

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 19 日現在

機関番号：21301

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009 年度～2011 年度

課題番号：21760477

研究課題名（和文） 地域再生に向けた新たな公の地域経営とコミュニティプランのあり方に関する実証的研究

研究課題名（英文） A study on the community plan according to the New Public and Regional management for regional revitalization.

研究代表者

鈴木孝男（TAKAO SUZUKI）

宮城大学・事業構想学部・助教

研究者番号：80448620

研究成果の概要（和文）：

本研究は、人口減少・高齢化時代に適応できる地域の自治力再生や持続可能な地域経営を実現するための方策を明らかにすることを目的としている。特に、地域再生の取り組みの一貫としてコミュニティプランの策定に力を入れている自治体を踏査し、地域課題の解決に結びつくコミュニティプラン策定手法とその展開プロセスについて考察した。

コミュニティプランは、単なる計画書を意味するものではなく、十分かつ適切な住民参加による学習、人材育成、地域と行政の関係適正化などのプロセスを踏襲したものであり、地域力の限界を補う行政支援や外部からの中間支援の存在が極めて重要であることの示唆を得た。

東日本大震災を受け最終年度では、被災地を対象に地域コミュニティ再建のための復興まちづくり計画のあり方を実践的に研究した。

研究成果の概要（英文）：

This study is intended to clarify the strategy for achieving sustainable regional management of regional autonomy and power play can be adapted to the aging society and declining populations. In particular, the local government survey that focused on the development of community plans as part of regional revitalization efforts, we discussed the deployment process techniques and their community development plan leading to resolution of regional challenges.

Community plan is not intended to mean a mere plan. It is intended to follow the process of learning by adequate and appropriate community participation, Human resource development, and such as optimizing the relationship between community and government. For community plan, external assistance and support from the government is very important. The final year of this study, we experienced the "The Great East Japan Earthquake", and I was studied in the way of practical reconstruction of town planning for the reconstruction of local communities to target the affected areas.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：コミュニティプラン、人口減少、地域再生、地域政策、地域活性化、地域政策、地域自治、農村計画

1. 研究開始当初の背景

現在、国土形成計画に謳われている「新たな公（新しい公共）」による地域づくりが全国で推進されている。この「新たな公」は、これからの国土管理の重要な担い手として国の方針に位置づけられている。

国土交通省国土計画局によると、本格的な人口減少、少子高齢化時代に突入し、維持・存続が危ぶまれる集落等が全国で拡大している。その結果、衰退地域では生活への不安、貴重な伝統文化・風土等の喪失のおそれが懸念され、国土の荒廃、災害への対応力減退などが指摘されている。

こうした地域コミュニティの活力や地域産業の衰退が深刻化し進行する格差社会への対策として、住民、地域団体、NPO、企業、自治体等の多様な主体が連携・協働していく「新たな公」を基軸とする地方再生の支援に力を入れていくこうした施策が展開されている。国では「新たな公」に対して表1のような多目的意義を期待している。

表1 「新たな公」の多目的意義

●参加者の自己実現	●生活の質の向上
●災害対応力の向上	●地域経済の活性化
●環境問題への対応	●新たな雇用の創出
●環境問題への対応	●新たな雇用の創出
●地域への誇りと愛着の醸成	

※出典：国土交通省

一方、各自治体では、市町村合併を機に地域課題の解決をコミュニティの力に委ねようとする動きへ展開している。こうした動きは、地域自治（コミュニティ・ガバナンス）の形成を図ろうとするものであるが、多くの自治体では、地域経営の方針も実効性のあるコミュニティ政策もなく、担い手と位置付けられているコミュニティにおいては受入体制や能力、つまり地域経営力が形成されていないのが現状である。

加えてそこに暮らす住民、コミュニティが「公共」を担っていくためには、地域課題解決に向けた具体的な方針を決め、地域経営の方向を住民みんなで合意しながら実践していくことが必要である。その際、住民自身の手で地域経営の指針となるコミュニティプランを策定することが大切であり、それらの経験によって初めて地域に主体意識が形成されるといえる。

2. 研究の目的

そこで、本研究では、人口減少・高齢化時代に適応できる地域の自治力再生や持続可能な地域経営を実現するための政策や制度のあり方について明らかにすることを目的としている。

英国では、地方分権を進めるために中央政府がコミュニティ（パリッシュ、教区単位）に対し、地域課題を包括的に取り扱うコミュニティプラン（パリッシュプラン・写真1）の策定を強く推進している。パリッシュプランは、「(2000年11月英国政府が発行した農村白書『われらが田園・未来』によると、「地域にとって何が大切であるか、地域が求める姿とはどうあるべきか、(中略)、未来のためにコミュニティが守らなければならない施設についての構想を提示すること」と定義しており、「取り組む必要のある課題を提示し、地域特性をどのように保持し得るかを実証すべきである」とされている。

我が国でも、地域コミュニティが主体となって地域自治振興計画や地域づくり計画と称したコミュニティプランを策定する事例が数多く見られるようになったが、前述の通り地域経営のあり方や位置づけはまだ不明確である。英国のように、地域経営を目指そうとする方針の明確化、コミュニティプランを策定する手法、地域側の受け入れ体制が日本ではまだ確立されていない。限界集落の増加や格差社会の進行が深刻化し、マンパワー不足の限られた人材の中で「新たな公」の形成を戦略的に促すためにも、コミュニティ組織の再編や基礎自治体から国レベルにおける支援制度のあり方にも言及し、最終的に地域経営とそれを実現するための行動を示すコミュニティ



写真1 パリッシュプラン

3. 研究の方法

本研究では、「新たな公」形成のための取り組みを実施している自治体および地域を対象とし、とくに深刻な地域課題を抱えはじめている農山村地域、あるいは過疎・衰退地域を調査対象とする。調査は、「事例調査」と「実証的調査」の二本柱で構成する。事例

調査では、資料収集、文献検索などの予備調査を行い、外部の研究者・専門家との情報交換を通じて現地踏査する自治体を選考していく。事例調査の方法は、当該自治体の政策遂行担当者へのヒアリング、政策の受け皿となっている個別地域への踏査と関係者へのヒアリングならびに資料収集とする。主な調査項目は、表2に示した内容とする。可能な限りより多くの情報を集め研究成果の質を高めたい。

2011年3月11日に発生した東日本大震災を受け、研究最終年度(2011年度)は、復興まちづくり計画についても調査対象とした。

4. 研究成果

研究初年度(2009年度)は、地域再生の取り組みの一貫としてコミュニティプランの策定に力を入れている自治体(愛知県豊田市、山形県西川町、鶴岡市、宮城県旧本吉町、栗原市、川崎町、多賀城市等)を踏査し、地域課題の解決に結びつくコミュニティプラン策定に係わる施策内容とその展開プロセスについて考察した。事例の考察を通じて、以下のようなコミュニティプランの効果を導き出すことができた。第一として、潜在化した地域課題、ニーズ、住民の思いが可視化され地域理解を深めることができる。第二として、今まで着目しなかった課題に向き合う行動が誘発されるため、マンネリ化が指摘される地域活動の活性化につながる。第三に、バラバラな地域活動が束ねられるなど、担い手の高齢化、硬直化が指摘される自治組織の健全化・合理化につながる。第四として、コミュニティプランは「地域の今」を行政に伝える役割を果たし地域と行政の協働が促進される。

コミュニティプランは、単なる計画書を意味するものではなく、十分かつ適切な住民参加による学習、人材育成、地域と行政の関係適正化などのプロセスを踏襲したものである。英国のパリッシュプランでも、住民自身の手でプランをつくっていく作業を通じて住民の中に主体意識や連帯意識が形成されていくと報告されており、コミュニティプランの策定には住民の自治力形成を促す効果が内包されていると考える。ただこうした効果を引き出していくためには、地域力の限界を補う行政支援や外部からの中間支援の存在が極めて重要となる。

研究二年目(2010年度)は、コミュニティプラン策定を推進する人的支援のあり方について考察を加えた。事例としては、新潟県長岡市(旧山古志村、栃尾市等)、小地谷市、小国町の地域復興支援員、および宮城県栗原市花山町小豆畑集落の集落支援員を調査した。踏査を通じて、過疎高齢化のすすむ中山間地域で抱えている地域課題の解決に結び

つくコミュニティプランを策定する意義と展開プロセスについて考察することができた。

また、宮城県丸森町羽出庭地区においては、集落住民が現状把握からビジョン・行動計画を検討するコミュニティプラン策定に参加することによって、従来の世帯主を中心とする自治組織体制から住民全員を担い手とするまちづくり協議会型自治組織へ変化する機運を見出すことができた。住民自身の手でプランをつくっていく作業を通じて住民の中に主体意識や連帯意識が形成されていくことが示されたと考える。同時に、コミュニティプランを策定する一連のプロセスでは、話し合いのコーディネート、事例や制度等の情報提供、調査や話し合いの結果の取りまとめ、参加者以外の住民や行政との情報共有等を担う役割が重要であることが確認できた。従って、地域復興支援員(新潟県)、集落支援員(総務省)、地域起こし協働隊(総務省)、田舎で働き隊(農水省)等の人的支援が、今後中山間地域の暮らしを守っていくための生活インフラとして求められてくる。

ここまでの研究成果は、『地域コミュニティの再生と協働のまちづくり(河北新報出版センター・共著)、2011年1月発行』に取りまとめ報告している。

研究最終年度(2011年度)は、東日本大震災被災地における地域コミュニティ再建のための復興まちづくり計画(コミュニティプラン)のあり方についても研究の対象とした。震災により沿岸部地域の状況が一変してしましたが、コミュニティプラン策定の実態を調査した一年目、同プラン策定の人的支援について調査した二年目の研究成果を復興に還元にしていくことを最終年度の目標とした。

事例調査では、中越大震災と有珠山噴火の復興を踏査し、阪神淡路大震災、奥尻島大津波については、復興に尽力した関係者を通じて情報を収集した。事例からは、復興まちづくりでは被災者の主体性形成が重要であり、さらに住民、行政、専門家等の力を結集していくためには、その戦略を示す「復興まちづくり計画」を住民参加により策定する必要があることの示唆を得た。

こうした考えに基づいて宮城県では、被災地域のコミュニティを再構築するため「復興まちづくり推進員(以下、推進員)」を、東松島市(図2)と南三陸町に4名ずつ設置した。本研究では、復興まちづくり計画の策定をサポートする推進員の役割に注目し、その活動を追った。平成23年8月に設置された推進員の活動を振り返ると、(1)離散住民(避難所・仮設住宅・自宅居住)間の絆づくり、(2)地域のニーズに基づいた交流会等の開催、(3)外部からの視察対応、外部支援者との連

携、(4)地区懇談会等の自治体復興計画策定にかかる取り組み、に整理される。今後は、(1)バラバラになった従前の地域コミュニティのつながり再生、(2)復興に向けた地区別復興まちづくり計画の策定支援(学習の機会提供、情報提供、話し合いの場づくり、行政とのつなぎ等)、(3)外部支援者との連携支援、の役割が想定される。

加えて、被災した地域コミュニティが自立していくためには、主体間の合意形成・協働等について、専門的な助言・ノウハウ提供を行う機能とそれを実現する「新しい公共」による後方支援体制の確立が求められており、今後の研究課題として取り組んでいきたい。

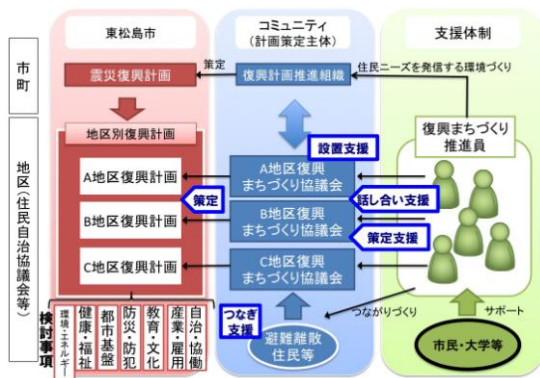


図2 東松島市における地域コミュニティ支援

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 5 件)

- ① 鈴木孝男、コミュニティ再生・自立の支援についての研究(宮城県地域福祉市町村支援事業を事例として)、日本地域政策研究 8号、253-260、2010、査読有
- ② 鈴木孝男、コミュニティ再生における中間支援のあり方に関する研究(東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会を事例として)、地域活性研究 1号、185-190、2010、査読有
- ③ 鈴木孝男、被災地の広域性と多様性(3)復興計画の策定状況、2011年東北地方太平洋沖地震災害調査速報、日本建築学会、179~P180、2011年7月、査読無
- ④ 鈴木孝男、復興まちづくり推進員を介した地域コミュニティの再生、建築雑誌 2012年3月号 Vol.127、2~3、2012年3月
- ⑤ 鈴木孝男、農村建築第116号一別冊、『¥中山間地域の再生に果たす地域復興支援員の役割について』、農村建築研究会、2012年3月

[学会発表] (計 3 件)

- ① 鈴木孝男、県による地域コミュニティ再生に向けた支援のあり方について、2009年度日本建築学会大会(東北)、2009年8月26日、東北学院大学(宮城県)
- ② 鈴木孝男、日本におけるコミュニティ活動の重要性、東アジア地域政策国際フォーラム、2010年5月17日、北京大学
- ③ 鈴木孝男、地域コミュニティの課題と地域自治促進の拠点のあり方について(鶴岡市コミュニティ実態調査の考察)、2010年度日本建築学会大会(北陸)、2010年9月11日、富山大学(富山県)

[図書] (計 1 件)

- ① 山田晴義、櫻井常矢、鈴木孝男、加藤哲夫、大泉太由子、野呂拓生、地域コミュニティの再生と協働のまちづくり、河北新報出版センター、本人担当は「第3章コミュニティの再生・自立へのプログラム」(65-95)と、「第4章4節コミュニティ再生についての拠点の意義」(156~168)、2011年3月

[産業財産権]

- 出願状況(計 0 件)
- 取得状況(計 0 件)

[その他]

ホームページ等
なし

6. 研究組織

- (1) 研究代表者
鈴木孝男 (TAKAO SUZUKI)
宮城大学・事業構想学部・助教
研究者番号: 80448620
- (2) 研究分担者
なし
- (3) 連携研究者
なし