

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 4 月 17 日現在

機関番号：30107

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530678

研究課題名(和文)「縮小社会」における持続可能な地域社会の発展に関する実証的研究

研究課題名(英文)Empirical study of sustainable development of regional society in Shrinking society

研究代表者

内田 和浩 (UCHIDA, KAZUHIRO)

北海学園大学・経済学部・教授

研究者番号：60279445

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、「縮小社会」化する地域社会が持続可能な発展を続けるためにはどうあるべきか、そのために必要な社会関係資本をどう蓄積していったらよいか、大都市を事例にして実証的研究を試みたものである。具体的には、札幌市と北九州市をフィールドとし、国際比較研究として韓国・大田広域市を取り上げた。比較研究の成果として、大都市においてはどのような規模の「小地域」で、誰が担い手として「まちづくり」を担っていけるかが鍵であり、「小地域」における主体的な担い手形成が、持続可能な地域社会にとっての課題であることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study tried a empirical study in an example in a big city. The first, what do we need for sustainable development of regional society in "Shrinking society". The second, Therefore how should accumulate necessary social capital? Specifically, I assumed Sapporo-shi and Kitakyushu-shi a field. In addition, I took up Korea, Daejeon Metropolitan City as an international comparison. As result of the comparative studies, two became clear. The first, how do you define a "the small region" in the big city? Someone becomes a bearer of "MACHIZUKURI(It is making the town together)"? The second is a problem for the communities where the independent leading figure formation in "a small region" is sustainable.

研究分野：社会学

キーワード：縮小社会 持続可能な発展 社会関係資本 社会的排除 大都市 ライフヒストリー

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、2008年度より北海道をフィールドとして基礎自治体の「戦後公民館形成史」を丁寧に辿りながら、集落単位の自治公民館や社会教育施設としての公民館の存在が、「縮小社会」化する地域社会の持続可能な発展にとっていかなる役割を果たしているのか、また今後いかなる役割を果たしていくのかを研究テーマとして継続的に研究を行ってきた。ここでは、公民館の持つ「社会教育力」が人と人との結びつきとしての社会関係資本の蓄積に大きな役割を果たしてきたことを明らかにした。

したがって本研究では、これまでの研究成果の上に、大都市における「縮小社会」化する地域社会の持続可能な発展に関わる実証的研究を日韓比較研究も含めて行おうとしていた。その際、公民館や自治公民館に代わる機能（社会関係資本の蓄積機能）として、大都市におけるまちづくりセンター及びまちづくり協議会を取り上げるとともに、比較研究の視点として社会的排除の問題を取り上げようと考えていた。

2. 研究の目的

近年、「限界集落」という言葉が、学術的な言葉としてだけでなく、一般的になりつつあるが、この言葉は「65才以上の高齢人口が集落全体の人口の50%を超え、社会的共同生活を維持していくことが困難になった集落」を指すものであり、全国的に「少子高齢化」が進む中、「限界集落」「限界自治体」が増加している。北海道でも農山漁村部は同様であるが、道都・札幌市は逆に人口の増加が続いており、道内各地域からの流入が行われている。しかし、このような札幌市においても、もみじ台団地（札幌市厚別区）等の1960～70年代に開発された大規模団地においては、人口減少と高齢化が急激に進み、まさに「社会的共同生活

を維持していくことが困難」な状況がみられる。しかし、札幌市では急激なそして流動的な人口増が行われてきたため、自治体による積極的なコミュニティ政策が行われたわけではなかった。2007年に札幌市自治基本条例が施行され、「まちづくりセンター」を拠点としたコミュニティ単位のまちづくりへの支援が初めて打ち出され、各「まちづくり協議会」の設立が相次いでおこなわれ、多様な活動主体による連携と協働によるまちづくりが始まったところである。

一方、韓国では現在、大都市としてソウル特別市と6つの広域市があり、これら的大都市は広域自治体となっている。つまり、これらの市のもとに基礎自治体としての自治区・郡が置かれている。大田広域市には5つの基礎自治体があり、それぞれの区に8～23の行政区である洞(ドン)が置かれ、市全体では76の洞がある。各洞には、区の洞事務所としての住民センターが置かれ、住民自治センターとしての機能と地域住民自治組織を目指して住民自治委員会が置かれている。大田広域市では、2006年から市長のリーダーシップによって「虹プロジェクト」と呼ぶ社会的排除克服のためのコミュニティ政策を展開している。そこでは、公募等で選ばれた洞の永久賃貸アパート地域の社会的排除問題を解決するため、さまざまな事業が行われており、それらを通して「結束的」「掛け橋的」「連系的」社会関係資本の形成がめざされている。

したがって、本研究では以下のことを明らかにしていこうと考えた。一つは、地域社会の構造が、大都市においてはどのような状況にあるのか。まさに社会的排除としてのどのような現象が、なぜそれぞれの地域で今起こっているのか、起こりつつあるのかという視点である。二つ目は、それらの社会的排除問題に対して、それぞれの自

治体がどのような地域政策・コミュニティ政策を行っているのか、行おうとしているのか。その際、自治体制度や地域内分権に関わる国際比較の視点が必要と考える。三つ目は、それらの研究の根底にある、地域における社会関係資本がこれまでどのように蓄積されていたのか、いないのか。それを今後どのように蓄積していくのか、という課題である。さらに、社会関係資本の蓄積は、いかなる主体層のリーダーによって担われているのかを明らかにした上で、それぞれのライフヒストリーの聞き取り調査を行い、地域づくりの主体形成をより立体的に明らかにしていきたいと考えた。

3. 研究の方法

まず、3つの大都市へのケーススタディとして、国内では札幌市と北九州市、韓国では大田広域市を事例として取り上げ、比較研究として行うこととした。そこでは、社会的排除問題で特色のある地区を取り上げ、それぞれケーススタディ調査を行った。札幌市では厚別区もみじ台地区、北九州市では八幡東区大蔵地区、大田広域市では「虹プロジェクト」の第1段階事業地である東区（トング）板岩2洞（パナム2ドン）地区である。

具体的な研究方法としては、それぞれ①文献資料の収集・分析、②センター長等の職員やまちづくり協議会・住民自治委員会等の関係者への聞き取り調査、③大田広域市ではリーダー的存在へライフヒストリーの聞き取り調査、を行った。また、韓国についてその自治制度や地域づくりについての理解を深めるため、済州特別自治道でのフィールドワークも実施した。

4. 研究成果

(1) 自治体の「まちづくり」政策と地域での取り組みの比較

3市の地域政策・コミュニティ政策（「まちづくり」政策）と3地区での取り組みを比較するため、項目毎に現状を以下のように整理した。

都市名・規模

①札幌市 人口1,943,608人、世帯934,112、面積1,121 km² (2014.12)

②北九州市 人口962,937人、世帯429,127、面積486.8 km² (2014.12)

③大田広域市 人口1,534,041人、世帯592,500、面積539.96 km² (2014.11)

(以下、①②③と表記する。)

基礎自治体名・規模

①札幌市（厚別区-行政区）人口128,097人、世帯57,113、面積24.38 km² (2014.12)

②北九州市（八幡東区-行政区）人口69,213人、世帯31,857、面積36.36 km² (2014.12)

③東区（大田広域市は広域自治体）人口246,265人、世帯101,671、面積136.6 km² (2014.11)

地域の名称・規模

①もみじ台地区 人口16,282人、世帯8,810、面積2.51 km² (2014.12)

②大蔵地区 人口7,529人、世帯3,815、面積不明 (2014.4)

③板岩2洞地区 人口11,677人、世帯5654、面積不明 (2014.12)

地域自治組織と構成

①もみじ台まちづくり会議 各単位自治会、福祉関係団体、学校関係、ボランティア団体等地域の51団体で構成

②大蔵まちづくり協議会 自治区会、社会福祉協議会、青少年育成会、学校関係、老人クラブ連合会、女性団体等地域の33団体で構成

③板岩2洞住民自治委員会（ただし、地域自治組織ではない。）公募等で地域から選ばれた10数名の住民自治委員で構成

地域自治組織の単位

①中学校区単位（もみじ台連合自治会のエ

リア。ただし、中学校は2校ある)

②小学校区単位(ただし、大蔵小の他、エリア内には河内小も含んでいる。エリア内に大蔵第一区自治区会、大蔵第三区自治区会、河内自治区会がある。)

③行政洞(概ね中学校区)

事務局機能

①もみじ台まちづくりセンター(市職員)

②大蔵市民センター(市の嘱託館長の他、まちづくり協議会雇用の職員)

③板岩2洞住民自治センター(区職員である洞長以下の住民センター職員)

活動拠点施設

①もみじ台管理センター(もみじ台まちづくりセンターが入っている集会施設)

②大蔵市民センター

③板岩2洞住民センター・生命総合福祉館・虹図書館・多機能老人福祉施設

各市の「まちづくり」政策の推移(概略)

①1980(昭和55)年 もみじ台団地造成
1999(平成11)年 10行政区に87の連絡所(概ね中学校区)が位置づいた。

2003(平成15)年 上田文雄市長就任

2004(平成16)年 まちづくりセンター設置。もみじ台まちづくり会議発足

2007(平成19)年 札幌市自治基本条例の施行(まちづくりセンターを拠点としたコミュニティ単位のまちづくり支援)

②1994(平成6)年 市民福祉センター整備が始まる。センターの管理運営と自主的活動を行う「まちづくり協議会」設置。

1997(平成9)年 既存公民館に市民福祉センター機能を付加して活用

2004(平成16)年 まちづくり協議会に「部会制」「地域総括補助金」導入

2005(平成17)年 市民福祉センターと公民館を総合し、市民センターに統一

③1989(平成元)年 大田市が大田直轄市に昇格し、東区も自治区に昇格。

1995(平成7)年 大田広域市に名称変

更。民選市長の誕生=「地方自治」が復活。

2004(平成16)年 福祉マンドゥレ事業

2006(平成18)年~2010(平成22)年 虹プロジェクト事業始まる。

2013(平成25)年~現在

「大田型良いまちづくり」公募事業始まる。
「まちづくり」の担い手

①地域住民の担い手=もみじ台まちづくり会議「地域まちづくり部会」の10人(もみじ台まちづくり会議の構成団体51団体の中から選出)、38人のまちづくりサポーターたち。戸建住宅を中心とする高齢者が多く、市営住宅の若い層の参加は少ない。働きかけ側の担い手=札幌市職員や地区内の施設職員、「まちづくり部会」アドバイザーの大学教授やコンサルタント等。市職員でもみじ台地区に勤務しているのはまちづくりセンター所長1人(嘱託職員が2人)。

②地域住民の担い手=大蔵まちづくり協議会の役員となっている自治区会や社会福祉協議会の役員。地域的に戸建てには高齢者が多いが、集合住宅には子育て世帯が多く子どもの数も多い。しかし、移動が激しく地域の結びつきが希薄で、高齢者が多く占めている。働きかけ側の担い手=地域調査やボランティアとして関わっている大学教授や大学生等。市職員は、嘱託職員の市民センター館長以外には地域常駐者はない。

③虹プロジェクト事業での「板岩住公4団地」住民には、貧困且つ独り暮らしの高齢者や障害者、そしてアルコール依存症の人たちも多いため、自らが担い手になれる住民は少ない。しかし、一部であるが生命総合社会福祉館の職員の助けを借りながら、「まちづくり」の担い手としてタウン誌を編集している。団地の中に建つ生命総合社会福祉館の館長及び職員たちは、住民の担い手たちを支える正に要の担い手である。また、「板岩住公4団地」の取り組みは、行政洞として板岩2洞住民センター職員

(東区職員)からもさまざまな形での支援を受けている。さらに、パナム2洞住民自治委員会のメンバーたちの理解や協力は「福祉マンドゥレ」を通じて地区全体へと広がっている。

(2) 比較研究から見えてきた研究成果

本研究で取り上げた3地区は、大都市の影の部分ともいえる社会的排除地域であった。つまり、2地区は高齢化と人口減少が進み、1地区は貧困とスラム化が進んでいる地域であった。しかし、いかなる地域であっても、地域社会が持続可能な発展を続けていくためには、自治体として何らかの「まちづくり」政策を持って地域住民に働きかけるとともに、地域住民の中からもそれに呼応して、その「まちづくり」を担っていく者が存在しなければ、成り立たない。

札幌・もみじ台地区では、自治体側が危機感を持って地域に働きかけて、「地域まちづくり部会」やまちづくりサポーター等の地域住民の担い手を創っていった。そのことによって、住民主体のさまざまな事業が行われていった。しかし、同じもみじ台地区であっても、一戸建の高齢者ばかりの地域と市営住宅中心で所得の低い若い世帯を中心に人口が流動的な地域等、住民生活に大きな違いがあった。また、札幌市が「概ね中学校区」としたまちづくりセンター・まちづくり協議会のエリアも、「顔が見える社会」とはなっていない。

北九州・大蔵地区では、市民センターを拠点にしながら、市がまちづくり協議会を「小学校区」毎に設置して「地域総括補助金」という形で一括財政支援をしていく中から、大蔵流「まちづくり土曜大学」等が生まれてきた。そのような中、大学との連携を通じて担い手自身が「傾斜地の戸建」の高齢化や人口減少問題に気づき、何とかしなければと小学校とも連携ながら地域課題の解決に取り組んでいる。

大田・板岩2洞では、貧困者や障がい者が集住している団地に対する「虹プロジェクト」という政策によって、ハード面の整備だけでなく、市や区の職員の働きかけや支援も行われた。しかし、特に重要だったのはその団地内に設置されていた社会福祉館の職員たちの関わり方であり、彼らの働きかけによって当事者である地域住民自身の中に担い手が形成されていった。

比較研究として、第一に、地域住民、特に社会的排除を受けている当事者の中から、「まちづくり」の担い手をどう生み出していくのか。第二に、「まちづくり」と言うけれど、その「まち」=地域とは、いったいどのような規模(エリア、人口)であるべきなのか。第三に、その「まちづくり」の拠点となる場所はどんな場所なのか。という視点で比較分析を行ってきた。第一については、次の担い手をどう生み出していくのかについて札幌・北九州ともに不安が残った。第二については、札幌では「中学校区」というが、大都市では人口規模として大きすぎる。では、北九州のように「小学校区」でよいのであろうか。第三については、札幌ではまちづくりセンターが入っている集会施設があるが、もみじ台地区住民全体にとって日常的に集まりやすく、利用しやすい施設であるかどうかは疑問であった。北九州では市民センターが拠点であった。大蔵市民センターは、昔から大蔵公民館として慕われて利用されており、古くから住む住民にとっては今でも公民館と呼ばれていた。

以上の三つの視点に関わっては、韓国・大田の事例から学ぶべき点が多かった。まず、第一に関わっては、誰がその「まちづくり」の担い手づくりを担う担い手になるのか、を考えなければならない。板岩2洞では団地の中に建つ生命総合社会福祉館の館長及び職員たちが、正に当事者である

団地の住民たちが担い手になれるような働きかけを行っていたのであり、担い手づくりの担い手だったといえる。そして、館長及び職員たちは、板岩2洞の他の地域住民や住民センター(洞職員)・住民自治委員会と繋ぐ役割も果たした。第二に関わっては、韓国では日本語の「まち」(マウル) =地域という言葉の他に、トンネ=近隣地域という言葉があり、このトンネはエリアが決まっているわけではなく、まさに住んでいる住民にとって自分自身の繋がっている(繋がりたい)「小地域」であった。第三に関わっては、1つは生命社会福祉館のような使命感と専門性を持った職員がいる施設が重要であるという点であり、もう1つは拠点となる施設が地域の中に複数存在している必要があるという点である。

このように、大都市においては、どのような規模の「小地域」で、誰が担い手として「まちづくり」を担っていけるかが鍵であり、このような「小地域」における主体的な担い手の形成が、「縮小社会」における持続可能な地域社会にとっての課題であることが、本研究を通して明らかになった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計6件)

- ・内田和浩「大都市における地域社会教育実践成立の可能性ー地域コミュニティと担い手をめぐる日韓(札幌・大田)の比較からー」『経済論集』第60巻第3号(北海学園大学経済学会)2012年12月
- ・内田和浩「韓国・大田広域市のコミュニティ政策と持続可能な「まちづくり」」『経済論集』第61巻第4号(北海学園大学経済学会)2014年3月
- ・内田和浩「持続可能な地域社会の発展と「まちづくり」の課題ー韓国「大田型まち

づくり」からー」『経済論集』第62巻第3号(北海学園大学経済学会)2014年12月

- ・内田和浩「韓国・大田広域市におけるフィールドワーク」『東アジア社会教育研究』No.17(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会)2012年9月
- ・内田和浩「韓国・済州島を訪ねてー済州特別自治道でのまちづくりー」『社教情報』No.68(全国社会教育委員連合)2013年2月
- ・内田和浩「韓国の平生教育とまちづくりー大田市民大学と大田広域市社会関係資本支援センターを訪ねてー」『東アジア社会教育研究』No.19(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会)2014年9月

[学会発表](計2件)

- ・内田和浩「韓国・大田広域市におけるコミュニティ政策の変遷と「まちづくり」の動向」(コミュニティ政策学会第12回研究大会報告)2013年7月7日
- ・内田和浩「韓国・「大田型良いまちづくり公募事業」と地域共同体づくりの展開」(コミュニティ政策学会第13回研究大会報告)2014年7月6日

[図書](計0件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

内田和浩 (UCHIDA KAZUHIRO)
北海学園大学・経済学部・教授
研究者番号:60279445

(2) 研究協力者

呉 泰均 (OH TEGUN)
北海道大学大学院・文学研究科・博士
研究員
朴 志淑 (PARK CHISUK)
ソウル大学大学院教育学研究科博士課程在学