やつしろ市民フォーラム　【平成２０年３月１５日（土）開催　於　鏡文化センター】

第１部　基調講演　「なぜ、今、住民と行政による協働のまちづくりか」
講　師　　熊本県立大学総合管理学部教授　　桑 原　隆 広　氏

要　　旨

【桑原教授】

去年、合併後の八代市の地域振興について仕事をさせてもらい、市内各地を回っていろいろな人のお話を伺うことが出来た。今日は、それらも基にして、八代市のまちづくり、特に『協働』を中心にお話をしたい。

タイトルは、「なぜ、今、住民と行政による協働のまちづくりか」だが、協働という言葉は、大体１０年前から少しずつ使われるようになった。今ではまちづくりや地方自治の仕事をする人の中では、ごく普通に使われているが、比較的新しい言葉であり、いろいろな人が力を合わせ、対等の立場で仕事をし、地域の問題を解決しようということである。

私たちの暮らしは、自分で自分のことを決め、自分で自分の生活を支えることが基本だが、水道、電気の安定供給、下水道や道路、公園の整備、学校など、いろいろな仕事やサービスが行政によって提供されている。そうした行政と住民との役割は、昔からあるのではなく、少しずつ変わってきて今日の姿がある。

近代的国家が成立したのは１８世紀頃のヨーロッパであり、フランス革命に代表される市民革命で出来たが、その頃、国に求められていたのは夜警国家といわれる、基本的には国民生活の安全を守るガードマンの役割だった。その役割以上に国民生活に行政が入ってくることは迷惑とされ、自由放任主義や安上がりの政府と言われるように、行政は国民生活になるべく干渉しないという考え方だった。しかし、民主主義が発展し国の形が整ってくると、選挙権や政治に参加する権利も広がって普通選挙へ移行すると、国や自治体への要求が少しずつ増えてきた。

そうした流れに大きく影響を与えた出来事が２０世紀の初めに２つあった。１つは１９２９年の大恐慌。アメリカで株式市場が大暴落し、その影響は全世界に広り、不景気が長い間続いた。行政は経済に介入してこなかったが、経済は大きく変動するため、役所がコントロールするほうがいいのではないかとして、国が財政・金融政策への政策的な介入を民間経済に行うようになった。

もう１つは１９４２年、イギリスのベバレッジ報告というレポート。このベバレッジ報告では社会保障制度の提案がなされ、「ゆりかごから墓場まで」の言葉どおりに、生まれてから死ぬまで安心して暮らせるように行政がしようということが報告された。

民間経済に政府が積極的に入り、１人１人の生活を国が保障するという大きな方向転換が２０世紀前半に起きた。第２次大戦後、各国が福祉国家をつくろ

うと生存権を保障し、政府が経済に積極的に介入して、不景気時には公共事業を多くやろうとなった。我が国でもバブル経済崩壊後、多くの公共工事が行われたが、戦後に多くの国で高度経済成長期を迎え、国も自治体も税金が多く入ってきたため可能であった。

そうした中、これまで家庭や地域社会が担ってきた隣近所や町内会の仕事、家庭の仕事などが行政の仕事になり、国や県や市町村が代わって行うようになってきた。子育てや高齢者の介護などがそうである。

また、昔は集落の道路が壊れたり、農業用水を作ったりということになると、協働で作業をしていたが、最近は公共事業、特に大型の公共事業が数多く実施されるようになった。

では、江戸時代の熊本はどうだったかと言うと、東陽町の石匠館には通潤橋建設にかかる人員数・金額・工期などの記録が残っている。経費はすべて地元持ちで、住民がそれぞれの財政力に応じ分担して資金を調達し、種山石工の技術と農民の労力によって建設が行われた。細川藩は一部を貸付けただけで、橋が出来たら年貢に上乗せし回収したという。

球磨郡では、百太郎溝という江戸時代に出来た農業用水が今も立派に使われている。球磨盆地を穀倉地帯に変えた農業用水だが、これも相良藩は工事許可を与えただけで財政支援はなかった。

今日であれば、公共事業として県や市町村で行うことが当然の仕事も、昔はみんなで一緒にやっていたことが理解していただけるかと思う。このように変わってきたのが、昭和の終わりから平成の初めにかけての姿だが、だんだんそうはいかなくなった。住民から様々な要望が出るようになり、複雑さや個別さも増してきたが、それに応えていったために行政の守備範囲が拡大した。

そういった中で、我が国では特に少子化・高齢化が進み、バブル経済崩壊による高度経済成長も終わりを告げ、今のように０．何％成長するかどうかという状況になってきた。人口が減り、経済も上向かないとなると、行政に入る税金も少なくなってくるが、行政が行う仕事は景気がよかった頃のままとなったがために財政危機になっている。国と自治体の借金を全部合わせると、今や８００兆円近い額になり、行政の役割の限界を考えたほうがいいのではないか。

片方では行政に対する信頼は少しずつ低くなってきており、公務員の不祥事が多く聞かれるが、これも１つは行政が仕事を広げすぎて無駄が起きたり、それにあぐらをかく人が出たりということも原因ではないか。

そんな中で、行政と住民の役割の再検討をしよう、国と県と市町村の行政の役割分担も考えようという動きがでてきた。平成に入ってから、地方分権改革を特に推し進めるようになってきたが、これは大きな国に仕事を任せるのではなく、市町村や地域が自分たちで決める社会にしていこうということ。役割の再検討や地方分権改革を進めようと、この新しい住民と行政との関係が議論されるようになった。住民に最も近い市町村に権限やお金を任せて、その使い道やあり方を住民が主役として決めていく社会にし、それによって地域の実情と住民ニーズに対応したサービスが提供できるのではないかということで、住民

と行政の協働による地域社会を作っていこうという大きな流れが起きている。
　そうした流れを支える基本的な考え方・理念には、大きく 2 つがある。１つが補完性の原理と呼ばれるものである。元々はヨーロッパのキリスト教の教義にあり、「私たちの生活に関連して起きてくる問題はできるだけ住民に近いところで解決すべきである、解決されなければならない。そうすることによって、一番いい答えが出る。」という考え方である。そのために、地域の課題には、まず住民自身が取組んでみることが必要。先程、地方分権改革の話をしたが、その一番基本となる考え方も補完性の原理。市町村に権限をたくさん与え、権限を移し、そして役割を強化して、住民に一番近い市町村で、住民の意志に基づいて、地域の課題を解決しようという考え方である。
　先程、補完性の原理はヨーロッパの考え方と言ったが、１９９１年にオランダのマーストリヒトで、ＥＵ（欧州連合）という組織が作られ、国の垣根を越えてヨーロッパ全体の繁栄を図ろうという条約が結ばれた。この条約の前文にも、補完性の原理が書かれている。大きなＥＵという組織を作るが、この強力で大きな組織が全部をやるのではない、基本は小さな自治体に仕事をやってもらい、どうしても解決できないことをＥＵという一番大きな組織がやるという考え方である。何か問題が起きたら、まず個人がその解決に取組んでみる、そして個人で出来ないことは家庭で解決を考える、家庭で出来ないものは地域社会、コミュニティや自治会でその対応を考える、そして地域社会でもできないものに初めて行政、市町村が乗り出そうと。しかし、やはり市町村も限界があるため、市町村で出来ないものは県に、そして最後に県で出来ないものを国がやるという考え方。我が国はこれまで、どちらかというと国に一番、権限もお金も集まっており、その次が県、その次が市町村だったが、これを逆にしようという考えである。まず自らがやってみる自助、地域社会でお互いにやってみる共助、そして行政が入ってもらう公助という社会にしようということである。
　もう一つは本日のテーマである協働。行政と住民、あるいは地域社会、コミュニティ、そしてＮＰＯや地域企業などの様々な団体が公共的な目的を共有して、それぞれの地域の課題を共有し、相互が対等な立場で連携をして、足りないところを補いながら地域社会を作っていくという考え方である。住民と行政とが協働することが、これからの地域づくりの方向かと思う。
　そうした動きとほぼ同じ時期に全国で市町村合併が進められた。八代でも平成１７年８月に１市２町３村が合併し、新しい八代市が生まれたが、そもそも合併の狙いは市町村の行財政能力をよくし、住民の意志に基づく、地域の実情に即した行政サービスが提供できるようにする、市町村の力を強くして問題が解決できる体制を作っていくということだった。平成１１年３月に3,２３２あった市町村が、今現在で1,７９３までに数が減り、それだけ規模が大きくなった。ただし、市町村の力を強くしようということは、地方分権や協働の考え方に沿うものではあるが、逆に大きすぎて住民から遠い市役所になってしまえば、住民の近いところで問題を解決するという趣旨や理念に反することになる。合併で市町村の力を強くすることは不可欠だが、併せて、住民に身近なところで

住民ニーズに対応して問題を解決するシステムが大切であり、そのために住民と行政が協働することが不可欠である。協働を進めるための新しい体制づくりをどうしたらいいか、合併市町村では特に議論していただきたい。
　平成１３年の７月に全国町村会がこれからの地域づくりについて、「新しい寄り合い」ということを提言している。少子高齢化が進むと、地域を支え合うには人も少なく高齢者ばかりになってしまい、かつての集落単位では小さすぎるのではないか、少し大きな基盤が必要ということで、全国町村会は小学校区程度の大きさで、住民が地域について議論する新しい寄り合い、昔あった寄り合いをもう１回再構成しようではないか、それが各地域で盛り上がっていけば町村全体でまちづくり会議が成り立ち、いいまちづくりができるのではないかという提言である。そういった議論しながら、多くの地域や市町村で新しいまちづくりへ取組みが行われている。

　ここからは、これまで訪ねた市や町で、おもしろかった事例や参考になりそうな事例について紹介する。
　最初は、広島県安芸高田市の川根振興協議会。平成１６年３月、合併によって誕生し、人口約６００人の高齢化率が５０％近い町である。ここは昭和４０年代後半にひどい水害に遭ったことを契機に住民が移転し、過疎化に拍車がかかるとして川根振興協議会という自治組織をつくりあげた。ここでは、地域の課題は住民で議論し、住民ができることは住民が対応し、住民ができないことは市に解決策を提言する方法をとっている。この振興会では、行政との懇談会として年に 1 回職員を自治会へ呼び、議論もしている。福祉や過疎対策、都市との交流などを行い、小さな役場としての役割を果たしている状況。運営費は各世帯の会費に加え、市からの助成金や香典返しなどの任意の寄付・募金によって賄われている。中学校の廃校時には、その後の活用を議論し、交流拠点として活用できるよう当時の役場に作ってもらっており、宿泊施設、研修施設、レストランなど年間の利用者が４千人となっている。
　また、過疎対策として、地域外から子供を持つ世帯を呼び寄せようと、町営住宅はオーダーメイド方式で住みたいという人の注文に応じて設計を行い、２０年間住んだら無償譲渡の条件で、７０人以上のＵ・Ｉターンを掘り起こした。
　農協が経営していたマーケットとガソリンスタンドは、農協統合時に引き上げられる際、この集落に店がなくなるということで、住民がお金を出してこの施設を買い取り、振興協議会が運営をしている。町で唯一のこのマーケットとガソリンスタンドの経営は何とか黒字を維持しており、生じた利益も振興協議会の財源にしながら、いろいろな事業を行っている。
　次は、三重県四日市市の「生活バスよっかいち」。ここは、民間バス会社が赤字のバス路線を廃止したが、町内のリーダー達はバス会社がやらないなら自分たちで運行しようということで、立派にバスを運行している。四日市市は人口３１万人、八代市より少し大きな工業都市で港があり、共通点も多い市である。
　平成１４年に地元バス会社が赤字路線の廃止を提案し、沿線自治会はバス会

社や市に陳情をしたが、その年４月に廃止された。住民は、高齢者などの足がなくなるということで、自治会のリーダーを中心に生活に密着した生活バスを自分たちで運行しようと議論を重ね、周辺自治会からの協力や沿線のスーパーや病院にも支援を求め、ＮＰＯ法人を立上げ、平成１５年４月から住民による生活バスの運行を開始しており、ＮＰＯ法人の代表は自治会の会長が就任している。料金は１回１００円で、１ヶ月に大体９０万円の経費が係るそうだが、それを運賃収入１０万円、沿線の企業・病院からの支援金５０万円、市からの補助金３０万円で賄っており、年によっては利益が出て法人税を払うこともあるという。乗客は民間のバス会社のころに比べて４倍増。民間バス会社のときは駅から直行で大きな道路沿いを走っていたが、いろいろな人が乗るには不便ということで、少し時間がかかっても病院や郵便局、市役所支所、老人ホームに寄りながら、スーパーの終点まで行く配慮をし、乗るときは停留所だが降りる時は乗客の都合のいい場所で降りられるという工夫がされている。民間バス会社のときの１日平均乗客数は３０人前後で、住民が運行するようになって、毎年、乗客数が増えており、約４倍増という好成績である。開業時は珍しくて乗るため２年目以降は客が減るのだが、ここはそうはなっていない。それはやはり、住民のニーズに対応した路線を住民自身が考えて設定したということ。利用者である住民も、自分たちが作ったバスだから利用しようということで、利用に結びついている。住民の多くは定期券を買い、高齢者も外出の機会が確保され、商店街も売上が増えている。市も他の地域でコミュニティバスの運行を始めたが、それに比べると市の負担も大幅に低くなっている。

次は、徳島県の上勝町。これは、時々テレビでも紹介され、熊本日日新聞でも昨年の７月ごろ記事にしてあった。お年寄りから若者まで住民総ぐるみで地域資源を活用して、町を元気にしている例である。

徳島市内から車で１時間くらい、人口は２千人、高齢化率は徳島県内トップの小さな町が注目されているのは、この町に元々自生していた紅葉や柿の木、椿などの葉っぱや桜を日本料理のツマ物に使うというビジネスが大成功したからである。昭和６１年に農協職員のアイデアによって事業がスタートし、最初は、住民はなかなか取組もうとしなかったが、葉っぱは軽くて付加価値が高く、大きな投資も必要ないことから、女性や高齢者も容易に生産に携われるとして、今、急成長している。平成１１年には、町も第３セクターを作り、今はこの第３セクターを中心に事業が進んでいる。当初の売上は年間１００万円だったが、現在では２億５千万円。高齢者を中心に２００人が参加し、１番多い人は年間１千万を超える収入を得ている高齢者もいる。その結果、医療費も県内最低グループ、そして若者のＵターンやＩターンも相次いでいるという。私が訪ねた方は８２歳だが、自分でパソコンのマーケット情報を見ながら、明日はこの葉っぱをたくさん集めようというような判断をしており、第３セクターからも防災無線のＦＡＸを通じて発注が来る。自宅に昔からある柿の木の葉っぱを売ったのが始めだったが、最近は注文が多いため、裏山のみかん畑にたくさんの桜を植林して栽培している。

ここは葉っぱだけでなく、環境対策にも取組んでいる。平成１５年にゴミゼロ宣言を行い、まずゴミの収集車を無くしてしまった。住民がゴミをステーションに持ってくる形をとり、２０２０年までに燃焼ゴミ・埋め立てゴミをゼロにしようとしている。ステーションの運営はＮＰＯ法人に委託しており、このＮＰＯ法人の事務局長は神戸大学を卒業し、デンマークで環境の勉強中に、このＮＰＯ法人が人材を募集しているということで４・５年前から来ているということだった。

小さな町に大きな元気が生まれた今、何が起きているかというと、町の老人ホームが取り壊された。葉っぱビジネスで元気になり、老人ホームにいる人が誰もいなくなったためで、近くにあるゲートボール場も、忙しいため誰もいないということだった。これを他にもっと有効な利用方法がないか、みんなで相談しているとの話だった。

次は、鹿児島県鹿屋市の串屋町柳谷地区だが、ここは公民館を中心に住民自治組織が立派な活動をしている。鹿屋市も平成１８年に合併し、この地区の人口は３００人、高齢化率は４０％で、公民館を中心に住民自治組織が活動している。ここは自分たちでお金を稼ごうと、休耕田でサツマイモの栽培をしたり、土着菌という畜舎などに消臭効果のある菌を栽培して全国に販売したり、手打ちそばの店を経営するなど、独自の財源を作っている。そうした財源で、教育、都市との交流、安全安心の事業などを行っている。

公民館には黒板があり、自分たちで作った財源により先生を雇い、小中高生に勉強を教える寺子屋事業を行っている。余裕があるときは、高校生を１泊２日で東京ドームのナイター観戦に連れて行ったり、都会へ出た子供たちにふるさとにメッセージを送ってもらう運動をやったり、一人暮らしの高齢者宅に緊急警報装置を設置したり、空き家を整備して芸術家や文化人を招く迎賓館事業も行っている。

そば屋は、住民が大工もいれば左官、電気水道工事をやっていた人、クレーンの操作もできる人といった人たちの手作りで、集落が運営している。ここは、都市住民との交流拠点にもなっており、ここには集落を訪れた都市住民との交流の写真が数多く貼ってあった。

リーダーである公民館長の豊重さんは、「行政の青写真を基に業をなすことはトンネル事業で感動も知恵もなく、人間１人１人のアイデアも出番もない。これでは人は育たない。自ら知恵を出し、考え、試行錯誤することで、この現実のなかに出番が生まれ、やる気を誘発する。補助金におんぶに抱っこでは、人も地域も育たない。」と話している。とにかく自分たちでまず考えてみよう、そしてお金もできるだけ自分たちで調達しようということは、素晴らしいと思う。

高齢者宅の緊急警報装置は、一人暮らしの高齢者宅から外に線を引っ張り、急病や火災時に鳴らすと赤色灯が回転してベルが鳴って、近所の人が駆けつけることができるという装置である。

空き家を改造した迎賓館で、ここに移住してきた若者は芸術家だが、まちのためにいろいろと協力していた。

全国各地で住民が知恵を出して、そして行政の力も必要に応じて借りながら、地域の課題について取組んでいる事例を見ていただいた。

これから八代市においても、新しい住民自治組織を作っていくということだが、ただ住民自治組織も単にみんなが親しくなればいいということではないと思う。それぞれの地域が抱える課題をみんなで相談し、力を合わせて行政と一緒に取組んでいく、課題を解決するタイプの自治組織が必要。そのためにはまず、住民が自分の地域について関心を持つということが大事。自分たちの地域では、今、何が課題か、個人や家庭で解決できる課題が何か、出来ないものが何かといったことを、住民同士や住民と行政が共有して、課題解決に向けての方向性を考えていくということ。そうしたことを行うには、やはり１つの組織が必要になってくる。地域の実状や課題に適した組織のあり方、その規模、構成員、それらをみんなで検討して欲しい。

安芸高田市の川根協議会の会長は長距離トラックの運転手、鹿児島の公民館長は東京の銀行員だったということで、みんな本当に普通のおじさん。しかし、自分たちの集落を何とかしようと、すごく勉強されて、すごいリーダーシップを発揮されて、全国からも多くの視察が来るような立派な地域づくりをされている。そういった人たちは、おそらく各地域にそれぞれおられると思う。地域の資源や人材を活用する、隠れた人材を探し出して地域社会に引っ張り出してくるということが大事。特にこれからは、いわゆる団塊の世代が会社を辞めて地域に帰ってくる。みんな、いろいろな経験や能力を持っており、そういった人たちやその奥さん、子供も地域に引っ張りだすことが大切だと思う。そして、そんな人たちを含めながら、解決方法を自分たちで考える、我々はここまでやれる、やってみよう、そしてここまでやった、ここから先はちょっと我々だけでは難しいから市役所も助けてほしいといったようなことで、解決方法を自分たちで考えて欲しい。その際には、行政のプロである市役所の職員の知識や経験、情報なども重要になってくると思う。そういったことが協働ということになるのではないか。

そういった中で、これから特に注目されるのは、１つは情報通信手段の活用。八代市は『ごろっとやっちろ』という地域ＳＮＳがあり、自治体が主催するソーシャルネットワーキングサービス、地域の掲示板あるいは地域の電子コミュニティと呼ばれるものについては全国一立派なものがある。最近は、ブログサイトをつくって、バーチャルな住民を増やしている自治体もある。

また、ケーブルテレビは、旧泉村・東陽村・坂本村にはほぼ全世帯に配置されている。これも本当に住民に共通の意識を持つためには有効だと思う。コミュニティＦＭも八代では『カッパＦＭ』、地域情報誌もある。そういう意味で情報通信手段が大変整っており、それらを活用して、住民相互のコミュニケーションや情報の共有に役立てて欲しい。時間の制約や居住地、距離的な制約を越えた住民自治活動が可能となり、都市部だけでなく、過疎地域の住民にも大きく活用でき、地域の課題解決や活性化に結び付けていける。

もう１つは、九州山地から不知火海まで、大変幅広い地域がある八代市にお

いては、特に都市住民と過疎地域の住民の協働も考えるといいと思う。
　京都府の綾部市はかなり山奥の市だが、ここの水源地に位置する高齢化率６０％以上、世帯数２０戸未満の限界集落を再生するために、平成１８年１２月に『水源の里条例』を制定し、今、全国的に注目されている。昨年の１１月には、この条例をテーマに全国から千人近い人が集まり、シンポジウムが行われた。水源地域の問題は都市住民の問題ということで、上流の住民と下流の都市住民が協働で集落を再生しようと、地域資源を掘り起こしたり、特産物を開発したり、空き家を有効活用して定住を促進する取組みが進められている。また、この地域の農地では蕗を栽培しており、鹿の被害から守ろうということで、都市住民のボランティアが３０人やって来て、防護ネットを張り巡らせてくれたというお話を伺った。都市と山村の過疎地域との協働についても、今後の課題かと思う。
　これからの協働に向けての住民と行政の課題は、住民に 1 番近い行政が市町村に権限や財源を移していくことが地方分権改革であり、住民と市町村の間には顔の見える関係が必要。八代の過疎地域では、「合併したが、なかなか市役所職員の顔は見ない」と言った人もいた。そんなことはないだろうが、とにかく職員は外に出かけて地域の状況を把握して、住民の声をたくさん聞くことが大事である。併せて、情報公開・情報提供によって、住民と行政が情報を共有することが不可欠であり、そうなければ協働は出来ないと思う。行政は住民と対等な目線に立つ、そして地域住民の主体性を重視しながら協働を進めていかなかければいけない。住民自治組織は、行政の下請け作業をするところではなく、御用団体でもない。お互いの立場を尊重し、住民の主体性を重視しながら、一緒に仕事をしていくことが協働でなければいけない。そうしたことを進めるにあたって、市役所職員の地域担当制を決めるなど、あるいは各団体に交付されていた縦割りの補助金を一本の補助金にして、それぞれの住民自治組織で地域の状況に応じて使い方を考える制度を作ることも有効。一方で住民の側も、自分たちが地域を支えるという自治意識を持ち、市の職員に頼りきりという状況から脱却していただきたい。お任せ地方自治、お願いだけの民主主義などから卒業することが大事である。
　いろいろな地域課題を解決するに向けて、地域の総合力を発揮することが求められる時代においては、多くの住民や異なる目的や役割を持った団体の連携する場所としての住民自治組織を作っていくことが大事である。住民自治組織の舞台となる場で、意見調整や合意形成を行い、住民と行政の協働を行い、それによって地域課題の解決に向かっていく課題解決型の自治組織で、住民と行政による協働のまちづくりを進めていただきたい。