

パネルディスカッション

地域コミュニティの支援戦略



パネリスト

せんだい・みやぎNPOセンター代表理事

加藤 哲夫 氏

高崎経済大学地域政策学部准教授

櫻井 常矢 氏

宮城大学事業構想学部助教

鈴木 孝男 氏

コーディネーター

宮城大学副学長

山田 晴義 氏

山田 本日のシンポジウムのテーマは「東北におけるコミュニティ自立方策の提言」です。先ほどご報告がありましたように、3年間にわたってこの問題に取り組んでまいりました。コミュニティの自立等に関する研究についてはこれまで毎年報告をしてきましたが、本日のパネルディスカッションでは、特に自立のための支援方針に焦点を置いて議論をしていきたいと考えております。

議論の進め方ですが、三つのセッションに分けて議論を進めていきたいと思っております。まず初めに自立支援に関する皆様の基本的なスタンスを簡単にお話いただき、それから支援システムの具体的な検討について事例を通して進めていきたいと思っております。最後に、そうしたものを実現するための協働・パートナーシップをどのように形づくっていったらいいかお話しさせていただきます。

三つ目のセッションでは、会場の皆さまからのご質問にも答えながら、協働の方向について考えを出し合ってまいりたいと思っております。

それでは最初に、この課題に対するスタンス等を5分程度でお話いただきたいと思っております。まず、鈴木さんからお願いいたします。

鈴木 皆さんこんにちは。鈴木でございます。コミュニティ自立研究会では、地域コミュニティの調査として主に全国の中山間地域を回ってきました。そうした調査の中から、コミュニティ自立に向けた課題がいくつか浮き彫りになってきていますので、はじめに課題出しということで若干説明させていただきたいと思っております。

中山間地域が抱えるコミュニティの課題

中山間地域のコミュニティでは、若い人たちの就労形態の変化という背景もあるかと思いますが、従来に比べて担い手不足等が深刻化し、自治力が低下しています。もちろん高齢化・少子化という問題もあります。そうしたことから、地域の課題が非常に深刻化しているという状況があり、今まで以上に個別化・多様化してきている課題にどう対応したらよいかという問題があるかと思います。

一方、行政側も似たような状況で、コミュニティの住民一人一人に対しての行政の関わり方という見方をした場合、かなり行政はスリム化している傾向にあるだろうと思います。それにもかかわらず、行政が対応をしなければならないニーズが拡大傾向にあります。

こうした背景の中で、いかに自分たちが住んでいる地域が生き残れるかという問題と、行政側にとってはいかに地域の消滅を食い止めることができるかということが、今の中山間地域に課せられている課題だと思います。

私からは、こうした問題の大きな原因として考えられることを、3点挙げたいと思います。

まず、地域側でも行政側でも、コミュニティ政策を考えていく上で、地域の情報や現状把握といった面がまだ不十分ではないでしょうか。地域の中には深刻な問題やまだ目に見えていない問題が埋もれていて、それらがなかなか地域側から声として表に出てきていない状況があります。

それに関連しますが、地域の課題に対する深刻さや危機感があまり形成されていないということもあります。行政への依存体質から自立へということがよくいわれますが、そもそもこういうことを議論するための情報がまだ机の上に乗っていない状態であるわけです。これでは、コミュニティ政策を検討しても机上の空論だけに終わり、コミュニティの自立に向けた現実的な議論はできないだろうと思います。

とはいえ、市町村合併が進んで、地域側に突然協働だ自立だということが押し付けられるわけですが、地域側にとってはまだまだ行政の要求に対応できる能力や素養や経験がないわけです。特に中山間地域の場合は、NPOや企業等の支援もなかなか受けられないという状況がありますから、どうしても行政側が何らかのお膳立てや支援をしていく必要があるのではないかと思います。

以上、私からの課題出しということで簡単に述べさせていただきました。

山田 ありがとうございます。続いて櫻井さんお願いします。

櫻井 皆さんこんにちは。高崎経済大学の櫻井と申します。よろしくをお願いします。

私どもの大学は、地域政策あるいは地域づくりを専門とする研究機関として日本で初めてスタートし、この間いろいろな取り組みを進めてまいりました。

私は職場は群馬にありますが、生まれは東北ですし、日頃は東北地方の市町村自治体の行政職員や住民の皆さん、あるいは県行政の皆さんと一緒に、今日課題になっているコミュニティの問題を実践的に考えさせていただいています。

最初の課題出しということですが、まずこの研究会での私の役割として、コミュニティ自立あるいは協働について、行政としてどのようにアプローチしていけばいいのかということを専門に、一連の著書の中でも述べさせていただいております。

また、先ほどの山田先生の提言の中にもありましたが、大学としてどういう役割を果たすのかということも、私にとっては大きな課題です。

近年は特に限界集落といったことが盛んにいわれるようになりました。私も自分の生まれ育ったところが過疎や限界集落に合致するような所ですので、自分の問題でもあります。大学の人間が机の上で持論を唱えているほど東北の農山村地域に余裕はないのではないかというのが正直な思いですし、この研究会に所属するわれわれ4人の一貫した問題意識であると思います。そうした意味で、今日は、この間理論的に詰めてきた部分、それから今後実践的にやっていきたい部分を、行政からの視点でお話ししたいと思います。

コミュニティの自立という今日のテーマは、コミュニティのためのものということも事実としてありますが、もう少しマクロな視点でいけば、コミュニティの自立はイコール基礎自治体の自立、誤解を恐れずに言えば、コミュニティの自立は地方自治体における行財政改革と大きな関係があると私自身捉えています。ただ、そのやり方にいろいろ問題があるだろうと、行政側のアプローチとしていろいろ課題があるだろうということを一貫した問題意識として持っています。

行政職員の皆さんの研修等で各地を回っておりますが、特に最近、夕張市の問題がクローズアップされてから、ちょっとまずい風潮が出てきたかなという感じがします。つまり、夕張のように、借金を返していくことこそが自治体の目標になってしまっているのではないかと。しかしそれは極端な話、借金は返せたけれども、同時にまさに若者が誰もいなくなってしまったり、中心商店街が空っぽになってしまったりするのであれば何の意味もないわけです。

「財政再建」と「地域に活力を与えていくこと」、この二つの難しい課題を同時並行で進めていかなければならないということが市町村にとっての課題であり、県としての役割もここから見えてくるだろうと思っています。そのような行政の役割について申し上げたいと思います。

最後に、今日資料として配付しました著書『地域コミュニティの支援戦略』をご覧ください。タイトルに「支援戦略」とありますが、行政の立場から見ると、この「支援」という言葉ほどなじまないものはないのではないかと思います。今までの行政というのは、サービスの提供主体あるいは実施主体、すなわち何でもやってあげる主体でした。しかしこれからは、それがやれなくなってくる。しかしそれは、行政として公共領域から後退するのではなくて、実施主体に代わって支援主体というか支援行政へと、すなわち住民や民間

団体の活動をサポートする側にまわっていくことを意味するのだらうと思います。

ただ、今まで側面的に支援をするなどということをやってきたことがなく、基本的には何でもサービスする主体としてやってきましたので、なかなかこの転換が図れずにいます。各自治体でコミュニティ担当職員制度などを置いている所が増えてきましたが、研究室に一番多い問い合わせは「何をやったらいいか分からない」「職員として住民にどのように関わればいいのか」ということです。そういう意味では、行政としての支援のあり方、具体的には財政的な支援、人的な支援、そうしたことをどのように取り組んでいくべきかについて、これからの時間でお話しできればと思います。どうぞよろしくをお願いします。

山田 ありがとうございます。それでは加藤さんお願いします。

加藤 皆さんこんにちは。せんだい・みやぎNPOセンターの加藤です。

せんだい・みやぎNPOセンターは今年で設立10周年になります。その歩みは、日本の中でNPOという言葉が皆さまの意識に上らせ、そして、言葉だけではなくて、市民活動や市民による社会的な行動が社会を形成する非常に重要なファクターなのだということを確立する10年であったと思います。

10年前、15年前を振り返れば、その変化は非常に大きかったのではないかと思います。支援というのは大変難しい仕事であります。その仕事を、市民活動、NPOの皆さんの中で、行政・企業とのパートナーシップを組んでやってきたのが私たちの10年です。

私は仕事で行政の職員研修を行ってきましたが、行政職員の方々には、コミュニティの活動は地域社会の中で自分たちのために行動するわけだから分かるけれども、ボランティアや市民活動は、なぜそんなお金にもならないこと、人のこと、余計なことを一生懸命やるのだらうかと疑問に思っている方が少なくないようです。

しかし、その二つは決して別々のことではなくて、自らを含む社会的な課題、地域の課題、問題や困ったことに市民が自発的に取り組んでいくのが市民活動であり、その組織をNPOというのだと説明して初めて理解してもらえらという状況がずっと続いています。一番のポイントは、市民が自ら問題を解決する力を持っているということを全く信じていないか、理解していない行政の方が実は多いということです。その逆に、行政に対する信頼が厚かったとも言えますが。

このディスカッションでも、それからこの研究会の成果である3冊の著書（『コミュニティ再生と地方自治体再編』2005、『コミュニティの自立と経営』2006、『地域コミュニティの支援戦略』2007）の中でも私が担当する分野は、市民側がそのような主体を形成していく力をどうやって育んだらいいのかという、住民の自治や民主主義の視点から考える部分が主となっています。

それと、旧来の行政・住民の上下関係ともいえるような関係を改善・解決していくためには、地域の住民と基礎自治体だけではなくて、第三的なもう一つ別の要因がそこに入

った方が新しい状態をつくることができるということです。実践的な知というか、そういうことを感じてきたと思っています。

民主主義とか住民自治という言葉は硬いですが、実際に地域の問題を解決しようと考えてさまざまな相談を受けて地域に出かけていったりすると、一番のポイントはやはり、市民参加と行政による単純な動員との区別がなかなかつかないことのように思います。

ごみ拾いを市役所が呼びかけて、それに参加をしているというだけでは、真の住民参加ではないわけです。市民参加・住民参加とは、自分たちがどうしたいかということの意思決定に人々が何らかの形で関与できるという仕組みであり、地域社会の小さな部分から積み重ねていって、その延長上に投票による政府の選択という形での自治体が成立するのだと思います。その土台がほとんど掘り崩されているような状態の中では、基本的な民主主義は働かないと思います。

意思決定に関与できることが「所属」と「愛着」の意識を生み出します。「所属」と「愛着」の意識があることが「プライド」を生み、それがコミュニティを形成するのだと思います。だから、単に人が集住しているだけでコミュニティがコミュニティ足り得るかというところ、そうではありません。愛着と誇りを持てるようなコミュニティを形成するための一番大事なポイントは参加だと思っています。

例えば最近、自治体の組織の中でも都市部では、女性住民の参加の比重を高めるように随分と変わってきていると思います。一方農村部等では、初めから女性がそういう意思決定の場から排除されてしまう傾向も相変わらずあります。そんな中、私たちが調査をした新潟県の旧安塚町の細野という地域では、研修旅行は夫婦そろって参加することが原則です。そんなケースもありますが、地域社会で活性化している所は、やはり女性の参加を排除していない所なんですね。そういうことをしながら、地域社会における議論の風土あるいは文化をつくっていくことが、私たちにとって大変重要なことではないかと思っています。

この後、市民の立場からの支援のあり方という部分で、またお話しさせていただければと思います。

山田 ありがとうございます。最初に鈴木さんから、コミュニティ問題の所在について包括的にお話いただきました。

櫻井さんから二つほど重要なお話があったかと思っています。一つは、これからは行政がサービス主体ではなくて支援主体になっていけるのかどうか。もう一つは、コミュニティの自立が基礎自治体の自立につながるという話がありましたが、一体、自立の姿とは何なのかという問いかけがあったような気がします。

最後に加藤さんからは、市民の力を今問い直さなければならないということ。そして、問い直して力にしていくためのシステム、そういう表現でいいのかどうか分かりませんが、それをどう実現していくのか。行政や個々の住民だけではなく、それを実現していく主体

がどうあるべきなのかということ、そしてその営みに住民自らが参画していく仕組みと意識を構築していかなければならない時代ではないかというお話をいただいたように思います。

これで、これからの議論に関わる基本的なベースが確認されたと思います。

それでは、二つ目のテーマ「コミュニティ自立に向けた支援機能」について論議を深めていきたいと思います。支援といっても捉えどころがないので、ここでは次のような考え方で進めていきたいと思います。

まず、それぞれ事例を通してお話いただくこととしますが、支援の要素を四つほど挙げますので、それに沿って議論していただきたいと思います。一つ目は、先ほど櫻井さんからお話があった情報発信。二つ目は、お金の問題、財政をどう取り扱っていくかということ。三つ目は、人をどうつくっていくかという人材育成という観点から。四つ目はコミュニティの経営。自立のためには当然、経営という考え方が必要であるわけです。この四つの項目について、それらをどう支援していくのかという論議が重要だろうと思います。

それでは、今申し上げた順序で進めていきますので、最初に情報発信について話したいと思います。まず鈴木さんから、「住民ディレクター」の事例についてお話しいただき、加藤さんからのコメント等もいただきたいと思います。よろしくお願いします。

鈴木 熊本県山江村の「住民ディレクター」の事例について、映像を流しながらご紹介させていただきます。

人口 4,000 人ほどの山江村において、村民自らがビデオカメラを持って地域の情報を掘り起こし、取材して、それを地域内外に広く発信していくという活動を行っています。そういった活動が、住民に地域づくりの素養を身につけさせたり、新たな人の繋がりをつくったり、いろいろな行動に発展していています。

事の起こりは「マロンてれび」といって、熊本国体があった 1999 年に、住民が地域の番組をつくってテレビで放映していこうという企画がスタートしました。民放のディレクターを辞めて独立された岸本さんが中心になって山江村で行っている活動です。自分たちで筋書きのないドラマをつくろう、山江の宝物を取り上げて、それを全国発信していこうということで取り組みはじめました。

今ではテレビではなく、やまえ村民テレビというインターネットによる動画配信にかなり力を入れています。インターネットで検索しご覧いただくと、かなり頻繁に情報が更新されているのが分かります。

「時代の駅むらやくば」には、われわれも調査の時に邪魔して宿泊したのですが、こうした所を拠点として映像をつくっています。

コアのスタッフは全部で 7 人ほどです。年間経費は 70、80 万円くらいかかるようですが、村の職員の協力を得ながらこの活動を行っています。

山江村には年単位で借りることができるクライנגアルテンという農地付きの宿泊施設が整備され、今の映像はその入居者の歓迎会の様子です。かなり情報発信をしているせいも、ぜひ山江村に住みたいという人が入居を希望し応募してくるそうです。映像の中で村長さんが歓迎の意を述べられていましたが、「マロンてれび」ではこうした情報等を流しているわけです。

外から来られた方がこうした交流会の場や村民の前で感想を述べていること自体が、外から見た山江村の良さを地元の人に伝えることになります。山江村にとっては、いろいろなことに気付くきっかけになっています。

岸本さんはよく、地域メディアがあることの強みは、今まで光が当ってこなかった地域のことを、外に発信していくコンテンツにすることができることだとおっしゃっています。クライングアルテンは宮城県内でも事例がありますが、ただ整備するだけではなくて、地域メディアを持つことでいろいろな人とのコネクションが強くなり、かなり遠くからも貴重な人材が入ってくるようになります。

こちらの方は、世界各地を回りいろいろな経験と情報を持っているので、それらをぜひ山江村のために生かしたいということです。まちづくりの参加意欲もかなり高く、農山村は人材不足という話もありましたが、外とのネットワークによって、山江村の人材不足を解消していくことも可能になるかと思います。

この方は区長さんです。外から来た人に対して、ごみの出し方を説明しています。転入してくる人にとっても、地元の人と最初から接点を持ち知り合いになった方が、手探りで関係を深めていくより、村で暮らすに当たっていろいろ都合がいいと思います。

山江村の人が言うには、取材のターゲットになっているのは、畑で農作業をしている人など普通の人だそうです。そういう人にマイクを向けて抵抗なく話してくれる地域柄もあるようですが、住民ディレクターは住民が生き生きと活動していくための関係づくりになっているのではないかという話も調査の時に聞きました。

岸本さんは、住民ディレクターは住民が企画力、構想力を形成するきっかけでもあるとおっしゃっていました。つまり、地域づくりに非常に役立つ経験になるということです。特に、地域の人が地域のことを取材するわけですから、そこには嘘がないわけです。嘘偽りが無いことは、地域の人にも外の人にも非常に好感を与えます。

自分たちが何気なく暮らしている中で決して注目されるような資源ではないけれども、住民ディレクターはそういった資源の特性を客観的に判断できる力を持つわけですから、地域づくりにとっても有効な情報になってきます。

それと一番大事なのは、外とのつながりもそうですが、地域の中の人同士の距離感が非常に縮まってくる、連帯感が創造されるということです。例えば、村外に出たお孫さんがマロンてれびのサイトを見た。そこに、自分の知っている情報がアップされているのを見て、それがきっかけで実家のおじいちゃん・おばあちゃんに電話をくれる。そういった、外に出て行った人との関係を緩やかにつないでいくという効果もあるようです。それが山

江村の人たちにとっての大きな生きがいになり、誇りを持って住民ディレクターの活動に取り組むことができるということです。

また、何気ないことの中にパブリックなことがたくさんあると岸本さんは言っています。現代の生活スタイルではそれが見えなくなっていて、冒頭で地域の課題がなかなか浮き彫りになってこないと話しましたが、地域の良さもなかなか表に現れてこないという状況があると思います。そういった何気ない地域の良さが、住民ディレクターの力で価値化されどんどん地域内外に発信されることにより、山江村の人に地域の将来を見通す力が備わってくるようになるのではないのでしょうか。

山田 ありがとうございます。それでは次に加藤さんから、情報発信についての事例を通してお話しいただきたいと思います。よろしくお願いします。

加藤 山江村には私もお邪魔しましたが、一番大変だったのは、皆さん焼酎が非常に強いんです。本当にいくらでも飲むんですね。月曜日は焼酎を飲んではいけない日という休肝日を村全体で決めているそうです。これは健康対策でやっているそうですが、そのくらい皆さん飲むという地域なんです。

南の方に行くと、やはり東北の中山間地域とはちょっと空気が違うところがあるのかなと思います。住民ディレクターなど映像メディアを使った活動は、西側の方が盛んで東側の方があまり盛んでないということがありますので、その辺りが影響しているのかもしれませんが。

ちょっと北の方の話になりますが、皆さんのお手元の資料の中に、「上越タイムス」というタブロイド版の新聞が入っています。1市6町7村が合併した新潟県上越市を基盤として発行されている地域新聞です。その新聞の中に、くびき野NPOサポートセンターがつくっている「NPO PRESS」というページが4ページあります。

今、「情報」という切り口と「コミュニティ支援」という切り口でお話をするのですが、これは上越タイムス社というジャーナリズムでもあり、また地域新聞社ですから企業でもあるわけですね。その企業の公共的な側面や社会貢献的な側面を地域づくりやコミュニティ支援に活用している例としてご理解いただけたと思います。

この上越タイムス社は、大島さんという若い方が社長を引き継いだ1997、8年頃は、発行部数が6,000部ぐらいで、経営が非常に困難な状態になっていました。1998年11月に社長の大島さんが仲間と集まって、くびき野NPOサポートセンターという民間の支援センターをつくりました。秋山さんという事務局長がせんだい・みやぎNPOセンターまで訪ねてきて、「今度こういうことをやるのですがどうでしょう」という話をしていた記憶があります。ほぼ9年前に設立された民間の支援センターがある地域ということでご理解ください。

その何年後かに、この新聞の紙面の一部をくびき野NPOサポートセンターに無償で提

供しています。ただし、全部自分でつくってもら。広告も自前で取ってきて、その広告で制作費を賄ってもらいますというんですね。しかも、本誌の広告よりも安くしては困るということで広告費は高い。編集機材その他も全部貸すけれど、記事については、誤字脱字くらいは直すかもしれませんが、書き方の指導は一切ありません。この人たちは市民ですから、アマチュアの、最初はボランティアから始まったような人たちが紙面をつくることになったということです。上越市全域の情報を集めて発信をするようになりました。

すると不思議なことに新聞の発行部数が伸びていきました。それまでは行政や企業がとっていた新聞でしたが、主婦やお年寄り、女性の読者層が増えていき、現在の発行部数は2万1,000部です。地方新聞の奇跡といわれているくらい財政が改善しました。ページ数も増えています。

一つのポイントは、上越市が合併する前は、例えば細野という集落がある安塚町など、旧町は、皆さんそれぞれで役場が情報誌を発行していたわけです。小さな自治体の情報誌は、住民の情報をかなり載せたりして、地域における唯一の情報源のような面があるわけですが、それが合併によって一気に消滅してしまいました。自前で行政区単位の振興会みたいところが新聞を出せるかというとうまくいかない。

そのようないろいろなことがあって、このサポートセンターが支援をしていましたが、実質的にはNPO PRESSの部分が特にそういうものに近い役割を大きく果たしているということです。そのために、普通は行政が広報で流した程度のごく一部の人にしか知られないような情報が、非常に幅広い人に常時知られるようになったということだと思います。そのことが、地域においていろいろな意味で自治の経営に貢献をしているのではないのでしょうか。これは、民間側で地域コミュニティを支える情報という基盤を整備した例だと考えられます。

同じようなケースが都市部でもあります。仙台市の南光台地区を中心にした「地域生活支援オレンジねっと」という小さなボランティアグループです。30、40代の主婦を中心に集まっている30人ぐらいの団体で、普段は有償、無償のボランティアなどいろいろ取り混ぜて活動していますが、制度資金が全く入っていないというタイプの団体です。地域包括支援センターなどから介護保険等の制度外で行政のサービスが受けられなくなった人が紹介されてくるというケースが多く、ヘルパーの派遣や手伝いをしている月間百数十件の活動の7割は行政から下りてくる仕事だそうです。

そういう形で地域のお年寄りなどを支える活動をしながら、「ときめき通信」という地域福祉情報誌を、この地域の11の小中学校・特別支援学校の生徒さんを通して全ての親御さんに配布しています。発行部数は1万2,000部で年に4回発行しています。障害を持ったお母さんの連載漫画やいろいろな制度の解説など豊富な情報が入っていて、かなり綿密な狭い範囲での福祉・地域・生活に関わるサポート情報を提供しています。地域に密着した情報提供を行っていると思いますし、こういう力が地域の生活を支え、孤独死や地域の崩壊を防ぐなど、いろいろな面で大きな役割を果たしているのではないかと思います。

ポイントを一つだけ付け加えると、どちらも地域の住民が自ら取材者となって地域を歩き回るわけです。その中で、出会った事件や活動の中から情報を発信するということが起きてきます。住民ディレクターの制度も同じですが、地域社会における新しい人材を発掘し、参加を促す仕組みになっています。行政広報誌を特定の人が頑張ってつくっているだけでは絶対に起きない効果です。

「ボランティアをしましょう」と叫ぶのではなくて、地域を探検し活動し、人を支えることが面白くて仕方がないという人をつくっていく能力があるリーダーのいる所は、こうした活動が非常に伸びてくるということです。だから、情報と人材ということも非常に結びつきがあると思います。それから、情報誌の発行に新聞販売店が全面的に協力しているケースなど、いろいろな形で企業の社会参加が同時に行われているケースも多くなっています。そういう要素も行政単独では非常にやりにくいことだと思いますので、新たな方向性ということでご覧いただければと思います。

山田 ありがとうございます。情報発信ということでお二人からお話いただきました。情報を単に発信する、行政の情報を知らしめるということだけにとどまらず、情報が住民をつなげる、住民の能力を引き出す、住民を育てていくということも十分できるのだということで、コミュニティ支援の大きなヒントになるということをお話いただいたと思います。いろいろな応用編が考えられそうだなということが分かってきました。

それでは次に財政の問題に入りたいと思います。財政支援については櫻井さんからお願いします。

櫻井 コミュニティに対する財政的支援について、大きく三つのポイントを挙げたいと思います。

一つは、住民自らが目標を設定することの重要性についてです。加藤さんの冒頭の挨拶で、意思決定の積み重ねが大事であるとか、コミュニティの中で議論の風土をどうつくっていくかというお話がありました。非常に大事なポイントかと思います。今まではお金の面でいくと、地域からは最初に「役場はいくらくれるのか」という話が出てくるわけですが、その前に「一体何をやりたいのか」、「どういうことが地域の課題なのか」、「それを解決するためにはどのくらいのお金が必要か」、そういった議論の積み重ねが住民側に必要だと思います。

私は職員研修に行った時に、住民の皆さんが、考える場、話し合う場をどれくらいつくることができるかが重要だと申し上げるようにしています。

例えば、従来型の補助金をやっている自治体はかなり減ってきて、今は交付金という言い方を多用するようになっていきます。つまり補助金は、行政が設定した目的のために住民がそれを使って動くもので、動くのは住民ですが、何のために、なぜそれが必要なのかを問わないままにやってきました。それがいつの間にか慣習化して、それがないと活動はで

きないというような議論になる。

それに関連して、総合交付金というものを導入している自治体が最近増えてきました。しかし、これもあまりうまくいっていません。それは、総合交付金とはいいますが、従来の各種団体・各種委員への補助金をただ統合しただけだからです。

例えば、10万円の補助金を出していた団体が地域に五つあり、合わせて50万円になる。だから、総合交付金化して50万円にして自主的に使ってくださいと住民に渡すわけですが、住民はどのように運用するかというと、今までどおり各団体がそこから10万円ずつ均等分配して使うことになる。つまりそのプロセスには、住民が考える、話し合うという場面がほとんど現れないということです。ただ統合しただけでは現状維持になってしまいます。何のためにそのお金が必要なのかという目的を自分たちで設定する、話し合う環境をつくっていくことが大事だと思います。

ちょっと話がずれますが、東北では地域の各種団体を解散するような状況がかなり増え、婦人会や盆踊りの類もなくなってきています。ところが、逆にやめてしまった盆踊りを復活させるという場面にも結構出会います。

今、山形県のアドバイザーとして過疎地域の再生の取り組みをしています。そこでも同じような議論がありました。婦人会を解散してしまった結果、地域の女性たちが集う場が1年を通して一度もなくなってしまったのです。しかし、それはとても寂しいことだよねと。特に雪深いところだと、冬場は本当に住民の交流が少なくなる。そうすると婦人会ではなくて、あらためて女性同士の楽しい集いの場をつくろうという話が出てきます。

そういう新たな目的をみんなで議論して、団体なり会なりを編成していく。あらためて目的を問うことによって、本当に必要な活動やものが生まれてくるという場面によく遭遇します。私もそういった社会実験的な取り組みをやっていますが、今のお金の問題とちょっとずれるようであっても、実は重なっていて、目的を自らが設定していくということが大事だろうということが一つ目です。

二つ目は、限られた財源をどのように効果的に使っていくかということです。例えば、今までの行政的手法では画一・公平・平等が大原則なので、こちらの地域に多くあげて、そちらの地域には少なく財政支援するということは基本的にはやってきませんでした。しかし、今までのように均等分配をして、住民が十分だというほどの財政支援をする余裕もない。ですから最近では、いくつかの自治体が画一・平等な均等分配分と手挙げ方式分の二段構えの手法をとっています。

ただ、東北にはかなり小規模な自治体、つまり1万人以下の自治体が多いので、コミュニティの自立をめぐるっては、組織と機能のどちらを育てていくのかということもお金を出していく場合の大事なコンセプトになると思います。

最近では、住民自治組織や地域自治組織などのキーワードで、行政はあらためてコミュニティの組織をつくろうとするわけです。つまり、受け皿をまず強化してそこにお金を出そ

うと考える所が現れてきていると思います。ただ、小規模な自治体や広範囲な面積を持っているのに小さな行政区、集落が点在している自治体では、行政区の統合再編を図れない所が多いという実態もあります。

例えば山形県の朝日町において、今までは行政区長が自分の区の中で除雪を必要としている家を探して、それを行政に伝えて業者を紹介し除雪をしてもらうという、区長を中心とした仕組みがありました。しかし今では、これまでのように業者に依頼するのも財政的に難しくなってきた。そうすると、住民同士で除雪をするような工夫を求めたくなる。つまり、必要としている家を探して、さらに住民グループを編成して除雪に当たるようにし、行政はそれに対して交付金を当てていくようにしました。

また従来区長が単独でやっていたものを、現在朝日町では、民生委員や区の役員など多様な住民が参加したテーブルで、除雪を必要とする家の確認や誰が除雪に当たるかというコーディネートをしています。多様な住民が参加すること、その活力を促進することを条件に交付金を出していくというやり方です。組織や形をつくるのではなくて、コミュニティの機能の面から入っていくという、そういう手法もあるかと思っています。

山田先生のパートナーシップという言葉をお借りすれば、地域内パートナーシップのようなものですね。多様な住民が協働して住民の参加を促す中で、そこに財源を充てていくという効果的なやり方に取り組んでいる自治体も出てきているということです。

三つ目は、お金の交付、運用への住民の参加です。東北でもいくつかの自治体がかなり面白い取り組みをやっています。

私どもの著書3冊の中では、福島県の飯舘村の例が1冊目の『コミュニティ再生と地方自治体再編』に出ていると思いますが、いわゆるお金をコミュニティに対して交付する判断を、行政がやらずに住民がしています。私はこれを指して住民と住民との関係に持っていくことが大事だと申し上げていますが、行政が住民に対してお金を出してあげますよという関係だったものを、住民の中で必要な交付を判断していくという形をとる所が出てきています。運用あるいは決定への住民の参加ですね。

私が今、特別職で行っている大崎市では、この交付基準、交付判断一切を住民が行い、その役割を条例で位置付けるという仕組みを整えて進めています。なぜこういうものが必要になるかという、特に合併した自治体では、旧市町単位で地域の力がかなり違います。そういう異なる地域に対して新市行政が向き合う場合に、今までのように行政だけで判断して交付するということはかなり難しくなります。

ある地域では「お金をよこさないでほしい、自分たちの会費で十分やれる。これ以上よこされたら活動することが増えるから」と言い、一方では「足りない。人口も少ないからとても自主財源では賄えないし、そういった慣習もない」と言う地域もある。このように地域間の力が違いすぎますので、画一・公平・平等を原則とする行政が向き合うことは極めて難しくなります。

むしろ、「そちらの地域はそういう地域づくりの蓄積を持っているんだね」とか、「あちらの町はそうやって地域づくりをやってきたんだね」とか、そのような共有・共感を新市の住民が相互につくっていくというプロセスを整えていくことの方が行政の役割としては重要だろうと思います。

行政ではなく住民が判断をするというのは、協働がキーワードになってきているという理由だけではありません。特に合併自治体の場合には、いま述べたように行政だけで判断することが難しくなる状況で必要財源をどう分配していくかと考えた場合に、交付判断、交付基準、それらに対して住民の参加を促進していくことが今後さらに必要になってくるのではないかと思います。

ただ、今の三つの話のいずれにも共通するのは、冒頭で加藤さんのキーワードであった議論の風土、意思決定の積み重ねです。つまり、その交付基準、交付判断の部分について住民が議論していくのは、実はとても難しいプロセスです。それだけの公平さ、公正性を持てるかという戸惑いも大崎市の審査会のメンバーの中にはあります。しかしそこは、議論を重ねながら、自分たちの意思決定として積み上げていくという手法をとっておりますし、先ほどの朝日町の場合にも、同様なことがこれから課題になってくると思います。

3点ばかりですが財政的な支援ということでお話ししました。以上です。

山田 ありがとうございます。財政的な支援ということでは、櫻井さんから三つのお話がありました。一つ目は住民が自ら考える場をつくっていくこと。二つ目はお金の使い方あるいは提供の仕方、参加を実現するためのお金の出し方などで、少ないお金を効率的に使っていく必要があるのではないかとということ。三つ目はお金の運用への参加によって、住民によるガバナンスの力を育てていくということ。そういった動きを手助けするのが行政の役割であり、そのような仕組みづくりが大事ではないかということだったと思います。

それでは次は、三つ目に挙げた人材育成ということに行きたいと思います。これについては加藤さんからお話ししたいと思っています。

加藤 再びお話しさせていただきますが、今のお話にちょっとだけ付け加えさせていただきます。

一つは、住民自身に予算の一部を決めさせる方式自体が少しずつですがいろんな所であるという話です。日本以外でも、シアトルのネイバーフッドマッチングファンドというお金は、ちょうど町内会や自治会に対する交付金のようなお金です。その意思決定は、まずネイバーフッドの代表者の会議にまとめてお金が来て、それについて代表者たちが決定したことを後で市議会が決めるという仕組みになっています。そういうタイプの意思決定が実はいろんな所で普通に行われているものだということと、それが自治を促進するということをご理解いただけるといいのではないかと思います。

面白いのは、そのネイバーフッドの予算は、例えば公園の改修費として 5,000 万円が税

金から拠出されると、もう 5,000 万円分を住民は自分で出してくださいという条件が付いているんです。これは日本の補助金の半額住民負担というのとは少し違います。アメリカの場合は、公園の設計や実際の工事に住民が直接参加すると、ボランティア参加は1時間あたり 1,200 円、設計士や技術者が設計に関わると1日5万円というように、公共領域に拠出をした、つまり市民が寄付をしたというように扱って会計帳簿をつくり、それが5,000万円の行政側と同等程度になればいいという計算の方式を提案しています。市民は、実際にはその1.5倍ぐらい公共領域に対して自発的に拠出をして、地域の公園づくりなど町を良くする工事を行ったりしています。

同じようなことはいくつか行われていますが、『地域コミュニティの支援戦略』の第一章で私が紹介した中でいうと、「NPOフュージョン長池」という八王子市の団地の中のコミュニティ団体といってもいいNPOがあります。そこでは行政の公園の管理を指定管理者として受託していますが、地域住民がボランティアでサービスを提供した総時間数をお金に換算し、1千数百万円とか2千万円になるということをきちんと積算をして、事業報告書としてホームページでも発表しています。

そういう物の考え方をすると、行政だけがお金を出し、支援をしてうまくいっているわけではなくて、住民自身が相当公共領域にお金も労力も拠出をしているということになります。そのことを見据えると対等な協働という概念がもっと生まれてくるのではないかと、参考にしていただければと思います。

それから、情報誌のところでもお話しましたし、櫻井さんもおっしゃっていましたが、議論をするための前提は情報の共有だと思います。情報の共有がきちんとできていないところで議論をしようとするから無理があるということがあるので、徹底した情報の共有というのは、行政側だけが一方的に情報を流すのではなくて、地域には「情報のつくり方」というのが求められると思いました。

それでは、人材の育成の話ということで、北上市の事例をちょっとお話ししたいと思います。これは1冊目『コミュニティ再生と地方自治体再編』と2冊目『コミュニティの自立と経営』に主に書いてある話です。

北上市は2000年に、16ある地区の公民館を単位とした自治振興協議会をつくって設置をすると同時に、地域計画、地区計画を総合計画の中に反映させるという取り組みをしました。その後、今度はその公民館を自治組織に指定管理者として委ねるということを始めています。こういう取り組みは各地で広がっています。北上市では行政区が非常に大きくて、125の行政区を16の自治振興協議会に再編しています。

それだけだと上からの決定と再編という形に見えますが、北上市では私どもが取材をさせていただいた岩崎地区の方々を中心に、自分たち住民自治組織の側での人材育成を一生懸命やっていました。岩崎地区では太鼓フェスティバルという大きなイベントを自ら計画して、その事務局に人を置き、かつ各自治会やさまざまな町内の諸組織の皆さんがその担

い手となって成長できるような機会をつくりました。イベントを通して人材をつくり、人々が交流するというプロセスを経たというのが大きかったと思います。

もう一つ、北上市には「いわてNPO-NETサポート」というNPO・市民活動支援の中間支援組織があります。大都会とは違うので、ボランティア団体や市民活動団体の支援をするだけではなくて、コミュニティの再編に関わる支援ということも同時に行っています。地元の基礎自治体である北上市がそのような政策を推進するということに対して、岩手県が関与するわけですが、県の資金を使って、その地域の自治振興協議会や自治の拠点であるコミュニティセンターでの地域づくりマネージャーのような職員養成や、自治振興協議会の幹部の学習というようなプロセスをいわてNPO-NETサポートが支援してきました。ここでは毎年たくさんの講座やさまざまな取り組みを行っています。

私はいろんな地域を見ていますが、やはり一つの方向性、大きなビジョンに基づいて、繰り返し地域で議論の場と情報提供の場をつくり続けていくということが何にもまして重要なのではないかと思います。そういう情報提供や議論の場がほとんどない状態のまま、北上市のケースを見てある日突然「皆さん指定管理者やってくださいよ」と形だけを真似するような自治体もたくさんあるわけです。北上市の場合は、行政の説明会だけではなく、地域住民との丁寧な議論を繰り返し行うことで市の政策に反映をしていくなど、そういうことの繰り返しと積み重ねが大きかったのではないかと思います。

NPOによる人材育成

その中で、私も少しだけお手伝いをしましたが、「地域づくり会議運営マニュアル～まちづくりインストラクターのための手引書～」というものを地元の方がワークショップを重ねて作成しました。これは、地区の自治振興協議会、男性中心のご年配の方が多い組織の中で、よい議論をして地域全体について民主的に考えていくということが一朝一夕にできることではないので、そこへ行って支援ができる人材やそこで働く人々の中の力を引き上げるような取り組みをしたいということをつくったものです。

2冊目の『コミュニティの自立と経営』の中には、地域づくり会議運営マニュアルの目次が載っています。そこには「問題解決の手法」を学ぶということと「地域計画のつくり方」という資料の二つがあります。地域における自治会や市民活動の機能や、行政や企業の組織と市民の組織との違い、ファシリテーターの役割、会議、よい企画のつくり方の条件、問題解決のプロセス。そういったことを地域の人々が自分の手にすることができればということで、取り組みの実際をつくらせていただきました。

実際にまちづくりのワークショップの準備をして、そのことを学んでもらうということもしました。単純なことですが、集まりや会議は長年にわたって慣習ができてしまい、誰が上座に座って誰が発言するというようなことが固定化されていくこともまた事実です。

私はNPOや市民活動の世界で各地を回っていますが、青森県の六ヶ所村近くで話をしたとき、終わった後に一人の女性が近寄ってきました。私はそのとき「世間」という日本

社会の構造の話をしたのですが、その女性はずいぶん昔ですが嫁に来た頃に地域で村八分のように無視されてきたけれど、一体なぜだったのか話を聞いて初めて分かりましたと、えらく感動されておられました。

その方は20年も前にそこに引っ越してきたのだそうですが、地区の総会に出席したとき、いろいろな報告が出た後に質問の手を挙げたことが原因で、その後周りの人が誰も口をきいてくれない状態が長い間続いたそうです。でも偉いことにそれで潰れず発奮し、現在は市民活動のリーダーとして、むしろ地区の皆さんを牽引しているのですが、そのときは何でそんな目にあっただのか自分ではよく分からなかったのだと。しかし、それは「世間」という理由なのだということが分かって、感動したということでした。

そういうことでいえば、議論の風土をつくるためには場づくりの技術を持った人が地域社会の中で増えていくことが非常に大事なポイントになります。また、行政の職員の方も、会議やセミナーにおいて、人々が意欲を持って意思を発揮できるような場づくりができるスキルを持つことが同じく大きなポイントだと思います。

いわてNPO-NETサポートの皆さんは、そういう意味で行政とも地域住民ともちょっと違う第三の立場で地域社会の構築に関与をしているという、大変に珍しい先駆的なケースだと思います。その実践とこの先のことについては櫻井さんも関与されているので、また後でご報告があろうかと思えます。とりあえず私からのご紹介でございます。

山田 ありがとうございます。それでは同じく人材育成について、櫻井さんお願いします。

櫻井 また大きく三つにくくってお話ししようと思えます。

派遣型職員研修プログラム

まず1点目は、大学との連携ということです。お手元の『地域コミュニティの支援戦略』の68、69ページに詳しく載っていますのでご覧ください。

秋田県湯沢市の事例ですが、このプログラムは湯沢市の派遣型職員研修ということで、昨年、私どもの高崎経済大学に職員を公募で15名派遣してもらい、3泊4日で研修を行った時のものです。今年度も実施しますが、当然ですが自治体の政策課題に合わせてプログラムを編成し、ワークショップを含めた研修を行っています。

行政の現場では実践的なものを必要としますので、かつて自分たちが学生だった頃のイメージから、当初は大学に研修に行くことに

分野	テーマ・内容	時間数
環境問題	環境問題への地域での取り組み	2
地域産業	産業の地域優位性を活かした湯沢市の地域戦略	2
防災・安全	協働で取り組む地域の安全	2
市民参加	市民協働の制度設計	3
人材育成	住民自治組織の人材養成	3
農業振興	自治体の地域農業構造政策と住民参加	2
フィールドワーク	(特活)DNA・ラジオ高崎・高崎市倉渕地区	5

引いてしまう職員の方もいました。1回目は環境の問題から入って見たのですが、講義が終わった段階からみんな表情が変わって、大学で学ぶことはこんなに楽しいものなのかと感じていただいたようでした。

私どもが一番嬉しかったのは、研修後「とにかく楽しかった」という感想をいただいたことでした。現場に帰った後も私どもは引き続き関与していますが、そのことは職員の姿勢となっても現れてきています。このように自治体の政策課題に応じた研修プログラムを用意して大学として連携をしています。

それともう一つ、大学と連携していく上で重要な考え方として、お金の問題があると思います。例えば、企業と行政とのパートナーシップ、あるいはNPOとの連携とか、最初の山田先生の提言の中にもありましたが、ある意味、財源を確保していく一つの回路として、大学との連携もあるかなという感じがします。

それから2点目は、本の68ページになりますが、同じ湯沢市において、人材育成セミナーということで年間7回シリーズでプログラムを進めています。今年度は2年目でまた新しいプログラムをやっていますが、これは非常に効果的でした。

合併した自治体なのでうまくいったというところがあります。というのは、地域づくりを担う人材の養成は、「当たり前前の地域からの脱却」と私は言っていますが、当たり前前の地域から抜け出せないんですね。どこの地域でも、今までの暮らし、あるいは今の行政と住民との関係が当たり前なので、「なぜこんなことをしなくてはならないのか」「なぜ今の状態で悪いのか」というように、新しい地域の動きに対して住民が戸惑いや不満を持つことがあるわけです。

ところが合併した自治体では、先ほども言いましたように、住民の活動や地域づくりの蓄積が違うもの同士が混然一体となって研修を始めるわけです。すると、最初は、合併したとはいえ知らない地域の人間なので、議論の中でもよその地域の話だと思って聞いています。しかし、だんだん「おたくの地域ではそういう工夫をしているんだね」と言われたり、自分の地域ではやってなかったことをよその地域でやっているといったことが出てくるわけです。要するに、同じ地域のリーダーとして、違う町だけれど同じ悩みを抱えているという、共有・共感みたいなものをつくり出せるということです。

これは合併していない地域の場合も同様で、地域のリーダーたちは、意外に自分の地域の中だけで試行錯誤しています。やはり、よその地域と向き合わせていくことは非常に大事なことかと思えます。セミナーの講師を誰にするか、どういうワークショップの手法を採るかなどの問題もありますが、違う地域の人たちを向き合わせるような研修やセミナーをやっていくことも一つの工夫だろうと思えます。

当たり前前の地域からの脱却ということの関連でいくと、当該地域の住民はなかなか自分の地域の魅力に気付かないとか、課題にも気付けないなどということがよくいわれます。

私は山形県の生まれですが、祖母がまだ健在で7、8年前に青森県の奥入瀬溪流を見に連れて行きました。そしたら祖母はなんて言ったと思いますか。「うちの裏の沢と同じじゃ

ないか」と。その言葉に愕然としましたが、これは地域づくりにとって重要な点だと思います。つまり、うちの裏の沢と同じようなものが全国から客がやってくる観光地になっているという、そこですよ。当たり前なものから抜け出せないという場合、行政の支援の手法としては、そういう違う地域と向き合わせていくということもあっていいのではないかと思います。

先ほどの住民ディレクターも全く同じです。ビデオカメラを通しておばあちゃんたちがいつも見ている田んぼを見たときに違った風景に見えてくるとか、いつも当たり前道草食って歩いてくる学校帰りの子どももカメラを通すと違うように見えてくるとか、とても素朴なことです。われわれが地域づくりを現場でやる時にはそうしたことを非常に大事にします。実は人材育成とすごく関連があるのでお話ししましたが、そういった人材育成セミナーのことをこの本の中でも申し上げています。

最後に3点目は先ほどの北上市の話ですが、キーワードでいけば中間支援組織の必要性だろうと思います。いわてNPO-NETサポートの研修はすばらしい民間としての取り組みだと思います。これをもし行政が研修をやっていたとしたら、うまくいかなかったと思います。住民自治組織のリーダーの研修を行政がやってしまったのでは、「今日、役場から呼ばれてきたんだけど、何をしたらいいんですか」と、いつもの話になってしまいます。

住民と住民、民と民が向き合う関係だからこそうまくいく。当然、そこに来る人たちは学びたいから来るわけですし、まして行政でもないNPOに不平不満を言うわけにもいきません。そういう主体性が、民と民を向き合わせていく上で芽生えてくる。これは地域づくりをやっていく上で重要で、私どもも地域の中にこういった住民グループを育てて介在させながら、住民ワークショップ等を積み重ねていきます。

先ほど話題になった大崎市でも、そういう組織を4年がかりで立ち上げ、今はそのメンバーが県境を越えた秋田まで移動し、同じようなワークショップをやるというように、住民と住民を向き合わせる関係をつくる。これは非常に効果的です。人材育成にとっても中間支援組織が重要になってくるということを申し上げておきたいと思います。以上3点です。

山田 ありがとうございます。お二人からは、話し合う、参加する、合意する、そういうノウハウが重要だろうということ。それから、そういう場づくりが必要だろうということ。そして、そういったことを運営できる中間支援的な主体が重要ではないかということをお話いただきました。

もう一つ、大学との関連でプログラムのお話がありましたが、やはりそうしたものを形づくっていくことが大事ですが、そのときに、大学というのはあまりお金が無くても動くインセンティブがありますので、ぜひ大学を活用していただきたいと思います。そして大学は、完成品としてのものを提供するのではなくて、地域の中で研究をするというか、社会実験をしながら答えを見つけ出していくという場を共有することによって、地域にとつ

でも非常に大きな価値になるのではないのでしょうか。

続きまして、最後の四つ目の課題であるコミュニティの経営についてです。これまで要素別にいろいろお話ししてきたわけですが、やはりコミュニティが自立するためには経営という視点が欠かせません。そこで、どういう方法で経営をしたらいいかという論議は非常に大事だと思います。これについては3人からお話しいただきたいと思います。まず櫻井さんに口火を切っていただきたいと思います。よろしくお願いします。

櫻井 少し事例を紹介したいと思います。コミュニティの自立のためには、経済的自立に向けて自主財源を確保していく必要があります。そのために何らかの収益事業を住民自らが行っていくということは目標としても必要でしょうし、これからの自立を描く上で大事な条件だろうと思います。

NPO法人自然王国ほその村

新潟県上越市安塚区、旧安塚町の中にある細野集落の取り組みです。細野は行政区で世帯数が25戸ぐらい、人口は80人弱です。そこでは、集落の住民たちによる笹団子づくりや木材の工芸品づくりとそれらの販売、それから民宿「六夜山荘」、この三つを集落で共同経営して、年間で大体3,000万円ぐらいの事業収入を上げています。

大事なことは、こうした事業による収入・収益をどのように地域に還元していくかということだと思いますが、細野では高齢者のサロンの運営、他地域への視察研修の学習活動にかかる経費など、地域の教育や福祉といったところに還元させています。

集落完結型の経営ができているのがこの細野集落です。集落を経営する上で、どういう法人格が適当なのかということも最近はかなり議論されていますが、今後少しずつ増えてくるであろうNPO法人を持った集落、あるいは町内会NPOのようなものの先駆けのような存在だと思います。

NPO法人生き粋あさむし、浅めし食堂

青森県青森市の浅虫温泉にある「生き粋あさむし」というNPOです。ここの主な取り組みは、高齢者の健康づくりです。元々青森市の保健師だった若手の女性が職員を辞めて浅虫に居を移し、このNPOの活動はじめました。現在も頑張っています。

「浅めし食堂」はコミュニティレストランのようなもので、1食500円程度で健康に配慮した食事を提供しています。この取り組みが活動の大きな財源になっています。すぐ隣にある病院の食事もここでつくって提供しています。こうした収入を財源にしながら、コミュニティスクールのような形で放課後の子どもたちの体験活動を行うなど、地域の活動に還元していくような資源循環の仕組みをつくって取り組みを進めています。詳しくは2冊目の『コミュニティの自立と経営』という本をご覧くださいと思います。

後ほど加藤さんから補足いただければと思うのですが、いわゆる集落がNPO化していくとか、コミュニティがNPO化していくという、先ほどの細野集落のような動きについて、私からは2点ばかりご説明します。

まず1点。自治会や行政区は全会一致が大原則です。全員の合意がないと前に進めないと同時に、柔軟に動けないという欠点も持っています。そこにおいては、事業体の核となって主体的に何かやりたいという住民と、全会一致でなければならないという地縁的なコミュニティをどう重ね合わせていくかという辺りが、集落NPOにとって非常に重要なところになってきます。

細野の場合、活動している人たちは15、16名ですが、この人たちはまさに集落の核、つまり何かをやりたい集団です。しかし地縁がなければ、すなわち行政区のように全住民参加型の枠組みに関与していなければ地域を経営するということにはならないわけです。「地縁」と「志縁」が重なり合うことで、事業組織としてコミュニティを支える組織としての機能を発揮できるということです。

やりたい人たちだけが頑張っても、それは地域の力にはなかなかありません。NPOは特定の地域課題の解決はできても、面的な地域づくりはなかなかできないということがあります。地縁とNPO、つまり志縁が重なり合っていくということがこれからは必要だろうと思います。

それからもう1点は、これからこういう事業組織・事業体を自分の自治体につくっていききたいという行政職員の方の関心もあると思いますが、私も現場をまわっていると、地域の資源を生かしきれずにいるところをたくさん目にします。

豊富な地域資源、山菜とかいろいろなものがありますが、それらが地域の既存の各種団体や、資源を日頃活用している団体の既得権のような形になってしまって、面的な、地域全体が共有する資源に還元できないという場面によく遭遇します。

行政では観光関連の部局が担当セクションになっていて、そこが資源を担う住民グループに補助金を出したり、運営をサポートしたりしています。そこまではうまくいきますが、ひとたびそこでの収益を地域全体の暮らしを支える財源にしていきたいと思いますということになると、今まで持っていた既存の組織が手放そうとせず、特定の人の権益になってしまい、住民全体の資源にならないという課題も見えてきます。行政が縦割りにあわせて地域の関係も縦割りになっており、なかなか横にリンクしていかないといった問題が出てきます。このような構造に切り込んでいく必要があります。

細野集落の場合には、もともと売り物でなかった笹団子をこの立ち上げを通して自分たちの地域資源として見直していったからうまくいったわけですし、先ほどの生き粋あさむしも同様かと思います。この辺り、従来の行政と地域との縦割りの関係みたいなもの、既存団体の権益になっているような地域資源、これをどう解放していくのかといったことが課題になってくるかと思います。後は加藤さんに補足していただきます。

山田 それでは、加藤さんお願いします。

加藤 今のお話で、もう一つだけ例を挙げさせていただきます。

なんでもや

宮城県丸森町の大張地区です。ここは集落にお店が一軒もなくなって大変不便になり、地域の皆さんが、地域の外の人も含めて出資して「なんでもや」というお店をつくりました。実はこういうみんなのお店みたいなものは沖縄にたくさんあるそうで、結城登美雄さんという有名な方がここに通って、こういうアイデアを地域の人と育まれたと聞いています。

沖縄の「共同店」なども基本的にはそのお店で働く人の賃金は払うわけですが、さっきの細野も同じですけれど、収益は離島の子もたちが本島の高校に上がるための費用にするといった、集落全体の利益のために使おうという文化が元々あります。そういうものが現代的によみがえったのがこちらで紹介しているケースとご理解いただけると思います。他にも前の本では静岡県浜松市、旧天竜市に位置する熊（くんま）という地域での「夢未来くんま」という事例もあります。

各地にこういう事例はさまざまな形で増えてきているように思いますが、その位置付けのようなことを少し解説として付け加えさせていただきます。

櫻井さんにもご説明いただいたように、地域の経営、コミュニティの経営と申し上げたときにポイントとなることの一つは、以前はほぼ全員加盟だったコミュニティ全体の自治的な組織への加盟率が、最近の都市部では下がってきているということです。

この前訪れた徳島県徳島市周辺の自治組織などは、加盟率 60 数%ぐらいだと町内会・自治会が言っていました。西の方だと低いところも結構多いですね。地域によって大きな差があり、われわれが今取り組んでいるような地域や中山間だと 99%に近いような現状がありますが、もちろんそこでも入らない人が出てくるような事態になりつつあるのかもしれない。

コミュニティ組織における意思決定の民主化・近代化、コミュニティ組織の近代化ということが、一つ大きな課題だろうと思います。

イギリスの調査をして、ブレア政権以降コミュニティの再建に取り組むようになり、その状況を見ていると二つのポイントがあると本の中でも書きましたが、その一つはコミュニティ組織の近代化です。

何を近代化するのかというと、基本的には意思決定に関わる近代化ということで、イギリスの場合はコミュニティ「パリッシュ」の議会「カウンシル」の議員を全員選挙で選ぶと決定し、法律で裏付けています。日本の場合そういうことはなく自治に任されているので、近代化を進めること自体がなかなか難しいところがあります。一部の人しか関心を持たない状況が一度できてしまうと、それを改善して関心を持たせることは簡単ではありません。

せん。

意思決定を含むコミュニティ組織の近代化ということに加えもう一つ大事なものは、これまで見てきたケースのように、そのコミュニティが抱えている地域社会の課題を解決するための取り組みを起こすということです。その起こし方はさまざまです。ゴミや犬の糞が転がっているという問題を解決するような、一見大きくはないが知恵を必要とするようなことから、仕事をつくるとか、場合によっては地域産業をつくるとか、働く場所をつくることとか、お店がなくて不便だという問題を解決することとか、問題解決には多様な方法論が必要になります。

問題解決というのは、市民による問題解決行動、すなわち市民活動の起こし方にヒントがあります。ところが、自治組織がみんなで決めているというだけだと、問題解決行動として自分たちが新しく行動を起こしていくことに慣れていない方々があります。特に、問題解決行動のほとんどはボランタリーに取り組む人がいて解決するわけです。

上から命令すれば解決するというわけにはいなくなってきた組織の場合、その中でどのような人々がボランタリーに、自発的に行動するのかということと、それを意思決定として全体で承認し、両方がいい関係を保ちながら地域問題を解決するというその枠組みがうまく機能するかどうかが一番大事なポイントではないでしょうか。

このような事業型の地域の問題解決の仕組み以外に、事業にはなりにくいけれども問題解決の仕組みを必要としているものもあります。助け合いの仕組みも必要だし、いろいろなものがうまく案配されると地域の暮らしが支えられることになるので、この部分は行政だけではできない要素が非常に強いです。

市民による地域課題の解決を支援するには、行政の持っているノウハウはあまりにも少なく、結局補助金を配るだけになってしまいます。そういうことが多いので、ノウハウの共有ということについて地域の人々が学び合う機会をつくる、あるいは他の地域から学ぶ機会をつくるということを含めて、コンサルティングのようなものも必要です。そのために、私どものような組織あるいは中間支援組織、大学等がこれからいろいろな関与をしていけるのではないかと考えています。

山田 鈴木さんからのお話は次のセッションでしていただこうと思いますので、とりあえずこれでとどめておきたいと思います。

お二人からいただいたポイントは、一つは全員合意で意思決定していかなければいけないという自治の問題で、これは当然近代化していく必要があり、意思決定の仕方が変わらなければいけないという点です。

もう一つは問題解決型の事業への取り組み方という点です。この二つの課題を一つの地域の中でどのように整合させていくか、そのための関係の整理が必要ではないかと思えます。細野や岩手の大沢農村振興会、あるいは熊（くんま）にしても、部落会・町内会とその事業関係は微妙に整理されています。そこをうまく両立させるような仕組みをつくって

いくことが重要な課題ではないかという気がしました。

以上四つの支援の要素についてそれぞれ議論をしてきましたが、ここで休憩にして、その間に皆様からの質問用紙を回収させていただいて、そのご質問をもとに次のセッションで協働の方向についての議論をしていきたいと思いをします。

— 休 憩 —

山田 だいぶ長時間になっておりますが、もうひとつのセッションに進ませていただきたいと思います。よろしくお願いします。

それでは、三つ目の課題であるコミュニティの自立と協働の方向について議論を進めていきたいと思いをします。

今までの話で、いろいろなセクター、住民も含めてそれぞれが力を出し合い、参加してつなげていくことが基本であり、コミュニティ自立のための支援それ自体を協働の姿で営んでいかなければならないということが浮き彫りにされてきたような気がします。

そこで、協働について論議を進めていきたいと思いをしますが、最初に私どもが調査した高知市のコミュニティ計画の事例を鈴木さんからご紹介させていただいて、その後、議論をしていきたいと思いをします。なお、会場の皆さんからの質問が3人の手に届いていると思いをしますので、発言の中でお答えいただくということで進めさせていただきます。それでは鈴木さんをお願いします。

鈴木 私からは地域自治に関わる協働の課題ということでまとめさせていただき、その話を通じて質問に答えさせていただきます。

地域自治に関わる協働の課題

地域側でも行政側でもいろいろな事業や自治活動を展開していますが、どうも自治体でつくる政策に地域が振り回されているような気がしてなりません。そういったものをあらためて再編していくことを、一度どこかでやらざるを得ないのではないかという気がしています。それが政策と民意のズレになり、その中で課題は深刻化していきます。地域側、コミュニティ側にとっては「やらされ感」があり、行政側では形式的な「こなし型」の事業が展開されています。そうではなくて、協働型の事業を開発し実践していくことがこれからのコミュニティ自立のためには必要だということです。

ご質問の中に、「地域によっては毎日の生活や仕事に追われて、なかなかコミュニティ問題にまで手が回らない」というお話がありました。私は政策と民意のズレの中で、無駄と言っては語弊があるかもしれませんが、地域側でも行政側でも、コミュニティの事業に関わるいろいろな作業や業務にロスがあるのではないかという気がします。

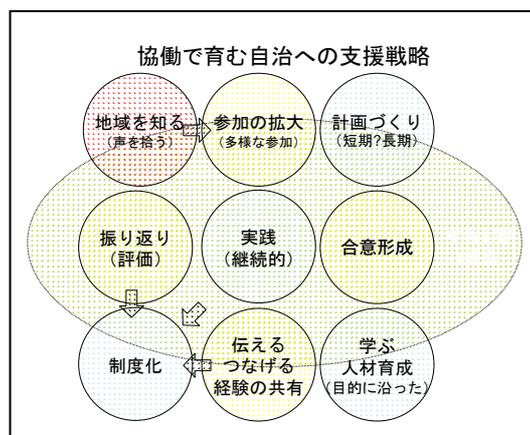
私が宮城県の事業で通っているある町では、若い人たちはPTAの仕事で土日が忙しく、なかなか地域の活動に参加できないということがあります。しかし、自治会活動でもPTAでも実は同じような作業をしていることがまます。例えば、PTA側でも自治会側でも行っている地域の草刈りのようなものを一本化すれば、両者に半日分ぐらいの時間のゆとりができるといったことはないでしょうか。

そのようにいろいろなセクターが手を組みながら、行政・地域・市民団体・企業が支えあう社会を実現するために、それぞれのセクターがより効率のよい労力や資源をお互い提供し合っていくことが必要ではないでしょうか。労力は今よりそれほど増えない、あるいはそれ以下で、家庭の時間もつくりつつ、仕事にもそれほど影響を及ぼさない程度の労力を提供しながら支えあう社会を実現していくことは、ある程度可能ではないかという気がします。

協働で育む自治への支援戦略

特に、協働と支援戦略に関連する中で、計画づくり・実践・参加の拡大・合意形成・人材育成等の話がありました。とりわけ先ほどのお話にもありましたように、まず「地域を知る」ということが議論を積み重ねていくことや積極的な参加を促していくためにも必要だろうと思います。

私は特に、地域を知る・声を拾うというところでは、一度、その地域の末端組織レベルで地域の課題や良さ、プラス面、マイナス面の情報を全部出し合うような議論をする必要があると思います。それをしないと、地区全体でワークショップをやる仕事や、地域課題を探るファシリテーターのような仕事を引き受けたときに、課題がぼやけてしまうことがあります。



地域を知るためには、できれば徹底的にその地域のニーズや課題を拾っていくことがポイントの一つになるのではないのでしょうか。そうしたステップが質の高い参加や計画をつくっていくことにつながるのではないかと思います。

計画づくり、制度化、学ぶといったことは、かなり実践されている地域がありますが、図に書いてある全部のコマがつながっていくためには、支援の戦略を考えていかなければならないと思います。

参加の拡大という点であれば、女性の参加を促すことが難しいという話があります。例えば福井県の越前市では、参加の7箇条というものを地域自治振興事業の中に位置付けて、男女比いずれか一方が40%未満にならないようにと努力目標を掲げています。そういった努力目標は、地域との協議の中に行政も入って決めていくわけです。「なぜ40%」と言われ

ると難しいところがありますが、偏らないための基準を地域と一緒に決めているということでしょう。つまり言い換えると、そのような多様な参加を地域の取り決めで進めていくということです。努力目標ですので、必ずしもそれを達成しなければいけないということではありませんが、一つの考え方としてこのような例もあるかと思えます。

いろいろな人をつなげていくという方法では、広島県安芸高田市のように、なかなか一歩を踏み出せない地域にアドバイザーとして優良な地域リーダーを町から派遣し、同じ自治体の中に住む人同士で刺激しあっているというような事例もあります。

越前市の場合は、自治振興事業が活発化していく中で、自分たちのやっていることがいかに地域に受け入れられ、どれだけの効果をもたらしているのかということが気になり始め、その結果、事業評価を行う必要があるのではないかと考えました。すでに評価基準を検討している地域も出はじめています。

われわれが昨年、地域計画づくりということに焦点を当てて調査をした中に、イギリスの「パリッシュ・プラン」がありました。パリッシュというコミュニティ組織が計画をつくって、そこで組み立てられた事業を実践していく。それを国が支援したり、既存のコミュニティ組織が関与したりという事例ですが、いろいろな地域の情報をしっかりくみ取って、参加を拡大しながら行った計画づくりというのは、長期的な視点を持ちながら活動していく地域にとっては非常に有効な手法になるのではないかと思います。

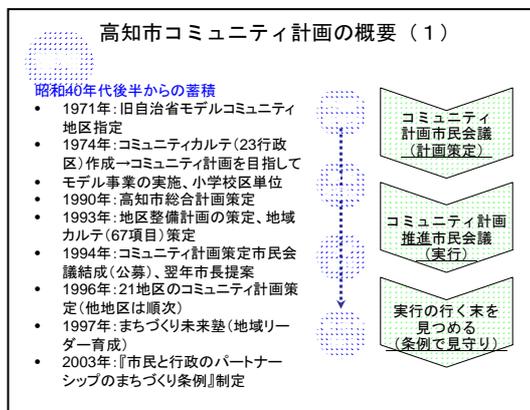
高知市コミュニティ計画の概要（1）

高知市の事例を若干紹介させていただきます。地域計画をつくれればすぐ事が起きるかといえば、そう簡単にはいきません。高知市の場合は、区長さんたちが集まって自分たちで自治の道を模索し始めました。区長会 50 周年を迎えた市ということで、かなり長い自治活動の蓄積がありました。昭和 40 年代頃から、コミュニティ・カルテをつくったり、旧自治省のモデル地域に選定されたり、総合計画を策定する上で地域整備計画を策定し、67 項目に及ぶ調査を行うなど、地域の情報をくみ取ってきました。

その後も、コミュニティ計画策定市民会議を結成して、その提案を市長に示し、21 の地区でコミュニティ計画策定を行いました。そういった活動の中で、全部ではありませんが現在かなりの地域で計画が実行に移されています。

地域計画を策定するという事は地域を知ることや人材育成につながり、それが健全に実施されれば自治力の向上につながります。

高知市の場合は、計画をつくった後に自分たちの行動が長期的・継続的に担保されるような条例もつくっています。例えば、予算の問題等が長期にわたって保障されるように、あ



あるいは市長や担当職員が変わっても体制が崩れることのないように、市民が関わりながら条例がつけられているということでした。

よこせと・まちづくり市民会議

各地には、「まちづくり市民会議」というものがあります。どのような活動を行っているのかというと、コミュニティ計画をつくって、このスライドにあるような取り組みを行っています。

例えば、よこせと地域は会員数 36 名で、ここは住民全員が会員になっているわけではないのですが、既存の自治会とも調整を図りながら、「市」を開いたり、ハイキングコースをつくったり、環境活動に取り組んだりというようなことをしています。高知市は、先ほどの住民ディレクターではないですが、各地区の情報、まちづくり市民会議の情報をホームページと情報誌を通して広く発信しています。

よこせと・まちづくり市民会議（高知市）

活動テーマ：「日本に誇れる良質な住居地区を作ろう」 ◆よこせと海辺のにぎわいの開催

設立：平成8年9月27日

会員数：36名

定例会議：毎月第3水曜夜

◆南嶺ハイキングコースづくり

活動内容：南嶺ハイキングコースづくり、花いっぱい活動、地区防災についての取り組み、余熱利用施設の検討、浦戸湾周辺の環境整備についての検討、ロードボランティア活動、横浜小学校自然学習林清掃活動など、多くの活動を精力的に推進しています

高知市民生活部まちづくり推進課ホームページより
http://www.city.kochi.kochi.jp/deeps/10/1020/plan/index.html

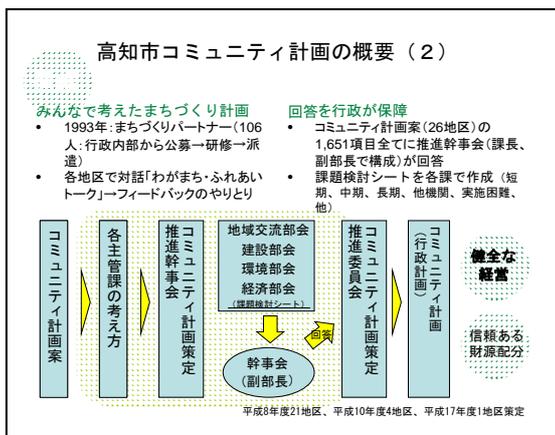


高知市コミュニティ計画の概要（2）

先ほど、自治活動の蓄積が高知市のコミュニティ計画では一つのポイントになったということ挙げましたが、もう一つ行政と地域との信頼構築が重要なポイントであると思います。

信頼関係はどうやって生まれていくかというと、「みんなで考えたまちづくり計画」とありますが、行政職員の中から公募して「まちづくりパートナー」を 106 人で結成し、彼らが地域の中に派遣されていきました。そこでのやり取りの中で、行政との関係が深まっていきました。

それと、これが何より特徴的ですが、26 地区のコミュニティ計画案の中には、1,651 にも及ぶ提案が明記されていました。それに対して行政側は、1年以上かかったと思えますが全ての提案に対して回答を出しています。その回答の仕方も、地域に行政が出向いて意見交換するとか、庁内で横断的に検討する推進幹事会をつくり、課題検討シートを各課で作成してそれぞれの課で意見を集約し各地域へ回答をするという方法をとっています。



住民の提案に対して行政はしっかりと回答を出す。提案の中にはできるものとできないものがあるわけですが、できないという回答も理由を添えてしっかりと出しています。こ

れらについてもホームページに詳しく掲載されています。そうやってコミュニティ計画をつくっていくことで市民の提案が行政計画に盛り込まれていく。そこには制度的に合意形成を図っていこうとする姿が見られます。健全な地域経営や信頼のある財源配分に一步近づくのではないかという事例として紹介させていただきました。

山田 ありがとうございます。鈴木さんからは、行政とコミュニティ住民との協働の手法ということで、高知市等の例を紹介しながらお話いただきました。

次は加藤さんからお話しいただきたいと思います。

加藤 ご質問もたくさんいただいたので、合わせて答えながらお話ししたいと思います。

一つは、ちょっと抽象的ですが「新しい公共」といわれているようなことです。住民自身の議論の場を確保する必要があるけれども、行政がお膳立てをするだけでは適切な議論の場にならないという問題があり、それを適正な議論の場にするスキルを持った人や支援が必要であろうと先ほど申し上げました。

そういう議論の場を、地域社会において常設常動というか、いつも動くような状態まで高めることは、地域の人々の議論の文化や自治の文化が高くなるということだと思います。そのためには、人々が集い、議論と実践をするための拠点、場合によってはそこで働く人、そういうものが住民の側に確保されていることが必要であろうと思います。

それで、できる範囲として、全員がボランティアで基本的に専従の職員がいない状態までできることと、事業体など人がそこで雇用される形でその担い手となるということ。基本的に場所の問題は地域におけるそのような人材の確保につながると思いますので、そういう方向で地域における公共空間を考えていただけるといいと思います。

今の、行政が地域社会から手を引き、施設などを地域住民に預けるという方向は行財政改革であって、古い施設などに行政はお金も出し続けられないし職員も置けませんよということ。ある意味では行政の危機を住民のチャンスに変えるために、そこはただ預けるのではなく、長い丁寧な議論、それから一定の財源を含めて、住民側が自らの拠点や公共空間に上手に変えていくというトレーニングができる状態をぜひつくっていただきたいと思っています。私どももそのお手伝いのようなことをさせていただいていますから、そこができるかどうかは大きな課題であると考えます。

私は10月から、多賀城市の地域経営アドバイザーという形で、コミュニティの組織や自治会と市民活動を分けずに統合的にご理解をいただくという仕事をいろんな地域でしています。どうしても行政ではその二つのセクションが違うので、コミュニティ組織の話とNPOや市民活動の話が別の話として流れてしまうのですが、統合的に考えて政策をつくることによって地域社会の問題を有効に解決するスキームが出てくるのではないかと思っています。

いただいたご質問やご意見とすり合わせていくと、「中間支援組織の必要性は強く感じる

が、立ち上げのために何か行政ができることはないのか」というお話や、「中間支援組織の必要性が指摘されていたが、誰がどのように担うことが望ましいのか、あるいはそのために必要なスキルはどのように育てたらいいのか」、「事務局や有給スタッフの確保や価値の気付き、資金確保が重要だと考えます」というふうに、基本的な中間支援組織の在り方のようなものが問われていると思います。

実は、中クラスの地方都市までの場合、各地でNPOや市民活動の支援センター、住民活動の支援センターが乱立といえるぐらいたくさんできています。私も一部に関わってお手伝いをしていますが、ハコを用意してそこにパート的な人材を置けば住民はうまくやってくれるものだというような感じのところは規模が小さくなればなるほど多いです。

しかし、そういった施設貸し館のようなものは既にあるわけで、単に施設貸し館をもう一個増やすとか、あるいは古い施設を再利用するというように、相変わらずハコもの中心で考えているだけでは基本的にはうまくいきません。

大切なのは、支援の組織や集まりにたくさんの多様な人が名誉職的ではなく関わり、そこを通して地域づくりの支援や自ら行動を起こすことを誘引するような場と人材です。パートタイムのようにコロコロと人が変わっていたのでは、そういう機能を果たせっこないわけです。逆に、優秀な人材を一人でも確保できれば、地域に対して大きな役割を果たす可能性があります。そういう施策が今全国的に展開されていて、既に300を超す支援センターがあります。それにもかかわらず、場所があるだけで閑古鳥が鳴いているような所がまだまだ多いのは、行政側が目標・目的を明確に把握せずに、市民の要望があるので場所をつくるというやり方をしているからだろうと思います。

その点で、有給スタッフの確保、価値の気付き、そして自ら資金確保が重要というご意見を社会福祉協議会の方から書いていただきました。われわれも仙台市の市民活動サポートセンターという施設の管理をしたり、名取市の市民活動支援センターのお手伝いをしたり、各地の支援センターの設立プロセスのお手伝いをしてしていますが、地元の市民活動団体や住民の方々がいかに参加をしてその施設に関与するかということがうまくいった所は、その後もそれなりのリーダーがいて、それなりの成長を遂げていくということがあります。その辺のところができるかどうかということがポイントの一つです。

もう一つは、われわれのような支援組織をいろいろな形で動かすときの資金が極めて限られていて、行政側から指定管理あるいは委託でしてくださいねと言われる業務と、その資金の範囲ではおそらくできないことが大量にあるんですね。特に、コミュニティの支援に関わるような動きをしようと思ったら基本的にはフリーの人材が一人ぐらいいないといけないのですが、そういう余地が全くない状況の中でそういうことに手を出していただけるだけの支援センターというのは少ないです。本当は、そういう行動をしている所にプラスアルファの人材を置けるような体制を、直轄の財源とは別にどこからか出てくるように整えられればいいのかという気がします。

やる気のある所に、まさにそういう財源が大学の研究という形で5年単位で出るとか、

あるいは国レベルの政策で出るとか、基本的にはそういうことが必要かなと思います。イギリスの場合、チェンジアップといいまして、中間の支援組織に大幅に資源を誘導して地域コミュニティの支援を図るといふ政策転換を行っています。日本では、経済産業省や内閣府からも相談を受けて提案をするなど私たちはいろいろしていますが、やはり国でコミュニティの政策が一本化していないわけです。

農林水産省も私たちも経済産業省もやっている、それらが一体になって地域コミュニティに対するこういう施策なんですよ、しかもこれは10年単位ですよというのではなく、2、3年たつとなくなるかもしれないというお金で私たちは動かざるを得ません。その辺の問題をできれば国策で解決する必要があると思っています。

もう一つ、地域を支援していく場合「やる気のない所はどうしたらいいですか」という質問をいただきました。これは毎回行政の方からいただくんですが、やる気がないように見えるだけのことが多いんですよという話をまず申し上げます。

やる気がないということは本当はあまりなくて、状況に気付かない、情報が手に入っていない、何をしたいのか分からない、無力感、昔何か言ったけれど相手にされなかったなど、いろいろなことが積み重なって、やる気がないどんよりとした状態が起きている。

それからやはり、忙しい、生活に追われているといったこともあります。地域に暮らす人はコミュニティのことを専業でやっているわけではありません。当然のことですが、やる気満々の人がゴロゴロ転がっている地域なんてあるわけがないです。そういう理想のようなものを追い求めるのではなく、目の前で生きて暮らしている人の心情に寄り添いながらも考えられる職員が求められていると思います。

私は、仙台市の町内会から推薦される「クリーン仙台推進員」という、ゴミの分別とリサイクル、減量に関わる委嘱制度で、取り組まれている1,100人くらいの方々のお世話というか支援をしています。残念ながら、行政側でも現場を見ていない方によっては、1,100人も委嘱しておいてですね、「1割ぐらいはちゃんとやっているのかね」なんて言っている人もいますよ。私は「そんなことないですよ」と申し上げます。おそらく6、7割の人はかなり本気になってちゃんと頑張っている、そういう現状の把握ができていないままものを言っただけはいけません。そういうことを言っているということが伝わっていったら、ますますやる気をなくさせてしまいます。それではいけません。

2：6：2の法則といわれるものがあります。2割は最初から自発性がある本気で取り組む人。6割はそれに引きずられるか反対にやる気のない人に引きずられるか、そのどちらかの人。全くやる気のない人は2割なんです。だとすると、地域支援もNPO支援もみんな同じですが、全員を一致させて「はい、頑張りましょう」という活性化なんてどんな社会にもあり得ません。

人々は多様なのであって、ある日突然に頑張る人もいるし、1年に1日だけ頑張るけれどあとは寝たような人もいます。それでいいんですよ。地域の人々はそうやって生きているわけです。それを肯定した上で、2割の人が上手にあとの6割の人に影響を与えられるよ

うな構造を地域社会につくる必要があると思います。そして、2割の人々を励ましたり認知したり、そこで得たノウハウや地域のノウハウを交換するわけです。

先ほど櫻井さんが湯沢の人材の話をされましたが、他の地域で頑張っている話を聞くだけで、住民は非常に参考になります。『地域コミュニティの支援戦略』の27ページでは、NHKの「ご近所の底力」という番組についてその本質を紹介しています。

行政の方は、あの番組でノウハウがたくさん提供されているところだけを見るのではなくて、本来ならあの番組が果たした役割を行政の人がやっていなくてはならないと私は書いています。そのことをご理解いただくと、地域活動や地域自治の支援がもっとよくお分かりいただけるのではないかと思います。

駄目だ駄目だと、あるいはなかなか活動ができない、やる気がみえないと言われてきた推進員さんたちは、適切な成功ケースとノウハウを知れば皆さんどんどん自発的に活動を多彩に変化させていくんですね。成長するわけです。その成長のプロセスを困っている人が見ることによって、また成長できるというのが市民同士のあり方ですから、そのところをご理解いただきたいと思います。

とりあえず、そんなところでバトンタッチしたいと思います。ありがとうございます。

山田 ありがとうございます。それでは、櫻井さんお願いします。

櫻井 協働というテーマはなかなか幅広いものですから時間の関係で議論は限られると思いますが、三つほど申し上げたいと思います。

協働とは何かという話を職員研修の最後にいつも申し上げるのですが、協働とはこれからの行政と住民との関係もしくはお互いの役割が変わっていく、役割を見直していくプロセスであると私は言っています。ややもすると、事業を委託するとか指定管理者制度そのもの、つまり住民に何かを委ねる、任せることが協働だと捉えている自治体がとても多い。確かに、結果としてはそういう側面もあるかと思いますが、どういうプロセスを通してそこに持っていったかということが大事かと思っています。

連携の心をつなぐ企画推進会議

われわれがこの4年間やってきた中では、岩手県岩手町を本質的な意味で協働が展開している自治体の一つであると捉えています。「連携の心をつなぐ企画推進会議」とは、町の食育の事業の運営組織ですが、この組織や事業は部局間の連携で行われています。公民館、社会教育行政、それから保健福祉行政、農林課、財政課、こういった部局間



連携と同時に住民も入っています。住民側には食生活改善推進員、保健推進員、それから社会教育の指導員など、ボランティアで活動している人たちが含まれます。そういった人たちがテーブルを交えて、みんなでどのように食育を進めていくかという話し合いをしているわけです。

この話し合いの場で、「次の事業、あるいは来年の事業をどうするか」、「私はここをやるから行政の皆さんはここをやってもらえないか」とか、行政側からも同様の問いかけをしながら、この場で役割分担をするわけですね。つまり、最初から何か役割が決まっていた行政が一方向的に押し付けていくという構造ではなくて、このテーブルの場をまさに公共空間にして、ここで議論を積み重ね、住民のニーズに合った事業を展開しています。非常に無理がなく皆さん楽しくやっています。

少し別の視点からみてみましょう。日本の行政と住民との協働というのは、議論するときには確かに行政が入っているのかもしれませんが、いざ事業を実施する段階に入ると行政が事業を発注する側にまわります。私はこの関係を「決定と実施の分離」と言っていますが、予算と事業内容は行政が決めて、実施は住民や民間団体が行うという形になっています。例えば、市民活動支援センターのような施設をどのようにつくるかという話のときも、議論のときには一緒だったのに、いざ実施段階に入ると行政と住民とが分かれていきます。

たびたび話題に出たように、われわれはイギリスのパートナーシップに注目しているのですが、イギリスの場合ほどの段階でも一緒なんですね。決定と実施のいずれにおいても、行政と住民が一緒になってやっています。ですから行政職員は役所の中にいないんです。みんな地域に出ずっぱりになっています。

日本はそれと同じような形に今すぐもっていくことは難しいと思いますが、どのようなプロセスで委託や指定管理、つまり役割分担を描いていくのかという辺りが、まず協働にとっては大事だろうと思います。

2点目は、やはり住民の参加をどうつくっていくのかということがあらためて問われると思います。

先ほどから岩手県北上市の事例がたびたび話題に出っていますが、私も住民の皆さんの勉強会の講師として現地に通わせていただいています。北上市の住民自治組織あるいは地区交流センターというかつての公民館の指定管理者制度への移行は、ある意味修正を迫られているというのが現場に行つての私の率直な思いです。分かりやすく言うと、これまでは自治組織を育て、さらに指定管理者制度を導入したのですが、導入した途端、地域づくりや自治活動そして施設事業及び運営など、地域雇用で雇われた住民にかなりの部分を任せちゃっている。その結果、住民の参加が後退していった様子を感じました。行政からのアプローチとしても同様のことを誘引しているのですが、とにかく雇われている事務局員の人たちの負担が大きくなっているわけです。誤解を恐れずに整理すると、公共施設運営は行政が担っていると住民参加が実現できるけれど、住民が担うと住民参加が後退し

ていくという構造です。

ここはやはり、あらためて住民参加を再認識する作業が必要ではないかと思います。これは北上市だけではなく、どこの自治体にもありうることです。これから公共サービスの担い手としてコミュニティを描いていく時に、あれもこれもとどんどん地域に事業が下りていくということが想定されますが、特定の住民に負担が行ってしまうという様子が、もう既に東北地方では現れ始めています。

政府も県も市町村行政もコミュニティへの関心を高めていることで重層的に政策が下りてくる構造が、過剰な住民負担を与えているという状況があるのです。お集まりの市町村の方の中で区長制度を基盤にしている自治体の方は、検討が必要かと思います。何でも区長さんに下りていくと、だんだん担えなくなるなど、特定の住民の負担が如実に現れてしまうという様子を目にします。

先ほどの朝日町のように、財政支援をしていく時の工夫として、住民の参加を促しながら交付をしていくなど、何らかの工夫をしないとイケません。縦割り行政のように住民が全てのことを担えるようになればいいのですが、どうしても地域の構造はピラミッド型になっているところもあるので、特定の住民の負担を今後想定した場合に、その点を検討する必要があるかと思います。

もう1点、これから私自身、県の役割を描きたいと思っています。今山形県で、地域コミュニティ再生促進事業をやっています。今年が初めての取り組みで、私はアドバイザーをしています。県の主催で定期的に県内市町村行政を集めた地域コミュニティ研究会を開催しています。

私どもは、県内3地域をモデル地域とし、実際に現地に入ってコミュニティ再生事業を行うのですが、事業経過を報告するとともに、県内各市町村のコミュニティ政策の現状、例えば指定管理者制度をどのように進めているか、コミュニティ担当職員制度でどういう課題を抱えているかといった情報を集めて、市町村職員の皆さんに共有してもらおう場をつくろうという取り組みを進めています。私は、この事業を通して県としての役割を強く認識しています。

やはりどうしても、住民が当たり前の地域から抜け出せないことと似ていて、行政の皆さんも今の行政の仕事が全てです。ですから合併するとそれが如実に現れます。宮城県も合併自治体が多いという現状がありますが、行政によって仕事の仕方が全然違いますので、精神的に追い込まれるなどかなり不安定になっている職員の方もいるくらいです。やはり自治体も相互に違いを共有して、それぞれがどういう工夫をしているのかなど、横につながっていく場をつくっていく役割は県として大いにあり得るのではないかと思います。先ほどからイギリスの例が出ているように、地域内や自治体の中でのパートナーシップを促進していくためのモデルや手法を県が情報集約しながら市町村に発信し、また相互交流の場をつくっていくという役割が想定されます。先だっても山形県庁での講演で、「県行政と

しての大いなる挑戦です」と申し上げましたが、県の役割が非常に問われているところもありますので、この辺りは参考にさせていただいてもいいかと思います。

最後に1点。これから協働は、特に市町村自治体にとって非常に重要な課題になってくると思います。今までのように、ある程度財政的にも人的にも支援できた時代であれば考えなくても良かったのかもしれませんが、特に合併自治体ではそうですが、地域の力というのは皆違うわけです。行政主導のやり方ではその違いに応えられないというところがどうしても出てきます。ですから、自前でやれる地域であるにもかかわらず余計にお金を出してしまったり、やれない地域であるにもかかわらず事業を押しつけてしまったりします。それは必ず、住民の中にさまざまな齟齬が生じたり、無駄に公金を使ったりということが出てきます。

これからは、地域の提案に対して行政が応えていくというような、それぞれの力に応じた行政との関係、それを協働とっていいのかもしれませんが、その辺りを描いていくことが必要だと思います。

行政も住民も変わっていくのだけれど、その変わり方をどうプロセスとして描いていくかということが協働の本質として問われるのではないかと思います。それぞれの情報を共有しながら、もう少し東北地域における協働のあり方やコミュニティ自立というものをともに進めていく、まさにその途上にあるという気がいたします。

山田 ありがとうございます。後段のお話は「コミュニティの自立支援のために何をしたらいいか」ということでした。それを「協働で」ということですが、先ほど櫻井さんが言われた言葉に代表されていると思います。これまでの関係や役割、住民と行政、その他の機関、それぞれの関係を見直し、お互いが気付いていく、そしてそのためのプロセスを用意することが大事だろうということです。

その時に、住民を含めたいろいろな人たちの参加の仕組みをどうつくっていくかということも考えなければいけません。それで、単にビジョンや計画をつくるということだけではなくて、多くの事例の中では、次のステップで何を実現していくかというプログラムを持っているわけです。確かに、計画をつくっておしまいということでは、せっかく集約されたエネルギーが沈滞してしまいますので、やはり計画は次の動くプログラムを用意しなければいけないと思います。

そろそろ終結の方向に行かなければいけないかと思います。私が少しまとめなければいけないのですが、協働に関して非常に貴重なお話がたくさん出ておりますので、私がエッセッとまとめることは大変難しくもあります。

地域にはいろいろな特性があるので、「地域差に対してどうしたらいいか」というご質問もいただきました。この話は既に3人の中から出ているので、殊更具体的に述べる必要は

ないかと思いますが、私に関わってきた事例の中で、今日の後段のお話のまとめになり、今のお話にも少し答えられるかもしれませんので、述べさせていただきたいと思います。

コミュニティ再生と若干違うかもしれませんが、宮城県柴田町で「柴田町住民自治基本条例をつくる会」という組織を設立して条例づくりに取り組んできました。その過程に今日3人がおっしゃったキーワードがみんな入っていると思いますので、これを素材に少しお話しさせていただきたいと思います。

柴田町では住民自治基本条例をつくることになりましたが、この時に住民が自ら考えて決定するということをしていかなければ、たぶん条例というのは意味がないだろうということで、徹底的に住民が考え、答えを出すという仕組みを用意することにしました。従って、つくる会には行政の方も一部入っていますが、基本的には公募で集まった50人近い方々でやっています。

その中で住民の力をどう引き出していくかということが大事で、先ほど加藤さんのお話にもありましたが、住民のエネルギーや意識は実はかなり潜在化している部分があります。決して意識がないわけではなく、お互いに議論し学習していく中で、そういったエネルギーや意識が呼び覚まされるということ、この柴田の例で痛切に感じたわけです。そういうプログラムを用意することができるのだと、しかもそれは一定の時間をかけないといけないということを感じました。

それからもちろん鈴木さんがおっしゃった、過程の中で地域をもう一度知り直す学習課程をきちんと用意することも大事だろうと思います。

その次は、メンバーの中で住民が自ら情報を発信して交換していく、つまり情報というのは、行政が提示する情報ではなくて、住民が自ら住民に働きかけるということ、これは非常に重要だし、効果があり説得力があるということが分かってきました。つくる会で月に何回か議論していく中で、次第にそういったものがお互いに分かってくる、見えてくる、そして行動するという、実際にそういうプロセスを共有する中で、コミュニティ力が呼び覚まされるということを感じました。

最初は数人のコアの皆さんだったのですが、そういう方々がこの数年の間に20人、30人育っていると思います。町の皆さんに言ったことがあります。ここまで来たら条例なんかできなくてもいいと。これだけ多くの皆さんが育ってきたわけだから、これはもう大きな成果だ、町長さんは大変幸せだと私は申し上げました。ですから、結果がどうということではなくて、やはりそういうプロセスをどのように作り上げていくかということが大切であるということが、今日の議論の中で出てきたと思います。そういうプログラムづくりが非常に大事だろうと思います。

それから今の段階は、議会はどうオーソライズするかというプロセスが残っているわけですが、住民の皆さんが直接議会に働きかけるということも試みました。最初は議会の皆さんに非常に大きな抵抗があると思われていたことが、だんだん理解を得られる見通しが

出てきたような気がします。まだ結論には至っていませんが、こういうプロセスを非常に大事にするということ、これは住民の皆さんの力だけでは当然できないわけで、行政も含めいろいろな人たちがこれを支えているのです。

最初は行政の皆さんも「住民が？」という姿勢でいたわけですが、今はワークショップをやっても、誰が住民か行政マンかわからないような状態です。要するに行政もそこまで育ってきています。行政マンもそういうプロセスの中で育つということ、そういうプログラムがやはりとても大事なんだということです。

こういうノウハウはわれわれも最初から持っているわけではないのですが、やっていく中で少しずつ、お互いの能力を出し合うことでノウハウが蓄積されていく。そういう過程が非常に大事だと思います。その中で、先ほど櫻井さんが言われた部局間の連携が生まれ、いろんな部局の方がそこに参画するという状態に至るのです。

その中で、私どもは、町に加えて県地域振興センターの職員と一緒に、住民の皆さんが発言したこと、住民の皆さんが問いかけたことについて、議論や整理の作業をかなりしています。そういうバックアップシステムが存在しているからこそ、述べたような過程が実現しているのだと思います。このような試行錯誤のプロセスを積み上げ、そして共有するという中で、コミュニティ再生の課題や方法が見えてくるのではないかと思います。

ちょっと長くなってしまいましたが、そういうプロセスをこれから作り上げていくことが重要だということが言えましょう。

それからもう一つは、県がコミュニティ戦略をつくり上げていくべきだろうということです。山形県でも、すでにその試みがされていることを知りました。今のところ、県レベルでコミュニティが再生していくための、あるいは自治体がそれを支援していくためのコミュニティ戦略づくりについては、2冊目の『コミュニティの自立と経営』に書かれていますのでご覧いただければと思います。

長時間、最後までご参加いただき、どうもありがとうございました。