と地域との関係という共通項目でまとめた。

表 3-2-1 事例調査先のまちづくり人材育成システムの状況（1）

	生活力・自己実現力	社会力	行政経営力	大学との関係
ユージン市 (13.8 万人)	・コミュニティカレッジによる多様なキャリア挑戦が可能 ・NPO による移民に対する生活能力付与 ・図書館(100 万人利用)	・審議会への一般住民の委員としての参画が希望分野で抽選・リストアップ ・WS やフォーラム、住民への直接アンケート等による住民参加の担保 ・Neighborhood Asso.を通じた住人参加 ・高校でのボランティア活動要求 ・商工会議所での地域リーダー育成 ・地元マスメディアを通じての市政の議論	・シティマネジャー制度採用によるビジョンと運営の分担 ・大学の卒業生が行政に就職しているため、相談が容易 ・講師派遣	・審議会等委員とプロジェクトの受託 ・CSC や RARE プログラムによるコミュニティへの教員・学生参画 ・NPO 経営講座提供 NPO との日常的連携 ・Lane community College との単位互換 ・退職者向プログラム提供
掛川市 (8.1 万人)	・三層建て生涯学習施設ネットワークにおける各種教養・養育の提供と生涯学習センターによるプログラムの開発支援 ・市民グループによる独自の勉強会の開催	・市民総代会システムと三層建て生涯学習施設ネットワークによる自治会集會、地区集會、中央集會で市政と住民の意見交換 ・とはなにか学舎や女性会議による地域リーダー育成 ・他地域・外部との積極的交流によって住民が地域価値再発見を行う機会を提供 ・募金活動を通じた住民参加 ・掛川 36 景による地域学習機会の提供 ・スローライフ運動を中心に市民団体の活動が活発化	・中央からの人材確保による不足能力の補充と職員への刺激 ・市民総代会での市民との意見交換 ・幹部定例会による情報の共有 ・他地域・外部専門家等との交流・学習	・外部の学者等との密接な連携
八戸市 (24.5 万人)	・公民館を中心とした社会教育や市民団体独自の勉強会	・審議会委員公募を制度化 ・公民館を中心としたまちづくり活動 (NPO が主体の住人参加) ・まちづくり条例の作成を通じた住民参加 ・市が提供する市民講座、商工会議所、NPO による地域リーダーの育成 ・市民団体交流拠点での学習・交流	・講師派遣 ・行政の意識改革と住人参加の働きかけ ・助役の横断的リーダーシップ ・市民連携課に窓口を一本化	・審議会等委員とプロジェクトの受託 ・市民講座、公民館での講座、NPO 等での講師派遣 ・NPO 活動等への学生のゼミ活動として参加 ・市民に対する公開講座
小国町 (0.9 万人)	・開発センターや手作りの館での趣味等の学習 ・木魂館、里どまり、おぐに自然学校での内部、外部からの人とのふれあいから得られる知恵、知識	・大字協議会によるコミプラづくりと推進による住人参加 ・「学びやの里」による様々なテーマの住民フォーラムを通じた住民参加 (域外専門家等も参加) ・学習・交流拠点としての木魂館での地域リーダーづくり、地域学習	・九州大学との協定による共同計画づくり ・各種 NPO (行政政策対応) との共同作業で能力補填	・九州大学との人と自然と健康に関する協定による PJT、インターンシップ、ゼミ学生参加 ・九州ツーリズム大学を通じて他の地域の大学研究者・学生の参加
挾間町 (1.5 万人)	・挾間みらい館をベースにした趣味等の学習 ・別府大学による公開講座 ・NPO の未来クラブや学楽多塾によるクラブ活動	・様々なテーマによる住民フォーラムを通じての住民参加 (別府大学の教員、学生も参加)、行政による出前講座 ・NPO (町民情報室・未来クラブ) による調査を通じての住民参加 ・別府大学メンバーとの定期的な情報交換	・行政職員の別府大学への聴講生としての派遣 ・別府大学での講演 ・別府大学との間での協定を下に行政のための調査・提案を受け、行政能力補完	・別府大学と町との交流協定を通じたプロジェクト、ゼミ学生・教員の地域調査への参画 ・町自体が別府大学の地域社会研究センターの研究フィールド ・別府大学による公開講座 ・別府大学との間での聴講生としての学習と講師としての派遣
瀬戸市 (13.2 万人)	・公民館における趣味を中心とした生涯教育 ・技能等職業教育は公的、民間企業のプログラム	・まちづくり協議会、自治会を通じての市政情報の伝達、コミュニティ活動を通じた住人参加 (子どもを中心のお祭りやイベント) ・出前講座など住民発意を主体にし、行政はそれを支援するという基本的立場 ・市民団体交流・生涯学習拠点「パルティセ」との市民団体等による運営 ・地域リーダー育成は NPO 等の市民団体主導で実施	・公民の役割分担の明確化 ・行政の問題で足りない部分は大学との協働研究を検討中 ・出前講座、まちづくり協議会への参加による住民との議論	・大学コンソーシアムとの間での包括協定・まちづくり協働プログラムの開始 ・ゼミ学生による「パルティセ」とへの集客方策の検討協力や行政機関へのインターンシップ受入 ・市民への公開講座の開催 ・審議会等委員として参加

表 3-2-1 事例調査先のまちづくり人材育成システムの状況（続き）

	生活力・自己実現力	社会力	行政経営力	大学との関係
津市 (16.6 万人)	・公民館では趣味を主体とした生涯教育 ・職業教育は公的、民間プログラムで実施	・審議会等への一般住民の公募参加可能 ・特別なテーマに対してはモニター制度によって一般住民の意見を集約するが、それ以外は公聴会等の一般的な住民参加 ・NPO を積極的に活用し市の政策を展開 ・地域リーダー育成は市による大学との連携講座や商工会議所等、さらに NPO の活動を通じて実施 ・津市市民活動センターを NPO 交流拠点として位置づけ	・職員向け講座を開催(大学の協力を得て) ・NPO を積極的に行政の一端を担う組織として位置づけ、「新しい公共」づくりを展開。これにより行政の能力補完を実施。	・三重大学に理系の共同研究だけでなく、文系の共同調査の窓口ができ、今後は連携が強まると期待 ・NPO との間では積極的に大学(三重、松坂、鈴鹿国際、高田短期)が関与しており、それを通じて住民の社会学習との関わりが見られる。 ・大学間の信頼醸成がまだないために大学間共同で地域対応なし

3.2.2. 自治体別のまちづくり人材育成学習メカニズム分析

まちづくり人材育成の事例を地域力の要素に分け、各地域内での位置付けを試みた。

(1) オレゴン州ユージン市

オレゴン州ユージン市は、レーン・コミュニティカレッジを中心とした生活力に関する学習機会の提供、徹底した住民参加システムによる社会力の学習機会の提供、さらにはオレゴン大学のコミュニティ開発への学部としての貢献や大学人と地域内の多様な主体との間に形成された信頼関係が特徴である。

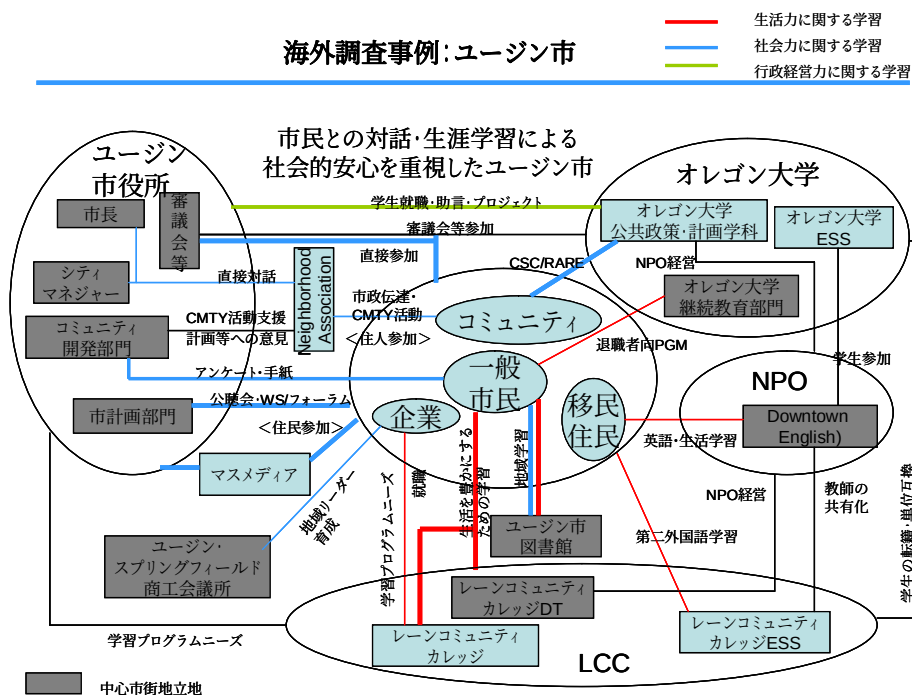


図 3-2-1 ユージン市におけるまちづくり人材育成システム

(2) 静岡県掛川市

静岡県は我が国で生涯学習都市宣言を行ったはじめての自治体であり、市のまちづくりの根幹として生涯学習を継続して進めてきた。また、市長の森林経営者としての都市経営理念に基づき、10年ごとに基盤作り、シナリオづくり、そして役者づくりという大きな計画に従ってまちづくりを推進してきた。このような過程を経て、現在は生涯学習によるまちづくりの集大成として「スローライフ都市」を掲げ、住民主導によるまちづくりが根付き始めている。

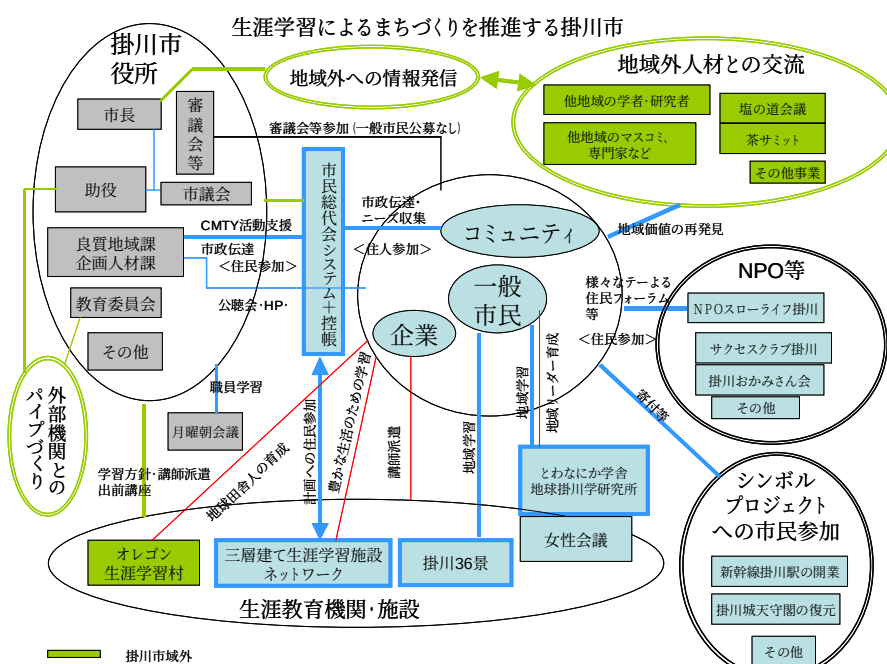


図 3-2-2 掛川市におけるまちづくり人材育成システム（色分けについては、図 3-2-1 の凡例を参照（以下、同様））

(3) 青森県八戸市

青森県八戸市は「交民館」を拠点に、大学や小・中学校と緊密に連携しながら市民講座や市民運動を展開しており、「主婦」へのエンパワーメントと大学による専門知識の提供が行われている。また、行政の審議会等は公募により市民が参画するシステムとしており、行政が行った市民講座等の修了者が参加するケースが見られる。大学との関係では、大学教員や学生、市民（団体）、企業が交流できるプラットフォームとして八戸大学総合研究所が置かれている。

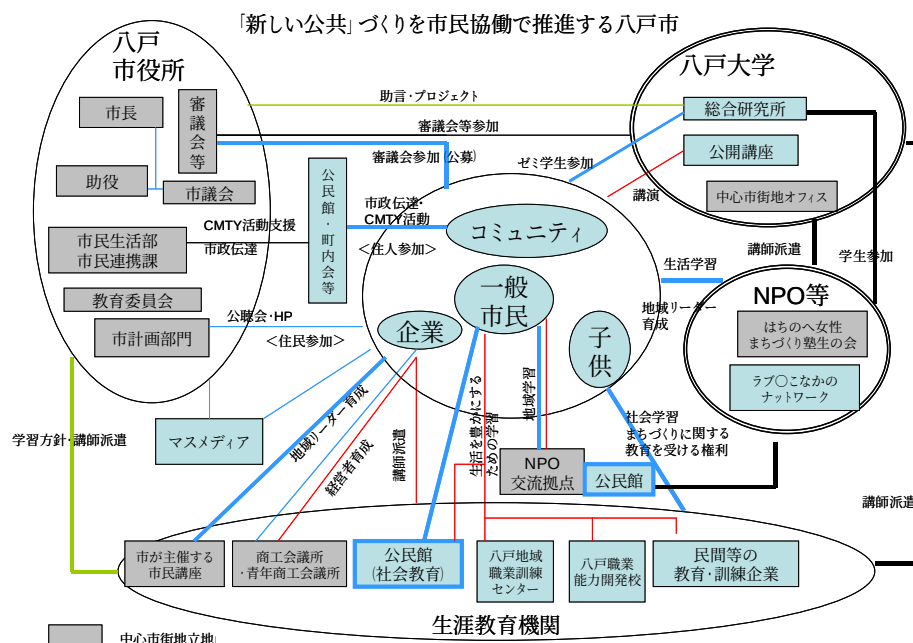


図 3-2-3 八戸市におけるまちづくり人材育成システム

(4) 熊本県小国町

熊本県小国町は「木魂館」を拠点としたツーリズム運動の展開（おぐに自然学校や九州ツーリズム大学等）がまちづくり人材育成の中心となっている。アジア諸国や全国からの研修生・観光客の受け皿となる各種施設のビジネス展開（「ピッコロ・クッチーナ（小さな台所）」や若者の起業支援など）も行っている。

おぐに自然学校、「里泊まり」や「民泊」等のラーニングバケーションの提供と交流、さらには大学教育におけるインターンシップの促進を行っており、外部との積極的な交流によって地域の新たな価値の発見や外部からの人材の定着を進めている。

(5) 狭間町

大分県狭間町では、別府大学が「教育の一環」として教員が学生と共にフィールド・ワークを実施（地域運動や福祉等）している。学生の実習の場・研究フィールドとして地域を開放し、人的交流と研究成果をフィードバックする関係の構築（別府大学との包括協定のあり方）を行っている。

また、町内有志による町民情報室「未来クラブ」の運営しており、これが町民主導の拠点形成、情報収集と発信、学習機会の提供などに繋がっている。そして、「未来クラブ」は第二役場の存在を指向している。

長期にわたる別府大学との協力関係の中で、自治体と大学の成熟した関係を構築、行政職員や住民が大学教員に対して反論し議論できる関係になっている。こうした経験から信頼関係を築くための「機会（場）」が必要と結論づけている。大学は地域社会の一員であるため「地域社会が大学を変える」

という考え方を再認識している。

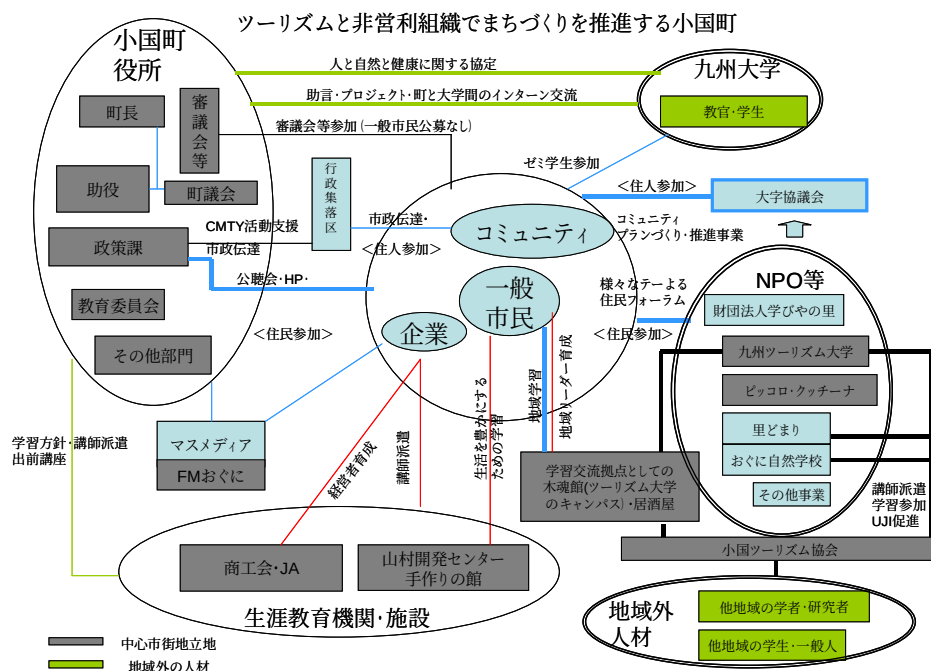


図 3-2-4 小国町におけるまちづくり人材育成システム

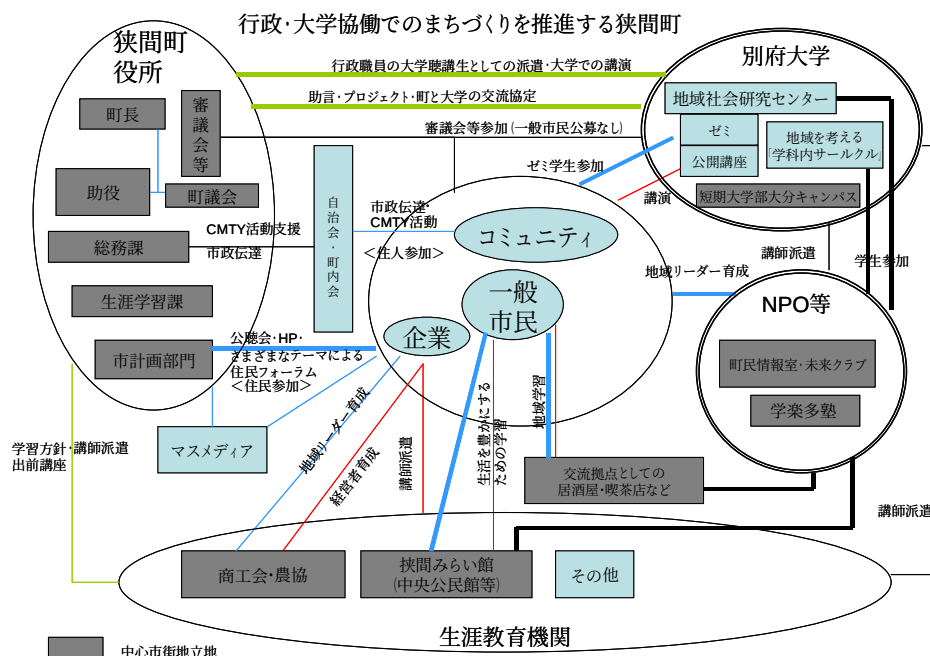


図 3-2-5 狭間町におけるまちづくり人材育成システム

(6) 愛知県瀬戸市

愛知県瀬戸市は、行政と住民（団体）、あるいは大学との「まちづくり施策協働プログラム」の実

施によって、従来、市が担ってきた行政機能を民間や市民団体、住民等と役割分担し、協働していく方向で動いている。まちづくりリーダーの養成ではなく、真にまちづくりの役割を担える市民団体の育成に力を入れている。市民団体生涯学習交流拠点として「パーティセと」を設置、大学コンソーシアムに運営の協力を求めている。

(7) 三重県津市

三重県津市は、市民団体の積極的育成を行うことで、行政機能の一定部分を市民団体と分担・協働できることを期待している。そうしたプロセスを通じてまちづくりを行うこととしており、市民団体が自主的に運営する交流拠点「津市市民活動センター」がある。審議会委員の一般市民からの公募制度も実施されている。

行政職員に関しても、大学と連携した活発な職員、市民とのまちづくり研修を通じて学習している。

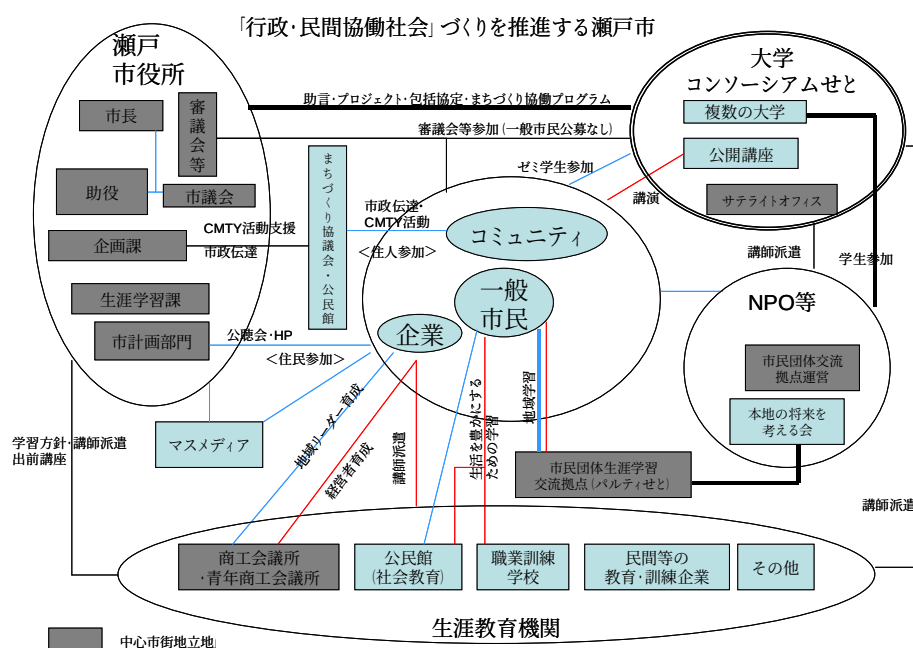


図 3-2-6 瀬戸市におけるまちづくり人材育成システム

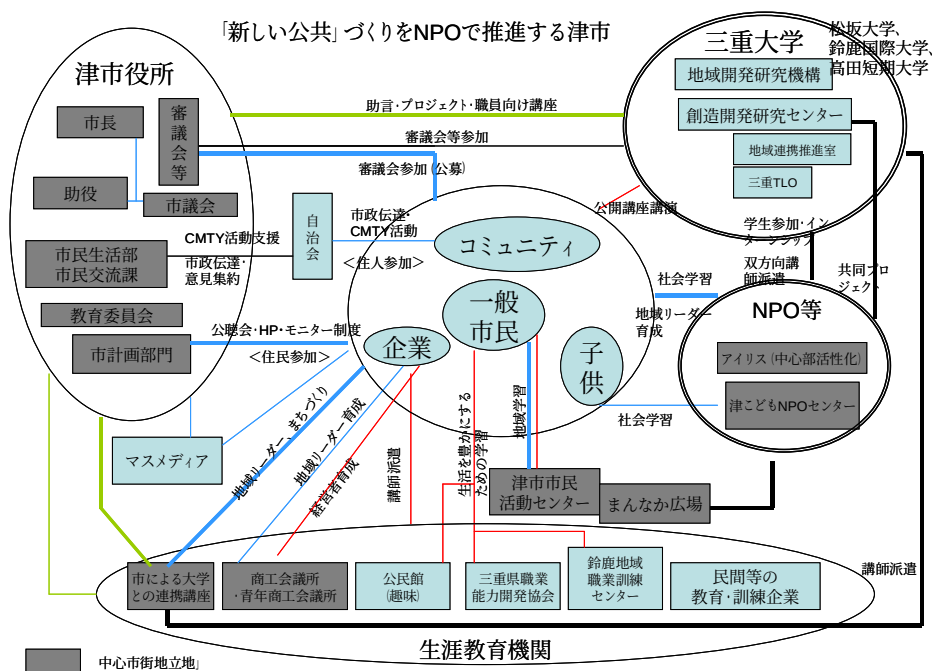


図 3-2-7 津市におけるまちづくり人材育成システム

3.3. 地域の人材育成の展開手法

3.3.1. 生活力の向上のための学習・人材育成の仕組み

(1) 生活力向上のための学習とその学習機会

住民が地域で生活を営み、自己実現をはかっていくために必要な能力と知識を獲得し、それを十分に活用する場や機会が存在することは、地域の基盤として重要なことである。ここでいう生活力あるいは自己実現力には3つの種類があると考えられる。

- ① 学術的なキャリアを高めていくための能力（Academic Carrier）
- ② 職業に就くための職業能力（Professional Development）
- ③ 個人の教養を高め、趣味を楽しむ能力（Personal Development & Hobby）

こうした能力や知識の活用の方は、その時々を経済や社会の変化によって拡大したり、縮小したりするので、地方自治体においてはそうした変化を先取りし望ましい活用を確保する努力は必要であるが、また、住民においてもこうした変化に合わせて自らの能力を再訓練し、知識を再学習するという過程を経て変容させていくことも必要である。

学術的キャリアに関する能力は、通常の小・中学校、高等学校、大学、大学院に繋がる教育の段階を経る学校教育である。

職業的能力の取得に関しては、上述の高等学校も普通学校ではなく、商業、工業、農業高校などで

は職業に直結した能力開発をしているし、また、大学では医学や薬学、建築、法学なども専門的職業に直結した教育を行っており、大学院レベルでの専門職業向けの教育が増加する傾向にある。これら以外にも専門学校や職業訓練施設、町のセミナー、業界団体などによる実務的教育機関が存在する。これらの中心は国家試験や資格の取得と関連したものである。通信教育もこうした分野では多く使用されている。

多様なライフスタイルをもつ人々の自己実現をできる限り達成させるために、学術、就業のための能力だけではなく、趣味や文化的な教養など人生を楽しむための学習機会も必要である。これらは多種多様で、各種学校での生け花や料理、音楽などはもちろん、公民館等での社会教育、仲間での趣味の集まり、スポーツクラブなどが存在する。

（２）生活力や自己実現力の向上のための課題

こうした自らの生活力や自己実現力を向上させるための学習機会がどの地域にも存在するかどうか、あるいは地域の誰もが安価に自らの価値を高めるため、生活を豊かにするために、いつでも挑戦することができる学習機会が存在するか、はひとつの課題である。

例えば、フォーマルな教育機関において、地域の高校では、その高校の卒業生がどの大学にいったかという大学の序列化がそのまま、高校生の意識にまで及んでいる傾向がみられる。こうした動きは地域における多感で前途有為な若者をその成長初期に序列化してしまっているという問題を生じかねないものである。地域の高校のひとつひとつが特徴をもち、特色ある能力を育て、特色ある将来への道が開ける夢を抱かせることが必要であると思われる。そのためには常に挑戦し、間違ったら再挑戦できる仕組みも必要と思われる。この問題は現在の社会の縮図として捉えることができ、地域内での解決というよりはより大きな社会の枠組みの中で検討すべき問題である。

実務的な教育を行っている農業高校や工業高校などは若者には人気がない。一方、社会人においては職業の転換や趣味の高度化・多様化によって農業や工業への関心も高いので、若者だけに絞らず、多様な地域の人を対象にすることによって新たな道が描ける可能性もあると思われる。

地域の学習機会は多くあるが、それらはともすれば、新たな地域にニーズに応えきれていない。また、自らの生活能力や自己実現力の向上を図るために必要となる学習や訓練が何か、それがその地域で可能なのかどうかについても住民サイドに立った提供のされ方や実態の把握がされていない。自己研鑽のための学習機会が地域のどこにあり、どのような内容で、それを終えると自分はどうなるのかといった明確なメッセージをもった教育・訓練・学習機関のリストすら存在しない。情報は分断され、それぞれの縦割り行政の範囲での提供に終わっているのが現状である。また、民間にしてもお金が儲かる部分しか提供しないため、その地域で本当に必要なものが提供されていない可能性も高い。国内事例調査においても生活力を高めるための総合的な学習機会の提供を行っていたところはない。安心して自らの能力を向上させる、あるいは変容させるための仕組みが必要である。

今回の調査で訪問した米国ユージン市では、こうした役割を果たしている機関として州が運営しているコミュニティカレッジがある。これは日本で言えば県が責任をもって運営しているものであるが、コミュニティに関する人的能力開発ニーズを一手に引き受けている。ここでは、単に４年生の大学に行くための単位取得や英語教育を行っているだけではなく、さまざまな職業に必要な資格や技能を身につけるための教育訓練も行っている。これには溶接や自動車整備といった分野からレストランを開業するためのホスピタリティ学科、小規模企業の経営、起業の分野、さらにはスキーやお茶といった

趣味の分野まで幅広く提供しており、学生も若い人から高齢者や身障者、移民まで多種多様な住民が通っている。さらに職業に関する紹介やアドバイスを個別に実施している。この機関は学長によれば、学習を通した社会保障を住民に提供しているというが、まさに能力の再生工場、コミュニティで生活を送る上でのセイフティネットともいうべき感がある。

3.3.2. 社会力向上のための学習・人材育成の仕組み

(1) 社会力を向上させる3つの学習プロセス

住民が個人の生活力を高めただけでは、コミュニティや社会との連携が十分ではない。社会と個人が相互の影響を与えつつ、成長していく学習過程は、学校等の教育機関だけでは不可能であり、実践的な経験が不可欠である。また、その中で、コミュニティのもつ価値を共有することが個人としての能力を高めることになる。近年、個人が活性化し、革新的になるには個人の資質や性格、能力だけではなく、個人を取り巻く場が極めて重要な役割を果たすことがわかってきている。そうした個人にとっての他人にとっても有意義なコミュニティという場をどのように形成すればよいのかというプロセスに参加することを可能にするためには、次の3つのプロセスがあると思われる。

- ① 住民参加——政策決定プロセスへの参画
- ② 住人参加——コミュニティサービス（コミュニティ活動）への参画
- ③ 家庭や学校等での社会力向上教育

ここで、一般に住民参加といわれる言葉があやふやなまま使用されているので、ここでは明確に、住民参加と住人参加に分けて議論する。住民参加は、地方自治体の政策決定過程に住民が参加し、自らの意思を政策に反映させることであり、そのためには単なるエゴだけではなく、地域全体のおかれた状況を把握するということが重要となる。こうしたプロセスに参画することによって、行政や利害関係者、さらには専門家のもつ知識や考えを学習することができると同時に、議論を通じて自らの意見や考えを向上させることができる。また、ひとつのことに關しても多方面からの見方があり、考え方があることを学ぶことができる。これらが、次の学習意欲や課題、興味をもたらしことになる。八戸市の女性の地域リーダーはこうした螺旋状に自らの能力がアップする状態を「エンパワーメント」されるプロセスという言葉で表現している。

住人参加は、住民参加と異なり、一定の地域に住んでいる住人がそのコミュニティにおいて共同で行わなければならないサービスをお互いにシェアしあうことである。コミュニティの良好な住環境を維持するためには、通常、治安維持、コミュニティの道路交通問題などが主要な課題として存在する。これらをどのような形でお互いが協力し合って解決していくかというきわめて身近な問題を扱う。典型的なものは公団住宅の管理組合や自治会的なものである。住人が参加してのごみ拾いや草取り、夜警など、地方自治体のサービスが行き渡らない部分についての共同作業や管理である。これらは隣近所ということもあるが、今回の調査では公民館単位の住人参加活動が中心となっている。その中でもとりわけ活動が活発であったのが、八戸市の小中野公民館（ここでは公民館という言葉は使わず、交民館としていた）の365日開業を目指したNPOと共同で行っている住人参加活動である。また、一

方で、こうしたコミュニティ活動からの意見の集約をうまく行い、コミュニティ活動のインセンティブを高めているのは掛川市である。掛川市の「総代会システム」では、控帳というのを作成し、毎年、前回に要望が出ていた案件がどのように処理されたかをフィードバックしている。すなわち、PDCA（Plan Do Check Action）の実践である。

家庭や学校等での社会力向上教育の中では、大学や高校等における学生の実践経験づくりやインターンシップさらには、ボランティア活動への参加がある。総合学習もこうした社会性を育むよい機会であるが、十分な意識をもってプログラム化されているかどうかはそれぞれの学校に依存している。本調査の委員会で議論された重要な問題の一つとして、高校と地域社会の関係付けである。小中学校は地域とのつながりが少なくとも存在するが、高校になると生徒も先生も地域社会とのつながりが希薄になっていると指摘している。米国では大学に入学する際に、多くの大学が高校生時代にボランティア活動をしたかどうかの評価のひとつとして位置付けられている。

（２）学習過程としての住民参加の課題と人材育成

住民が行政の政策に関与し、まちづくり計画に参加する仕組みは、米国と比べて確立していない。米国、特に西海岸では、行政の情報開示は進んでおり、ユージン市（オレゴン州）では地方公務員の給与レベルまでわかるようになっている。地域住民は公共なのだから当然であるという。また、行政が行うことやその効果に関しても明確に示され、その達成度がどの程度だったのかということも毎年の予算計画に記述されている。計画を承認するに際しては、法的には公聴会を開催することが義務づけられているだけで、日本と同じである。

１）公開討論・学習の場の不在

しかし、大きな違いは、住民の意見を聞く場としてのワークショップやフォーラムが最低でも３回開かれる。これは関係ある人々に手紙あるいはホームページ上で案内される。必要に応じて、直接住民にアンケートを行い、その結果を基に議論を行うことも行われる。当然、そこでの議論は市のホームページで公開される。

サンフランシスコのアーバンデザイナーの話では、第一回目は住民がどんなものを期待しているのか、あるいは自分たちがどのように理解したのかを提示し、住民から教えてもらうことにしている。できるだけ多くの人から住民の描くビジョンを聞き出すことにしている。第二回目は、第一回目の議論や意見をまとめ、参加した住民の意見がすべて反映され、取り上げられているかを示す。こうした理解が正しかったかどうかを確認し、それをもとに専門家としての案を３つ提示し、それに関する意見をもらう。第三回目は最終的な詳細案として提示し、議論する。

今回、取り上げた事例の中にもいくつかは住民フォーラムを公聴会とは別に行っている自治体があったが、それは少数である。ともすれば、反対派の意見が出ないような形で議論の場をもつことが行われる。ユージン市の例では、反対派もいれてとことん公開の場で議論をし、一般に知らせることになっている。地元マスコミもこうした問題について住民からの意見を取り上げ、紙上討論会の様相を示すという。いずれにせよ徹底した公開討論によって住民と行政の間の信頼感を醸成しているように見える。

2) まちづくり専門家と住民の役割と質の問題

こうした議論の過程は、アーバンデザイナーにとっても地域の考えや地域のことを学習する機会であり、また、地域の住民に対して専門家としての考えやその背景にある理論や知識を学んでもらう絶好の機会となる。担当部局や市議会に提案する前には事前フォーラムが行政の人と行われ、議論を行う。その際に市民との意見交換があったことが重要な要素となるが、例え、住民の半数以上の反対がある案でもその事実を示し、専門的な立場から推奨する案を提示することがあるという。ただし、これは十分な説得力がなければならぬわけで、専門家としての見識の問われる場面である。

専門家と住民の役割は、住民が地域をどうしたいのかというビジョンを明確に示すことであるのに対し、専門家はそのビジョンを達成するための最適な方法を提示することだという。専門家や議会は住民の意見によって意思決定が鈍らされることはなく、常に反論に対して答えを用意し、説得することができるだけの能力が必要とされる。一方、住民は明確に自ら自分の住み方、暮らし方についてのビジョンを持っている必要があり、そうした能力が備わっていなければならない。これが住民参加する際の住民の義務である。

こうした米国の方式と比較すると、日本にはまちづくりの専門家も住民も十分に育っていないと思われる。ワークショップやフォーラムを開催するにしても、どのように住民を集め、どのようにすれば、住民が短時間でわかるようにできるのかという工夫を専門的に行うアウトリーチ・コンサルタントも存在している。確かに会議は行われるのだが、会議を盛り上げる工夫やノウハウを持っていない人が質の低いまま行っているのが現状である。確かに、こうした専門家が自らの能力を発揮できるシステムが日本にはなく、お金を払う慣習もないので、育たないという意見もある。どちらが先かは議論のあるところであるが、専門家を育てることを考える時期にきているのではないだろうか。同様に、住民に関しても中途半端な専門家まがいではなく、自らの責任で地域での自分の住み方、暮らし方についてはっきりとしたビジョンを示すことができる能力の育成が必要である。

3) 住民参加の意欲を掻き立てる仕組み～審議会等への市民参加と PDCA

住民参加を促進するために審議会等への一般市民の委員の枠や公募制度を条例で定める地方自治体が増えている。さらにこれが進んで志木市のように市民委員会が市民の立場から提言する仕組みが始まっている。これらは行政に関心のある住民が自らをエンパワーメントする仕組みとしてはきわめて望ましいものであり、地域や社会に対する学習意欲を掻きたたせるものとなっている。往々にして、地域リーダーとしての学習をしてもその成果を問うところがないのが現状である。志木市の場合は市民委員会が市長に提案したものが実行されなかった場合はその理由を説明しなければならないという説明責任がついている。そうしたフィードバックが参加市民のやる気を奮い立たせる役割を果たしている。住民参加における PDCA サイクルの組み込みが学習意欲に与える影響はきわめて高いと言える³。

(3) 学習の場としての住人参加の課題と人材育成

コミュニティの暮らしを良くするための環境整備は行政側組織としては自治会や町内会という末端組織が行うことになっている。一方、こうした従来型の行政組織を変え、町内会や自治会を集めた

³ モニター制度も住民参加のひとつではあるが、自らの意見に関してのフィードバックがないため、学習意欲が高まらない。住民参加における PDCA の組み込みは重要な要素である。

地域自治区といった組織を新たに作っているところがあり、この集合体をひとつの単位として、行政とのやりとりを行っている（宝塚市、掛川市）。米国のユージン市の場合は自治会や町内会はなく、近隣地区自治組織（NA）という組織（平均1万人弱）⁴が行政の公認組織として存在し、ボランティアで組織活動を行っている。

1）公民館の活性化と協働する市民団体組織支援の重要性

こうした活動は公民館を中心に行われる場合が多く、公民館の役割が大きい。具体的には、八戸市の小中野公民館は365日稼動する公民館を標榜し、きわめて活発なコミュニティ活動をまちづくり協議会である「ラブ○こなかのネットワーク」との協働で実施している⁵。ここでは従来の慣習にとらわれない館長の存在と国からのモデル事業としての支援がひとつのきっかけとなり、コミュニティの若い人たちを巻き込んでいったものである。

2）まちづくりと人づくりは一体～子どもがまちづくりの鍵を握る

こうした一連の活動の中で、小中野公民館は行動することが重要であること、また、子どもの参加がまちづくりの鍵を握っていることを発見した。例えば、以下のような安全安心のまちづくりについて子どもと高齢者の協働活動を実施し、これが基で、家族や学校の教師も関心をもつようになったとしている。

「安全・安心の取り組みは地域にとって喫緊の課題である。公民館では、子どもたちを巻き込みながら、「声かけ運動」や独居高齢者への弁当配達ボランティアを行っている。子どもと大人が協働することにより、子どもたちの安全・安心を確保しようというのがねらいだ。交通安全の取り組みも、公民館の重要な活動の一つである。重点を置いているのは高齢者の交通安全である。街角ウォッチングでは、子どもたちと高齢者・母親が町を一緒に歩き、新しい町を発見するのが目的だ。」

「街角ウォッチングを通じ多くの情報が入ってくるようになった。好奇心旺盛な子どもたちは、次々と「新しい発見」をする。子どもたちの力を借りなければ、まちづくりができない。子ども→母親→地域社会という連携を作り、町を変えようという試みもなされている。子どもが変われば町も変わる。子どもたちは危険な場所をよく知っている。また高齢者は昔からの危険な場所を、子どもたちに教え、近づかないようにさせる。公民館では子どもたちの意見を取り入れ、安全マップを作ったのも、こうした取り組みの成果であった。子どもたちに、街は自分たちの手で作るという自覚を持たせることが重要だ。それが歴史に基づいた新しい文化の創造とまちおこしの振興につながる。その意味で小中野公民館の人たちは「まちづくりと人づくりは一体だ」という。」

こうした子どものコミュニティ活動での重要性は、瀬戸市の「本地の将来を考える会」や津市の「津こどもNPOセンター」でも聞かれたことである。

3）小・中学校の意識改革～「地域市民としての学校」へ

地域社会に根付いているはずの小・中学校が最も閉鎖的で地域と溶け込んでいないという話を

⁴ 平均1万人という数字は宝塚市のまちづくり協議会の規模、掛川市の自治区、また、八戸市の公民館のカバーする規模と一致している。

⁵ 小中野地区が「生涯学習まちづくりモデル支援事業」（文科省）のモデル事業に選定されたのがきっかけで発足した。「ラブ○こなかのネットワーク」は、その事業実践団体として組織された。

NPO のひとから聞くことがある。子どもから祖父母へそして親へ、親から学校へという連鎖の中で最後にコミュニティ活動に参加するのが小中学校の教員であるという。また、教育ということに対して専門家という意識が強く、地域住民の中に教師の候補がたくさんいるという考えになれないでいるのが実情である。「地域市民としての学校」という概念を明確にもつこと、地域の人々から多くのことを学べるという意識を教員全てが持つべきである。そうすることによって学校や子どもがまちづくりの大きな力になると思われる。

4) 自治体と地域自治組織との間の PDCA の重要性

コミュニティ活動での集約された意見を行政に要望して伝え、逆に行政からの政策や計画についての説明を受けることは地域自治組織と行政との間で行われるきわめて一般的な業務である。しかし、これらは聞いておくだけという形で終わっているケースがほとんどである。掛川市は、これを総代会システムの中で控帳というものをつくり、前回の要望を在庫リストとして記載し、今回までにできたこと、できなかったことを明確化し、各自治区の代表にフィードバックしている。さらに、こうした要望を予算化しやすいように制度の改変を行っている。この PDCA のメカニズムの存在によって、地域住民はコミュニティ活動に熱心となり、参加意識も、コミュニティへの関心も高まっている。

5) コミュニティの単位の考え方

こうしたコミュニティの単位は、都市部と農山村部では、地域住民のつながりのあり様や歴史等の文化的要素によって異なるが、こうした単位での活動が住民相互の社会力の形成に貢献する基盤となるものである。特に、コミュニティの崩壊といわれる都市部におけるコミュニティ単位をどう考えるかはひとつの大きな課題である。

本調査の事例から得られた結論から言えば、都市部では、小学校区あるいは公民館を中心にした人口1万人程度がひとつのコミュニティとして活動しやすい単位ではないかということである。公民館はその運営次第では、コミュニティ活動の核となることができる。その中で、子どもがまちづくりの鍵を握っているということである。なぜなら、長期的な観点からすれば、まちは自分たちの手でつくるという自覚を子どものときから教え込むことが重要、すなわち、「まちづくりは人づくり」を実践すること、短期的には、子どもが参加すれば、親が参加し、祖父母が参加、さらには小中学校の教員が参加という連鎖が生じ、まちづくりがコミュニティ全体の関心事になるためである。

(4) 真のまちづくり市民団体、NPO づくりとリーダーの資質・人材育成

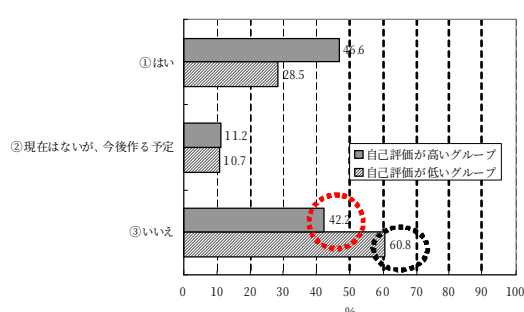
1) 新しい公共の概念を実現する市民団体や NPO の課題

市民団体や NPO は新しい公共の概念を実施するひとつの大きな要素である。しかしながら、まだ多くのこうした団体は各市町村の部局の連携対象とされていない場合も多く、真に新しい公共を担うまちづくり NPO とはなっていない場合がある。そのため、本物の新しい公共を担う市民団体や NPO の形成を進めていく必要がある。

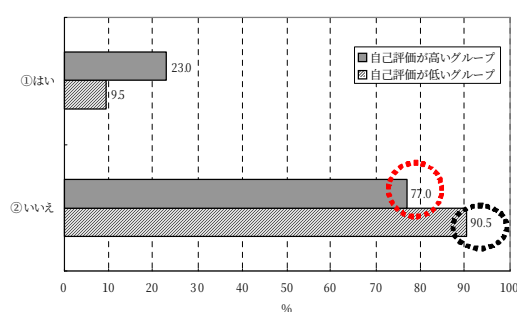
NPO 自身には自らの中にもっている本質的性格がある。この本質を組織的なものにし、公としての責任を果たせるものにするには、NPO のリーダーとしての心構えや能力を磨く必要がある（図 3-3-1）。「津こども NPO センター」のリーダーが述べた、以下の言葉はこうした NPO の持つ本質的性格をきわめて明快に示している。

「一般に NPO の活動家は自己主張の強い人が多い。もともと NPO は「勝手な団体」と言えるかも知れない。運動全体や社会のことを考えようとは思っていない。自分の問題意識でやっている。自分のやりたいこと、自分の課題を優先する。例えば、自分の両親が老化により障害を持ったこととか、自分の子どもが障害児で生まれたとか、生の課題を背負って運動を始めることになる。しかし、自分の抱える問題だけでは組織にはならず、市民運動としては社会的な活動にならないのではないかと。それを超えるのが本来の NPO である。だが、本来の NPO はそれほどいない。それがいないと言っても仕方がないので、それをどのように皆が超えていくか、自分の団体は大事であるが、自分の考えが「一番大事」という考え方を超える必要がある。自分の主張を捨てる必要はないが、相手を理解し、理解してもらうことが大事である。」

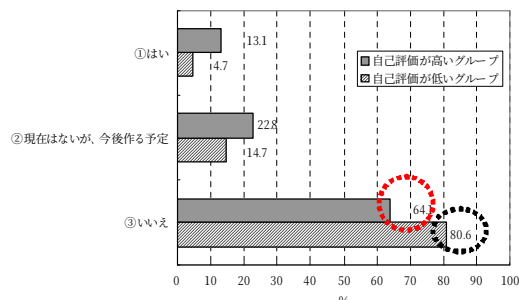
地域の自治組織の現リーダーの研修有無



まちづくりリーダー育成プログラム有無



地域の自治組織のリーダー育成有無



行政職員のまちづくり研修の有無

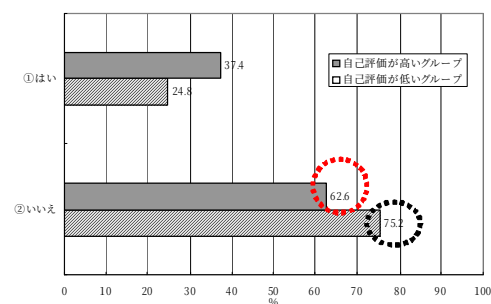


図 3-3-1 自治体のまちづくりの進捗状況への評価（高・低）とまちづくりリーダー育成プログラムの有無

2) NPO におけるまちづくりリーダー不足と求められる資質

新しい公共を担う NPO 活動を引っ張っていくまちづくりリーダーの不足はアンケートからでも明確に示されたが、リーダーの素質としてカリスマ型ではなく、多く異なる価値観を持った人の意見をきちんと聞ける人でなければならないという意見が多い(図 3-3-2)。特に、「津こども NPO センター」のリーダーからの以下の意見は傾聴に値するものである。

- ・ NPO 自身も「新しい公共をつくる」ところまで意識は進んでいない。まだ「個人の思い」ととどまるのが現状。個人の思いは運動の出発点として大事だ。それが新しく「公」を担おうとすれば、責任が出てくる。
- ・ リーダーの資質として求められる条件の一つに「コミュニケーション能力」がある。相手の価値観を認めること、それを前提に人々に対応できる能力を「コミュニケーション能力」と理解している。どうしても自分のことばかりを主張するということがある。そういう人は相手の話を聞き

ていない。それがまちづくりで問題となる。・・・・・・運動には組織を必要とする。その認識を共有するのが大切なのはわかっているが、お互い認めないというのが多い。それではなかなか一緒にやることは難しく、立場の違いからくる利害を超えられない。商店街の人は自分のところしか考えていないなどの問題が起こる。勝手にやっていると浮いてしまう。お互いを認めることと、自分を表現すること、その二つが大事である。

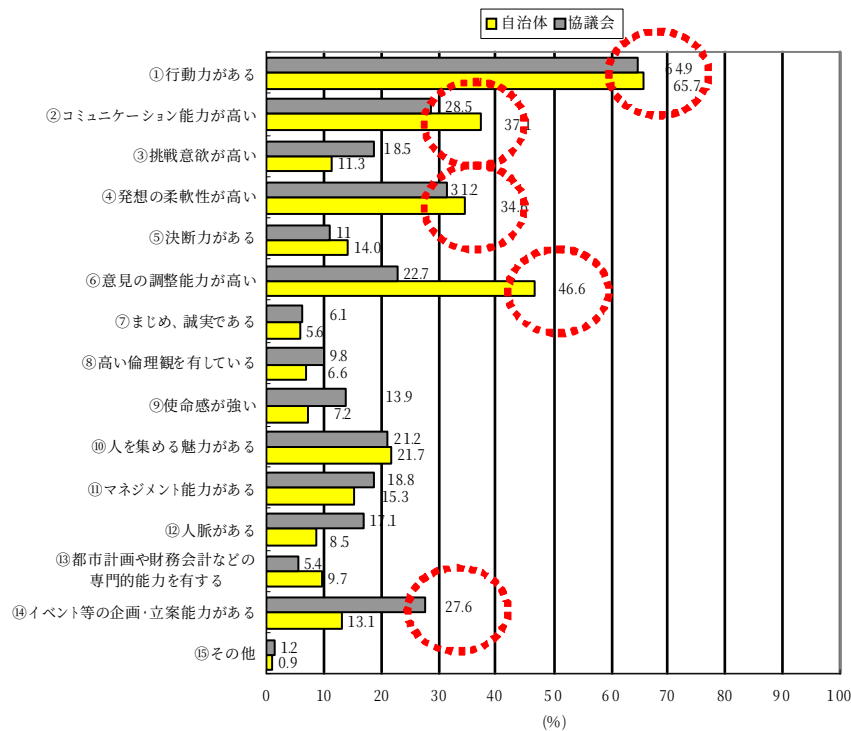
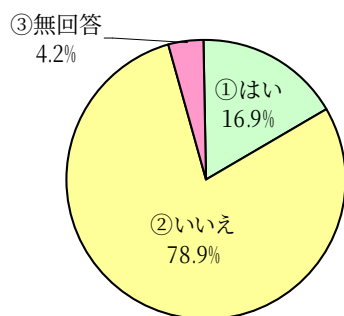


図 3-3-2 自治体、まちづくり協議会等が抱く「まちづくりリーダー像」

3) 多様なテーマとまちづくりリーダーの育成プログラムの必要性

こうしたまちづくりリーダーはなかなか見つけることが難しく、まちづくり市民団体へのアンケートでも、リーダー不足は深刻である（図 3-3-3）。そのため、外部からのまちづくりリーダーの調達、並びに何かのテーマに興味を持った人を徐々にコミュニティ活動（テーマ型やエリア型）に参画させるようなプログラムが必要である。外部からの調達に関しては、広範囲な地域をカバーしたまちづくりリーダーの人材バンクの必要性がでてきている。また、コミュニティ活動に参加させるプログラムでは、図 3-3-1 に示す動機付け段階が導入部分として必要である。そのため、豊かなテーマをそろえ、住民に興味を持たせることが最初に実施しなければならない重要な手段となる(図 3-3-4)。

まちづくりリーダーは十分に供給されていますか。



「まちづくりの人材バンク」の必要性

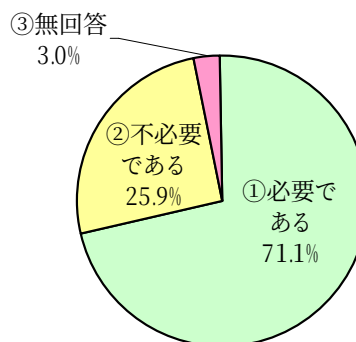


図 3-3-3 (左図) リーダーの過不足状況 (右図) 人材バンクに対するニーズ

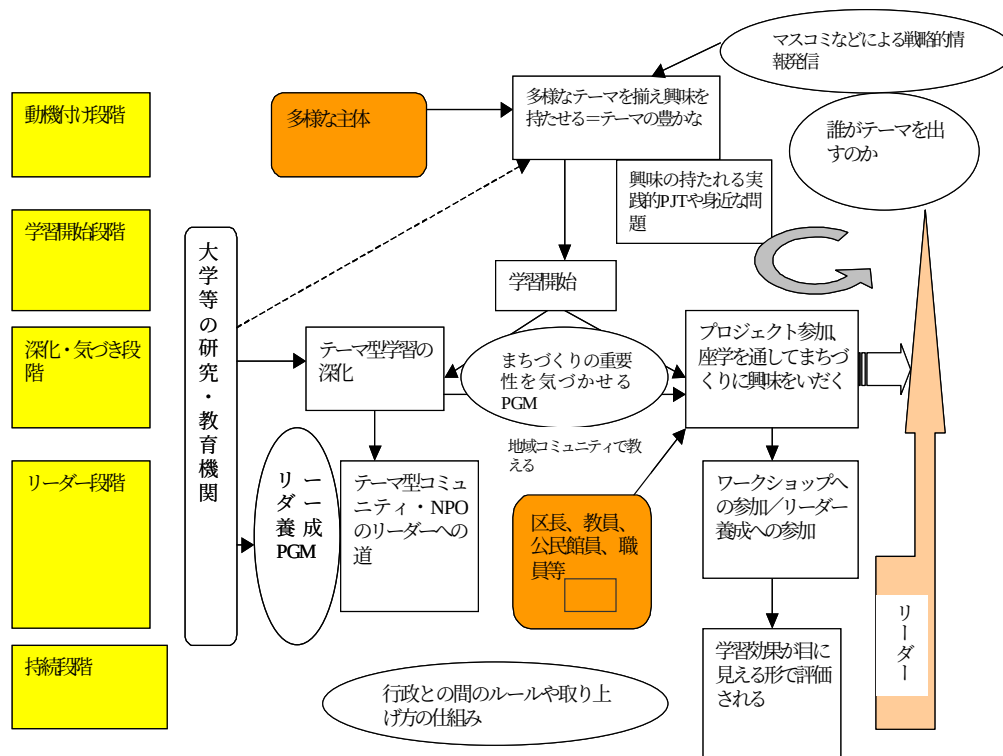


図 3-3-4 自己実現からコミュニティ活動へ

こうした興味のあるテーマを学習している間にいろいろな人との関係ができ、コミュニティとの関係もでてくる。その結果、コミュニティ活動の重要性を住民が目覚めれば良いのである。

リーダー育成の多くの場合は、座学によるリーダー育成でお茶を濁しているが、ヒアリングやアンケートの結果では、実践体験の中でリーダーというものは育つという意見が大勢を占める。実践プロジェクトの中で働いている様子を眺めれば、リーダーになりうるかどうかは判断できるといわれる。行動力、コミュニケーション能力はそうした共同作業の中で明確に評価できるものであるからである。

コミュニティリーダーとしての学習過程を踏んだとしても、この成果をコミュニティや行政の活動

に反映させる機会がなければ、学習した能力や知識は消滅するだけである。そのための機会をどれだけ用意できるかがコミュニティリーダーを育てるための仕掛けとして重要である。八戸市の市民講座を卒業した女性が集まって作った市民団体のメンバーの意見では、コミュニティにかかわる仕事を自分で最初から最後までやり遂げる機会がもてたことが自信につながり、エンパワーメントされたという。市民講座だけを受けただけでは今の活動はないと断言している。また、この団体のメンバーは審議会の委員にも応募しネットワークを広げ、今まで経験しなかった世界を切り拓き、生き生きとしている。こうした活動が新聞等に取り上げられ、全国的な関心を集められるとさらに地域の情報が集まり、地域のことに関する問題意識が高まり、今まで見えなかった地域の価値を見出すことが可能となるという良い循環構造を形成しつつある。

小国町ではこうしたテーマは外部から持ち込まれ、多様な人との交流の中で地域の価値を住民が知ることになっている。小国町では従来の地域住民だけではなく、新しい価値や考えをもった UII ターンの人間が住民になっているため、地域の活性化が維持でき、また、そうした外部からの人間がリーダーとなって NPO 活動が実施されている。小国での NPO 活動は、それ自体が行政の政策に直接反映されるため、参加によってやりがいの生まれる環境になっている。

3.3.3. 行政経営力向上のための学習・人材育成の仕組み

(1) 地域の行政に求められるもの

地域全体を常に考えなければならないのは、地方自治体の首長をはじめ、職員である。今後、ますます高度化する地域経営を担うためには、首長と職員ともども、その専門的能力を高め、足りない部分を外部に支援を求めるという形態をとらざるを得なくなるだろう。こういった意味では、自治体は規模が小さくなればなるほど、外部依存が必要となり、NPO などの新しい公共機能への依存を高めるとともに、外部の専門機関や県、国、さらには大学といった機関からの人材や知恵を積極的に受け入れざるを得なくなると考えられる。

1) 強いリーダーシップと質の高いマネジメント能力が求められる

多様な考えをもった人をマネジメントするためには、強いリーダーシップが必要であることはいうまでもない。変化の少ない社会においては、リーダーシップはそれほど要求されないが、変化の激しい予見の難しい不透明な社会においては、リーダーシップに大きな比重がかかる。

地方自治体においてリーダーシップが問題となるのは首長であり、その地方自治体の未来が首長に大きく依存することになる。こうした中であって、日本の首長は、企業でいえば会長兼社長である。米国では会長を市長が行い、社長役を議会の承認を得たシティマネジャーが執行するという分業が可能となっている。いわゆる機能分担である。日本では、ここまでできるかどうかは別として、風見鶏と実際の運営を一人の人が行う場合に、両方の機能をきちんとできる能力のある人がたくさんいるかどうか、もし、いないとなれば、無理をして一人で行うことで、地域経営がどちらともつかずにならないのか、という心配がでてくる。特に、今後は地方分権が進むため、首長にのしかかる仕事量や意思決定の重さはきわめて厳しいものになる可能性は高い。いずれにせよ、今後は首長の資質の高さが地方自治体の鼎（かなえ）になると思われる。

2) 専門能力の充実 (Professional Competence)

知識時代、ユビキタス化、グローバル化は大きな社会の流れである。ここで生じるのは情報ビッグバンと呼ばれる知識や情報の爆発である。こうした知識・情報の爆発は、今までは知らなかったために問題とならなかった新たな問題を発見することになる。例えば、環境問題や健康の問題などである。また、同時に新しい技術や制度がどんどん導入されてくることから、これらをどのように評価すべきか、あるいは評価できるかという問題もでてくる。扱わなければならない知識が拡大し、また深化してくるから、従来の形のままでは対応することが難しくなってくる。

こうした社会の流れの中で、地方自治体の職員に要求される能力も高くなり、常に新しい知識や考え方に関しての学習や研修が必要になっている。また、同時に高い専門能力を持った人々や機関とのネットワークも大切になってくる。

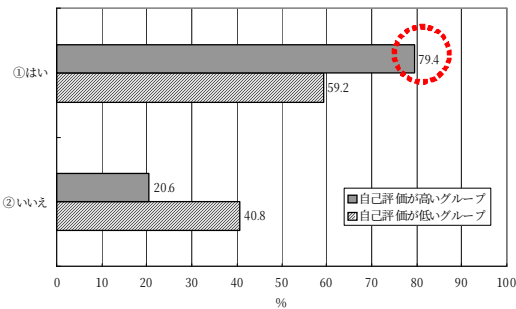
3) 住民や役所内での情報の共有化とまちづくりリーダーとしての能力の強化

住民の生活に密着したニーズに対して適切な公的サービスを提供するために、行政組織の機能的縦割りが事業の効率的な遂行の障害となっているという意見が聞かれる。こうした縦割り行政の欠点を改善するためには、職員間での情報の共有化を図っておく必要がある。掛川市では毎週月曜日朝に幹部を集め、市長が前の週に自らの集めた情報を開示し、全員が同じ情報や知識レベルにあるように努めている。これによって、他の部局で実施されていることがわかり、市全体の動きの中での自部門の活動の位置付けが常にでき、同時に、他部門との連携もスムーズにいくという。

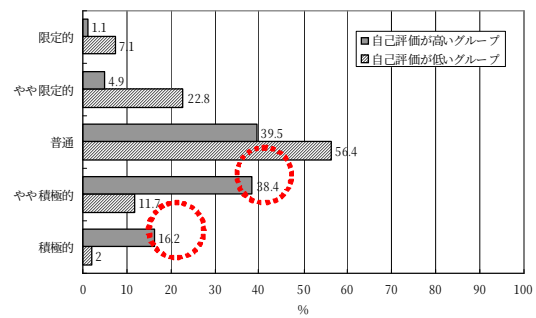
行政のお客である地域住民に対しては、まちづくりリーダーとして積極的に現場に出て地域住民の抱えている問題の発掘と解決策の検討を行うことが求められている。住民がくるのを待つ行政から積極的に現場にでかける行政に転換していかざるを得ない。なぜなら、国からの一律的なプロジェクトを上意下達する仕組みから住民のニーズを集約しプロジェクト化するという役割に大きく変化しつつあるからである。そのため、職員に求められるのはNPOでのまちづくりリーダーと同じように、行動力はもちろんのこと、コミュニケーション能力が重要視されてくる。

ちなみに、アンケートで、情報の共有化とまちづくりリーダーとしての能力について、まちづくりの進捗度合の関係との相関をみたが、出前講座、交流拠点がある自治体、市民への情報公開が行われている自治体ほど自己評価ではまちづくりが進んでいる傾向を示している（図 3-3-5）。

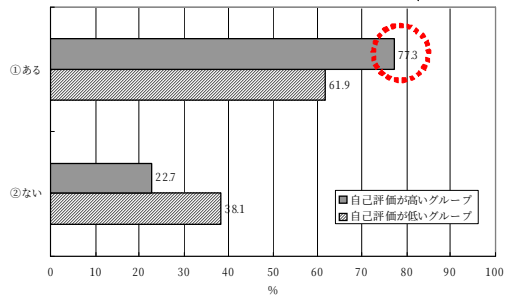
出前講座で行政と住民が意見交換



市民への情報公開



交流拠点がまちづくりに貢献(自治体)



交流拠点がまちづくりに貢献(市民団体)

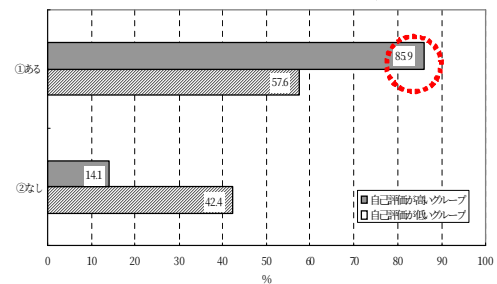


図 3-3-5 まちづくりがうまくいっているまちは情報の公開と意見交換が積極的

(2) 行政の経営能力向上のための課題

今後、行政経営能力の向上と外部への依存が急速に高まり、さらには職員に求められる資質の大幅な変化が生じる。これは、結果として行政職員の意識改革並びに能力の向上を必要にしている。

1) 行政職員の新たな能力獲得のための実務的学習の場の必要性

高度化する行政職の専門性を高めるための学習機会の提供は当然であり、これらのある部分は自治大学において提供されている。しかしながら、単発的に学習するのではなく、いつでもどこでも学習できる環境を提供することが望ましい。また、住民とともに地域の問題を考え、それをプロジェクト化するという、まちづくりリーダーとしての役割を担うための能力開発も必要である。これには実践体験が重要であるので、そうしたことができるような学習環境とプログラムを提供できる体制が必要である。

2) 大学との連携を行う仕組みの再構築の必要性和学生の持つ価値

大学との連携では別府大学と挾間町が、長期間、具体的な試行錯誤を行ってきた。この結果、大学、挾間町ともに大きな利益を得た。特に、挾間町は別府大学の研究フィールドとなり、無料で多くの地域の調査分析を行ってもらい、地域に対する新しい視点を持ち込んでもらっている。これらは挾間町の規模では自前で到底できないことであったと思われる。一方、大学にとっても学生をひきつける新しいプログラムを開発できたことや学生の実践体験学習を通して、新しい学習形態を身に付けさせることができたことである。別府大学の場合は、こうした地域貢献が研究者の研究論文とすることができたことによって、大学の先生のインセンティブを維持できたことが幸いしている。

しかし、多くの場合は地域への貢献が、大学人としての評価につながらないという問題を抱えている。今回の調査では、八戸大学が地域貢献を評価の対象にしているが、地域貢献は先生方のボランティア精神によって支えられている部分も大きいようである。

大学との連携が進まない理由として、アンケート上で地方自治体や NPO 等の市民団体からでている最も多い意見は地理的に遠いという点である。また、適切な窓口や先生がわからないという情報不足の問題も指摘されている。こうした点は情報の整備を行うことでかなりの部分は対応できると思われる。

後述（「3.4.地域と大学の連携」）のとおり、地方自治体や NPO などのまちづくり市民団体は、大学に対してシンクタンク的な貢献を期待しているにもかかわらず、大学側の対応は公開講座や教養面での貢献にとどまっている。地方自治体あるいは NPO との連携によって、大学に対して有料でサービスを依頼するといった関係がつくり得るのかどうかであるが、いずれにせよ、今後連携を進めていくためには、八戸大学が実施しているような教員に対する明示的地域貢献評価といった大胆な考えを持ち込む必要がありそうである。

大学との関係で言えば、学生をゼミ研究の一環として行政の必要とする調査やコミュニティ活動などに加えてほしいという意見は強い。米国のオレゴン大学の公共政策・計画学科では、サービスラーニングという概念で公共政策の実践学習を実施したり、1年間農村に入り、教員の指導のもとでコミュニティ計画やプロジェクトのプロポーザル作りなどを手伝っている。これは有料であり、学生はこれに携わることで学費を稼ぐことができる。

また、大学は地域とのかかわりで多くの機会も与えられている。例えば、大学の持っている資産を使った退職者に対するプログラムである。これはオレゴン大学の事例で紹介したが、退職者が集まり、大学の施設や人材を使い学習を行うものである。当該プログラム自体で十分な利益を得ており、大学の新規事業、ベンチャー事業として成功している。高齢化社会を迎え、地域の退職者と大学との関係を見直すことは、地域活力を維持するために一考の価値があると思われる。

3) 出前講座など市民と職員の情報交流の場づくり

行政職員の地域学習の場として、出前講座は望ましいものである。出前講座が繁盛するということは逆に住民の行政に対する、あるいは地域に対する関心が高いことを示すバロメータでもある。また、まちづくり協議会や NPO の集まりに出かけ、住民と意見交換することは地域の現場での情報を把握できる学習の場であり、貴重な機会である。すべての地方自治体が制度化しているわけではなく、制度化がされていないところは往々にして担当者の方針で住民との情報のパイプが途絶えることがある。近年、市民参加が叫ばれ、市民に対する総合窓口ができていところがある。こうしたところでは、市民側から見ると行政がわかりやすくなり、相談を持ち込みやすくなったといわれる。

4) 大学等外部資源の活用

今後の高度な行政ニーズに応えるためには、外部の専門的集団とのネットワークづくりや大学との連携が不可欠になってくる。特に、NPO 等の専門的知識をもったテーマ型の市民団体との役割分担は重要となる。こうした外部資源の中でひとつの大きな人材プールの候補となりうるのが、国や県の専門的な能力を持った人材である。現在も、国や県からの出向を受け入れている地方自治体が多くあるが、地方分権の流れの中で、もっと積極的に人材の流動化を進めることも必要と考えられる。

3.3.4. 地域におけるまちづくり人材育成の手法展開の方向

以上の分析や課題の整理を基に、地域力を構成する3つの能力を持った人材を育成する手法の展開方向としては、次のような方向で考えるべきである（図3-3-2）。

- 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学習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

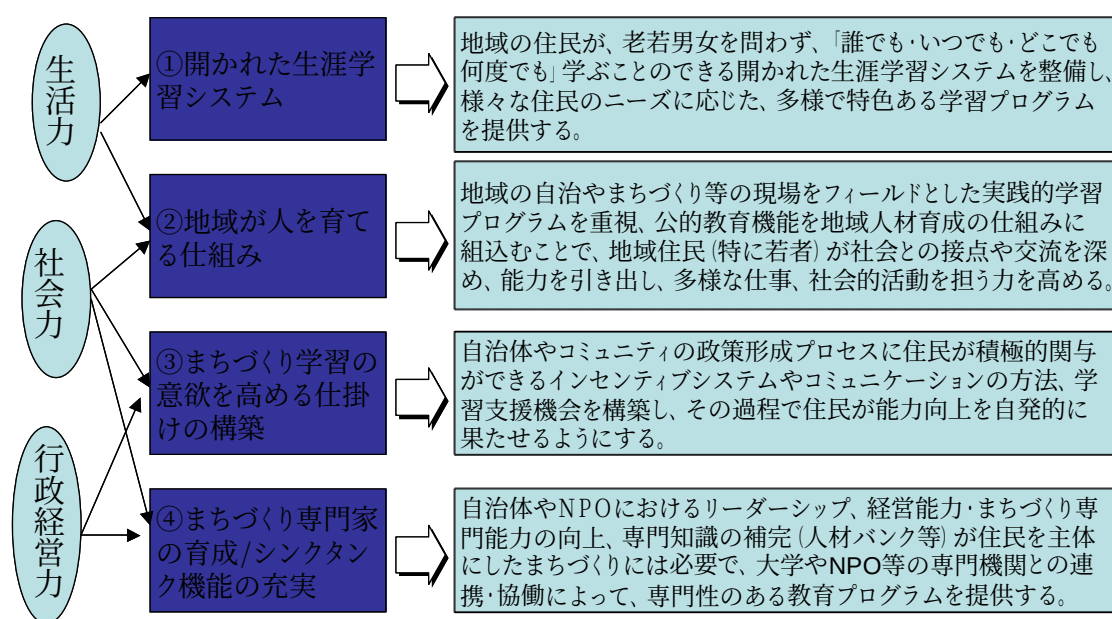


図 3-3-2 地域力を向上させるためのまちづくり人材育成手法の展開方向

3.4. 地域と大学の連携

地域力を向上させるためのまちづくり人材育成手法の展開方向を示したが、その中で、特に大学との関係についてより詳細に分析、整理した検討結果を取り上げる。

3.4.1. 期待されている大学との連携と課題

大学においては、ほとんど（約 88％）が地域と何らかの連携活動を実施しており、地域連携に関する大学側の事務窓口は、約 75％の大学になんらかの形で存在している。また、研究開発以外の目的での窓口をもっている大学が約 48％にも上っており、積極的に地域に貢献しようとしている。

また、大学と何らかの連携を行っている自治体は約 35％、まちづくり協議会等では約 29％である。大学と連携を行っている自治体やまちづくり協議会等はまちづくりに対する高い自己評価を行っている（図 3-4-1）。大学との連携によってまちづくりが進んだ例は多くみられるが、それは必須条件ではないことも確かであるが、大学の連携が必要ではないと答えた自治体は連携をしていない自治体の約 16％にしか過ぎず、できれば連携したいと考えている（図 3-4-2）。

大学と自治体、まちづくり協議会等との連携を妨げている最大の障害は、大学が近くにないという地理的要因であり、また、それ以外の原因も情報不足であるため、解決できる手だてはあると思われる。

大学との連携はまちづくりにプラスであることは間違いないが、その質的有効な連携を実現する際の課題を見たものが、図 3-4-3 である。これより、大学と地域側との間に連携に対する意識の大きなギャップが存在していることが分かる。すなわち、地域は大学に対し、シンクタンク的な機能や学生の地域での活動を期待しているが、大学側は公開講座に力点をおいた地域貢献を中心に考えており、意識のすれ違いが見られる。

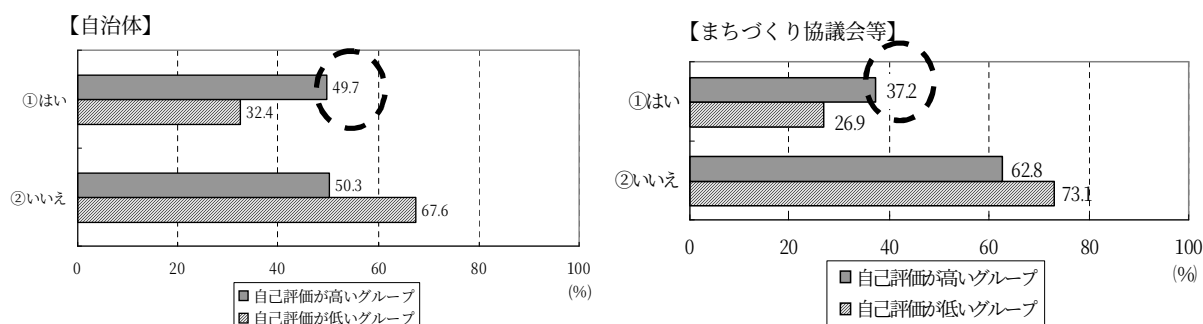


図 3-4-1 まちづくりの推進状況×大学との連携の有無（自治体（左図）及びまちづくり協議会等(右図)）

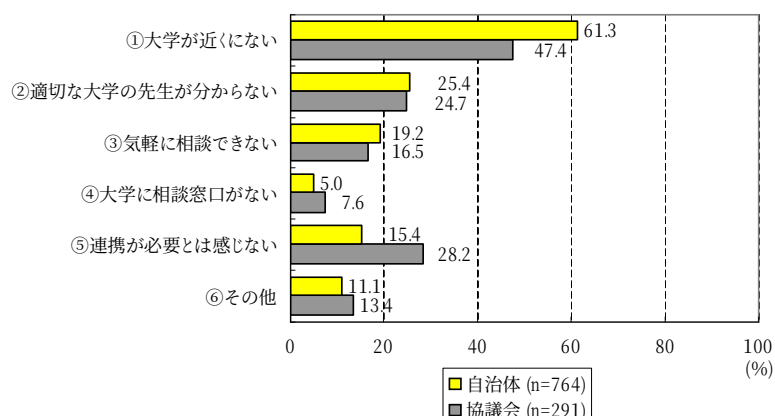


図 3-4-2 大学との連携がない理由

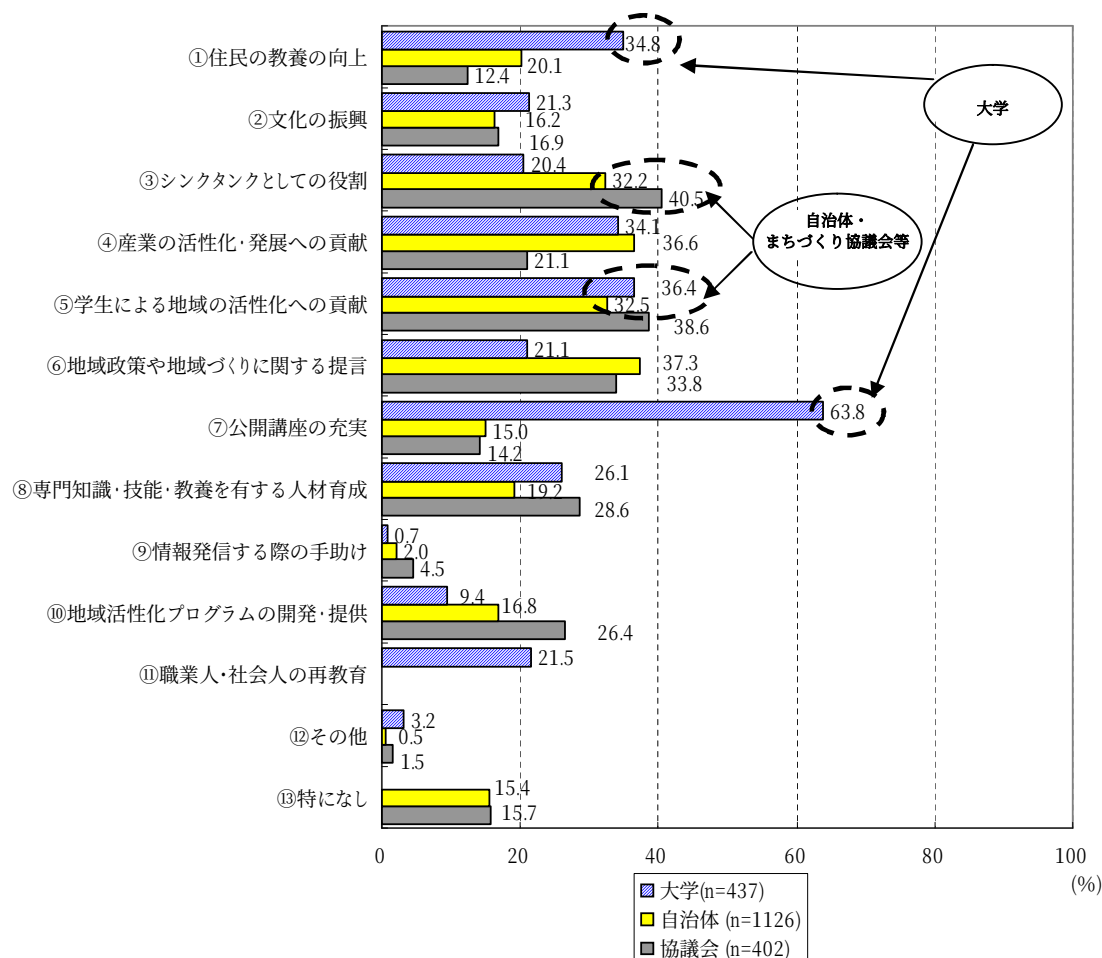


図 3-4-3 大学側と地域側の連携内容についての意識のギャップ

3.4.2. 「地域が大学を育て、大学が地域を育てる」仕組みの構築

大学は地域にとって、知の拠点であり、若い世代を供給する役割を果たすが、一方で、大学にとって地域は、新しい発見をし、理論の応用を行う研究フィールドであり、学生や教員自らが現実の社会を学べる社会的訓練の実践場でもある。知の時代が到来しつつある現在、地域社会における知の創出や交流機能を果たせる拠点機能としての大学は地域のまちづくりを推進する上で有用性がますます高まるものと思われる。

こうした観点に立ち、まちづくりに関し、地方自治体等と大学との連携の可能な分野として4つに集約することができる(図3-4-4)。第一には、大学にとっての実践学習の場としてのコミュニティを機能させるという考え方である⁶。これには大学とコミュニティ、NPOなどの組織との間における日常的な相互の信頼関係がベースになければならない。

⁶ 米国ではサービス・ラーニングという概念は一般化しており、社会における実践学習をきちんとプログラム化している。一方、日本ではキャンパス外学習は単位の授与条件から外れる場合もある。

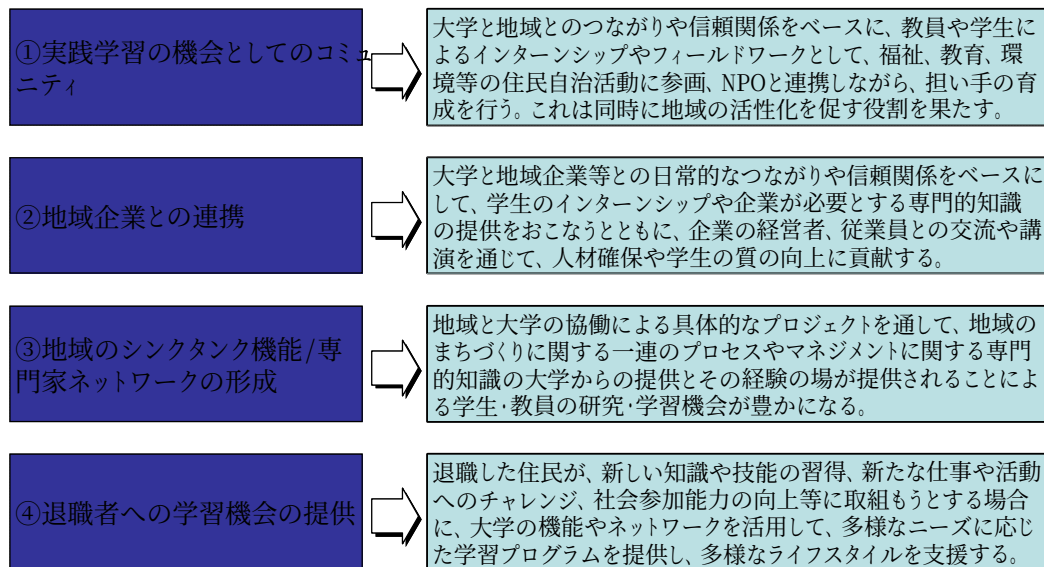


図 3-4-4 地域が大学を育て、大学が地域を育てる 4つのメカニズム

第二には、地域企業と大学との連携である。地域の企業を中心に大学生のインターンシップを受け入れてもらうことによって、大学の教育の質を評価してもらうと同時に、仕事を通じた社会通念や働くことの意義などを学習することができる。一方、企業は人材確保、PR のための良い機会となる。

第三には、地域のまちづくりに関するシンクタンク機能を大学が果たし、知の拠点としての専門家ネットワークを提供する役割を担うことである。地域にとって知の集積は経済性から見ても十分ではないし、行政職員の専門能力の広さと深さも限界がでてくる。そうした状況において大学は地域の良きパートナー、地域市民として知的な貢献をすることが求められるし、その半面で地域と大学の双方がそうした機能を相互に維持できるような体制を組み立てなければならない。

第四には、2007 年問題ということで今後大きな集団を形成する退職者に対し、社会に貢献するとともに、活性を維持することができるような学習（能力開発）機会を提供する必要がでてきている。大学は自らのもつ知的・物的財産やネットワークによってこうした高齢者のニーズに対応することができる。

現状において、こうした大学と地域との連携がすぐに可能とは思えない。多くの制約や障害が存在しているが、従来、相互に関係を持っていなかった地域と大学が垣根を越えて相互に協働してまちづくりを始めている事例も出てきている。こうした動きを促進させ、後押ししていくことが地域および大学に求められ、その過程において相互の信頼関係を構築していく良循環システム、すなわち、「地域が大学を育て、大学が地域を育てる」仕組みを組み込んでいくことが必要となる。

4. テーマの豊かなまちづくりの展開方策

これまでの検討を踏まえ、「テーマの豊かなまちづくり」を各地域において展開する上で有効となる具体的な方策について、関係する主体や必要となる要素、環境などを明らかにしつつ整理を行う。

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。

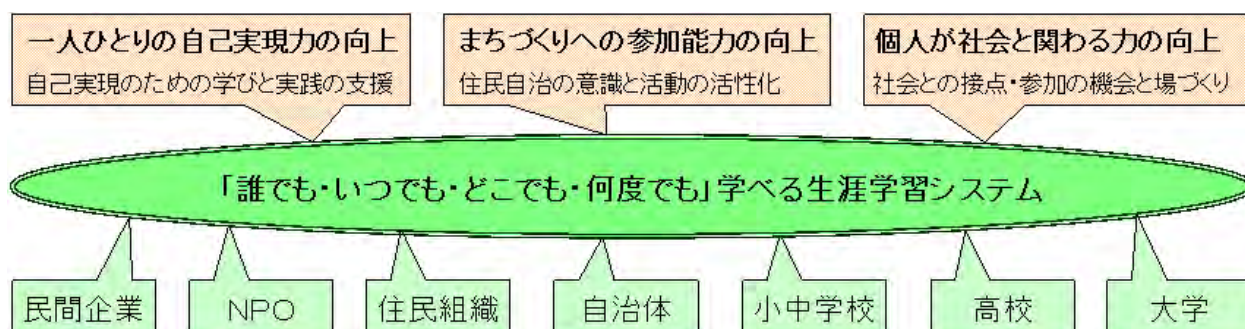


図 4.1 まちづくり生涯学習システムの展開

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であったが、今後進めていく「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ト（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。

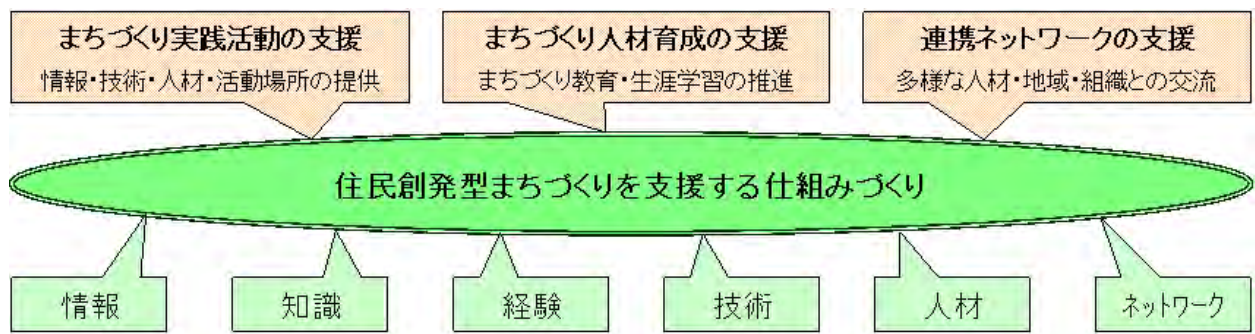


図 4.2 住民創発型まちづくり活動の展開

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。

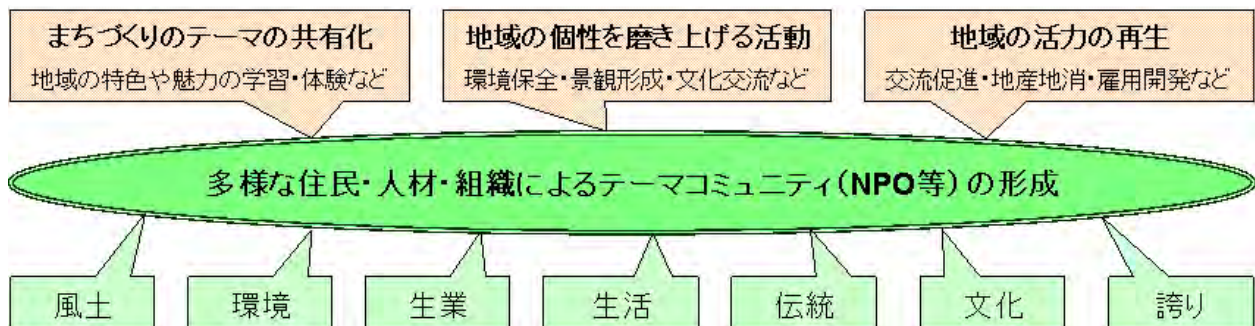


図 4.3 テーマ型まちづくり活動の展開

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」を推進するには、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で、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際の重要な前提として、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。子どもや高齢者も含む地域内の住民とともに多様な地域、人材、組織、機関がアクセスしやすいまちづくり情報共有システムを構築していくことが望まれる。

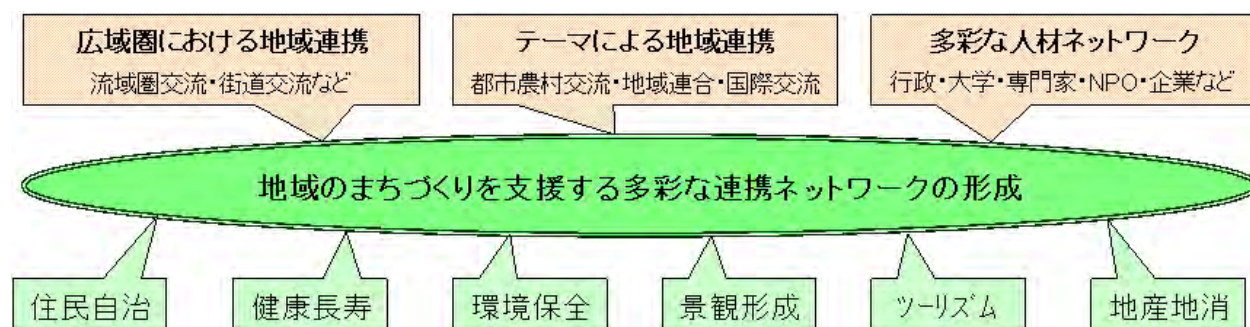


図 4.4 まちづくり連携ネットワークの展開

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視野を拡大し、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つつまちづくり情報を共有し、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、掛川市の取り組み（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必要がある。

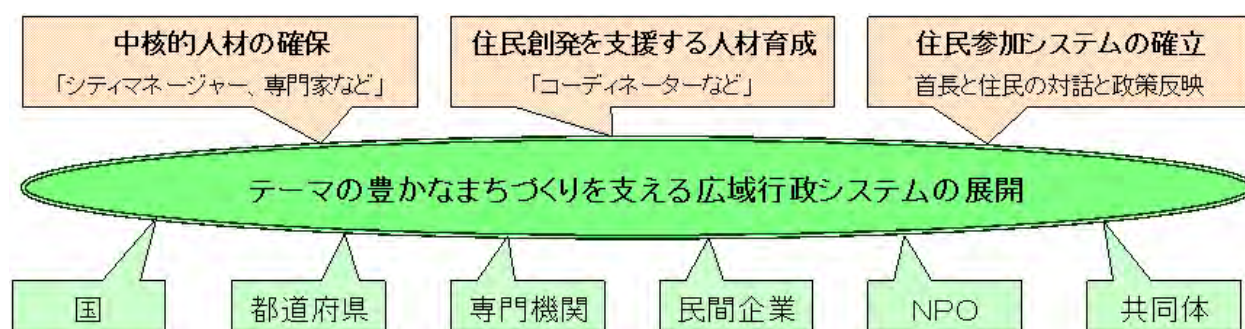


図 4.6 テーマの豊かなまちづくり行政システムの展開

5. 政策提言

5.1. 新しい自治体づくりの重点的な取組み

5.1.1. 住民参加から住民創発・住民主体への展開

- 本調査は、「平成の大合併」による市町村の再編を契機として、今後の成熟社会・分権社会における新たな自治体像を展望するとともに、自治体が主体となって地域を経営し、持続可能なまちづくりを展開するための方策を提案することがねらいである。
- 明治以降の近代国家形成の過程で、地域の自治機能や公益機能の多くの部分が行政機関に統合化されてきた結果、「自治＝行政の仕事」という意識やイメージが浸透し、「住民自治」に対する意識や価値観が希薄になっている。
- また、戦後の高度経済成長の過程で、「住民は税を支払う主体」、「行政は公益サービスを提供する主体」という役割分担の意識が広がり、経済・財政の成長に伴い行政サービスの領域が拡大した結果、住民や家庭や地域が本来有している公益的役割や機能が低下している。
- 本調査では、成熟社会・分権社会の自治体像として、「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）」の連携による新しい自治体の形成、という枠組みを提示したが、この新しい自治体像を具現化していくためには、各々の公益的役割や機能を高めること、特に地域共同体の住民自治機能を再生することが最大の課題である。
- 近年、行政の政策形成プロセスや地域の公益的活動への「住民参加」の重要性が広く認識され、様々な方法や仕組みで住民参加の取組みが活発に行われている。また、環境、福祉、教育、文化、まちづくり等の様々な分野で公益的な活動を展開するNPO等のテーマコミュニティも大きな広がりを見せている。
- このような「住民参加」の取組みは、住民と行政の双方にとって、新たな自治体づくりのための学習プロセスであり、「住民参加」の積み重ねを生かしながら、「住民創発」のまちづくり活動を育成し、その実践を通して「住民主体」を確立していく、というプロセスを持続的に展開していくことが重要である。

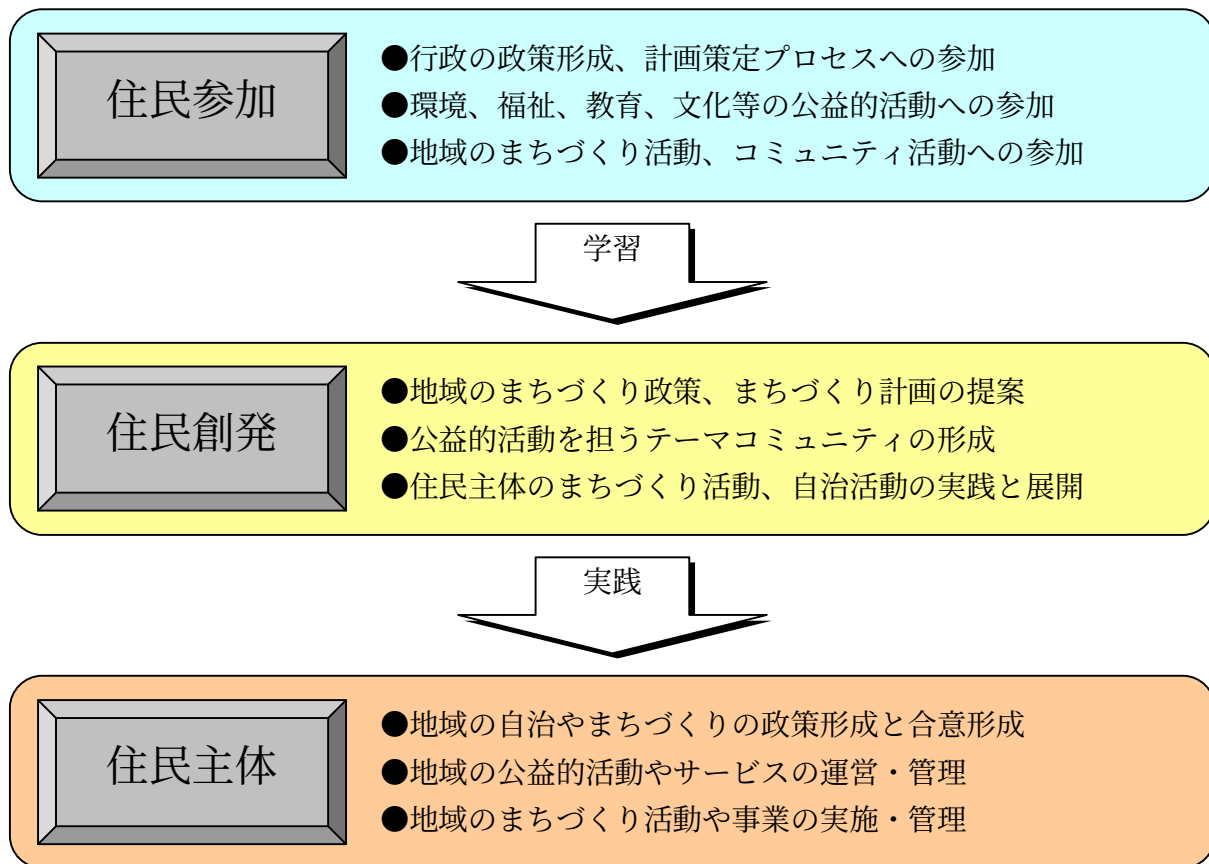


図 5.1 「住民参加」→「住民創発」→「住民主体」の展開プロセス

5.1.2. 関係資本を生かした地域共同体の再生

- 2.1.2 で示したように、「関係資本」は、人と人、人と自然、人と地域、人と社会の関係の広さ、深さ、つながり、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社会資本として位置づけられる。
- 今後の新しい自治体づくりを推進する上で、地域の自治とまちづくりの主体となる「地域共同体」をどのような枠組みで構成するか、ということが大きな課題となるが、その基盤になるものとして「関係資本」に着目することが重要である。
- 農村地域や中山間地域等では、地域特有の自然、風土、生業によって独特の「関係資本」が醸成され、特色ある地域共同体を形成してきた。このような地域に深く根づいた伝統的コミュニティは、関係資本の蓄積や潜在力が大きく、新しい自治体における住民自治の主体としての役割や機能を発揮することが望まれる。
- ただ、多くの農村地域や中山間地域では、農林業の衰退、過疎化、高齢化等により、地域の自治やまちづくりを担う人材が不足し、地域力が低下しており、これを補完・支援する仕組みや仕掛けづくりが必要であり、都市農村交流、流域圏交流、街道交流等の広域的な住民連携や、伝統的コミュニティとテーマコミュニティの連携が求められる。
- 一方、都市地域では、近代都市形成の過程で、地域性に根ざした「関係資本」が希薄化し、地域コミュニティの自治力が大きく低下しており、新しい自治体における住民自治の主体として、都市の中の地域共同体を再生することが重要な課題である。
- 都市の地域共同体を再生する上で、地域のまちづくり活動等を通して、人と人の関係を豊かにしていくことが不可欠であるが、そのような住民自治とまちづくりの単位としては、「人と人が歩いて交流したり、集まったり、活動できるエリア」が望ましいと考えられる。
- 具体的には、例えば「小学校区」を住民自治とまちづくりの地域単位として位置づけることが考えられる。学校を地域コミュニティの拠点として、生涯学習、子育て、介護、健康づくり、スポーツ、環境保全等のまちづくり活動を展開し、住民相互の交流やつながりを深めながら、住民の自治意識、地域の自治能力を高めていくことが望まれる。
- また、都市地域では、環境、福祉、教育、文化、まちづくり等の分野で公益的活動に取り組むNPO等のテーマコミュニティが増加しており、このようなテーマコミュニティが地域コミュニティのまちづくり活動と連携する仕組みや仕掛けづくりも、地域共同体の自治力を高めるための「関係資本」として重要な取り組みである。

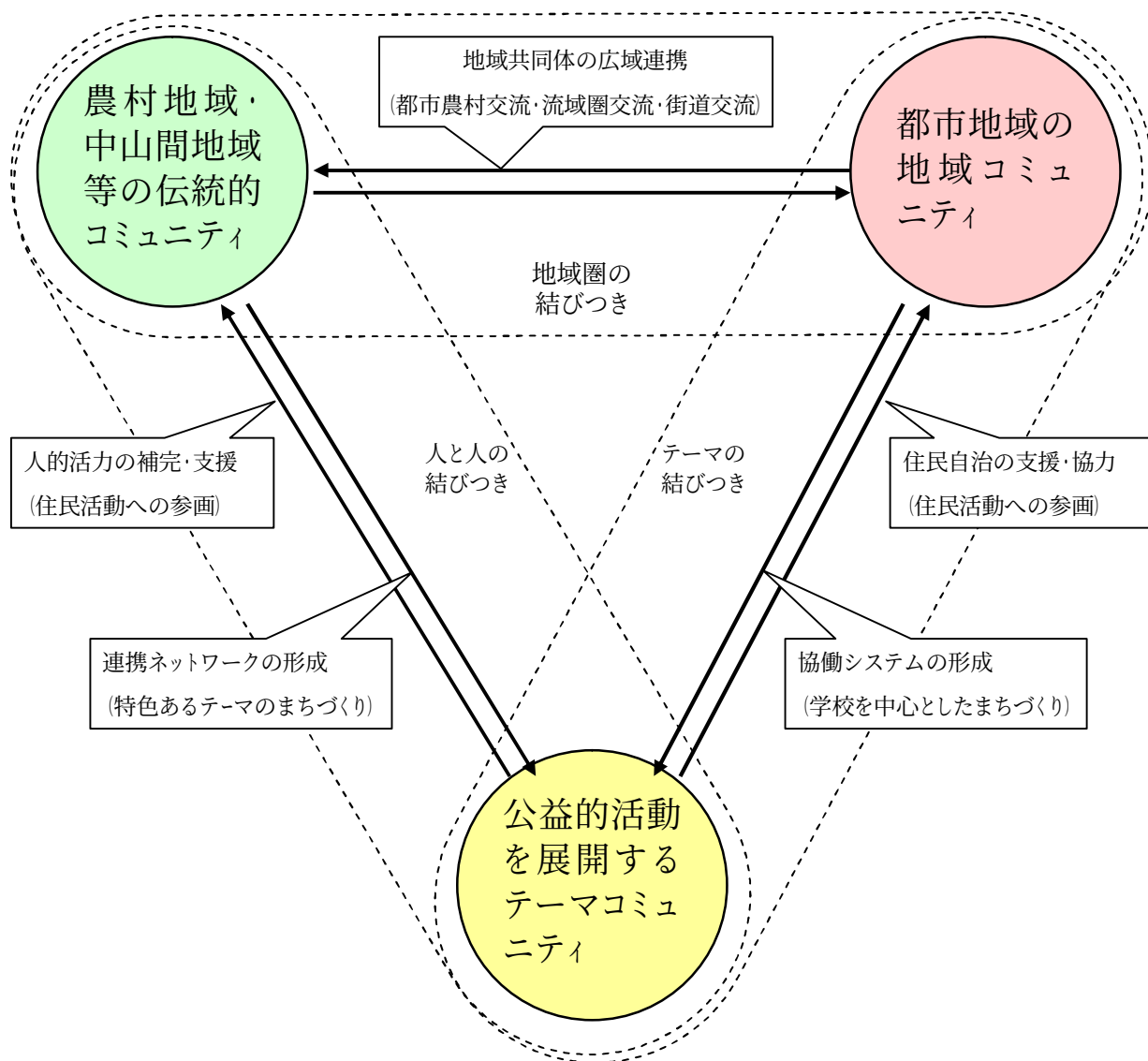


図 5.2 関係資本を生かした地域共同体の再生のイメージ

5.1.3. 広域行政体のマネジメント機能の強化

- 「平成の大合併」によって誕生する広域行政体は、多様な特色と個性を持つ地域共同体で構成される。合併後の新しい自治体づくりにおいては、各々の地域共同体の個性を生かしながら、住民自治の確立と特色あるまちづくりを推進していくことが、広域行政体の重要な政策課題である。
- このような多様な地域共同体の自主性・自立性を尊重しながら、地域の住民自治やまちづくりを展開していくためには、広域行政体は地域共同体のパートナーとして、様々な住民活動の支援やコーディネートを行うことが求められる。
- 広域行政体が、そのような「コーディネーター」としての役割と機能を発揮していくためには、縦割りの組織や業務の構造ではなく、地域共同体の様々な課題や活動をトータルに支援できるような、柔軟で横断的な仕組みを整えることや、コーディネーターを担うことのできる人材を養成することが必要である。
- また、今後の広域行政体は、「公共経営（Public Management）」の視点に立って、行政と民間の役割の見直しや、行政サービスの民間化、PPP（Public Private Partnership）の導入等により、公共的サービスの質の向上と効率化を図ることが重要な政策課題である。
- このような経営課題に取り組むためには、専門的な知識や能力を持つ人材を確保・養成することが不可欠である。また、広域行政体の首長が地域の経営政策ビジョンとそれに基づく具体的方策を明確に示し、広域行政体を構成する地域共同体や地域住民のコンセンサスを形成することが重要である。
- 新しい自治体における広域行政体は、地域共同体の住民自治の育成、地域の特色を生かしたまちづくりの展開、公共的サービスの品質と効率の向上、新たな自治体の経営政策の構築と合意形成など、高度で多様な「マネジメント能力」が要求される。このような役割と機能を発揮していく上で、アメリカ等で見られる「シティマネージャー制度」のような専門的人材を起用する仕組みや取組みを推進すべきである。

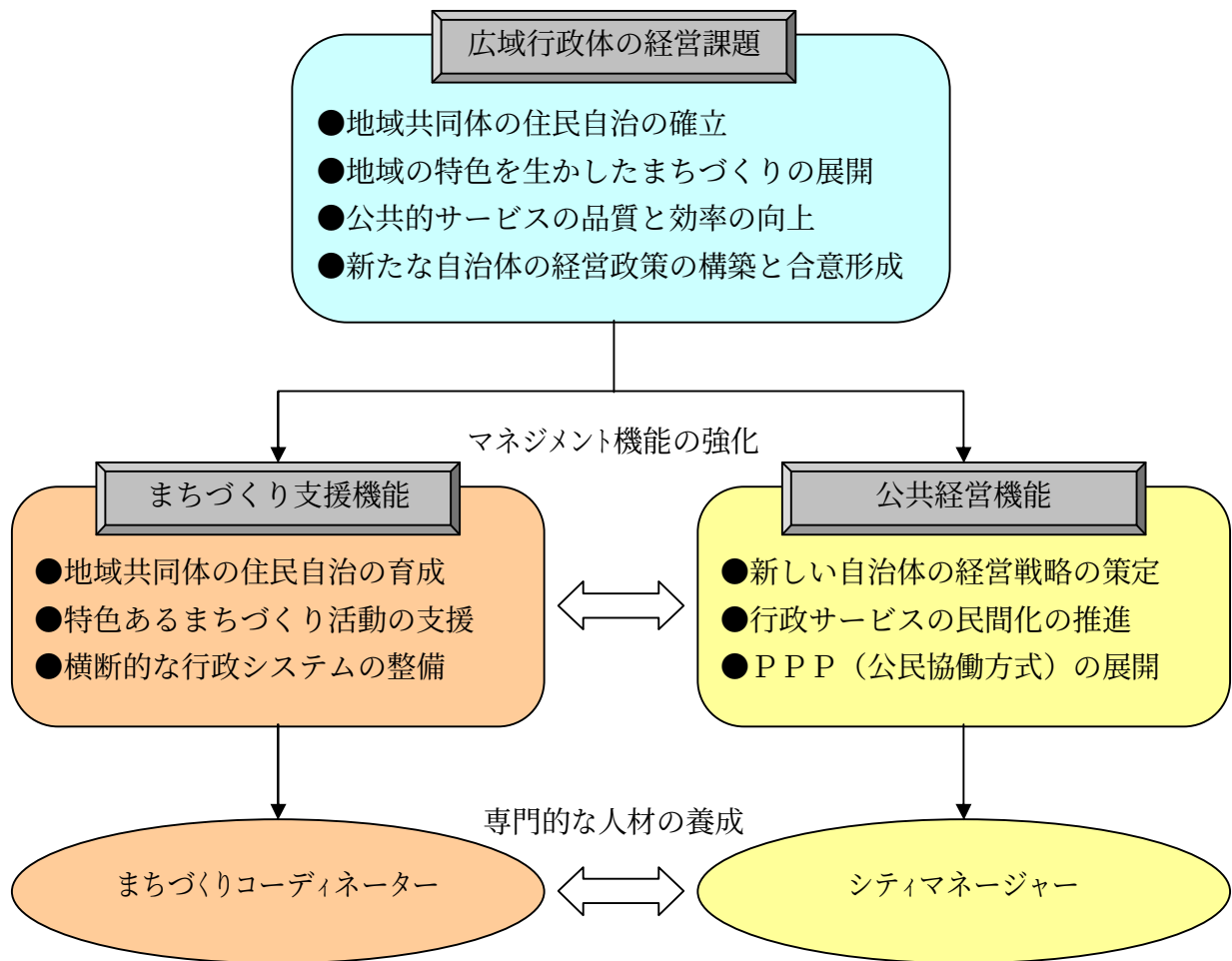


図 5.3 広域行政体の経営課題とマネジメント機能の強化

5.2. テーマの豊かなまちづくりアジェンダ

5.2.1. アジェンダの構成

- 前項の「新しい自治体づくりに向けた重点的な取組み」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ながら、住民が生き生きと創発するまちづくりを実践する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。
- 「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。

5.2.2. 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。

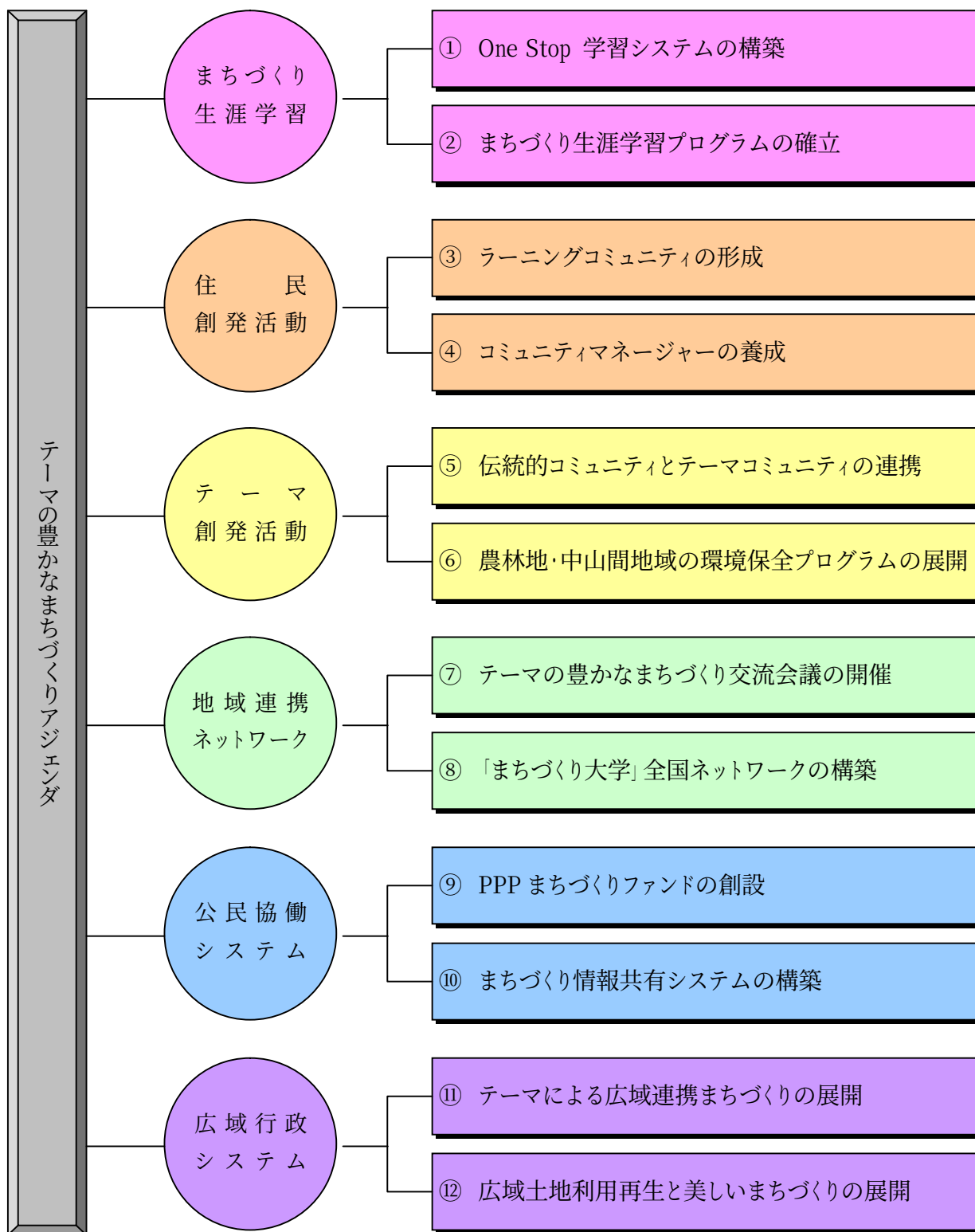


図 5.4 テーマの豊かなまちづくりアジェンダの構成

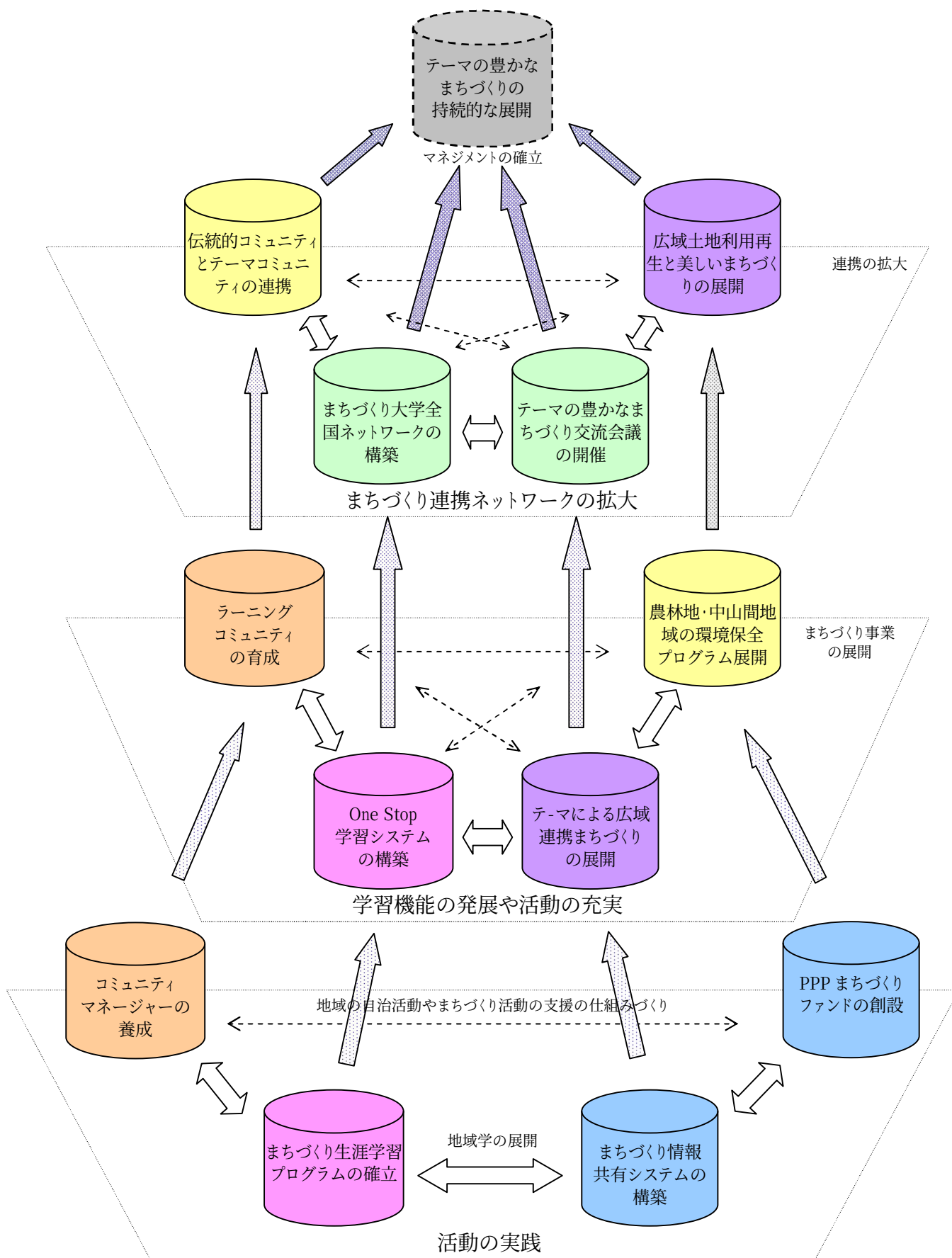


図 5.5 テーマの豊かなまちづくりアジェンダの展開シナリオ

5.2.3. アジェンダの内容

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、多様な主体によって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りづらく、また、提供する側も地域でどのような学習ニーズがあるのか十分に把握できていない面がある。
- このような問題点を改善し、一つの場所に行けば、どのような目的のために、どのよ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、政策課題として社会的な関心が高まっているN E E T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。

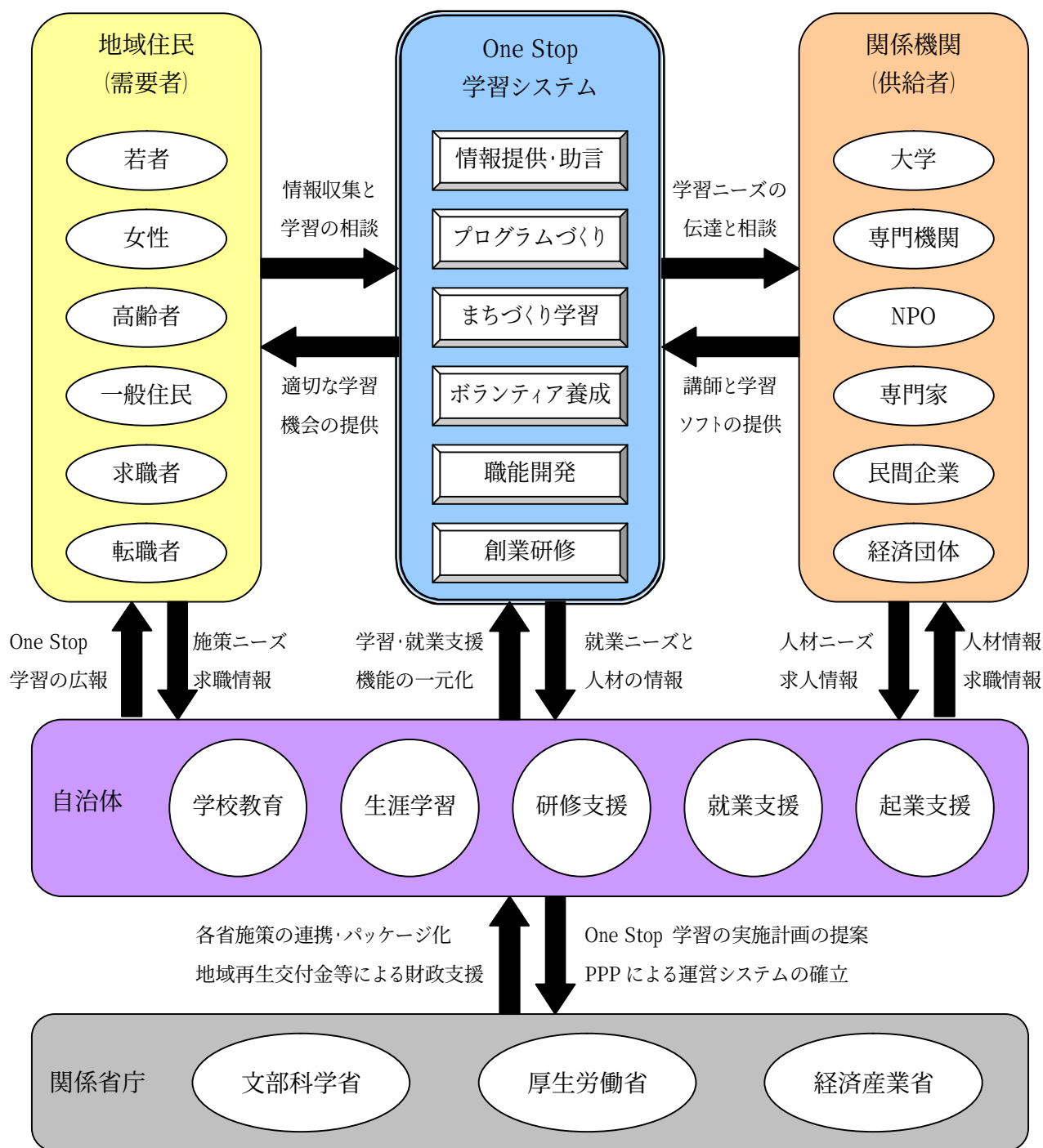


図 5.6 「One Stop 学習システム」の展開イメージ

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、特に子ども達の「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。

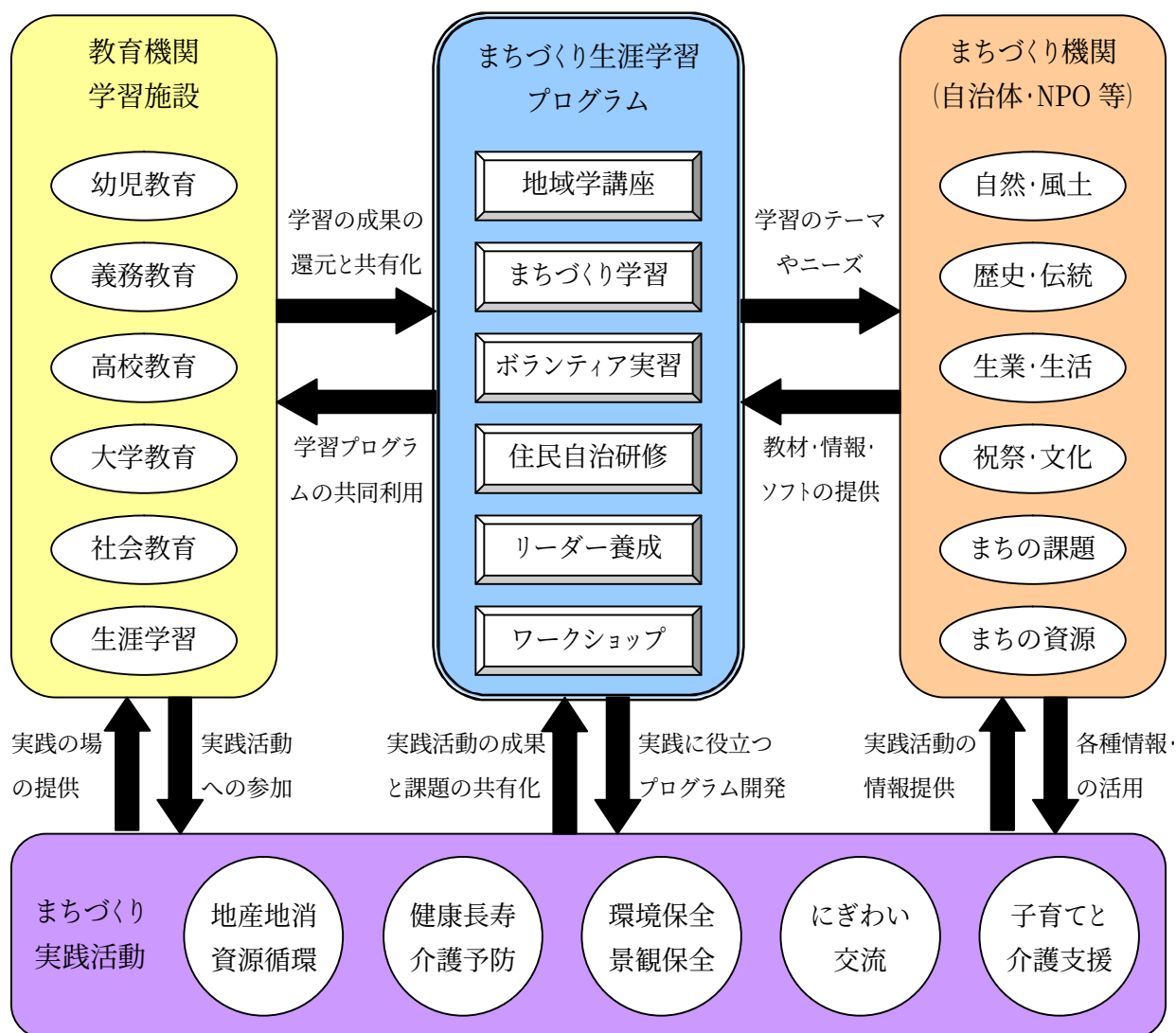


図 5.7 「まちづくり生涯学習プログラム」の展開イメージ

2) 住民創発活動の実践に向けて

③ 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。
- そのためには、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、行政と住民との間の情報交換など、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意識的に作り上げる仕掛けが必要である。
- このように人と人の交流やコミュニケーションを深める中で、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。

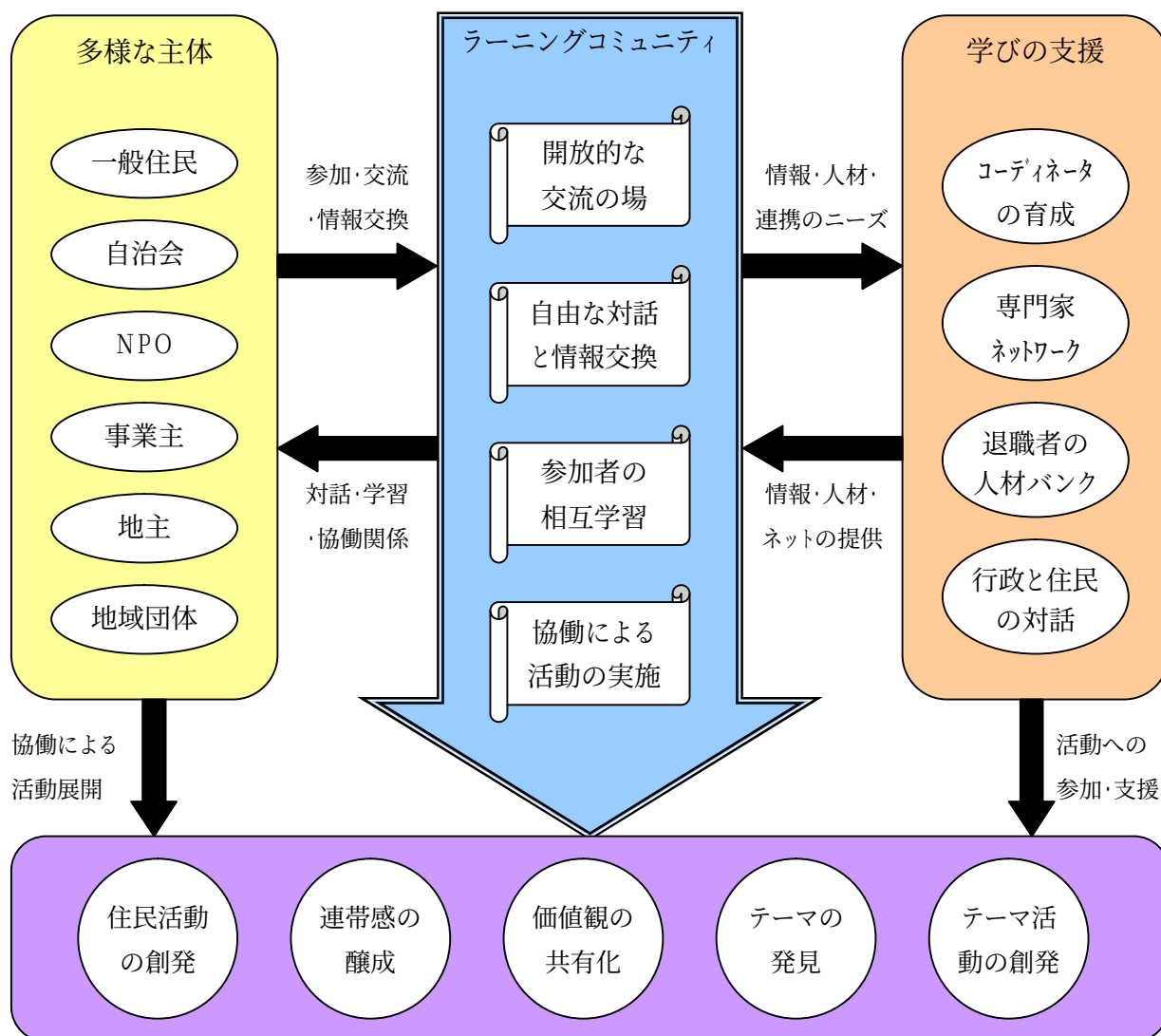


図 5.8 「ラーニングコミュニティ」の展開イメージ

④ 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。
- 地域共同体における住民自治を確立していくためには、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ながら、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。
- 従って、特に「住民創発によるまちづくり」の初動期には人材面での支援が必要であり、行政や企業の経験者、大学や民間の専門家、NPO活動の専門家、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、住民活動を継続的にサポートしながら、住民自治の育成と自立を支援するような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」にあたっても、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きながら、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。

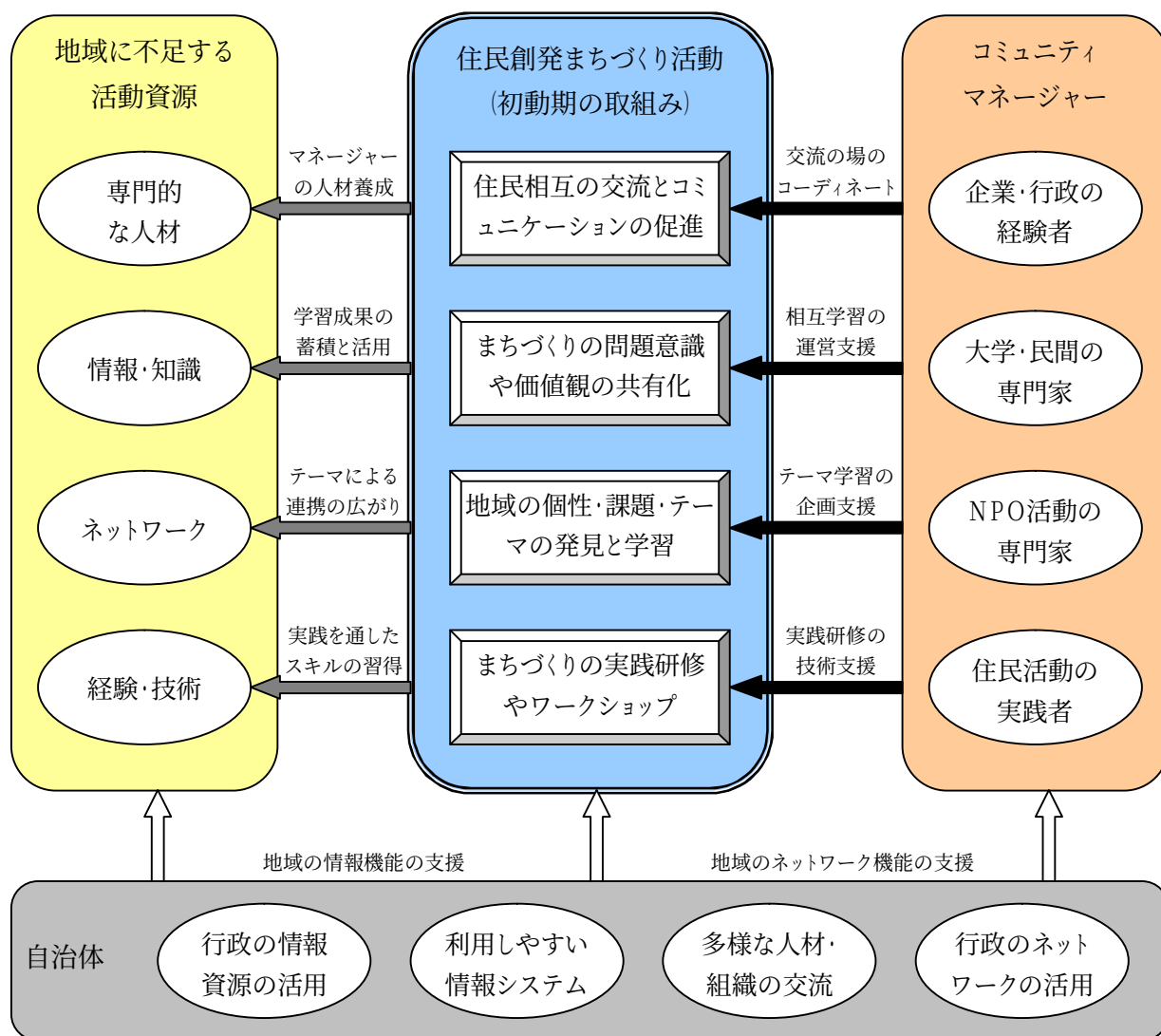


図 5.9 「コミュニティマネージャー」の展開イメージ

3) テーマ創発活動の実践に向けて

⑤ 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り組むNPOなどのテーマコミュニティも増えてきている。
- このような社会的背景の中で、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ながら、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推進することが今後の自治体のまちづくり政策の重要な課題となる。
- 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、重要な役割を発揮するのが「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。

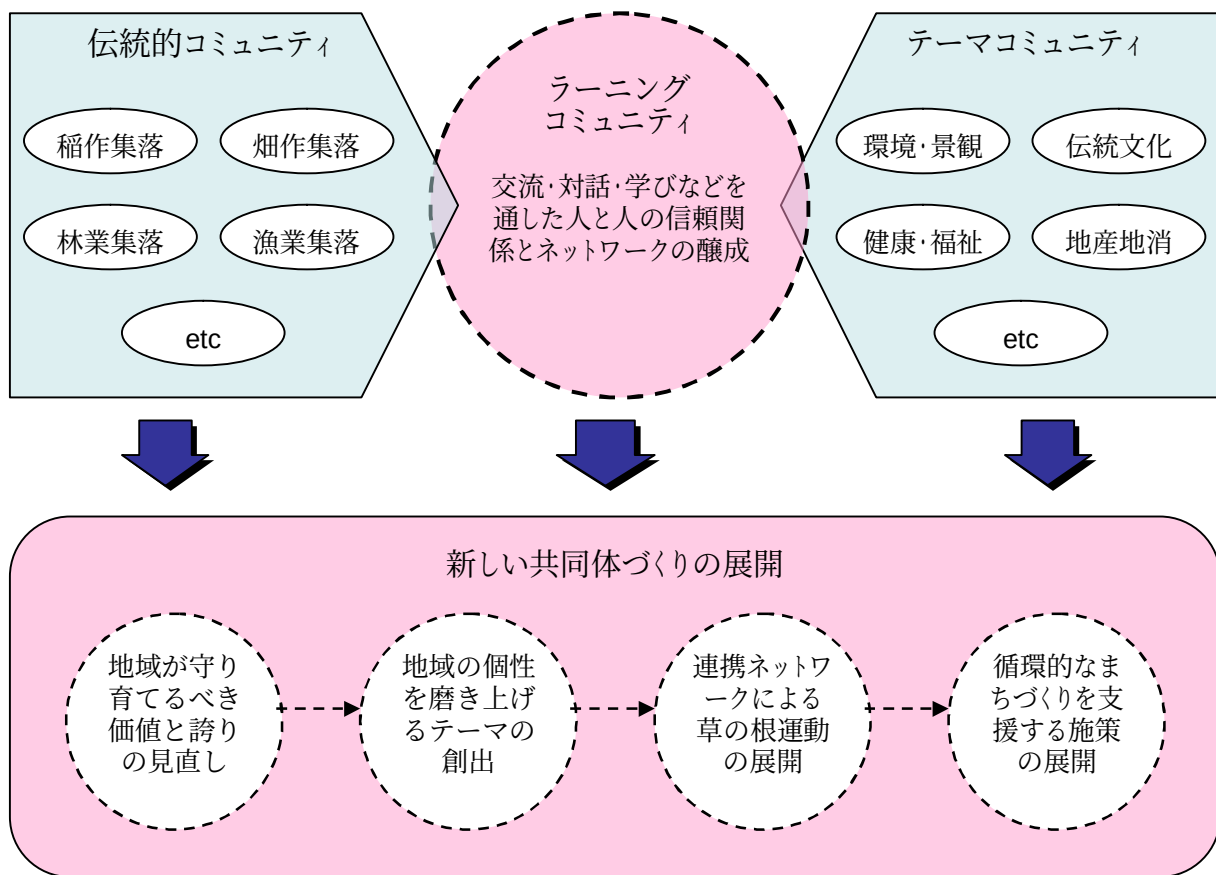


図 5.10 「伝統的コミュニティとテーマコミュニティ」の連携イメージ

⑥ 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しているが、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・支援に取り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。
- 本調査の市町村ヒアリングの中でも、農林地や中山間地域の保全と活用を図るため、地域を越えたNPO等の「テーマコミュニティ」が核となり、地域を越えた多様な人材や組織が連携し、地域との交流を深めながら実践的な活動を展開している取り組みが見られている。
- このように「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テーマコミュニティが連携して「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（ラーニングバケーション）を提起していくことが今後のまちづくりの取り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り組みを積極的に支援することが求められる。

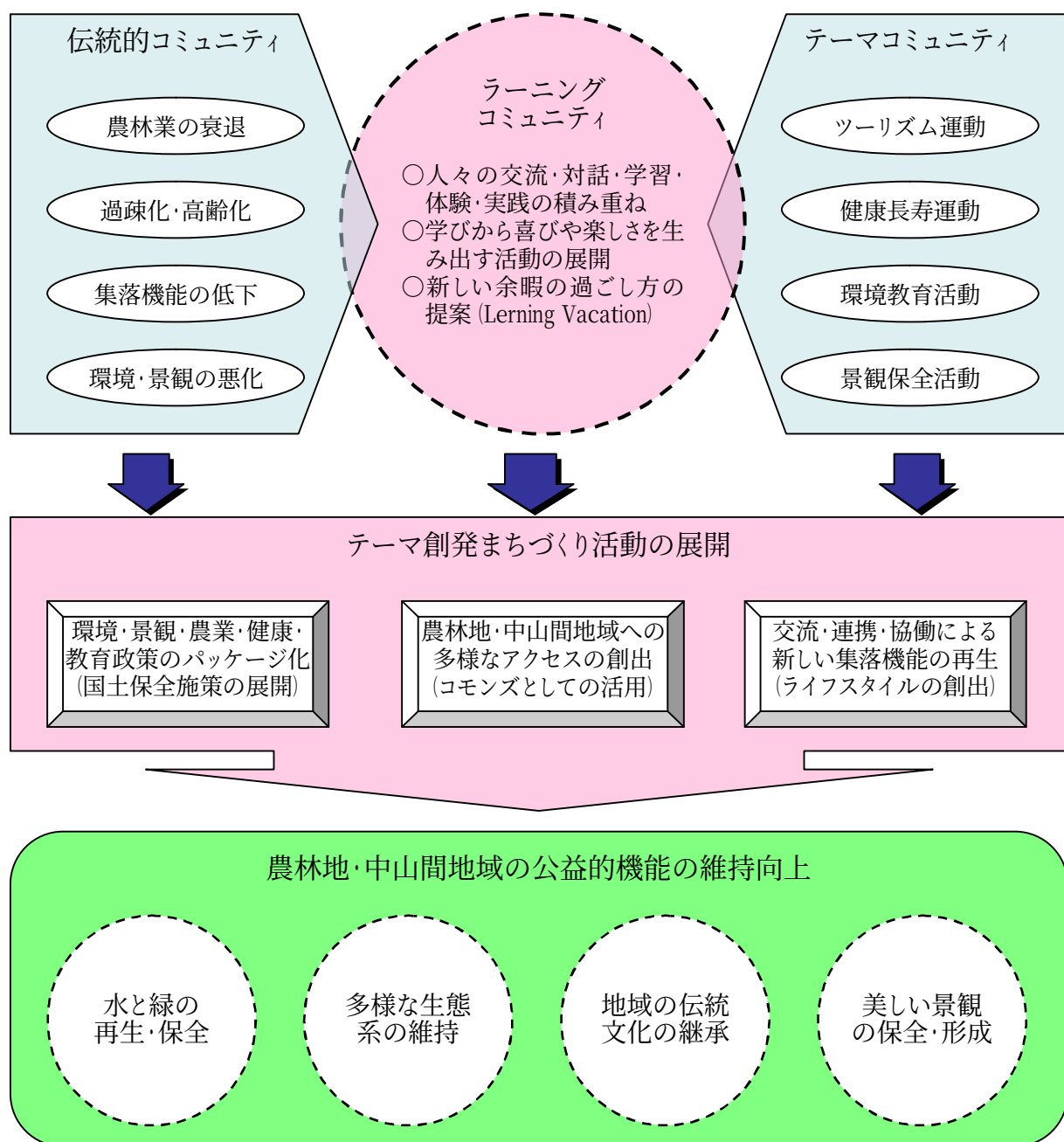


図 5.11 「農林地・中山間地域の環境保全プログラム」の展開イメージ

4) 連携ネットワークの実践に向けて

⑦ 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、地域によって取り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ることが出来るが、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組んでいる地域や、これから取組もうとしている地域が交流しながら、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などを共有することのできる場（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。

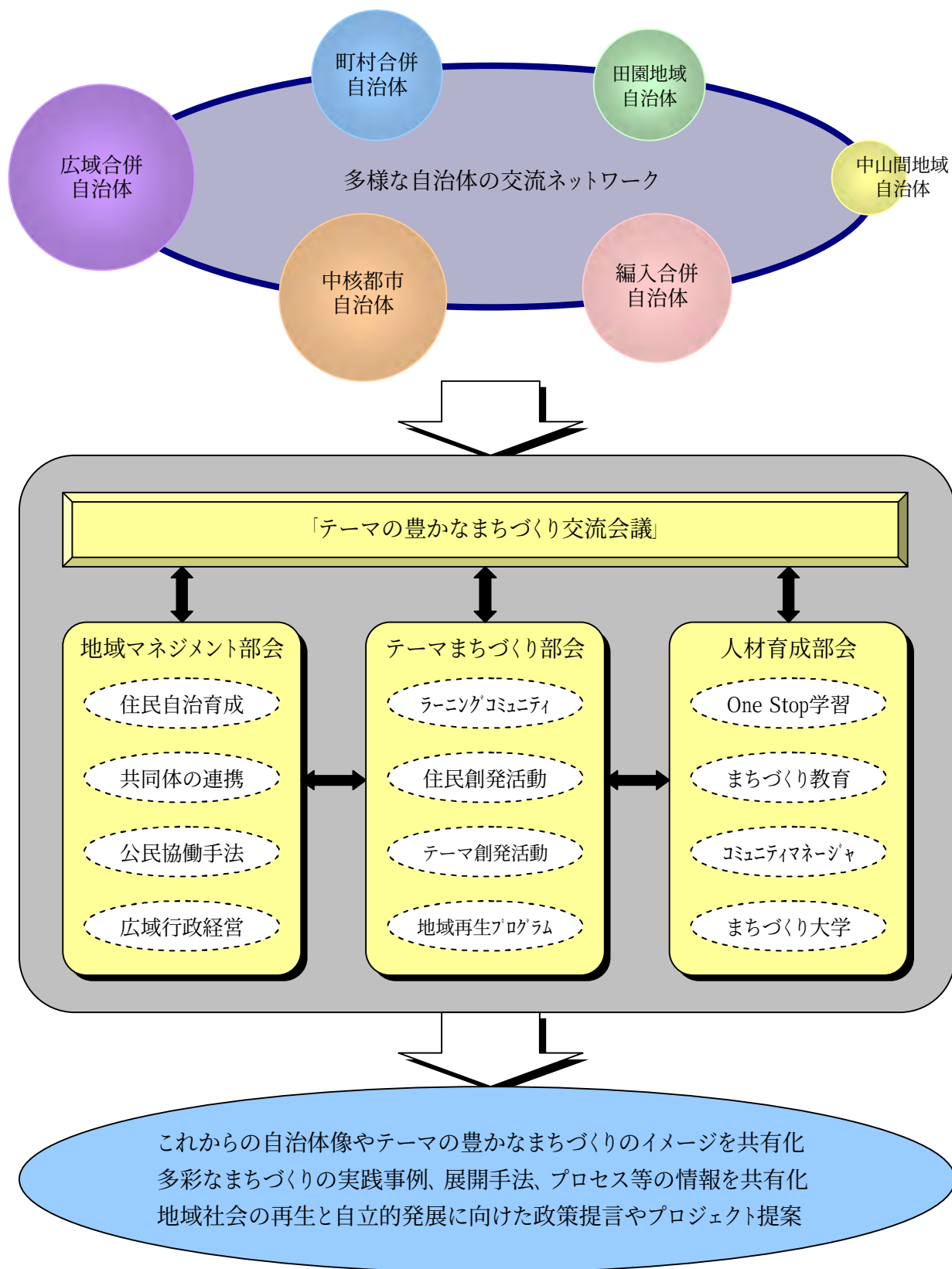


図 5.12 「テーマの豊かなまちづくり交流会議」の展開イメージ

⑧ 「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、大学の持つ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、教員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。

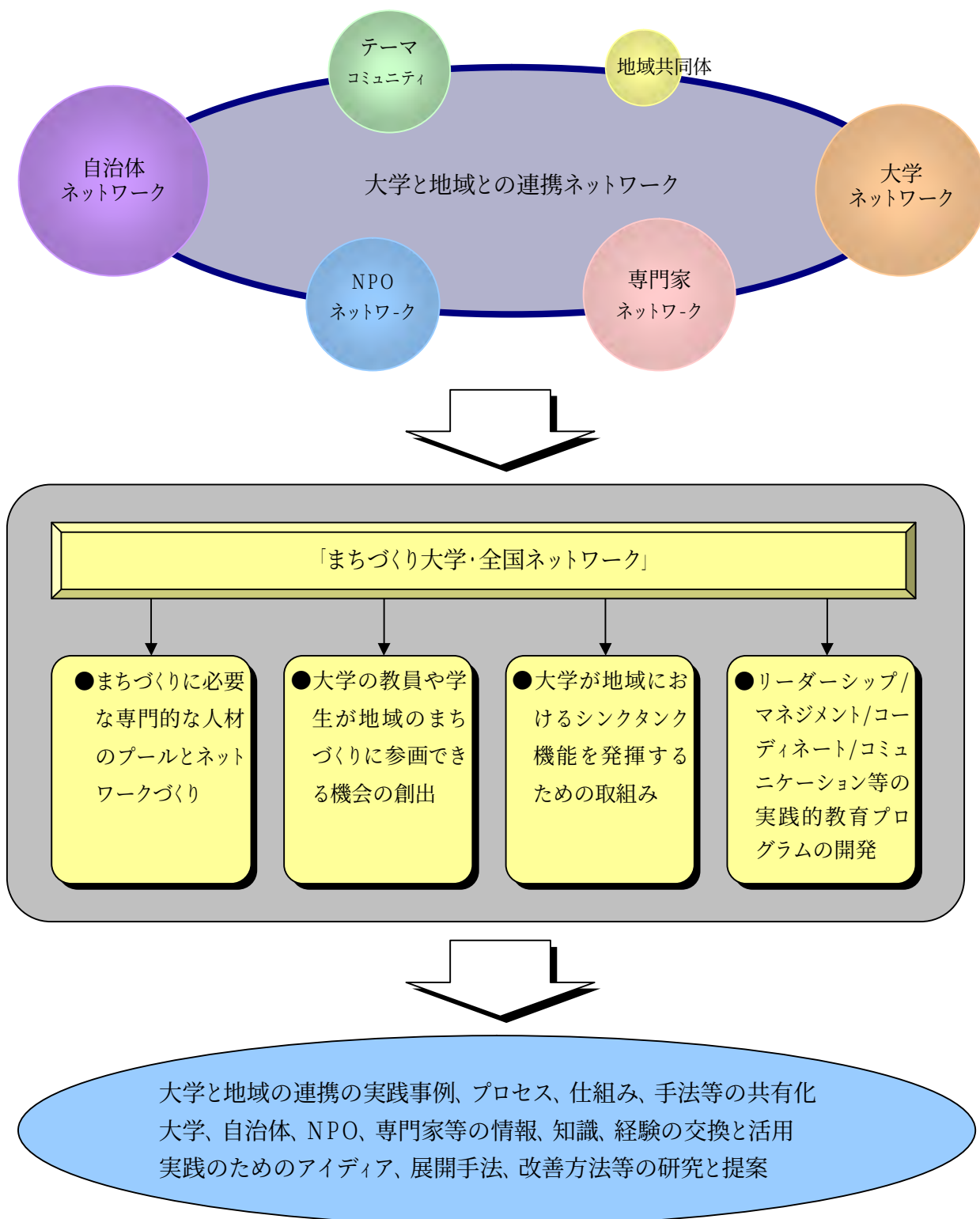


図 5.13 「まちづくり大学・全国ネットワーク」の展開イメージ

5) 公民協働システムの実践に向けて

⑨ 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て、「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。

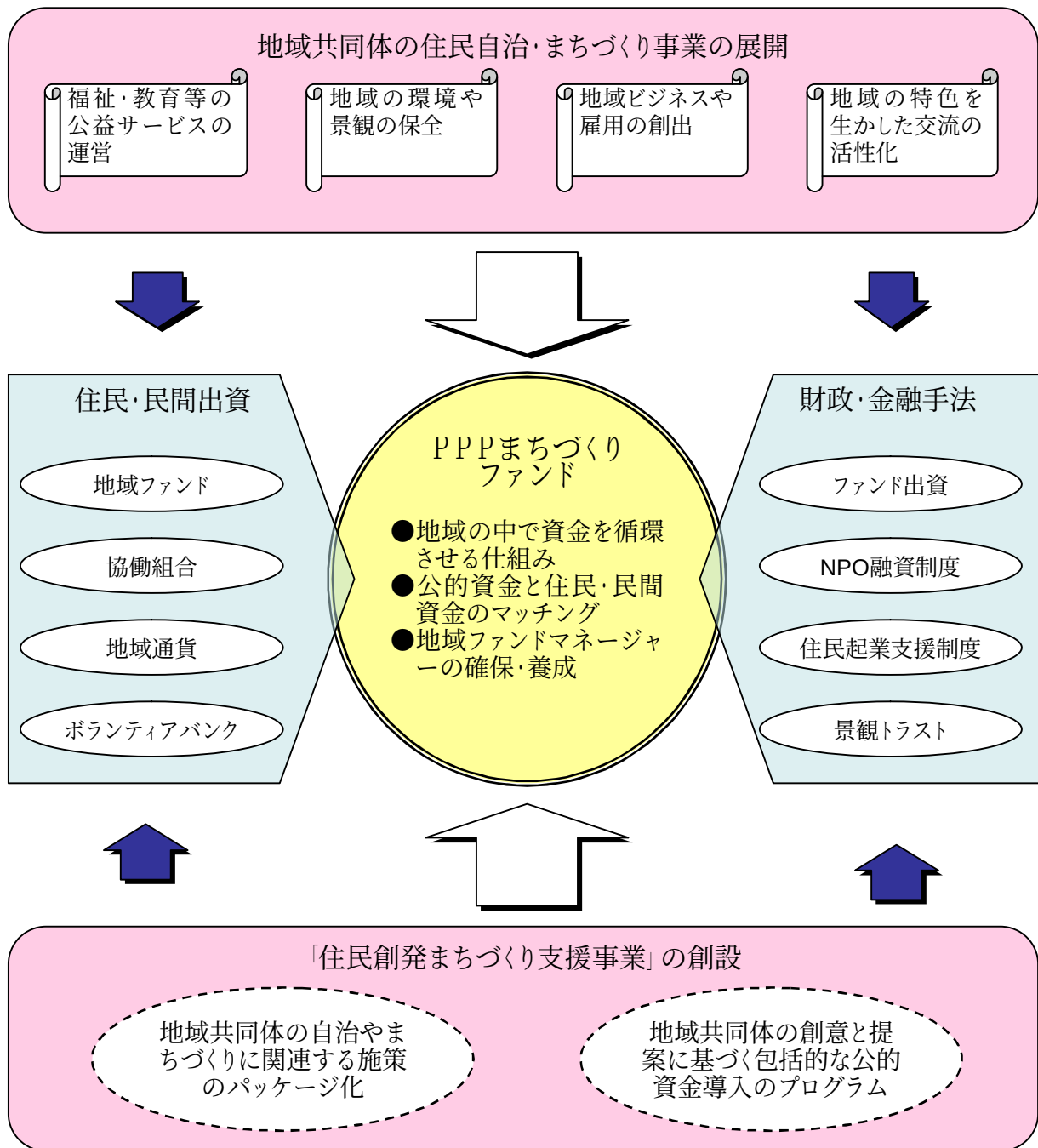


図 5.14 「PPPまちづくりファンド」の展開イメージ

⑩ 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「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、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、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、子ども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。

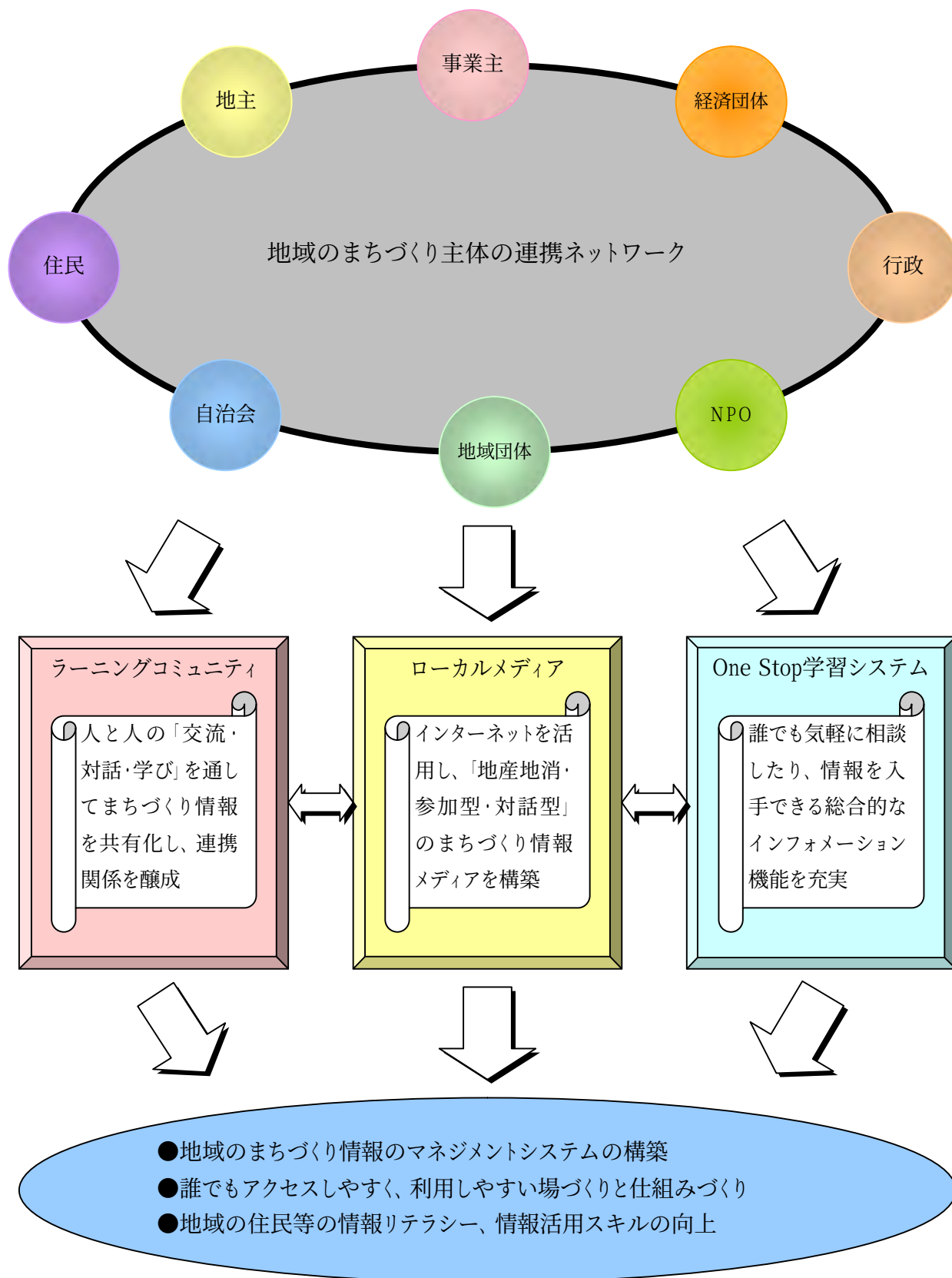


図 5.15 「まちづくり情報共有システム」の展開イメージ

6) 広域行政システムの実践に向けて

⑪ 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り組む、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り組むのではなく、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」、「美しいまちづくり」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。

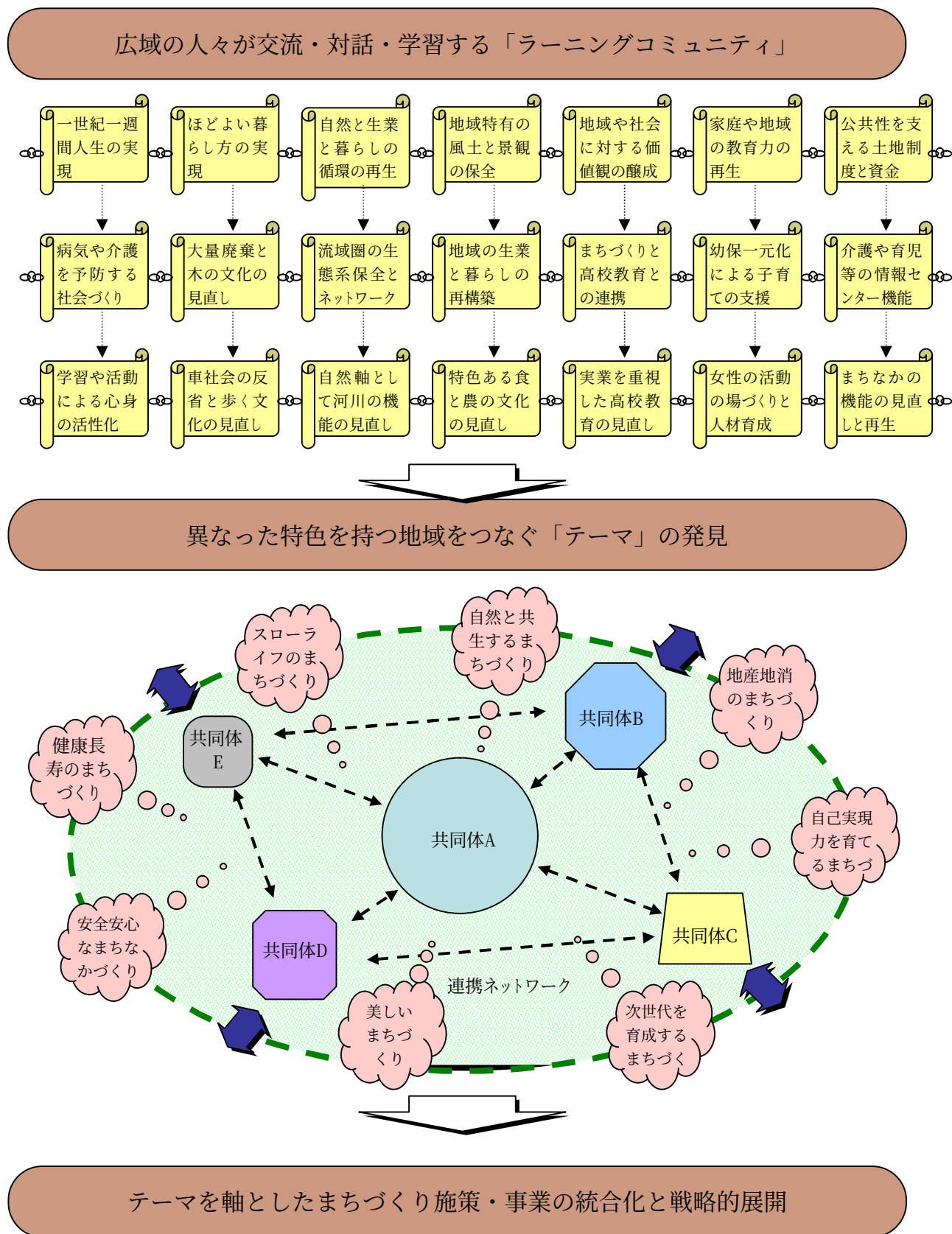


図 5.16 「テーマによる広域連携まちづくり」の展開イメージ

⑫ 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、空洞化が進んだ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。

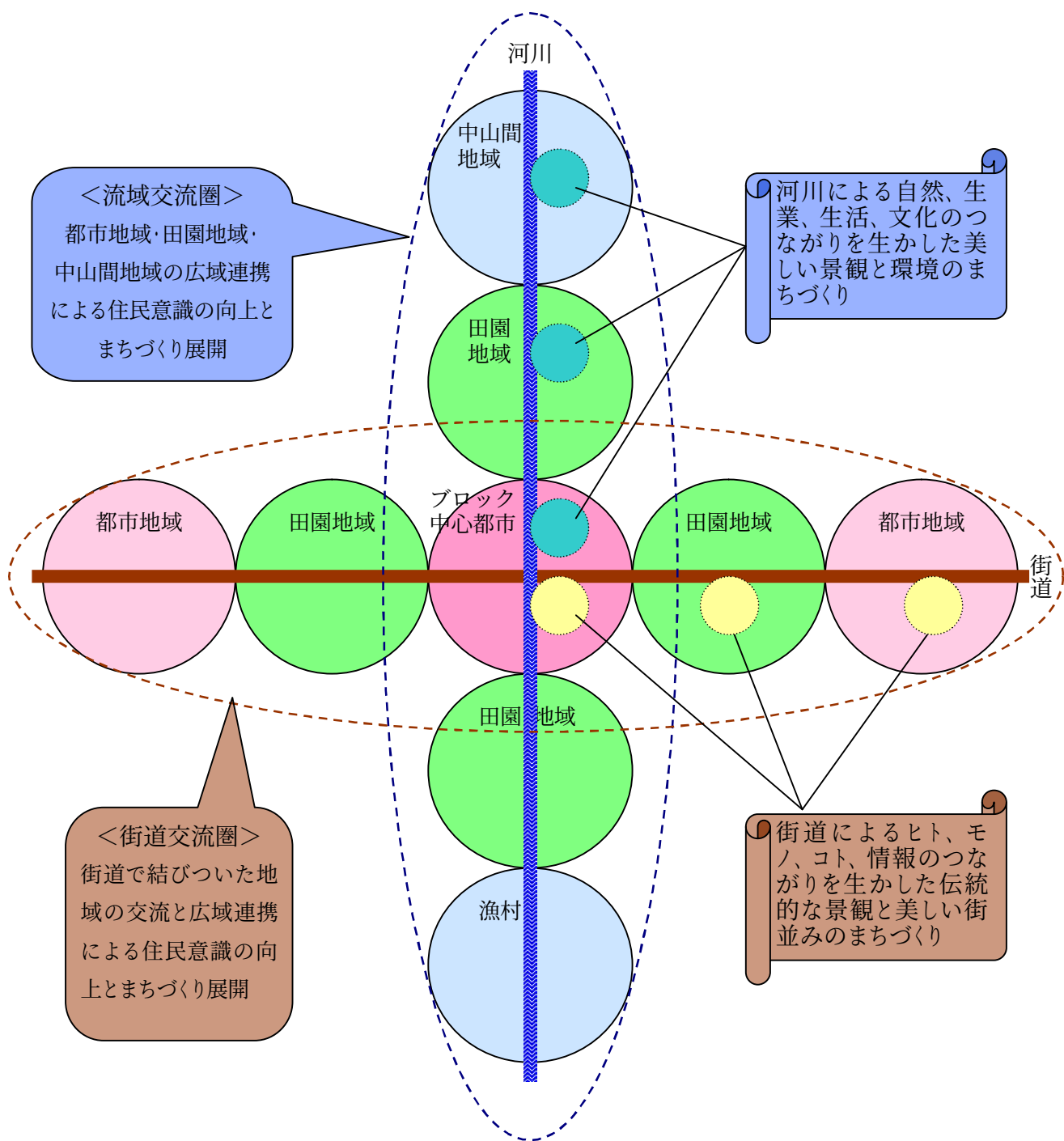


図 5.17 「広域土地利用再生と美しいまちづくり」の展開イメージ