

住民参加による地域づくり

～新城市自治基本条例から～

樋下田 邦 子*

序 章

第1章 ソーシャル・キャピタル調査の課題と活用

第1節 ソーシャル・キャピタル調査の課題

第2節 本研究の方法

第2章 新城市自治基本条例の概要とワーキンググループ活動

第1節 新城市自治基本条例の概要

第2節 自治基本条例過程Ⅰ

第3節 自治基本条例過程Ⅱ

第3章 WGと自治基本条例づくり

第1節 お年寄りの声を聞くWG

第2節 他のWGワーキンググループ

第3節 分科会(WG)の力

第4章 住民参加の地域づくり

第1節 ソーシャル・キャピタルとWGから

第2節 自治基本条例への活用

第3節 今後の方向性

終 章 動き始めた市民の力

序 章

新城市は、新城市、鳳来町、作手村の新設合併により平成17年10月1日に誕生した。愛知県の東部、東三河の中央に位置し、東は静岡県に接し東西約29.5キロメートル、南北約27.3キロメートルで、県内2番目の広さとなる499平方キロメートルに、約5万2千人が暮らしている。このような地域性に加え、生活様式の変化(価値観の多様化)人口構成の変化(少子高齢化・過疎化)、愛知県第2位の市域(山間地から者F市部まで)などから、地域の事情は多様化している。

このような状況下、地域事情を踏まえた施策を適切なきに提供するには、一番地域をよく知り実際に暮らしている人の意見が重要であるとし、市長権限の一部を地域へ移し、現場で解決する仕組みを必要としている。そこで、現場

で考え解決する新たな地域づくりの手法「地域自治区制度」を進めている。そのための骨子になる高位条例「自治基本条例」を市民の参加、市民主導でつくり始めて2年目になる。

筆者は、昨年研究調査した愛知県新城市内の過疎地域の住民や高齢者へのヒヤリングとソーシャル・キャピタル状況の調査結果や分析を地域住民、行政、地元企業、NPO等と共有するために「新城市自治基本条例検討委員サポーター(1年目は市民委員)」として関わってきた。その研究活動から地域自治区推進における住民の参加についての状況と成果を考察し、過疎地域の地域づくりのあり方を示唆したいと考えている。

第1章 ソーシャル・キャピタル調査の課題と活用

研究は、地域社会に還元できて、始めて評価されるものと考えている。そこで、昨年の課題を整理して、解決するための方法を考えてみる。

第1節 ソーシャル・キャピタル調査の課題

新城市鳳来西部地区、作手地区、宮城県丸森町共に、ソーシャル・キャピタル醸成が高い地域は、日常的な助け合いがあり、介護保険認定率、老人医療費が低く抑えられていることがわかった。しかし、このままでは、ソーシャル・キャピタルは壊れてしまことが課題になった。

調査した三地区に共通するのが、住民だけの力でも、行政の政策・事業だけでもソーシャル・キャピタルの醸成はありえないことである。住民の力で地域活性化事業や新たな活動が起きて

* 岐阜経済大学経済学部准教授

も、継続を視野に入れた場合、行政区の実情に沿った政策的支援がないと醸成されない。地域づくりは、人づくりであるともいえるだろう。人はさまざまな関係を持つことで信頼・規範・ネットワークを作り、経済の繁栄をもたらすという循環システムを創造する力を持っている。

新城市は、ボンディング型ソーシャル・キャピタルが豊かで、高齢者がこのソーシャル・キャピタルをつくりだしていることがわかった。そこで、ソーシャル・キャピタルを壊さず、より広げて醸成する手立てを示す必要がある。

第2節 本研究の方法

本研究は、三地区から新城市を事例に選んで研究を進めた。3.11の東日本大震災があり、宮城県丸森町は断念した。

ソーシャル・キャピタル調査の課題を新城市自治基本条例委員、市役所担当者と共に共有した。新城市自治基本条例検討委員会は、自主的な5つの分科会(WG)がある。WGは、若者の声を聴く分科会、お年寄りの声を聴く分科会、広報分科会、市民総会分科会、座れるプロジェクトからなる。

研究方法は、昨年の調査課題を踏まえて、5つのWG活動、プレ市民総会やアンケートの結果内容を参考に分析し、住民参加の地域づくりを取り入れた自治基本条例策定プロセスを考察する。

第2章 新城市自治基本条例の概要とワーキンググループ活動

第1節 新城市自治基本条例の概要

新城市長(穂積亮次)は「まちづくりのルールブックをつくろう」をテーマに、次のように述べている。

市の総合計画がまちづくりの「設計書」だとすれば、自治条例はまちづくりの「ルールブック」ではないか。まちづくりのために、みんなが力を合わせるための手引きで、「市民全員がまちづくりの主人公」という、市民全員が「より良い新城市を望んでいる」という前提から出発

するとしている。自治条例は、まちづくりへの参加を強制するものではなく、その必要が出てきたときには、誰もが参加しやすく、また不当な扱いをうけずにすむように、そして何よりもいろいろな立場の人がお互いを尊重しあって「気持ちのよいまちづくり」ができるように、定めるものである。そこで、自治基本条例はできるまでのプロセスがとても大事になってくる。

自治基本条例は、合併後に県内2番の広さになった新城市にとって、画一な政策ではまちづくりが困難であるという課題を住民と行政、企業、NPOが共有し、一体となって取り組む方法を示すものである。

第2節 自治基本条例過程Ⅰ

平成20年2月から、自治基本条例を考える講演会や協働推進セミナーや市民の理解を目的に数回の研修会やシンポジウムが開催された。

平成22年4月には「まちづくりのルールブックをつくろう(自治基本条例)」を進めるために、公募があり21名の市民委員が集まった。平成22年4月24日市民会議委員委嘱に始まり、枠組みづくりとして5月から5回、提言内容の検討として6月から12月までの13回、まとめとして翌年1月から5回開催し、3月に市民委員会提言書の提出ができた。

提言内容を決めていくに際して、6月のまちづくり大茶話会(カフェ)・しんしろ(第4回新城市自治基本条例を考える)市民会議拡大版、7月は、会議場所を変えて、しんしろin作手協和コミュニティ(第7回新城市自治基本条例を考える市民会議出前版)など、委員と行政が一体になって積極的な活動を展開し、平成23年3月には、たたき台となる条例が市民の言葉で作成された。

第3節 自治基本条例過程Ⅱ

平成22年度にまとめられた「市民のこばによる新城市自治基本条例(たたき台)」は、①なぜ自治基本条例をつくるのか(前文)、②まちづくりとは、③市民とは、④地域活動・市民活動、⑤議会、⑥行政、⑦自治を創造する仕組み、⑧

条例を機能させる仕組み、(用語集) 8つの章立てからなり、中学生が理解できる言葉を使用することに決まった。

平成23年度の検討委員会内容は、各地区・各種団体説明会の開催が20回、条例案策定庁内プロジェクトの開催が7回となっている。

大きな活動のひとつに、「プレ市民総会」がある。これは、平成22年度にまとめられた「市民のことばによる新城市自治基本条例(たたき台)」に記述されている『市民総会』の制度化に向け、必要な事項を検証するため、自治の担い手である「市民」「議会」「行政」が一同に会し、ともに力を合わせてより良い地域を創造するために、それぞれの活動報告と意見交換を通じて情報と意識の共有を図る場となっている。

この市民総会では、高校生によるまちづくりが提案(新城東高校生徒会)された後に議会報告(議会基本条例)、市民活動報告(市民が主役のまちづくり:自治基本条例)、市長による地域自治区制度の報告、意見交換が積極的に行われた。

第3章 WGと自治基本条例づくり

条例づくりに市民の声を反映するために、活動したWGの一部を紹介する。

第1節 お年寄りの声を聞くWG

このWGは、検討委員とサポーター(筆者)が協力して新城、鳳来(西部以外)の6地区に住む65歳以上の方を対象にミニデイサービス会場に向いてヒヤリングを行った。ヒヤリング内容は、WGと検討して作成した。(図表1)

ヒヤリング結果は、集計、分析後に自治条例委員会に提出し市役所担当者、委員と共有した。そのヒヤリング結果の一部と考えられることを述べる。

家族構成を見てみると、新城市中心部は3世帯と独居が多い。生活しやすい環境と雇用する企業があることや豊川や豊橋への通勤圏域という利便性が背景にあるかもしれない。しかし、この条件は、一人暮らしを多くする要因も含ん

でいる。なぜなら、同じ新城市街地域でも、東新町と本町地区(旧市街地)では異なっていることからである。

市街地から遠くなるほど、独居や夫婦世帯が少ない傾向で、ミニデイに参加する方は、独居でも友人がいる方が多く孤立がない様子が窺がえ、二世帯が比較的多いことがわかる。

図表1 ヒヤリング内容

- | |
|---------------------------------------|
| 1:会場までの交通手段 |
| 2:家族構成質問 |
| 3:通院する病院 |
| 4:通院手段 |
| 5:毎日の生活の楽しみ |
| 6:健康のための工夫 |
| 7:子どもたちに伝承したい、残したい、アピールしたいこと |
| 8:老人会活動加入と活動内容 |
| 9:市町村合併後の変化、良い点など |
| 10:互いの助け合いや声かけ状況、困った時のお互い様は |
| 11:何をどうすれば、元気で住み続けられ世代のリレーができる町になるのか? |
| 12:その他(要望など) |

毎日の楽しみ方を見てみると、野菜や花づくり、散歩やグランドゴルフと積極的に身体を動かし、近隣や知人・友人と交流を図っていることがわかった。

健康のために行っていることは、好きなものを好きなだけ食べて、友人知人と交流し、楽しく身体を動かしている。人との交流が健康の秘訣のようだ。

子どもたちに伝承したい、残したい、アピールしたいことについては、寺やお宮を中心に町のつながりや季節の祭りがあること、人々の優しさ、財布やお金を落としても戻ってくる地域、豊かな自然環境を大切に受け継いでいきたいことが挙げられた。他に、戦争や空襲体験を語り継ぐこと、家族のきずななどがある。

老人会活動加入と活動内容については、約9割の方が加入していること、活動内容は社会奉仕としての草取り、お宮や学校や公園の清掃、訪問活動がある。健康・交流目的には、グランドゴルフ、運動会、旅行、カラオケなどがある。

新城市の合併後の変化については、小学校の統廃合が進められることで住民の拠り所がなくなったようだ。他には、地域の商店がなくなり、街まで行くのが大変になったことや、診療所、病院が減ったとの声が多かった。

日常的な助け合い・声かけや困った時のお互い様については、当たり前のようにあること、声かけは良い意味での見張り合いと語っていた。

どうすれば、元気で住み続けられ、世代のリレーができる町になるのかについては、市民病院の充実(救急診療)、新城駅と循環バスの充実とバリアフリーの要望(車椅子やシルバーカーが乗せることが出来ない)、若者が新城で生活できるような企業の誘致、雇用促進など。

また、新城市街地区では、アパートが増えてきたので付き合いが少なくなってきた。そこで、祭りや催事、行事で新旧の付き合いをしていることや自治会の広報誌を1件1件配っているなど、高齢者の地道な活動が地域を支えていることがわかった。

前述した内容と重複するが、要望が多かったのは、外出や通院手段として、飯田線の本数が少なくて思うように出かけることができない。車の運転ができないと生活しにくい。世帯に関係なくある年齢に達したらタクシー券を配布して欲しい。(市民病院に通えるし、家族に気兼ねがいらない。)定期的なバスの運行を考えて欲しい。

二番に多いのが、集う場所の要望である。近所同士の助け合いや声かけは十分あるが、年中集える場所がない。NPO法人開催の託老所に毎週水曜日に行っているが、誰もが集まれる場所がないので是非作って欲しい。商店がなくなったので、人と出会うことや話す機会が減ったので、集う場が欲しい。

三つ目が若い人が住み続けることが出来るような企業誘致の必要性である。

第2節 他のWGワーキンググループ

次に、他の4つの分科会(WG)の動きの一部を紹介したい。若者の声を聴く分科会(WG)は、新城東高校に出向き生徒会に意見を聴いている。市民総会分科会は広報分科会と合同で、平成23年度は新城市プレ市民総会を10月30日に開催し150人が参加した。

若い世代の意見発表である中学生の作文「こんな新城にしたい(住みたい)・座れる町」の発表があった。その内容を紹介すると「社会の教科でヨーロッパの町には、人々が座り込んで話をする場面を見つけたが、日本は近代化、高速化で人々が座る場所、椅子がなくなっている。新城市もそうであり、昔の生活の良さが近代化によって薄れていると指摘している。新城市の花火大会で家族と待ち合わせていた時に、ベンチがなくなっていたことから、『座りこむという行為』を日本の最も原始的なスタイルとして再評価していくべきだ。そうすることで、自然が豊かな新城市の良さに触れる機会がふえるだろう。」とある。

この報告後に、検討委員と有志と一緒に、廃材を利用した座れる場所を設け、現在も増やしている。(図2)

図2 座れるまちプロジェクト



出所：広報ほのか 平成24年1月

新城市東高校生徒会による政策提言「住みたくなる新城市とは」は、「仕事出来る所を増やして欲しい。市内・商店街の繁栄や拡大、地域のつながりを残して欲しい。公共交通機関の普

及や拡大、電車の本数を増やして欲しいなど」、公共施設の改善、地域の環境、娯楽施設や買物がしやすい充実や環境整備の提案がなされた。

中学生、高校生の提案は、若者以外の市民や高齢者のヒヤリング、要望と同じ内容であることがわかった。それ以外に、自治基本条例検討委員会「お出かけ隊」の活動がある。これは、検討委員と地域担当職員が、新城市8地区に5回出向き、自治基本条例がなぜ必要なのか説明した後に、地区の現状や課題を収集する活動である。

お出かけ隊は、8地区と各種団体（プレ市民総会招待者337名、交通安全クラブ50名、老人クラブ57名、シルバー人材センター45名、消費生活展190名）合計1,388名へ自治基本条例アンケートを実施した。回答者の8割以上が新城市は「住みやすい、どちらかといえば住みやすい」、住みやすい町にするためには、積極的に地域活動に参加すると答えている。

高齢者や若者の声にあったように、交通整備、店舗や市街地の充実、医療機関の整備と充実、働く場の充実などは同じである。

第3節 分科会(WG)の力

これまで述べたように、2年目に入り市民会議から検討委員会に名称が変わっただけでなく活動自体が活発になってきた。

平成24年に入り、5つのWGが集めた声（アンケートや調査）をどのように条例に活用するかという動きとして、条例案分科会が活発になってきた。この分科会は、新城市自治基本条例検討会議（平成24年1月で11回目）とは別に、有志からなる分科会である。

条例案分科会で検討された一部を紹介してみたい。なぜなら、条例づくりで、市民と行政が膝を突き合わせて、条例の言葉一つひとつを検討する会議は、あまり目にした事がないからである。

自治の基本は「市民が主役のまちづくり」という合意形成の基で、「前文内容と目次の構成、第1章総則、第2章まちづくりの基本原則、第3章自治を担う主体」における条例案分科会は

次のように開催された。

前文は、読み直すと見方が変わるかもしれないので条例が完成してから最後に書き直すようにする。総則は、「市民主体のまちづくり」にするのか、「自立した地域社会の実現」が目的なのか。まちづくりは「市民」だけでなく「議会や行政」も入り、協働、共生という言葉が必要であるなど、市民主体を言い過ぎると、押し付けのように聞こえるなどの意見があった。

用語の定義では、市民、行政、市、まちづくりとサポーターの5つの説明がある。行政の用語について、市長、教育委員会、選挙管理委員会など、個人と団体を並べて良いのか。これに対して、市長は決定権や規則作りなどの権限を持ち、市長の手足が行政職員であるので、単体とは違うとの説明があった。

また、サポーターの定義について、「市内に住所を有せず、市内で活動していない企業等若しくは本市の出身者又は本市を応援してくれる人」から「市民と共にまちづくりの活動する人」が加わり変更された。

総則の最後に示されている条例の位置づけについて、「市の最高規範」という言葉には抵抗があるという声が多く、「条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図ります」にするなど、市民が条例の文字、意味を考え、議論してつくっている。

このように、沢山の時間と労力を必要とする検討委員会、分科会を開催しているが、市民は楽しんでいるように思える。分科会、WGに参加する市民は「私たちの新城市を何とかしたい」という意思を持っている。広域になった新城市を歩き聞き取りすることやお出かけ隊による調査などで、地域の特性や子どもから高齢者までが、新城市に住み続けたい気持ちや助け合いながら生活する姿に触れることで、委員のフットワークが軽くなったともいえる。

1年目の新城市自治基本条例検討委員会は、なぜ策定する必要があるのか、地域自治区制は現在の行政区を壊すことになるなど、批判的な意見が多く聞かれた。市民会議や場所を変えての検討委員会などを繰り返す間に、参加する市

民の意識に変容が見られてきたのだろう。

私自身、1年目は市民委員会（新城市の在住）として、月2回程開催される会議の必要性に疑問を持つこともあった。回数を重ねることで、市民との議論、調査などが楽しみに変わっていった。

これはWG、分科会が持つ力である。2年目が終わろうとする検討会議は、参加人数が増えてより活発な意見交換が出来るようになってきた。委員・市民・行政職員との開かれたネットワークが広がった結果である。

第4章 住民参加の地域づくり

自治基本条例検討会議は、白熱した議論が交わされるようになってきたことをソーシャル・キャピタルの醸成から整理し、住民参加の地域づくりについて考えてみたい。

第1節 ソーシャル・キャピタルとWGから

新城市に限らず、少子化高齢化、核家族化、価値観の多様化、所得格差や地域格差の拡大、先行き不透明な社会保障、失われていく地域互助システム、社会全体の規範意識の低下など、経済・福祉をめぐる社会のあり方が大きく揺らいでおり、安心・安全に生活するには程遠い状況である¹⁾。

2007年10月3日に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」²⁾は、我が国における福祉のあり方を考える際、公的な福祉サービスの充実整備を図るとともに、地域における身近な生活課題に対応する、新しい地域での支え合いを進めるための地域福祉のあり方を検討することが緊要な課題となっている。これからの新しい地域福祉の意義や役割、そうした地域福祉を推進するために求められる条件は何か、について考え方を整理し住民と行政の協働による新しい福祉のあり方を提示することが必要となった。

地域における福祉課題、生活課題を誰もがいつかは遭遇する課題であること、これらの課題を自らの問題であると認識したうえで、行政が

持つべき役割を明確にして、行政と住民が福祉・生活課題を共有し解決に向かう仕組みをつくることである³⁾。

2005年8月には『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査』（内閣府経済社会総合研究所編）と題する報告書が出されている。この調査において、ソーシャル・キャピタル醸成につながる個人の信頼、ネットワーク、社会活動の形成が生活上の安心感を醸成し、自分の住むコミュニティへの評価を高めるということが明らかになったと報告されている。ソーシャル・キャピタルの醸成は、地域福祉の推進に相乗効果をもたらすと考えることができるであろう。

ソーシャル・キャピタルは、社会関係資本と呼ぶべきもので、信頼、相互扶助などコミュニティのネットワークを形成し、そこで生活する人々の精神的な絆を強めるような見えざる資本である⁴⁾。

さらに、ソーシャル・キャピタルは「互酬性規範と結びつき、水平的で異質なものとつながり得る市民積極参加のネットワークとして立ち現れる社会的信頼として把握できるように思われる。この時、市民積極参加のネットワークが重視されている理由は人々の相互関連性が増大し、コミュニケーションが深まり、豊かな情報が流通するので、相互の互酬性規範やそれにもとづく期待が伝達されやすく、信頼関係の基盤となる評判も形成されやすい」という面も有する⁵⁾。

平成22年度のソーシャル・キャピタル調査から新城市は、ボンディング型ソーシャル・キャピタルが残っていることがわかった。分科会やWGにおけるヒヤリング、調査、市民会議や市民総会で、委員同士の信頼できるネットワーク形成、人との関係性、市民への波及効果に拡がり、ボンディング型ソーシャル・キャピタルは壊さないで、新たにブリッジング型ソーシャル・キャピタル醸成につながったと思われる。

ボンディング型ソーシャル・キャピタルは、地縁的な組織や自治会、商店街などにみられる社会関係資本である。過疎が進み、高齢者が多

い地域を力強い結束で生活を継続しているが、新しい情報を得ることや持続可能な地域づくりへ動く力にはなりえない。異なる地域に住む委員が検討会議や分科会、お出かけ隊、アンケートや調査により、ソーシャル・キャピタル醸成に波及効果があったのではないかと考えられる。

稲葉は、ソーシャル・キャピタルが持つ心の外部性には、スピル・オーバー（波及効果）がある。人には類を呼ぶ性向があり、似たもの同士のネットワークをつくる習性を持ち、このネットワーク内では情報が伝播しやすい。さらに、人々の特定の個人への評価は第三者の判断に影響される。その結果、信頼や不信が増幅される。そのうえ個人は、ネットワークに内在するスモールワールド現象によって、結果的に自分の限られた交際範囲を超えた広範な人々と間接的に結びついている。さらに、規範や幸せにもスピル・オーバー（波及効果）がある。幸せは人のネットワークの中で増殖する力があり、不幸と幸福の広がり是非対称的だという。また、ネットワークに中心にいる人のほうが、ネットワークの端にいる人より幸福だという⁶⁾。

自治基本条例市民委員会から検討委員会まで関わってきて改めて思うことに、人は人と出会い、顔の見えるコミュニケーション、行動を通して、互いの考え、価値観の違い、生活課題の共有ができる。

しかし、ひとつの目標に向かって行動を同じくするには時間がかかる。そこには批判的な意見が飛び交い、自らが動き変容することで、信頼関係を構築することができる。すると、ひとりのネットワークが開かれ、それは波及してネットワークがつながる。つまり、ネットワーク・信頼・規範が構築され幸福を運んでくるソーシャル・キャピタルが醸成される。そのネットワークには、自治基本条例を担当する行政職員との力強いつながりも含まれると考えられる。

第2節 自治基本条例への活用

検討委員、行政職員が共に行ってきたヒヤリングや調査を自治基本条例づくりに具体的に活用する方法について考えてみる。

ひとつは、条例内の文章に具体的に活用することはできるかについて、現在（平成24年1月）議論されている条例の一部を紹介する。

自治基本条例は、8章の構成からなる。前文（なぜ自治基本条例をつくるのか）は、市民がどんなまちにしたいのか、地域の歴史、文化や強み、夢を文字一つひとつに綴ることが出来る。現在は、たたき台の状態だが、最後の行に「私たちは、互いに情報を共有し魅力ある情報を発信することで、合併したまちが一体となってさらなる発展をめざします」とある。一部の変更はあるだろうが、市民目線、中学生が理解できる表現になることは間違いない。まちづくりに関しては、前述したように、サポーターを歓迎し定義している。

第3章の自治を担う主体では、市民に市民活動団体は含まれるが、市民活動団体を区別しその内容は、「市は市民が地域活動又は市民活動に参加しやすいような環境づくり及び財政的な支援を行うものとする」と参加について規定している。

議会や行政については、市民のための議会や行政であるという声を反映させた内容になっている。

月2回の検討会議は、毎回30名前後の委員が参加する。言葉の使い方や市民の思い、地域への愛情などで毎回議論が白熱し、予定通り進展しないことがある。そこで、検討会議の前に有志（リーダーを決めて）が集まる条例案分科会（10名位の参加）を開催している。2年間の市民会議やWG、ヒヤリングでわかった新城市民の声をどのように反映すれば良いかを委員が考えている結果、このような主体的な検討会議が続いているといえる。今後の検討委員会でも、市民の声を反映した条例づくりに期待できる。

二つ目は、市民（ボランティア）活動の充実と開発に活用する点について地域福祉計画から考えてみる。

新城市地域福祉の理念『地域の困りごとは地域のみんなで解決！山の湊しんしろ福祉のまちづくり』として、市民が抱える地域の暮らしのさまざまな困りごとは、身近な地域という単

位で、地域住民や福祉関係者のネットワークによって解決する仕組みを作り、このネットワークの力で、地域の福祉課題の発見、課題解決のための相談支援、見守り・支え合い活動の活発化、災害時要援護者対策の推進を図るとしている。

策定にあたってのアンケート調査によると、4割以上の市民は、何らかのボランティア活動に今後参加したいという意向を持っており、そのうち6割の人は「時間に余裕ができれば」、2割の人は「将来的には参加したい（定年退職後等）」と、ほとんどは消極派であることがわかる。

「活動に関する情報」と「時間的に負担の少ない活動」を増やし、消極派の市民がボランティア活動にふれる機会を少しでも増やすことが求められている。社会福祉協議会では、ボランティアセンターという相談窓口を設置しているが、「活動をしたい」という市民からの相談も、ボランティアを受け入れる側の情報も少ないのが現状である。地区によっては、高齢化が進む中で、地域活動の担い手不足が問題となっており、助け合いの意識をより一層広めていく必要がある⁷⁾。

地域の人口構成にもよるが、ボンディング型ソーシャル・キャピタルの醸成がある地域は近隣同士の助け合いで生活できているが、数年後の生活を見据えると、行政区の問題を地域の課題として認識しないと地域はもたなくなるだろう。

地域福祉計画の設計図を「絵に描いた餅」にしないように、地域住民と第三者・企業・行政がタッグを組んで実践できる計画作りを進めることが大切になる。自治条例市民委員、検討委員は「4割以上の市民が、何らかのボランティア活動に今後参加したいという意向」であるという「思い」への動機付けに対してボンディング型ソーシャル・キャピタルが豊かであること、その豊かなつながりを活用できる方法を考えて欲しいと思う。

そこで、重要になるのが三つ目の、行政・企業・市民とのコラボレーションに活用する点に

なる。平成24年1月現在の人口は50,208人で、年少人口6,066人、生産人口30,010人、高齢人口14,132人で、高齢化は28.1%で、年少人口の2.3倍で少子化は着実に進んでいる⁸⁾。

この数字は、少子高齢化という問題だけでなく、若者の地域離れに拍車を掛け地域経済の衰退に関係するといえる。

平成17年の国勢調査の産業年齢15歳以上就業者数」を見てみると、新城市の産業は、1次産業が2,875人（農業2,738人・林業129人・漁業8人）、2次産業は10,731人（鉱業41人・建設業2,326人・製造業8,364人）、3次産業は13,888人となっている。1次産業は、全体の10%程で、中山間地域、山林面積が多い割には、就業者数が少なく、3次産業が約50%を占めている。

私たちの生活のあり方に、たくさんの課題を投げかけている東日本大震災、原発事故は未だに収集がつかない状況にある。その中に、エネルギーの問題がある。新城市は豊かな自然、山林、温泉、河川を持っている。例えば、山林、温泉、河川（水路）を活用したエネルギーを生み出すことができる。

これまで見向きもしなかった山林、地域の特性を見直し、地域に必要なエネルギーと雇用は地域で賄うという前向きな考えが実現するのではないだろうか。地域づくりは、市民、行政、この二者でも無理である。さまざまな企業との連携や協働無しで、持続可能な地域づくりはできない。

他に、ヒヤリングで多かった声に交通機関、外出の手だてとして、前述にもあったように、4割以上の市民は、何らかのボランティア活動に今後参加したいという意向を持っている。それを消極的と受け止めるのではなく、4割を積極的と考え、隣接する行政区や小学校区内での「外出手伝いボランティア」と地域通貨を組み合わせた事業を興すことも可能になるだろう。

地域自治区制度は、このような事業や活動を可能にすることができる。多くの市民の声を整理、公開し、今ある社会資源をどのようにしたら活用できるか、充実できるかを市民、行政、企業が共有し、能動的な行動を示す時である。

第3節 今後の方向性

ソーシャル・キャピタルは、地域社会の安定に影響があり、ソーシャル・キャピタルが豊かな社会は、孤立した人をつくらない包容力のある社会になると期待されている。

2005年のソーシャル・キャピタル調査によれば、ボランティア活動に参加する人は、批判的で、地縁的な活動に参加する人は好意的な評価をする傾向があるという。地域の課題への対応は、ボンディング型ソーシャル・キャピタルよりもブリッジング型ソーシャル・キャピタルと関連していることを意味する。活動が定まっているNPOやボランティア活動は活動目的が定まっておき、地域課題に関心を持っているからである⁹⁾。

新城市は、ボンディング型ソーシャル・キャピタルが豊かであるが、ブリッジング型ソーシャル・キャピタルは弱いことが、昨年の調査からわかっている。そこで、ボンディング型ソーシャル・キャピタルが豊かなままで、開いたネットワークを創っていくことが課題になる。つまり、市民の意識を変えていく作業と参加協働の仕組みづくりについて、身近な活動の実態から考えていくことである。地域自治区制度は、これまで述べてきた多様化した地域課題を地域に住む人たちで考え、解決するための手法として有効であると思われる。

本来、日本人は農耕民族であり、地域の問題は地域の資源や力、知恵で解決してきた。

広井は『戦後の日本社会とは、一言でいえば「保守主義」と「強力な“成長”への志向」という動機づけが結びついて、経済成長あるいは物質的な富の拡大という目標を一定以上実現することに、ある時期まで成功してきた社会であったが。1980年代後半から「ほころび」が見え始め、都市に移った日本人は、伝統的な共同体への「よりどころ」として「カイシャ」と「核家族」に求め、いわば“都市の中のムラ社会”を作っていたとし、「ムラ社会」の“単位”が「農村→カイシャ・核家族→個人」という形でどんどん縮小し、あたかも個人一人ひとりが閉じたムラ社会のようになり、新たな「つながり

の原理」を見出せないでいる¹⁰⁾』。と論じている。

新城市のような中山間地域においても、経済成長あるいは物質的な富の拡大の影響を受けて、少子高齢化、過疎化が進行し「農村→カイシャ・核家族→個人」から、行政区の存在すら危うい状況になってきている。

繰り返しになるが、新城市はボンディング型ソーシャル・キャピタルが高齢者を中心に残っていることがわかった。このソーシャル・キャピタルは、構成する組織などの内部における人や人・組織などの同質的な結びつきで、その内部で信頼や協力、約束を生むものであり、例えば、村落やグループ企業内の構成メンバー間の関係性を示すものである。一般的には、結合型は社会の接着剤ともいべき強い絆、結束によって特徴づけられ、内部志向的であると考えられる。このため、この性格が強すぎると組織・集団の閉鎖性や個人の排他性などにつながる場合もありうるとされる。

また、地域自治区制度を実現していくには、ブリッジング型ソーシャル・キャピタルの創造が必要になる。このソーシャル・キャピタルは、構成する異なる組織間における異質な人や組織を結びつけるネットワークであるとされており、例えばNPO、市民活動団体と行政や市民などとのつながりである。橋渡し型は、構成メンバー間のつながりが結束型に比べて弱く・薄い一方で、外部に対して開放的であるとともに、主体の参画は横断的であり社会の潤滑油の役割を果たすとされる¹¹⁾。

ボンディング型ソーシャル・キャピタルは、長い時間をかけてつくってきた財産であるという共通理解が地域自治区制度を進める上で大切になる。

終章 動き始めた市民の力

2年目が終わろうとする自治基本条例づくりは、市民にどのような影響や効果をもたらしたかを4つの動きから振り返ってみる。

一件目の事例は「秋葉道・木の駅プロジェクト

ト」である。新城市は広大な山林を持っているが殆んど活用されていないことに着目し「地域の森林の価値を、地域の住民で作り出す」事業を生み出した。森林整備で発生した林地残材活用を通じて、地域の活性化を試みている。事業内容の一部を紹介すると、林地残材搬出者には、材の搬出量に伴って、モリ券（大野から湯谷周辺の商店などで活用できる地域通貨）を支払う。林地残材を実勢価格より高く買い入れ、地域商業・サービス業に還元し木材の有効利用と、森林づくりを通じたまちづくりを目指す。

これまで山主にとって技術的にハードルが高かった木材搬出出荷を、軽トラックに積載できる「2m足らずの短材」を中心に流通させ、気楽に出荷・買取でき、より多くの方が山仕事に関われる仕組みにしている。

搬出イメージ写真



さらに、その対価を細川・睦平・巢山・阿寺・大野・井代・湯谷地区（新城市北西部で山林が多く、過疎化高齢化が進む地区、一部は温泉や観光名所がある）でしか利用できない地域通貨「モリ券」で支払うことで地域商業・サービス業の活性化を図ろうとしている。

「秋葉道・木の駅」が持つ地域の解決すべき課題は、第一に、森を見捨てた山主に森に再び関心を向けてもらうこと。第二に地域のライフラインである地域商店街との関係を取り戻すことである。その第一解決手法として、無価値の間伐材を価値化すること。ここから、「森をお金を生み出す資源として再認識」してもらうきつ

かけをつくり、山主が自分の森を主体的に取り戻す、地域が森を主体的に取り戻すことにつなげていくことを目的にしている。

この事業を計画するT氏は、新城市（奥三河）に住み16年になる。2年目から自治条例検討委員会、条例案分科会リーダーとして活躍している。多くの課題が山積しているが、地域の理解と協力を得て協働、ネットワークをつくっていけば目的は達成するだろう。

二件目の事例「シンシロベジロックフェス」は、UターンのA氏が農業の楽しさを若者に理解してもらい、農業人口を増やし、農業による町興し、活性化を目的にした事業である。「日本一熱い農業祭を新城市に」を合言葉に、農業の活性化のために情熱のある若い農家を育成することが必要不可欠である。新城の農家のイメージを変えていくこと、新城を若者の農業の聖地として定着させる。そして、今農業は変革の時「ロックは様々な軋轢からの変革である」閉塞する農業に風穴をあける必要があると、元氣な企画がされている。

三件目の事例は、2つ目の事例と同じA氏が企画したものである。

New Castel Halloween 企画は「地域のつながりを意識して性別、年齢、国籍などなく、みんなが尊重し合い手を取り合う社会を創造したい」が目的になっている。A氏は、T氏同様2年目の検討委員会メンバーの一人である。

この企画を考えたきっかけは、ひとりの独居老人との出会いだったと話してくれた。

仮装企画は、通学団単位で仮装した子どもたちがランタン（かぼちゃでランタン作成）の置いてある家に行き、お菓子をもらう。そこでは、子どもと高齢者の交流が自然に生まれ、イベント後も交流が続くことが期待される。

四件目の事例は、新城市に隣接する東栄町で進めようとする活動である。

東栄町は、四方を山に囲まれた人口（平成23年度）3,990人、高齢者数は、1,784人（高齢化率44.7%）の小さなまちで、総面積は123.4m²で、その約90%が山林・原野で、自然が豊かに息づいている。また、「キラリと輝く自立を育

む、交流創造の郷」をめざし、「交流から定住へ」取り組んでいる。東栄町といえば、毎年11月から3月にかけて各地区で開催される「花祭」があり、国の重要無形民俗文化財にも指定されている。

東栄町は、空き家対策、定住支援を進めている。本事例は、生協関連の助成金と空き家、町民の力が資源となる活動であり、集落到住む町民が主体となって、空き家の掃除や整理整頓を行ってきた。地域活性化、地元町民が参加できる活動の拠点として模索している。

自治基本条例市民委員、検討委員を歴任した女性（現自治基本条例委員長）が東栄町「NPO法人てほへ（和太鼓活動や地域活動）」と開かれたネットワークを持っている事例といえる。

これらの4件の事例は、筆者の開かれたネットワークがあるから参加の声をかけていただいた。さまざまな壁にぶつかるだろうが、多くの人との開かれたネットワークの力で乗り切ることが出来るだろう。ソーシャル・キャピタルの醸成とは「幸せの相乗効果」を実感できる人が増えることではないだろうか。

また、共同研究者である新家茂先生、佐々木喜一郎先生には、研究調査の相談や心強いアドバイスを頂くことでまとめることができたこと。同様に調査やヒヤリングに協力して頂いた新城市検討委員の方々、ミニデイサービスでお会いした元気な人生の先輩方、新城市役所職員と共に心からお礼を申し上げたい。

【注】

- 1) 樋下田邦子著「地域福祉の方法とソーシャル・キャピタルの醸成 I」1頁 岐阜経済大学論集第43巻2号 2009年
- 2) 前掲注1) 1-2頁
本研究会は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため設置された。その中の一部に、これからの福祉施策における地域福祉の位置づけとして次の点が挙げられている。現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題に対応するため、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づけることが必要。これは、住民の自己実現意欲にも応えるもの。また、地域社会再生の軸としての福祉として、住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のため協働することは、人々のつながりの強化、地域の活性化につながる。地域福祉は、地域社会の再生の軸になりうる。
地域における「新たな支え合い」を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉—平成20年3月31日 これからの地域福祉のあり方に関する研究会 報告書
- 3) 樋下田・前掲注1) 2頁
- 4) 山内直人・伊吹英子編『日本のソーシャル・キャピタル』2頁 2005年3月 大阪大学大学院国際公共政策科NPO研究情報センター
- 5) 藤井淳史「NPO論を超えて—社会的企業論の可能性」『都市問題2004.8』東京市政調査会 2004年
- 6) 稲葉陽二著「ソーシャル・キャピタル入門—孤立から絆へ—」34-35頁 中公新書 2011年
- 7) 新城市地域福祉計画 5-7頁
- 8) 新城市男女別年齢別人口集計表（日本人）平成24年1月1日付け
- 9) 稲葉・前掲注6) 49-51頁
- 10) 広井良典『持続可能な福祉社会—もうひとつの日本の構想』3-8頁 ちくま新書 2006年7月
- 11) 樋下田・前掲注1) 14頁

