



## 参加・協働の地域づくり 住民自治システムをめぐる方法と課題

高崎経済大学地域政策学部地域づくり学科助教授  
櫻井 常矢 氏

高崎経済大学の櫻井と申します。私共の大学は高崎市が設置した公立大学です。地域政策学部は今年で 11 年目を迎えますが、日本で初めて地域政策・地域づくりを本格的に議論する大学としてスタートしました。公立大学ではありますが、地元の高崎、群馬からの学生は 2 割程度で、北海道から沖縄まで 47 都道府県から受験生が来ています。中でも、東北と北海道が一番多く、ご当地福島からも多くの学生が来ております。地方自治の転換期という時代状況の中で、そのニーズに応えられるような内容で教育研究を進めています。そういう仕事柄、全国をまわらせていただいておりますが、その中で今、感じていることを今日はお話しさせていただきます。

今日のタイトルにある協働は、行政と市民との協働ということに限らせていただきます。協働や地域づくりは、各自治体レベルではもちろんのこと、国家的な課題としてもクローズアップされています。小泉内閣にも地域再生本部があり、地域の再生や地域づくりが課題になっています。ただ、それは一体なぜなのか。まずは基本的な視点に立ち戻って、なぜ今そうした議論が行われているのかということを整理したいと思います。

まず昨今の協働論や地域づくり論の高まりの背景には、日本社会全体が非常に危機的な状況にあることを理解していただきたいのです。決して、日本が文化的にも経済的にも豊かになって、国民の暮らしに余裕が出てきたから「地域のことも考えましょう」ということではありません。それは、まったく逆です。

先ごろ、秋田県藤里町の事件と村上ファンドの逮捕劇が同じ日に起こりましたが、あの日は現在の日本を象徴する 1 日だったと思います。勝ち組、負け組と言われるような社会構造の中で、様々なひずみが生まれてきていることが露呈した出来事でした。片や 1 億円を超える年収の勝ち組と、片や生活保護を受けて、かつ女性一人で子どもを育てている家族。起こした犯罪は許されるものではありませんが、それを単に一人の男性、一人の女性の問題として片付けてしまったのでは、問題の本質が見えていないことになる。日本社会が、格差社会という方向に向かいながら、さまざまなひずみをこれから露わにしていくことをあらためて感じる出来事でした。

そうした問題も含めて、現在はさまざまな危機が山積しているのだらうと思います。挙げればきりがありませんが、ひとつは少子高齢化です。平均出生率は 1.25 ということで、

政府の見通しを上回る速さで少子化が進んでおり、人口減社会が現実のものとなっ  
ています。人口減少時代になれば、当然人の数が減りますから、物を買う量も減  
ります。生産量も減ります。賃金も下がります。あらゆるものが縮小していかに  
ざるを得ません。慎ましく生きる社会が、これからやってくるのだと思いま  
す。子どもや孫たちの世代に親世代が「今と同じような暮らしをなささい」とい  
うのは、あまりにも無責任な話です。今いる私たちが、どういう地域を次の世  
代に残していくのか。それが非常に重要な問題になります。

次に、自然災害を挙げています。新潟中越地震はもちろん、この冬は日本海側  
がたいへんな豪雪に見舞われました。人の命に多い少ないは関係ないかもしれま  
せんが、雪下ろしなどの事故で、新潟中越地震の倍の方が亡くなっています。少  
し荒っぽい言い方をすると、雪ごときで、命を失わなければならないような  
状態が、農山村地域に広がっています。雪による被害は、一人暮らし高齢者世  
帯、高齢者夫婦の家庭を中心に起こっています。

それから、子育てをめぐるさまざまな困難もあります。それに、経済の不況とい  
う問題もあります。不況はすでに過去のものとして捉えられがちで、最近は大  
バブルの再来とも言われています。確かに、今年の学生の就職状況は上向き  
で、景気が良くなっているのだと思います。でも、東京の景気は上向きだとい  
ったほうが正確でしょう。地方にとって、不況は相も変わらず危機的な課題  
であると思います。敢えてもう 1 点を挙げさせていただければ、財政危機とい  
う問題も加わってくるかと思えます。

また、自殺や虐待などといった悲しい現実もあります。自殺する人の数は 3  
万人を超えています。自殺者に多いのは、50 代後半の男性のようです。親父の  
背中を見て付いて来いと言っているはずの世代が揺らいでいます。それから、  
高齢者や児童の虐待が後を絶ちません。他方で、大衆の面前で命を絶つ人も、  
虐待する人はいないわけで、こういった問題で難しいのは、家庭などの閉ざさ  
れた空間の中で起こっているということです。そういう問題も含めて、これか  
らは地域づくりをしていかなければならないわけです。それから、生活保護  
世帯、あるいは就学援助児童が非常に増えてきている。一人暮らし高齢者世  
帯も増えてきています。そうしたもろもろの問題を含めて、危機が山積してい  
ます。

レジュメには 印で「格差社会」と書いていますが、最近では「貧困社会」と  
まで言われ始めています。今までのようなピラミッド型の社会構造から大き  
く変容してきている。格差社会は確実に、固定化の方向に向かっているのでは  
ないでしょうか。教育という立場から世の中を見ていると、そのように感じ  
ます。

こういう状況の中で、最近では「地方分権」と言われています。危機が山積  
している中で、国がなんとかしてくれるのではなく、逆に「地方分権」と言  
っているわけです。要は「自分のことは自分でやりなさい」ということです。  
福島市のことは、福島市行政と福島市民が話し合っ、これから考えてい  
かなければなりません。

今回のテーマは「地域主権時代の東北を考える」ですが、本当に地域主権の  
時代が来たときに、果たして東北の各自治体は、それに耐え得る力を本  
当に持っているのでしょうか。私は人づくりが専門ですから、財政の問題  
よりは、地域力とか住民の力、行政職員の力と

いった問題において、果たして乗り越えていけるのだろうか、と勝手に思います。「分権」という言葉は非常にきれいにも聞こえてきますが、分権社会が我々に突き付けている課題は、とても重たいのではないかと思います。

東北6県の中でもかなりの自治体を回っていますが、こういう状態が続いてくると、確実に自治体間の格差が広がってきているということを感じます。お金持ちの町、人口が多い少ない。そういう数で換算できるものだけではなくて、例えば、お年寄りがすごく元気なところと、そうした元気な姿が見えないところ。それに、昔からの祭りがずっと守られているところと、そんなものは合併してなくなってしまった、というところもあるでしょう。合併が終わってまだ1、2年ですが、そういう問題が起こり始めています。文化や村の祭りなどが本当に減ってきている。各地を歩いていると、そうしたことを如実に感じます。

そういう中で今、「協働」ということが言われています。レジュメに「財政問題を理由にした協働？」と書いていますが、行政職員の方には、まず、「自治体の財政が厳しくなってきたから協働だ」という考えは捨てていただきたい。そうではなくて、「行政では解決できないような地域の課題が山積してきているから協働なのだ」という理解が必要です。今、危機的な状況を色々申し上げましたが、お金がないから協働だと言った途端、「役場は金がないから私たちに押し付けている」というように住民の反発を招きます。そもそもの協働の出発点を誤ってはいけません。協働を誘引する根拠は財政問題が第一義的なものではないということがご了解いただきたいポイントです。

なぜ、今、協働なのか、という問題の2つ目は、市町村合併の問題です。合併というのは、言うまでもなく公務員を削減しながらどうやって行政サービスの合理化・効率化を図っていくか、という戦略の中に位置づけられます。果たして皆さんの自治体の住民の方々が、そのことをどれくらい了解されているのか。「合併したら良くなるんでしょう？」住民説明会に行くと、そんな質問をされる方々を何度か見かけました。この辺りの問題を、住民の皆さんとしっかり共有しているどうか。非常に大きな課題だと思います。

どういう曲線を描くか分かりませんが、地域や市民のニーズは確実に高まってきています。うまくいっている自治体でも、例えば、教育をめぐる親の関心の高まりも見せています。行政はそれに応えよう、応えようとするのですが、だんだんと応えられなくなりつつある。そういう状況が、合併をめぐる現れてくるわけです。それに少しでも応えたいから合併するのでしょうか、いずれにしてもここに埋められないものが広がっていくと思います。今の改革の流れで行けば、「だから民営化なんだ」という話になるのでしょうか。しかしそれは民間あつての話です。

特に農村・中山間地域を抱え、しかも地域のくらしの問題にからむ部分でいけば、民営化でいわれている「民」というのは、住民の「民」です。レジュメに書いてある「民間活力の導入」ですが、私どもが言っている地域づくりの上での「民」は、地域力をどう醸成していくのかということ、地方では真剣に考えなければならない。つまり、地方には二重の課題があるということになります。協働の仕組みづくりを進めると同時に、協働のパ

ートナーも合わせて育てていかなければならない。二重の課題があるということです。

その意味では、端的に言えば地域を元気にしていくことが、協働の時代における地域政策の課題です。NPO や企業がたくさんあって、競争入札にどんどん参入してくるような状況であれば問題ないのですが、東北地方の場合はそう簡単ではないように思います。

レジュメの最後のところに「狭域自治」とありますが、これは、合併前後によく言われている話です。地域の課題、文化、歴史、あるいは自治会費ひとつとっても大きく異なるものが渾然一体とするのが、今回の平成の大合併です。つまり、今までどおりの行政主導のまちづくりを進めるとすれば、地域の課題は複雑化していますから、行政がやらなければならないことは増えることとなります。でも、職員を減らすために合併したんですよね。矛盾するわけです。ですから、地域の問題はなるべく地域住民自らが考え、行動し、解決していくような枠組みを作っていかなければならない。住民の暮らしが安定的で持続可能なものにしていくためには、そういう枠組みを作らなければなりません。「狭域自治」は、まさに自治体が大きくなればなるほど、狭い単位での地域づくりというものが必要になってくることを意味しています。

そこに「住民自治組織」と書いていますが、新たな仕組みとしてこれをどう作っていくのが重要です。そして、行政の協働の相手として住民自治組織を位置づけていくことができないかというのが、今、中山間地、農村を抱える多くの自治体の関心事となっています。そのあたりを含め、切実な意味を持って協働や地域づくりが非常に大きな課題になってきているのだということです。

繰り返しになりますが、特に東北地方の自治体の政策目標は、そういう住民自治の組織を促進したり、地域力を醸成したり、地域を元気にしていくことです。しかし、高齢化は進む、過疎は進む、そういう中で具体的な方法を考えなければなりません。そのあたりの課題・意識を皆さんと共有したいと思います。

次に、各地の動きということで、各自治体ではどんな取り組みを進めているのか、という点についてお話ししたいと思います。

一つ目の新潟県の事例は、住民主体の地域づくりです。行政が関与するというよりは、住民が主体的に取り組みを進めていった事例。二つ目の岩手県の事例は、行政の手法として行われた例です。

一つ目は新潟県上越市安塚区の話です。合併前は安塚町で、雪だるまのまちづくりで有名だったところ。まちの特産品を東京などに送るときに、本物の雪だるまを入れて送ったことで評判になりました。あるいは、冬の雪をストックして、役場などで夏に冷房として使う、雪冷房システムを開発したことで知られます。この町も合併せざるを得なくなりました。

合併した上越市は 14 市町村による典型的な大規模合併で 21 万都市になりました。その中にある安塚町は、人口が約 3,600 人。さらにその町の中に細野という行政区があります。

細野は、23世帯80人程度の集落です。今から27年前の1979年、当時40歳ぐらいの人たちが集まって話し合いを持ちました。それが、この地域の地域づくりの始まりです。彼らの関心事は高齢化と過疎で、何か取り組みを始めなければならないということで話し合いを始めました。まっさきに始めたのが、地域づくりに関する視察研修でした。

ここの視察研修には、夫婦同伴というルールがあります。男だけが地域づくりを知っていても駄目だというわけです。このルールは今も続いています。その勉強会を重ねながら、10年たった1989年に、いよいよ何かやらなければならないということで、「みどりのほその春の祭典」というイベントを開きました。

とはいえ、イベントを開催しても、農山村地域ですからやれることには限界があります。それで、新潟は笹だんごが有名ですから、女性たちが中心に笹だんごづくりをしました。男性は山菜採りをして、都会から来た人に山菜料理を振舞いました。これが非常に好評で、同じ新潟県内の人たちからも、「こんなおいしい笹だんごは食べたことがない」と言われるほどでした。地域の外の人々に褒められることで、自分たちの地域を見直すきっかけを与えられたわけです。今度は面白くなって、みんなで協力しながら笹だんごづくりをもう少し進めようということになりました。それで、安塚町の真ん中にある物産館で販売を始めました。今も物産館で笹だんごは売られていますが、午前中に行かないと買えないような人気です。

そして、1994年に、笹だんごづくりを本格的にやろうということになり、「かあちゃんの家」という工場を造りました。さらに、大工さんを経験した人が何人かいたこともあり、木工芸品を作る「工房ほその」という工場も造りました。それも売れたんですね。そこで次に、民宿を建てました。1996年のことです。それが今、民宿と笹だんごと木工品の工場で、数千万円の事業収入を上げるようになっていきます。全住民80人の中で、地域のために動ける人は15人ぐらいしかいません。

この人たちが、3施設を切り盛りするわけです。当然、その人たちは働いていますから、事業収入の中から時給700円ぐらいの賃金を取ります。それでも、お金は余ってしまう。そこで、事業収入の中から賃金や材料費を払い、余った部分は、地域の暮らしに還元しようと地域の人たちは考えました。例えば、高齢者の交流サロンを開く。そこで活躍するヘルパーの雇用をすることにしました。

また、視察研修は遠くまで行くため費用が掛かります。そこで、そのかなりの部分を負担することにしました。ただ、全額負担はしません。なぜかというと、自己負担分がなくなるとやる気がなくなるからと言うのです。自分で払うと、一生懸命勉強したくなる。だから自己負担分は失くさない。これも知恵ですね。こうして、交流サロンや視察研修など、地域の教育や福祉に還元していくようになりました。

利益分を地域貢献型の事業に使うわけですから、法人でいえば非営利ということになり、今で言うところのNPOになります。現在は、NPO法人自然王国ほその村という名前で、独立した集落経営を行っています。細野集落の地域づくりのポイントを2点ほど申し上げ

ます。

第一は、新しい支え合いの仕組みであるということです。3施設の運営には16人の地域で動ける人が携わり、しかしその人たちだけで利益を分配せず、全住民に利益を還元していく。もう少し分かりやすく言えば、動ける者が活動して、動けない人たちの福祉に充てていく。私にはこのNPOの活動はそうした支え合いの仕組みに見えるわけです。先ほどの交流サロンは、さらに隣の集落の人たちにまで枠組みを広げて還元するという動きになっています。NPOは、いわば地域のエンジンのようなものです。エンジンの回転数を上げれば上げるほど地域の暮らしが豊かになる。そういう支え合いの仕組みとして見るができます。

もうひとつは、細野の人づくりにあります。この集落の地域づくりの魅力は、一人ひとりの住民の力と地域とをきちんと結び付けている点です。一人ひとりが持っている個性や特性を、活かしてあげるわけですね。例えば、笹だんごづくりは新潟なら当たり前で、山菜採りだって同じです。つい「私だってできる」と言ってしまいたくなります。でも、この地域の人には、そのようには捉えない。「笹だんごづくりがしたい」と聞けば、それを地域づくりに何とかして活かすことを考えます。その丹念さは実に見事です。どうやって地域の共同性を再生させるか。住民一人ひとりを活かしていけるか。そういう丹念な人づくりへの取り組みが、細野の大きな原動力になっているという気がします。

次は、岩手県岩手町の例です。人口は15,000人。83の自治振興会（集落）が点在する、かなり大きな面積の自治体です。4年ぐらい前から、ここにも関わらせていただいております。岩手町（行政）の事業のひとつ「すこやかふれあい塾」をご紹介します。これは、どの自治体でもやっていそうな、親子での食育の事業です。もともとは保健福祉課が中心になって保健師さんによる食育の事業が行われていました。しかし、お母さん方に食についてのレクチャーをしたくても、子どもが時間を我慢できないなどの理由で課題が多かった。ところが公民館でも同じような事業をやっていました。そちらでは、子どもと一緒に畑を耕して収穫し皆で食します。しかし、専門的な話はできない。「それじゃあ一緒にやったらいいんじゃないの」と職員の間で議論になり、部局間連携での食育の事業を始めました。ただし、公民館と保健福祉課とが連携しただけじゃなくて、農業指導員、栄養士、保健師、公民館職員など、いつも地域と向き合っている専門職が連携して事業を企画しました。農業関係の専門家もいますから、土づくりから始まったわけですね。かなりいい野菜ができたと聞いています。

最初に、年間を通して半年ぐらいのプログラムを作ります。芋や豆やジャガイモを植え、水をかけたり肥料をやったりして管理し、空いた時間を利用してお母さんたちは食育のレクチャーを受ける。子どもたちは、公民館職員と一緒に地域を歩いたり、ゲームをしたりして楽しむ。そういう事業を始めたら、応募者数も増え盛んになってきました。どこにもあるような事業ではあるんですが、非常に魅力的なわけです。

その魅力の理由は、部局間連携に基づく職員と住民との関係の作り方にあります。この

事業を推進する会議を「連携の心をつなぐ企画推進会議」と称しています。これは、関係する行政部局の職員のほか、学校の校長・教頭先生、畑を提供してくれたりする地域の協力者などがテーブルを囲んで事業を推進していきます。さらに興味深い点は、私も「連携の心をつなぐ企画推進会議」の中身にあります。どんなことが行われているかと言うと、毎回の事業の参加者からアンケートを取るのですが、それを一つひとつ声に出して読み上げます。そして、読み上げて終わりではなく、「こういう意見があったけど、次回どうする」など事業を見直すわけです。ここがポイントです。事業内容は年間プログラムとして、一応提示はするけれど、そのときどきのニーズや住民の声に応じて事業を見直していくわけです。前回来て意見を言った親子にしてみれば、これは面白いですね。言ったことが形になっているわけですから。そうすることで、だんだん参加意識も高まってきます。こういう取り組みは、協働の重要なポイントになります。

しかし、さっきの部局間連携のように専門職が連携するといっても、なかなかうまくいかないこともあります。

協働とは言っても、現実の行政と地域との関係は 1 本の筋だけで結ばれているわけではありません。縦割り行政に従って、いろいろなお金が地域に流れています。あいさつ運動に花いっぱい運動、公衆衛生活動に交通安全運動等々、挙げていけばキリがありません。それらは全部、縦割り行政で流れています。そして、住民側は「次は何をすればいいのですか」「お金をいくらくれるのか」「お金がないんであれば活動はできない」など、いつも行政の方ばかり向いているわけです。住民自治を本当に進めていくためには、行政と地域それぞれがまず横につながらなければならないのです。私は人づくりが専門ですから、こういう姿を見ていると、縦割りというのは行政だけではなくて、実は地域も縦割りされてしまっている。もっといえば、市民力や地域力は細分化されているように見えてきます。これを横につなぐだけで、かなり力を発揮できるようになります。岩手町の場合は、職員自らがまずつながっていると捉えることができます。さらに問題は、行政と地域間に補助金等の太いパイプがあったとしても、合併のために減ってしまったり、なくなってしまうことです。2年後、3年後に見直しますという約束で合併していますから、近いうちに補助金等をめぐる混乱が各地の行政、地域双方で起こることが予想されます。岩手町の例で言いたいのは、専門職間の連携。それから、会議の中で住民の声に基づいて事業を見直していく。そのあたりが、非常に大事な部分です。

さて、いくつかの事例を見てきましたが、最後に 2 つほど指摘をして終わりたいと思います。まず、これからの地域づくりに向けてという点についてです。

協働への道筋というか、どういうプロセスの中で協働に進んでいけばいいのか。ここでちょっと考えなければならないのは、非常に教科書的な話で恐縮ですが、平成の地方分権というのはどういうことなのかということです。それを住民の皆さんにも分かりやすく伝えなければならないと思います。

分権というのはよく言われるように、中央の霞ヶ関から地方自治体へ権限が委譲されて

いくことです。しかし、地方分権とは特に新しい言葉ではなく、今までも言われてきましたが進まなかっただけです。では、これからの地方分権と今までの地方分権で何が違うのかを考えたときに、この後がちょっと違うかなと思います。つまり、市行政からどのぐらい地域に権限を委ねていけるか。あるいは、地域から各々の住民や各種団体にどのぐらいの権限を与えていけるか。このあたりが、平成の地方分権論の中では重要です。

「権限を与える」というのは、もう少し分かりやすく言うと「参加」と言い換えることができるでしょう。つまり、各種団体や住民が抱えている課題や求めていることを声として伝えていく。あるいは、細野集落の住民のように個人の特性や思いを実現できるような形を、どうやって作っていけるか議論する。これを参加というのだらうと思います。

もうひとつ、細野集落のような先進地に特徴的なのは、「地域にできることは何か」ということをまず考えるわけです。笹だんごづくりと山菜採りは、だれでもできるとしてしまいがちです。でも、住民ができることといえばそういうことですね。それで、できないことは行政にお願いするという考え方です。地域住民の力に応じた柔軟な支援という、現在の行政に求められている手法を、旧安塚町はずっと継続して行ってきました。そうして地域を育ててきました。

いずれにしても、市という基礎自治体の枠組みの中でいくと、住民側からの動きをどのくらいつくっていけるかが、今言われている分権論の中では重要なのだらうと思います。都市内分権とか自治体内分権と言われる枠組みが求められる意味は、こういうところにあるのだと思います。

問題は、こういう枠組みを行政としてどうやってつくっていくかということです。理屈では分かるかもしれませんが、やっていくのは難しい。時間も限られているのでひとつだけ挙げるとすれば、「その状況を作り出す」ということが大切です。

「地域にできることは何か」ということを住民自身に考えてもらえるような状況をつくるということです。自らが情報を整理し、地域づくりを推進していくためにどういうテーマに取り組むべきか住民の皆さんに考えてもらう。例えばそういう話を行政の皆さんとやり取りすると、こう指摘されます。「先生の話は分かるけど、子育てだとか、防犯だとか、何かテーマを与えてあげたほうが住民はやりやすいのではないのでしょうか」と。

でも、そのやり方によって自立した住民活動を作り出せずにいたのではないか。「行政から言われたから防犯活動をやる」など。住民が自らの力で考え行動することを待てないんですね。考える状況を作ることができない。なるべく住民に負担をかけない、苦勞させない。行政は今まで、それをサービスだと思ってきました。

住民の皆さんに考えてもらうとか、ちょっと時間をかけるとか、「待つ」ということが本当にできない。「自分たちの地域の魅力は何だろう」とか、「私たちに何ができるだろう」とかを考えるところから自治や地域づくりが始まるわけです。自分で考えたものだったら、あとで変えてもいいんです。でも行政が決めたものは変えることができないんです。画一的にどの地域にもやってもらわなければならないのですから。自分で考えることで前進する



部分もあるわけです。そのあたりが、非常に大事なポイントなのではないかと思います。

それからもう1点。「新たな公共サービス・事業の創造を通したお互いの位置と役割の発見」ということがあります。「結局、協働って何ですか」とよく聞かれることがあります。それを一言で言うのは難しいんですが、私は「行政と住民が、お互いの役割と仕事を発見していくプロセスだ」と言うようにしています。

例えば、こういう議論があります。分権型の議論になると、国や県の役割、市の役割、地域の役割、個人の役割というように行政事業を分担した表が出回っています。あの整理通りでうまくいったところはほとんどないと思います。現在、行政が持っている事業をそのまま振り分けるようなやり方ではとても協働は進まない。岩手町の例を挙げましたが、そもそも住民は何を求めているのか、地域の課題は何であるのかということをはっきりと明らかにした上で、どういう事業をやらなければならないのか、住民は何ができるのか、行政や職員には何ができるのか、新しい公共サービスや事業を創造するなかで発見していく。そういうプロセスを経なければ協働は実現していかないということです。現有の行政の事業にはほとんど変更を求めないで、住民にばかり自立や変化を求めることが多々見られます。

もちろん、行政としてどうしてもやらなければならないものはあります。しかし、見直せる部分もかなりあるはずで、住民との話し合いの中で、地域が求めている公共的な事業とサービスを考えていく。そのプロセスを通して住民の役割や行政の役割を見出していく。岩手町はそこが丹念なんです。最初から決まっていらないんです。いちいち住民の声を拾って、「ここは地域の協力者をお願いしよう」「ここは行政にできる」など創り上げるわけです。こうした積み上げ方が、とても大事なのではないかという気がします。

先日も東北開発研究センターの研究の一環で、イギリスの地域づくりの調査に行きました。日本と異なるヨーロッパの地域づくりの特徴は、地域の課題を明らかにすることです。ヨーロッパは徹底的に地域課題を明らかにします。その上で事業を考えます。日本とは、地域づくりの出発点が基本的に違うわけです。当然、協働も育めない。このあたりは是非皆さんに考えて欲しい点です。

最後に、「地域の自立を支援・促進する仕組み」について、どういうものが必要かを提示して終わりにしたいと思います。これからの日本の地域づくりには、中間支援組織のようなものが必要になってくると思います。先程の細野集落の魅力は、地域リーダーが持っているアンテナの高さにあります。とにかくよく勉強しています。情報、人材、資金など、地域づくりに必要な資源に対するアンテナが高い。徹底したつなぎ役なわけですね。中間支援とは、施設を指すだけではなくて人材を指すこともあるわけです。

1点、行政の皆さんに申し上げれば、住民自治やこれからの地域づくりを考えていく上で、活動拠点、拠点施設は最重要課題です。とりわけ、公民館とかどこの町に行ってもありそうな地域拠点施設とそこに置かれる人材。これは最も重要なことだと思います。行政は効率化のために、まず最初にここから人を削っていきます。削る順番が違ふんです。この辺の条件整備は、むしろ今必要な時に来ています。

ヨーロッパには中間支援組織が多く存在します。農村も同様です。日本では近年、NPO支援センターを中間支援組織という場合が多いですが、ここで言う中間支援はNPO支援や市民活動支援だけではありません。特に東北地方では、住民活動支援、住民自治の支援というものを含めた地域支援型の中間支援組織を整備していかないといけないし、各地ではそういう目的を持った市民活動支援センターがすでに胎動し始めています。

最後のところに「地縁組織間の事業連携」と書いてありますが、これからは過疎が進みますから、単体の行政区や自治会だけではお祭りや運動会がやれないという問題が出てきます。そういう場合に行政区間で連携する。これはなかなか難しいんです。旧村単位なんかであると、なかなかつながってくれない現実があると思います。そこをつなぎ合わせて、住民主体の運動会や文化祭を継続してもらえるような仕組みをつくるとか、中間支援にはいろいろな考え方や発想があると思います。

最後に「合理化・効率化の流れと地域づくり」についてです。企業はもちろん行政でも今は、とにかく合理化・効率化が最優先課題です。合理化・効率化の時代には、手間のかかるものとか時間のかかるもの、ときに無駄かなと思えるようなものが、全部切り捨てられていきます。ですが、地域づくりにはそれらがいずれも必要なんです。人づくりには手間がかかります。住民自治には時間がかかります。ときに無駄かなと思えるようなイベントをやってみないといけない。しかし行政はそれをもう許さない。それぐらい切羽詰まっている。合理化・効率化の流れと地域づくりは一致しないんです。このジレンマです。しかし、国からは指定管理者制度など矢継ぎ早に改革の波がやってくる。公共施設運営を行政から手放すために、最近は官製NPOがかなり増えてきているとも言われます。

つまり、それぐらい分権改革というのはスピードが速い。だけど、協働関係を醸成したり地域づくりを進めていくには、住民の皆さん、行政職員の皆さんの能力に見合ったスピードが必要です。地域力や協働関係の醸成とは、各自治体固有のスピードと考え方のもとで進めていかなければなりません。まさに、地域とどう向き合うかということが問われているわけです。

その意味では、保健師や公民館職員など常日頃から地域に関わっている人たちは、行政にとって非常に重要な人材です。本庁にいたって地域の力なんて分かりません。今、地域と向き合う丹念さがとても重要になってきているのではないかと。分権改革のスピードは本当に速い。速いけれども、ちょっと立ち止まって、自治体固有の地域づくりの速さなり、知恵を出さなければならぬところにきているのではないかと思います。

限られた時間なので雑駁な話になりましたが、これで私の話を終わらせていただきたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

## 質疑応答

質問者 地域の中間支援について、具体的にどういうものに注目されているのかお聞かせください。

櫻井 例えば、各地で住民ワークショップをやるといっても、行政職員が出て行かなければ行えない状況です。でも行政が出て行くとうまくいかないことが多い。どうしても住民の参加が承り型もしくは陳情型になってしまう。ワークショップひとつとっても、民間のコーディネーターがいなくなかなか自立に向かないという面があります。行政と住民とが直接向き合う関係から、中間に民間組織を置いてみる。民と民が向き合う関係を行政として作ることが求められるということです。もちろん、市民活動支援に近いですが、人材や情報、資金をつなぐそういう役割も見出せません。

私が中間支援を意識するのは、やはり過疎という現実をみるときです。先日あるところで「世帯数が5戸という集落で、どうやって自立したらいいのですか」という質問がありました。その場合自立は無理ですね。今までの行政施策でいけば、集団移転を待つしかないところだと思います。しかし、地域を愛する住民の思いを限りなく実現する方法はないか。例えば、お金は自分で負担するけど事業や労力は外部の人に提供してもらおう。そういうことも考えていかなければならないのではないかと思います。農協などについてもこういう道があり得ると思っています。我々の研究会の中でもそういう議論を行っています。

質問者 笹だんごの話をとっても興味深く伺いましたが、80人のうち実際に動けるのは16人ということでした。地域で事業活動を行うとき、地域に暮らす全員の方の合意があってもできればいいのですが、全員が賛成してくれるということはなかなか難しいと思います。そうした場合、例えば16名の方々だけでその地域の名前を名乗って活動していくのか、あるいは80名の方の説得を待ってから地域の名称でやっていくのか。全員のコンセンサスを得る、得られないという問題が残っているのではないかと思います。その点についてどのようにお考えなのか伺いたしたいと思います。

櫻井 難しい問題ですね。先程の話は80人だからできたという面があるかと思います。

ただ、先ほど支え合いの仕組みと言ったのは、動ける人たちが動いていく、そういう動きというのは各地どこでもあると思います。ボランティア団体とか市民活動団体とか。だけどそれは私たちがそういう活動をしたいからと突っ走る部分もあるわけですね。もっと言えば、自治会という枠組みが嫌だから、ここじゃ自由にものが言えないからNPOを立ち上げましたという人もいます。この両者はむしろ乖離しているわけですね。

今までの行政の仕組みも、市民活動支援課と町内会担当とかコミュニティ担当とかに分かれ、行政部局も分離していました。むしろ、こうした志の縁で結ばれるような16人と、

地縁型で結ばれる 80 人を結び付けていくような仕組みを考えていかないと、それぞれがただ縮小していただくだけです。

NPO 自体も行政からの補助金や事業委託も頭打ちになっている状況下では、新たな生き残りのための事業展開が求められています。そうすると、一つの道は、地域コミュニティを射程に含んだ事業をやっていかないとならない。16 と 80 を結びつけていくような方向性を考えなければならないという意味で申し上げたわけです。

日本のコミュニティは、そのあたりの合意形成が非常に苦手です。どうしても排除の論理が地域コミュニティの中に働くことがある。こうした共同性の硬さを柔らかくしながら、外部の人間、NPO を受け入れられるような地域の人間関係にしないと、ただひたすら縮小していただくではないか。そのあたりが気になっています。

質問者 先ほどの笹だんごと木工、民宿の事業はうまくいった例だと思いますが、実際に収益事業となった場合にはリスクもあると思います。例えばそれで破綻した場合、どこがどう責任を持つのかという部分も問題視されると思います。その辺についてはいかがでしょう。

櫻井 それはあると思いますね。これはうまくいっている話です。行政としてもそこは見極めた上、固い約束の中で事業化に結びつけたという部分もありますから。採算が取れないケースも出てくると思います。そういう実例も結構ありますよね。逆に、行政がてこ入れしないとうまくいかない、つまり、逆に手間が掛かってしまったと、そういうところもあるかと思います。

過疎と高齢化はどんどん進んでいますから、生き残る道として採算の取れるような事業を維持していくためには、外部からここに人が移り住んでこない限り伸びていけないという部分があるわけです。そして、現地の人もそれを感じ取っているわけです。確かに、徐々に移り住んでくる人はいるんだけど、それは微々たるものです。

それを含めて考えれば、今日の事例には決して明るい未来があるのではなく、厳しい現実もあるということは考えざるを得ない。どこか外部の資源が入ってきて NPO の運営を担っていくとか、そういうことも考えていかなければならないという気もします。

さっきの支え合いの仕組みであるとか、住民一人ひとりを活かしていくとか、そういう地域づくりの基本的な部分では、私自身はとても参考になるということでご了解いただきたいと思います。課題はご指摘の通り大きいですね。

質問者 私も経済学を 40 年以上やっていたので、冒頭で櫻井先生がおっしゃっていたように、なんでこうなってしまったのかと愕然としている昨今です。

さて、地域主権という言葉ですが、25 年ぐらい前でしょうか、長洲一二さんが知事になった頃、地方の時代と言われて日本をリニューアルするようなものが出てくるのではない

かと思われたのですが、それはあくまでも言葉だけで幻想に終わってしまいました。今は地域主権とか地域分権とかが出てきて、確かに言葉はいいと思うのですが、もしかしたらそれは、霞ヶ関が自信を喪失してしまって、責任を回避するために地域に投げてしまったのではないのでしょうか。地方分権となれば権限も委譲しなければならないから、三位一体とか地方交付税をどうするかという問題が起きていると思います。

私は、本当の意味で日本を再生するには地域でやっていくしかないと思っています。そうすると、最終的にはマンパワーの問題になると思います。霞ヶ関に友人は多いのですが、大した人材はいません。では地方にそれだけの人材はいるのかとなったときに、行政や地域の NPO などの分野で新しい世代がいる。それに、団塊の世代を地域で生かしていけば、面白い日本になるのではないかと少し期待もしています。

私の結論は、霞ヶ関でいろんなことを決める時代は終わった。ミクロの分野で、地域でやっていくしかない。最後にお聞きしたいのは、いろんな地域を回っていて、そういう萌芽というか、可能性はあるのでしょうか。日頃の体験を踏まえて、本音を聞かせていただければありがたいです。

櫻井 くり返しですが、私はやはり「ひとづくり」という視点からの丹念な作業を日本社会がしばらく見過ごしてきたことに原因を求めます。例えば、先ほど団塊の世代を生かしてやっていくとおっしゃっていましたが、これもそう簡単な話ではありません。私は教育の視点から地域づくりを見ていますが、これ自体容易にはいかないと思います。

例えば、公民館で団塊世代を地域づくりに生かしたいと思ってセミナーをしても、まず集まりません。公民館というのは地域に根ざした施設です。団塊の世代は公民館の背後にある地域に出られなくて困っているわけです。都市部でも同じです。先日、さいたま市で団塊の世代 NPO が自治会のホームページを立ち上げることに成功しましたが、これには大変な手間と労力がかかりました。

ただ、実際に住民の皆さんに民主的な議論の枠組みの中で議論をしてもらうと、かなりの情報と知恵がでてきます。地域にはそういう潜在能力があると思います。そこは信じて、私も仕事をさせていただいています。今まで、それを発掘しない、発揮させずにいたというのが現実です。「地方の時代」も含めて、今までそこを掘り起こしてこなかったのではないか。ややもするとその時代は、市民をあまりにも成熟したものと捉えすぎたのではないか。

日本にはまだ、コミュニティという単位が残っています。人間関係が希薄化したとはいえ、そういう枠組みは残っています。岩手町には 83 の自治振興会があると言いましたが、そこにはきちんと集落が存在して共同性があるわけです。やはりかなり盛り上がる雰囲気があって、掘り起こし方の問題なのではないかなと思います。ここで、今日お集まりの皆さんが「可能性がない」と諦めてしまったら、今日の講演会のタイトル自体意味をなさなくなってしまう。私は可能性があると思っています。頑張っていきましょう。