

博士学位論文審査要旨

2012年2月14日

論文題目： 「新しい公共」形成に向けたコミュニティプランの政策的意義と
策定手法に関する研究

学位申請者： 鈴木 孝男

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

要 旨：

本論文は、地域コミュニティの諸課題を解決し、コミュニティ再生を果たすための手法を、コミュニティプランの策定の実践を踏まえつつ、そのプロセス及び成果の比較検討を通じて明らかにしようとするものである。本研究では、日英の調査を通じて「新しい公共」の形成に向けた住民自治に道筋をつけるコミュニティプラン策定の具体的なプログラムと手法を明らかにするとともに、地域コミュニティの活動を補助する中間的な支援システムのあり方を明らかにし、我が国の農村地域におけるコミュニティ政策を考えることを目的としている。

そのため第一章では、コミュニティプランが求められる背景と課題について、コミュニティ調査の結果分析を通じてコミュニティの現状を整理するとともにその課題について探っている。第二章では、日本におけるコミュニティプランをめぐる動向について事例研究を行いコミュニティプランが果たす役割について明らかにしていく。第三章では、英国においてコミュニティプランに相当するパリッシュプランをめぐる動向について、現地踏査の結果から研究し、その策定意義について我が国の状況と比較しながら考察していく。第四章では、宮城県をフィールドとして学位申請者自身が係わった実践事例の考察を通じて、コミュニティプラン策定手法を検討するとともに、コミュニティの活動を後方から支援する中間支援組織のあり方についても検討を加える。終章では、「新しい公共」形成に向けたコミュニティプランの政策的意義とその策定手法について論じるとともに、今後の研究課題を明らかにしている。

本論文は、コミュニティプランの詳細な実証研究に基づく労作であり、今後の地域コミュニティの再生に向けて中間支援システムの整備など新たな示唆を与えている。こうしたプランを支える制度やその理論的な評価の検討については不十分なところも指摘できるが、本論文の価値を損なうものではない。よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2012年2月14日

論文題目： 「新しい公共」形成に向けたコミュニティプランの政策的意義と
策定手法に関する研究

学位申請者： 鈴木 孝男

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

要 旨：

学位申請者に対する総合試験は、2012年1月21日の午後3時50分より約1時間にわたり、公聴会形式によって行われた。公聴会終了後総合試験結果の判定を行った。総合試験においては、副査から英国のパリッシュやコミュニティプランの評価に関する様々な視点からの質問があり、学位申請者はこれらに関して的確に答えた。語学試験については、主たる研究対象の一つが英国のパリッシュプランであり、その現地調査の分析や関連文献の理解などから、英語の運用能力が十分であることを確認した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目：「新しい公共」形成に向けたコミュニティプランの政策的意義と策定手法に関する研究

氏名：鈴木 孝男

要旨：

序章

2010年6月に「新しい公共」円卓会議が発表した宣言では、人々の支え合いと活気のある社会、それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場が「新しい公共」と定義づけられている。我が国では少子高齢化を迎え、地域コミュニティ（以下、コミュニティ）の活力や地域産業の衰退が深刻化している。一方、地方分権への流れの中で、「新しい公共」の担い手として地域住民や町内会・自治会等のコミュニティに対する期待が高まっている。コミュニティが「公共」を担っていくためには、地域の課題解決に向けた具体的な方針を示す「コミュニティプラン」をつくり、その運営の方向を住民が合意しながら、コミュニティ自身を推進母体として実践していくことができる自治環境の構築が必要であると考えられる。

本研究では、日英の調査を通じて「新たな公共」の形成に向けた住民自治に道筋をつけるコミュニティプランの策定プログラムと、中間的な支援システムのあり方を明らかにしていく。

第1章 「新しい公共」の形成が求められる背景

第1節 求められる地域コミュニティの自立とその背景

国土交通省「自立的地域の構築に関する研究会（神野直彦座長）」では、地域の自立とは、地域に住む人の生活が持続的に成り立つことと定義されている。つまり、地域に暮らす住民が抱えている「地域課題」に住民自身が向き合い、「相互扶助」の精神に支えられる「持続性」を備えた課題解決行動を担っていくコミュニティの形成が求められている。

各省庁では、地域のことは地域に住む住民が決め活気のある社会を自らの力で構築する「地域主権」を確立する観点から、従来の「施設づくり（ハード）」重視から「人づくり（ソフト）」重視、「ばらまき」型から地域発意を基軸とする「提案競争型」に、政策内容をシフトしている。

また、人口減少時代を迎え、地域に暮らす住民だけでなく外の力に開かれたコミュニティの形成を目指し、様々な主体を巻き込んだパートナーシップにより地域課題の解決を図っていく支援策が打ち出されている。

第2節 地域コミュニティの現状と課題

コミュニティに対して社会から大きな期待が寄せられている一方で、コミュニティは疲弊し衰退していると言われている。コミュニティは今一体どのような状況にあるのだろうか。本節では、山形県鶴岡市、宮城県多賀城市、同県登米市を事例として取り上げ、町内会・自治会等のコミュニティにおける現状を整理した。

その結果、コミュニティは、一部の住民に集中する地域の責務、固定化する役員と人事上の問題、人口減少・高齢化による組織の弱体化、世代間の分断による若者や子供の参加離れ、事業のマンネリ化と固定化する参加者、広がる地域力の格差と解決が困難化する地域課題、行政との関係から生ずる縦割りの関係による弊害、の問題を抱えている実態を明らかにすることができた。

第2章 日本におけるコミュニティプランをめぐる動向

第1節 コミュニティプラン策定を推進するための要因

地域課題や住民ニーズが多様化している今日の状況にあつては、複雑な対応が求められるので、動き出すためにはコミュニティプランを立てる必要がある。また、限られた資源、人、時間を有効に活かし、かつ「新しい公共」の形成を図りながら成果を積み上げていく羅針盤としてもコミュニティプランは有効である。コミュニティプランを策定するに当たっては、以下の要件や基盤を整えておくことより効果が期待できる。組織運営の健全化、地域の実態把握と情報共有、住民負担の合理化と多様な主体が参加する仕組みづくり、外との連携による体制の安定化等。

第2節 コミュニティプランの現状と課題

国内事例として、高知市、越前市を調査した。40年前からの蓄積を持つ高知市では、行政計画とコミュニティ計画との関係を明確に位置付け、行政がコミュニティプランの策定支援にかかわる点が特徴である。コミュニティプラン案にある1,651項目にわたる内容について、行政の立場から実現可能性について回答していること、公募職員によるまちづくりパートナーの設置や計画づくりに必要な基礎データなどを集約した「地域カルテ」を策定している示唆が得られた。

越前市の地域自治振興事業は、合併後の行財政改革を目的としている。17小学校区を単位とするコミュニティが主体となって策定される地域振興計画は、地域事業への財政支援の根拠として位置づけられている。地域振興計画は、基礎・協働事業、地域ふれあい事業、特別事業で構成され、事業の実行にあたっては20%の自己財源を充てることを義務づけている。事業の推進にあたっては、地区公民館から支援を受けている点が特徴である。

第3章 英国パリッシュプランをめぐる動向

第1節 日英のコミュニティ政策の違い

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）に対し、地域課題を包括的に取り扱うパリッシュプランの策定を推進している。パリッシュは、日本でいう自治会・町内会のようなレベルのコミュニティ組織でその自治的な役割が注目されるとともに、パリッシュプラン策定の推進を支えている Rural Community Council (RCC) が中間支援組織として重要な役割を果たしている。

英国では、コミュニティの力量形成とその強化を国家政策として掲げ、ローカル・コミュニティを巻き込んだ様々な取り組みが展開されており、コミュニティの主体的な意志決定による自治形成がようやく議論されるようになった日本のコミュニティ政策とは考え方の違いが見られる。

第2節 コミュニティの自治力を育むパリッシュプラン

パリッシュプランは、パリッシュの代表者で組織されるパリッシュカウンシルが運営グループを新設するところからはじまる。運営グループは幅広く地域から参加を募り、話し合いの過程を透明にするよう気を配らなければならない。パリッシュプランの策定期間は、概ね12～15ヶ月間である。

実現性の高いパリッシュプランを導くために、「何をすべきか」「いつまで行うか」「誰がなぜ行うのか」「どの程度の予算が必要か」を示したアクションプランを盛り込まないといけない。アクションプランは、社会コミュニティ、サービス、経済、土地利用・環境、レクリエーションのように分野別に協議され、一つのパリッシュプランあたり40～60策定される。

第3節 パリッシュプランを支える中間支援組織

英国において、コミュニティを支援する中間支援組織 RCC が果たす役割は重要である。本研究

では、英国南西部ウィルトシャー州で活動する RCC「Community First」を事例として取り上げ、ガイドラインの記述を織り交ぜながら中間支援組織としての役割を分析している。Community First では、パリッシュプランの効用を説くための啓発活動、情報提供に始まり、最良な策定方法の指導、住民参加に不可欠なワークショップのトレーニング、関連する上位計画や事業計画に関する情報提供を行うとともに、パリッシュに関するステークホルダーや上位計画当局などとの戦略的なパートナーシップの形成など、多岐にわたる支援を行っている。

第4章 コミュニティプラン策定と支援システム構築に向けたケーススタディ

第1節 話し合いからはじまる地域課題解決に向けた取り組み

宮城県が実施した「地域福祉市町村支援事業」を事例として取りあげ、県内4地区で住民参加による話し合いの実践から地域福祉の向上と地域課題解決の行動を生み出ししていくための展開方法について考察した。地域を見つめ直し、話し合いを支援した結果、コミュニティの主体性を引き出し、若者定住を目的とする高齢者による子育て支援、地場農産物を活かした直売の実施、世代間交流の機会創出などの成果を生み出すことができた。

第2節 コミュニティプラン策定によるコミュニティづくり

岩手県滝沢村で実施した、「地域デザイン」策定を事例として、コミュニティプラン策定の手法とその効果について検証した。地域デザインは地域特性を生かしたまちづくりの方向性を住民参加により話し合っ計画するものである。地域デザイン策定後は、提案型の活動助成や庁内に推進体制を構築して「地域デザイン推進事業」が展開されている。計画策定から実施にかけての中間支援の必要性についても考察した。

第3節 「新しい公共」による中間支援組織の設置の動き

2008年に設立された地域コミュニティの再生を支援する東北こんその取り組みに焦点を当て、日本における中間支援組織のあり方について考察した。宮城県登米市、山形県最上町の取り組みに加えて、東日本大震災におけるコミュニティ再建を目的として設置した「復興まちづくり推進員」の支援状況について考察している。実践を通じて、住民参加や協働の促進、パートナーシップ形成、コミュニティプラン策定等を支援する中間支援の必要性が見出されている。

結論

コミュニティプランは、十分かつ適切な住民参加の話し合い、地域内のつながりと行政や外との関係を構築していく「新しい公共」形成のプロセスを踏襲したものである。パリッシュプランのように計画をつくる作業を通じて、地域住民に主体意識や連帯意識を形成していく効果もあると考える。

また、自治体再編のなかで、小規模コミュニティの住民の声や、生活実態を制度的な枠組みで外部に伝えていく方法として、今後重要な意味を持つてくるだろう。日本は英国に比べ、きめ細かく地域をサポートする中間支援組織の存在が発展途上と言えるが、RCCのような中間支援組織がコミュニティ機能の補い役として、地域づくりに介在していく仕組みを検討する段階に差し掛かっていると強く感じる。

(3,974文字)