

住民と公務員参加による地域福祉社会の可能性

下関市立大学経済学部教授
難波利光

「地方創生」や「地域に飛び出す公務員」といった、地方公務員が積極的に地域住民と接し、地域問題を真正面から捉え、地域の独自性のある施策を創り出そうとする動きが活発になっている。また、新しい公共概念や地域福祉における住民協働を形成することで、今日の地方の課題を解決するものである。しかし、地方には人的資源が乏しく、民間、公務員問わず人材確保が課題となっている。また、地方に住む住民の意識も大きく変えていかなければならない。本稿では、福島県飯舘村で取り組まれた「までい」の精神に基づいた取組みについて、地域住民と公務員との協働のあり方を財政面とともに言及する。首長は、地域住民へ住民参加を促すため、ボトムアップで意見交換ができるファシリテーターの役割も担う必要がある。

1 地方創生の必要性と自治体の課題

近年、安倍政権は、地方創生を最重要課題と位置づけ、地方の衰退を防ぐための指針を固めている。戦後これまでも幾度となく地方分権といった言葉で地方を主体とする行政のあり方は模索され続けているが、なかなか成果を上げているとは言いがたい状況にある。これは、中央集権的な地方に対する現状認識に起因するところも多く、地方の現場では、地方の現状が中央政府に理解してもらえていないという声が多く聞かれる。地方の施策の難しさは、それぞれの自治体や地域によって課題が異なることによる。すなわち、地方を活性化させるために、具体的に何をやるのかがはっきりしないことにあるといえる。現在の中央集権的な仕組みを変えて、地方における若者や高齢者など全ての住民が豊かな生活を送ることができる地域づくりに何が必要かを真剣に考えなければならない。

そこで、なぜこの時期に地方を考え直す地方創生が謳われているのか。2014年5月に元総務大臣の増田寛也氏ら有識者のグループが発表した「自治体消滅の危機」が大きなきっかけになっている。増田氏らのこの数字に賛否はあるものの、地方の置かれている実態に警鐘を鳴らした意味では大きな意味があるといえる。

地方に元気を取り戻すために必要なことは、地域のことを住民自らが関心を持つということである。しかし、地方で自治体や地域での活動団体に地域の現状をヒアリングして

も、地方の将来に対する危機感を感じている住民も一部はいるものの、多くの住民は無関心であることが問題であるという意見を多く耳にする。地方で暮らす住民の生活実態は厳しく、自分や家族の生活を考えるのが精一杯で、地域や他人のことまで考える余裕がないというのが地域に無関心である理由のひとつといえる。

そこで、自治体の創意工夫によって自分たちの地域に必要なことに取り組めるようにするために、中央集権的な仕組みを根本的に変えて、地方の自主財源の確保や権限委譲を行うことで地方分権を進めていこうとする動きも年々高まっている。確かに地方分権への推進は地方を活性化させていくためのひとつの手段であるが、自治体が行う創意工夫の他に、住民の意識をいかに公共性について考えることに目を向けさせることができるかという点にもあると思える。

1,700余りの市町村は、地方に合った施策を自主的に考えなければ自治体が消滅してしまうという危機感を持っているが、それを担当する人材が不足しているのが実情である。石破茂地方創生担当大臣は、地方創生コンシェルジュの選任による人的支援を行うとしている。しかし、このような人的資源の供給は自治体にとって補完的なものにしか過ぎず、自治体職員のこれまで地域を見てきた目線が重要になってきている。そもそも自治体は、地域住民とこれまで密着した関係で職務を遂行してきたから、問題点を多くの職員は把握していることと思う。これら職員が、縦割り行政などの行政根幹の問題により、その実力を発揮できていないことが、人材不足という実情に置き換えられているように思われる。

2 住民の地域に対する意識

ここでは、2つの視点から地域に対する住民の意識をみる。ひとつは、行政サービスに対する負担の意識、もうひとつは、「街」に対する公共性の意識である。

(1) 住民の福祉関連費用に対する意識

今日の地域問題として福祉に関するものは多く存在している。地方においても、少子高齢化や人口減少の進む社会を支える構造が大きく変化しているといえる。福祉問題は、一部の人以上だけでなく、多くの住民に関係するものであり、地方の財源も多く充てられている。しかし、住民は、福祉に関する財政のしくみがどのようになっているのか知らない人が多い。

そこでまずは、福祉に関する制度については、納税者として、サービス受給者として、知ることが重要である。さらに、福祉サービスの受益と負担、福祉サービスの質について知る必要がある。特にサービスの負担は、①税、②社会保険料、③自己負担により行われ、その比率を知らなければならない。最近では、財政難と税収不足から、②社会保険料が高くなり、③自己負担も高くなる傾向にある。住民は、サービス供給に係る費用や負担を理解していない場合が多く、介護保険料の自己負担割合も理解していないことから、自己負担額のみが費

用だと理解していることもあるのではないかとと思われる。

(2) 商店街空き店舗問題に対する公共性の視点

地域の問題のひとつとして、商店街の空き店舗問題がある。商店街は、1990年代以前は、街の中心になっていた。しかし、郊外に住宅が建ち、大型ショッピングモールの出店により、これまで中心となっていた商店街は、商業の中心としての役割を減少させていった。それに伴い、商店街を中心としていた街が、商業を中心にしてきたものからアメニティの観点による街づくりに変化している地域も多くなっている。さらに、商店街は高齢化し、地域福祉の視点から考えなければ、街の機能が持続しない状況にある。このような商店街においては、商店主が公共性の意識を持つことが求められている。

公共性を考える上で、商店街の問題とも関連がある。商店街の状況といえば、「シャッター商店街」と言われるように、店舗自体が開いていない状況を思い浮かべる。しかし、この問題は、経済的な問題というより地域福祉や店主のライフサイクルの問題といえる。商店街の課題は、以下の3つである。1つ目は、後継者がいないためお店が続けられないという継続性の問題である。2つ目は、家主が個店の経営だけを考えるためシャッターが閉まった店が多くなっても商店街全体の雰囲気改善しようとしないうという公共性の問題である。3つ目に、昼間と夜間の営業時間の異なる店同士や各種団体等との連携が不十分であるという地域連携の問題である。これらの問題点を解決するために必要なのは、若い人の活躍やまちづくり関連団体の連携など人づくりと公共性の理解である。

3 地域への住民の関わり方

福祉関連費用や商店街空き店舗問題でみたように、住民の公共に対する意識は弱いと感じられる。これまでは、個人は利益を追求し、公的なサービスは行政にお任せしていれば良いという考えでも、住民の生活に支障をきたすことは少なかった。しかし、特に地方経済の低迷や社会構造の変化により、その状況は安心できるとは思えなくなったことが、地方創生へ力を注ぐ意識を高める方向になった理由ともいえる。

近年、社会経済変化が起これ、自治体の機能に限界が生じているといえる。それは、地方財政が逼迫する中で十分な福祉供給が望めなくなっている現状と、地域ニーズの多様化によるものといえる。その結果、自治体を中心としたガバナンスに限界や制約が生じてしまっている。これまで地方を支えてきた自治体による機能発揮に問題が発生しているとするれば、オルタナティブな自立へ方向性を考える必要性があるといえる。そのための方策として、地方財政歳出の拡大の抑制が必要である。これは、NPM（ニューパブリックマネジメント）の導入を行うことや、政府以外の諸主体と一緒にガバナンスに参加し、多層的多元的に地方の自立を実現していくという新しいガバナンスの構築が必要である。

地域福祉サービスを地方で生活する住民に提供するためには、市場からの資本投入が少ないこともあり、公共財の役割が大きくなっている。地方分権を進め、地域を活性化させ、地方が自立できる環境を整備していくためのキーワードが公共財である。地方においては、その効果が地域に限定されている財やサービスを地方公共財とよび、費用対効果を考えながら、住民が租税負担を行っていくと考えられる。地方の資源（ヒト、モノ、カネ、情報）は限られたものであり、それらを最大活用して、自立の道を考えていく必要がある。そこで、税負担をなるべく軽くし、地域に福祉サービスを提供していくためには、公共財の生産供給を確保する仕組みをどのように構築するのかという問題に取り組まなくてはならない。

特に、財政難である自治体は、地域福祉を十分に充実させることが難しくなっており、住民や企業が自治体に公共財の生産供給を依存できなくなっている。住民は、地域の自立を考える上で、地方財政問題に関心を持ちながら、自らが地域で何ができるのかについて考えなければならない時代に入っていると見える。住民は、納税者としての主体的意識を持ちつつ、地域の一員として協働・共生により住民参加していくことが求められている。

4 住民と行政が一体で取り組むまちづくり—福島県飯舘村の事例

(1) 過疎地域自立活性化に取り組む自治体

飯舘村は、平成の大合併の流れの中であって、進むべき方向性である合併の是非を住民に問い、スローライフを掲げ、「までいライフ」とった独自の政策を打ち立て、自立の道を宣言した。

飯舘村は、2005（平成17）年度の過疎地域自立活性化優良事例表彰で、総務大臣賞を受賞した。この表彰は、全国の過疎地域において創意工夫により活性化が図られている自治体に送られるものである。飯舘村は、第4次総合振興計画での地区別計画で、地域における新農村楽園事業を進めており、ふるさと創生資金と地方交付税で算定されている地域づくり費用分をすべて基金として積み立てた「農村楽園基金」を財源としている。これらの事業推進のため、行政と行政区のパイプ役として役場職員のコミュニティ担当者制度を設けている。第5次総合振興計画では「までいライフ」を基本理念にし、地域の自主自立を進めるべく、生活の視点からの村づくりに取り組んでいる。受賞理由は、行政区という地域コミュニティを基本とした独自の地域づくりスタイルが、各地域の活力を喚起している取組みとして高く評価できることにある。

これからの新しいまちづくりでは、今まで以上に官民が知恵を出し合い、協力し合い、自立性の高い自治体を作らなければならない。

(2) 住民参加の工夫（第3次総合計画）

1984（昭和59）年制定の第3次総合計画策定において、策定段階から若手の住民を参画さ

せる住民参加の手法を取り入れている。この住民参加の計画により、ミートバンク事業（会員制牛肉配達事業）などの地域おこし運動の機運が盛り上がった。この第3次総合計画の取組みに用いた資金が、1988（昭和63）年に国から交付された「ふるさと創生1億円」である。当時、各市町村が様々な考えを打ち出し話題となったが、飯舘村では使い方を行政で一方的に決めず、一般住民により構成されている村民企画会議に諮問し、若手の住民により討議を行った。ここで出された答申により、「人づくり」「地域づくり」「環境づくり」の3つの柱をもとにした「農村楽園基金」を創設した。

3つの柱の中の1つである「地域づくり」から生まれたのが、行政区に一律100万円を交付する「やまびこ運動」である。やまびこ運動は、それまで地域づくりを住民自身が考えるという経験がなかったため、アイデア競争の意識もあり、地区による協議が進められた。その後、村内全行政区において事業が行われ、地域を見直すきっかけとなり、自主自立の気運が起こり、地域を支える人づくりが進んできた。

(3) 質の高い暮らし（第4次総合計画）

第4次総合計画では、地区別計画を地域における新農村楽園事業（地域づくり事業）として具体的に進めてきた。同事業は、総合計画に記載した行政区の基本計画を具体的に実施していくために、10年間で1行政区あたり1千万円を限度として補助するものである。これらの地域づくり運動を、「コミュニティ担当者制度」により行政側からも支えるとともに、事業に取り組む姿勢の中で地域の自治意識の高まりを継続させ、地域づくりの住民参加から村づくりへの参画へと繋げるため、総合計画の中における行政区単位での計画へと発展させた。コミュニティ担当者の業務は、①地区別計画取りまとめの補佐、②地域づくり事業の交付申請事務手続き、③総会資料・地区会合の資料作成等であり、地区別計画の推進を行うものであった。

地区別計画の意義は、「クオリティー・ライフいいたて」を地域から考えていくとともに、地域づくりを住民自らが進める実践の場を設けるということである。地区計画協議が方向性をリードし、行政区が地域づくりに取り組み、行政が側面から支援することにより、地域コミュニティ活動が活発になり、自主自立の気運が高まっていった。第5次総合計画検討に当たり、地区別計画の評価検証に住民の3割が計画策定に関わったことをはじめ、7割が何らかの形で事業に参加した。

(4) やる気に繋がる（第5次総合計画）

第5次総合計画では、従来の地区別計画に代わり、やる気つながりプランとして、地域における「までいな暮らし」¹の取組みを進めるものである。行政区が「までいな地域づくり」に取り組むことで、村全体のまでいライフを進めている。この計画は、地域社会の基礎単位

である行政区において、従来の行政区ごとの取組みを継続する一方で、行政区を越え、相互に関心のあるテーマで繋がることによって、新しい地域づくりの担い手の育成や、時代の流れを捉えた個性的で持続力のある地域づくりをめざすものである。

やる気つながりプランは、各行政区のもつ特徴や資源の相互連携により、行政区を越えた新しい視点での暮らしの基礎づくりを目指す「つながりプラン」²と身近な行政区から暮らしやすい地域づくりを目指す「ちいきくらしあっぷプラン」³から形成されている。

「つながりプラン」は、連携軸が小学校単位、河川地域、取組みテーマ別等により、多様な展開を行っている。「ちいきくらしあっぷプラン」は、20行政区ごとに暮らし向上のために行うものである。

「やるきつながりプラン」は、さらに細かく2つの異なったプランにより、異なった規模の地域をつくり、「までいライフ」を踏まえながら地域住民にあったプランを形成できる点で、持続可能な自治体づくりの観点からも有益な施策であると考えられる。

(5) 農村楽園基金のしくみ

はじめに、飯館村が過疎地域自立活性化へ取り組んでいた時期の財政状況についてみると、2004（平成16）年度の一般会計は、歳入46億1,572万円、歳出44億1,499万円で2億73万円の黒字決算になっている。歳入については、村税や相双地域広域観光拠点整備事業による県支出金等が増加した反面、飯樋小学校建設工事等による国庫支出金、さらに財政調整基金繰入金、地方交付税等が減少したことによる。税収は4億8,475万円であり前年度と比べて3.2%増収になっている。地方交付税は、2000（平成12）年度に歳入の54.2%を占めていたものが、2004年度には42.2%まで下がっているものの、地方交付税への依存体質は変わりがないといえる。地方財政改革の下では、今後財政的に厳しくなってくる可能性を秘めていると考えられる。

さらに、財政指標により財政の健全性をみる。2004年度の財政力指数は0.21であった。人口の減少や全国平均を上回る高齢化率に加え、農業が基幹産業であり、工業の立地も進まない状況にあり、財政基盤が弱く、類似団体を下回っている。経常収支比率は85.4%である。これは、職員数の抑制や優良債（過疎債、辺地債）の活用にあつてからであり、類似団体平均を3.9ポイント下回っている。起債制限比率は7.8%であり、類似団体より1.5ポイン

¹ 「までいな暮らし」は、「までいライフ (MADAY LIFE)」宣言により実施されている。この宣言は、①人間と地域のつながりを「までい」に、②からだと大地を「までい」に、③家族の絆を「までい」に、④食と農を「までい」に、⑤人づくりを「までい」にの5つを精神に行動していくものである。

² 「つながりプラン」のアイデアの一例としては、町並みづくり・健康・交流・連携の推進、健康づくりのための散歩道づくり、川のきれいな地域づくり、塩の道のイベント等がある。「つながり支援事業」は、複数行区（2行政区以上）の連携を図るソフト事業に対して助成を行う。補助率は90%（10%受益者負担）、推進期間は10年間、行政区あたり基準補助金額200万円。

³ 「ちいきくらしあっぷプラン」のアイデアの一例として、生活環境の整備、交流の場づくり、若者定住対策、健康づくり推進、地域コミュニティの充実、文化・歴史・伝統の継承、福祉サービスの向上等がある。行政区が自立のために行うソフト事業に対して助成を行う。補助率は89%（20%受益者負担）、推進期間は10年間、行政区あたり300万円を上限。

ト下回っている。飯舘村は、財政的には比較的健全な状態にあるといえるが、必ずしも安定した財源を持っておらず、新型交付税の導入が行われれば、楽観視できない状態であるといえる。

農村楽園基金の事業経費の流れについてみる。この事業は、1行政区当たりの助成額を10年間に一律1,000万円で行っており、総計20行政区で2億円である。この財源は、ふるさと創生交付金とその後の地方交付税に算定されている地域づくり費用部分をすべて基金として積み立てたものである。こうして蓄えられた農村楽園基金の元金は一般会計の繰入金に、農村楽園基金の金利は一般会計の財産収入に、それぞれ入れられる。

そして、2004年度の農村楽園基金は、26の事業に対して充当されている。クオリティライフ推進事業費としては、クオリティライフ顕彰（48万8千円）、交流推進事業（55万1千円）、村づくり推進協議会（300万円）、地域づくり（地区別計画）（2,886万円）、ベンチャー企業創出支援事業（350万円）などであり、農村楽園基金により幅広い事業を展開していることがわかる。なかでもクオリティライフ推進事業は、村の理念を推し進めるために設けられ、クオリティライフ顕彰により飯舘村におけるクオリティライフとは何かをわかりやすく村民に伝えることを目的としていた。これらの事業は、歳出項目の物件費、補助費、普通建設事業費に割り振られ、さらに農村楽園基金に積み立てられている。

2004年度末の新農村推進事業の実績は、事業費ベースで2億1,800万円、補助金ベースで1億9,600万円である。事業内容をあげると、行政区草野においては、事業費1,137万1千円、助成費1,000万円であり、その内容は、伝統芸能三匹獅子伝承、各種団体交流、各集会所整備、環境美化アジサイ植栽であった。他に、行政区小宮においては、事業費1,125万4千円、助成費997万3千円であり、その内容は、各種団体交流、ミニデイ用備品整備、野手上山登山公整備、交流用放送機器整備であった。「農村楽園基金」は、地域に合った事業を地域住民でつくり出すといった点において、地域コミュニティ形成に大きな成果をあげていると考えられている。

5 地域福祉を実現するための組織

以上みてきたように、日本でこれから行われる地方創生への取組みは、まずは、住民や公務員の地域への意識を、いかに高めるかにポイントがあると考えられる。地域への参加は、住民だけではなく、公務員にも求められている。特に、地方公務員は、飯舘村における「コミュニティ担当者制度」でみられるように、地域に入り込み、地域のニーズを直接理解し、公の視点からのアドバイスも十分に可能である。また、今日では、「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」⁴もでき、より一層、公務員の地域における存在が住民に近くなる必要を自治体を感じているように思われる。

公と民が一体となって形成していくまちづくりは、地域福祉を経済の視点からみると地域

社会における経済活動を中心にした福祉環境整備として理解することができる。地域福祉は、地域住民に対して福祉供給をいかに行うかを考えるものだが、供給主体が今日においては特に課題とされている。地方における地域のコミュニティは、住民生活を協働で行うために、古くからの人間関係から形成されていたといえる。

地域福祉とは、地域において安心して暮らせるよう、地域住民や地域団体がお互いに協力して地域社会の福祉問題の解決に取り組むことであることから、地域を考える上で、個人の利益だけではなく、地域の利益や自治体の税収までも気にして生活することが求められ始めているのかもしれない。もはや住民は、超少子高齢社会への対応を自らが考えていかなければ、持続可能性のある社会を維持することが困難になっているといえる。

各地域の地域福祉をつくるためには、その地域でのリーダーを育てなければならない。アングロサクソンのリーダーの役割は、指導力が変革力といった管理型のリーダーシップのことを指すことが多いが、地域支援を行うために必要な人材は、アングロサクソンのリーダーではなく、マネージャ的な資質を持つリーダーである。地域住民とリーダーは、支持的関係を保つように自分の価値や重要性を自覚させながら活動できるようにさせ、協力的態度や信頼感に基づいて活動できるようにまとめる必要がある。

リーダーは、組織的には決定権を有すが、地域住民を活動しやすいようにファシリテートし、調整する役割が必要である。いわゆるファシリテーターがリーダーに最適であると考えられる。多くの地域の意見を聞き、どこかの自治体や地域で行われているのを模倣するのではなく、地域の事情に合った施策を導き出す力を必要としている。

地方創生を機に地域での人材育成が必要と言われ始めているが、10年前に飯館村での調査で感じたことは、地域住民の地域に対する意識改革や地域での人材育成には、30年もの年月がかかるということである。飯館村においては、1988（昭和63）年の「ふるさと創生1億円」から25年近くが経過している。飯館村を「までい」の精神で活力のある村にしていくことは、村長を始め、住民の意見を聞くといった姿勢にいち早く取り組みファシリテーターとも言うべき役割を兼ね備えた方々の存在があるが故に、持続的に可能であると考えられる。

参考文献

右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房、2005年

世古一穂編著『協働コーディネーター—参加協働型社会を拓く新しい職能—』ぎょうせい
2007年

千葉悦子・松野光伸『飯館村は負けない—土と人の未来のために—』岩波書店、2012年

⁴ 設立趣旨として、公務員が自分の時間を活用して、一国民、一地域住民として、職場や家庭における役割に加え、プラスワンとして、社会貢献活動等、地域づくり活動、自治会、PTA、消防団、NPO法人などの活動に参画することは、国民・地域住民と思いを共有し、ひいては現場の国民目線、住民目線で情勢を推進することにつながるとしている。

牧里毎治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画―福祉コミュニティの形成に向けて―』

ミネルヴァ書房、2007年

増田寛也編著『地方消滅―東京―極集中が招く人口急減―』中央公論新社 2014年

山下祐介『地方消滅の罨―「増田レポート」と人口減少社会の正体―』筑摩書房、2014年

山田晴義・新川達郎編著『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい、2005年

山本隆・難波利光・森裕亮編著『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房、2008年

参考資料

飯舘村『飯舘村第4次総合振興計画』1994年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2001年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2002年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2003年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2004年

飯舘村『飯舘村第5次総合振興計画』2004年

飯舘村『飯舘村歳出歳入決算書』2004年

飯舘村『平成16年度決算説明資料』2005年