

まちづくりとスポーツの関係性

—「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」を事例に—

松野 光範・横山 勝彦

あらまし：

我々は、2009年の本誌に、「昭和新山国際雪合戦大会」が単なるスポーツイベントではなく、それは、その実施の過程を通じて、まちづくりの中核を担う人々の育成に寄与していること、およびその過程が、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）形成への寄与と、ソーシャル・イノベーションへのレディネスの強化につながっていることを報告した。

今回は、コミュニティ・ガバナンスが、実際のまちづくりにどのように活かされているかの視点に立ち、2010年4月末に有珠郡壮瞥町を訪問し、ヒアリング調査を実施した。その結果、現状は、雪合戦実行委員会のメンバーの方たちは、雪合戦大会への熱心な取り組みと比較すると、必ずしもまちづくりには協力的ではないということであった。

そこで、本小論では、2009年12月に発表された「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」を概観し、ソーシャル・キャピタルの形成につながるまちづくりとスポーツの関係性について検討を行った。そこで得られた知見は次の2点である。1点は、分析にあたっては、雪合戦大会実行委員会のリーダー層のみに注目するのではなく、これを支える多くの人たちについての検討が必要なことである。2点目は、健康政策においては、運動・栄養・休養という健康の3要素が政策として必ずしも統合されていないことである。これらについては、まちづくりとスポーツの関係性を検討する観点に包含して、研究を継続し

ていきたい。

1. はじめに

2009年に報告した、「コミュニティ・ガバナンスによるまちづくり—昭和新山国際雪合戦大会を事例に—」¹では、「昭和新山国際雪合戦大会」が単なるスポーツイベントではなく、それは、その実施の過程を通じて、まちづくりの中核を担う人々の育成に寄与していることを明らかにした。そして、同時に、その過程が、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）形成への寄与と、ソーシャル・イノベーションへのレディネスの強化につながっていることについても確認できた。その後、「昭和新山国際雪合戦大会」は、2010年3月に社団法人スポーツ健康産業団体連合会が主宰する第2回「地域・スポーツ振興賞」の最優秀賞を受賞している。受賞理由は、遊びである雪合戦に、スポーツ文化としての枠組みを与え海外まで広めた知名度の高いイベントで、地域活性化に役立つとともに、大変身近で誰でもが参加できる「スポーツ」であるがゆえのローカルかつグローバルな事業として大きな将来性が感じられることであった。

このような経緯のもと、国際雪合戦大会の運営において育まれているコミュニティ・ガバナンスが、実際のまちづくりにどのように活かされているかの視点に立ち、2010年4月末に壮瞥町を訪問し、ヒアリング調査を実施した²。「昭和新山国際雪合戦大会」の取り組みは、観光と

¹ 同志社総合政策科学、第11巻1号pp.49-60、2009年

² 2010年4月29～30日有珠郡壮瞥町を訪問し、山中町長、田鍋総務課長、庵保健福祉課長（前国際雪合戦大会事務局長）、佐々木経済環境課商工観光室長（現国際雪合戦大会事務局長）にインタビューを行った。

農業の端境期である冬季に、農業・観光・商工業者・町役場など様々な立場の人たちが知恵を出し、汗をかいて感動という無形の価値を生み出す地域に固有なスポーツの創造であり、地域総ぐるみによるスポーツイベントづくりととらえられる。そこでは、多様な価値観を持った町民間のコミュニケーションが活性化し、その相互作用により地域の担い手としての町民間につながりが生まれ、従来のまちづくり政策の有効な打開策となっていることを期待しての調査であった。しかしながら、現状は、雪合戦実行委員会のメンバーの方たちは、雪合戦大会への熱心な取り組みと比較をすると、必ずしもまちづくりそのものには協力的ではないということであった。

そこで、本論は、2009年12月に発表された「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」を概観し、コミュニティ・ガバナンスによるソーシャル・キャピタルの形成につながるスポーツとまちづくりについて、さらに考察を深めるものである。

容は、第3次総合計画の初期の2000年に有珠山が噴火し、そこから火山災害に強いまちづくりを目指した「壮瞥町復興計画」(2001年)、「壮瞥町住宅市街地整備方針」(2003年)といった施策による災害復興、都市基盤・ライフライン整備がほぼ完了したことを受け、いわばハード面のまちづくりからソフト面のまちづくりへの転換を宣言したものと言ってよいであろう。

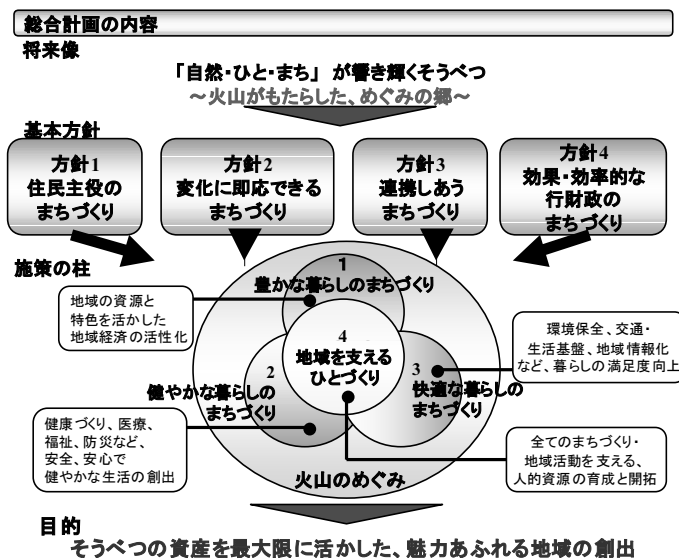
このまちづくり総合計画は、まちづくりのさまざまな計画の最上位に位置づけられ、10年間の長期的な視点から立案されている。この総合計画の下に、各分野の課題と目標を明確にした前期と後期の各5年間を対象とする基本計画が立案される。さらに、基本計画の各項目を予算化し事業を実施するための実施計画があり、実施計画についてはその進捗状況などにより、毎年手直しをするというローリングプランとなっている。

本章では、「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」の概要および計画遂行にあたっての課題について検討を行う。

2. 「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」

壮瞥町は、2009年12月に「第4次まちづくり総合計画」(2010～2019年)を発表した。その内

図1：第4次壮瞥町まちづくり総合計画の概要



出所：第4次壮瞥町まちづくり総合計画（概要版）

表1：第4次壮瞥町まちづくり総合計画の基本方針

方針1 住民主役のまちづくり	
住民主役	多様化するニーズに応え、町の個性を活かしたまちづくり推進には、住民の行政参加が不可欠。住民の行政参加への機会を積極的に提供し、研修会・行事の開催、ボランティアの育成などきめ細かな行政サービスにつとめるとともに、総合的な移住定住の取り組みを促進。
方針2 将来を見通し、変化に即応できるまちづくり	
フットワーク	景気動向、道州制導入・地方分権推進の動き、少子高齢化など予測しにくい状況ではあるが、新しい発想や事例を取り入れながら、人づくり、産業・文化の育成、環境問題など時代の先を読み臨機応変な対応と将来にむけた適正な投資で、負担を次世代へ先送りしないまちづくりを推進。
方針3 枠組みを超えて連携しあうまちづくり	
連携	観光、医療、福祉、教育、文化、芸術、廃棄物処理、地産地消、移住定住など、市町村の枠組みを超え広域連携体制を確立。縦割りの無駄や非効率を見直し、地域間のみならず住民、民間団体、行政機関の横の連携を活かし、高い相乗効果が得られ利益が共有できるようまちづくりを推進。
方針4 効果的・効率的な行財政のまちづくり	
行財政	少子高齢化、医療・福祉費の増大が深刻になる中、行財政改革の推進、住民参加による政策評価と事業の見直し、事務作業の効率化と適正な人員配置など、無駄を省き公共財産を有効に活用し、持続的発展を目指した行財政運営を推進。

出所：第4次壮瞥町まちづくり総合計画より筆者作成

2.1 第4次壮瞥町まちづくり総合計画の概要

「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」は、2009年12月に火山災害に強いまちづくりをめざした「第3次壮瞥町まちづくり総合計画」を引き継ぐ計画として発表された。その内容は、「自然・ひと・まちが響き輝くそうべつ～火山がもたらした、めぐみの郷～」をキャッチフレーズとし、「そうべつの資産を最大限に活かした、魅力あふれる地域の創出」を目的としている。その概要は図1のとおりであるが、最大の特徴は、町内の2つの活火山である有珠山と昭和新山がもたらすものを“災い”ではなく“めぐみ”ととらえなおした点にある。有珠山の噴火の周期は約30年ということで、第3次総合計画は火山災害に対する対策が中心であったが、第4次計画は災害に強いまちづくりをベースにしたソフト面の充実を目指す内容となっている。

まちづくりを進めるにあたっての基本方針の決定については、2009年5月に実施された町内に居住する20歳以上の住民510人（対象者の20%）に対するアンケート調査により、以下の4つの方針が策定されている。その内容は表1に整理したとおりである。

北海道においては、北海道庁主導により広域合併が奨励され、壮瞥町も伊達市、大滝村との

広域合併を検討していたが、2004年に「伊達市・壮瞥町・大滝村合併協議会」を解散し（伊達市と大滝村は壮瞥町を挟んで合併）、当面他の市町村との合併をしない方針を決定した。ただし、壮瞥町は伊達市と大滝村の間に位置し、合併の有無にかかわらず医療やゴミ処理など広域的な取り組みがなされており、方針3の連携という言葉に象徴されているように、今後とも広域的な取り組みの強化が盛り込まれている。つまり、連携には町民間の連携に加え、室蘭市を中核とする地域内の広域連携が盛り込まれているのが特徴であり、これが過疎地域の現実でもある。また、具体的な数値目標としては、2020年には人口3,000人（2005年3,473人、2010年6月2,964人）、2019年には観光客入込数200万人（2008年176.9万人）、2019年には農業粗生産額15億円（2008年12.5億円）が掲げられている。健康目標については、2019年には特定健診受診率を対象者の65%（2008年42.9%）までに拡大し、2019年にはメタボリックシンドロームの対象者や予備軍の10%減少（2008年33.8%→2019年23.8%）が掲げられている。

この数値目標達成のため、総合計画の骨格は、「豊かな暮らしのまちづくり」「健やかな暮らしのまちづくり」「快適な暮らしのまちづくり」「地域を支えるひとづくり」の4項目で構成されている。基本計画の概要は、表2に整理した

表2：基本計画の概要（計画書より筆者作成）

施策	概要
1.豊かな暮らしのまちづくり	地域の資源と特色を活かした、地域経済の活性化 1. 観光 ジオパーク、景観形成、国際雪合戦、観光振興 2. 農業 土づくり・食と農の提供と特産品開発、担い手の確保・育成、農業振興 3. 林業振興 4. 商工業振興 5. 雇用創出・中小企業支援
2.健やかな暮らしのまちづくり	健康づくり、医療、福祉、防災など、安全・安心で健やかな生活の創出 1. 健康づくり・医療 健康増進、地域医療 2. 福祉 子育て支援、高齢者支援、障がい者(児)支援、ひとり親家族・低所得者支援 3. 社会保障 国民健康保険、介護保険 4. 防災 防災、防災教育 5. 生活安全 消防・救急、交通安全・防犯
3.快適な暮らしのまちづくり	環境保全、交通・生活基盤、地域情報化など、暮らしの満足度向上 1. 環境保全 自然環境、生活環境 2. 交通基盤 道路網、公共交通 3. 生活基盤 生活基盤、住宅・住宅地、地区整備 4. 地域情報・通信網 5. 行財政・広域行政 行財政運営、広域行政
4.地域を支えるひとづくり	全てのまちづくり・地域活動を支える、人的資源の育成と開拓 1. 生涯学習 学校教育、社会教育 2. 各種研修・住民活動 3. 住民参画・地域活動 4. 交流 青少年・世代間交流、国際交流・地域間交流 5. 移住定住促進

出所：第4次壮瞥町まちづくり総合計画より筆者作成

とおりである。

最も特徴的なのは、豊かな暮らしのまちづくりとして、洞爺湖有珠山ジオパーク（世界地質遺産）³であり、周辺3市町村とともに世界ジオパークネットワークへの加盟が2009年8月に認定されたことである。観光と農業を産業の軸とし、地域全体を「ジオパーク」としてPRしていくことによる効果が期待されている。また、国際雪合戦も観光施策に位置づけられており、これは2010年2月冬季国体の公開競技として実施されるとともに、「北海道遺産」⁴にも認定されている。これらの取り組みに加え、ここでは、景観づくりや地産地消・特産品開発の推進などによる地域経済の活性化が目指されている。

そして、健やかな暮らしのまちづくり施策においては、少子高齢化の進行による医療費の家計や行政への圧迫に備え、若いうちから生活習慣を改め「健康づくり」を行うことが重要であるとしている。さらには、活火山の噴火に備え

た体制の整備や住民の防災意識の啓発をすすめて、医療、福祉、社会保障、生活安全といった新たな側面の充実を目指している。

快適な暮らしのまちづくり施策では、自然環境の保全、生活環境の整備や地域差のない情報通信網の整備による町民の便利で快適な暮らしの実現を目指している。

地域を支える人づくり施策については、子どもから高齢者まで、学校、地域活動を通じて自ら学び地域活動を充実させることが、魅力と活力のあるまちづくりにつながるとし、さまざまな技術、経験、アイデアを持っている人を積極的起用するなどの人材掘り起こしと、町外からの移住定住を促進し、持続的に人的資源を確保できる体制を推進するとしている。このように、ここでは、壮瞥町のもつ資源と資産を最大限に活かした、魅力あふれる地域の創出を目指している。

³ ジオパークとは、科学的に見て特別に重要で貴重な、あるいは美しい地質遺産を複数含む自然公園で、世界遺産と違い、保全だけでなく、地域にある自然遺産、自然と人間との関わりを理解する場所として整備し、科学教育や防災教育の場として、さらに地質遺産を観光の対象とする「ジオツーリズム」を通じて、持続可能な地域経済や地域文化の発展を目指す取り組み。
<http://www.toya-usu-geopark.org/ja/content/%E3%82%B8%E3%82%AA%E3%83%91%E3%83%BC%E3%82%AF%E3%81%A3%E3%81%A6%E4%BD%95%EF%9F/%E3%82%B8%E3%82%AA%E3%83%91%E3%83%BC%E3%82%AF%E3%81%A8%E3%81%AF>
(2010年9月11日参照)

⁴ 次の世代へ引き継ぎたい有形・無形の財産の中から、北海道民全体の宝物として選定。北海道の豊かな自然、北海道に生きてきた人々の歴史や文化、生活、産業など、各分野から道民参加によって選定され総計52件の北海道遺産が誕生。
(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/isantop>より 2010年9月11日参照)

2.2 基本計画遂行にあたっての課題

このように概観してみると、総合計画はやや総花的であると思われる。日本においては、官庁組織が縦割りとなっているため、各省庁の政策の連携が不十分である。この省庁間の連携について、山口（2003）は、次のように指摘する。これまでの日本政府は、いわば省庁連邦制という性格を持っており、その意味では各省が強い自立性を持ち、省益を足し算すれば国益になるだろうとする予定調和的な発想で政策形成が進められたが、それは右肩上がりの経済成長期であったから可能であっただけで、今後は補完性の原理に基づいて、草の根レベルから公共問題を定義し、地方政府と中央政府の役割の再配分を行う必要がある⁵、と。つまり、たとえば、文部科学省施策の総合型地域スポーツクラブの活動を取りあげてみると、そこでは、活動の具体的内容として、高齢者にむけた健康指導や健診などが提示されている。この政策は文部科学省政策であるため教育委員会や関係者には周知されてはいるものの、厚生労働省がかかわる保健部局などには知られておらず、そこが扱う健康指導や健診は、総合型地域スポーツクラブの活動とはまったく別の機会に実施されることとなる。住民にとっては、このような重複した施策を1本化して実施されることが、よりその実効性をあげることになり、このことこそが市町村の役割であるとも考えられるのである。

昨今の社会的関心事である地球温暖化対策をみても、環境省でその理念や解決の枠組みを決定したとしても、環境省が解決のための手段を保有しているわけではない。実際の現場には、環境保護団体があり、企業があり、その企業に勤務する従業員がおり、かつそうした問題に無関心の市民も存在するなど、多様な価値観を持ったアクターが混在する。そして、そこへ、メディアによる報道がさらに混乱に拍車をかける場合もある。このようなケースでは、現場に一番近いところの地方政府である市町村が解決にあたるのが最も適切であると考えられる。すなわち、中央集権体制のなかでこれまで受動的であった

市町村が、このような複雑な課題に対し調整機能を発揮するという重要な組織体となるのである。具体的には、各省庁の連携のない政策を統合するプラットフォームとして機能し、施策のより効果的な方法での実施が、地方自治体に求められているのである。

さらに近年は、効率化の問題がクローズアップされている。ところが、都市の繁栄と地方の過疎化の問題はいわばトレードオフの関係にあり、過疎化の責任を地方のみに帰すことは問題があるように、従来の地方政治における効率を無視した公共事業や第三セクターなどに市場主義的アプローチを採用することは有効であるが、一方で地方自治体は住民に対しナショナル・ミニマムを提供する責務を負っており、効率性や収益性の原理による政策の再編成には限界があるのである⁶。つまり、効率性原理による改革をどの分野に適用し、税による公的サービスをどの分野で整理するかが急務であり、ナショナル・ミニマムについての住民との合意形成を図る必要がある。

このような選択と集中が必要な理由は、住民は目先の利益に対して敏感であり、将来への投資に対しては冷淡な反応を示す傾向が強く、いわゆる「住民の失敗」を導く恐れがあるからである。基本方針のなかでは、効果的、効率的な行財政のまちづくりが標榜されているが、現実的にはいずれかの政策を採用するといずれかを断念するといった二者択一的な政策決定をせざるを得ない場面も予想され、具体的な政策評価の手法なども含めた、明確な理念および運用方法が望まれる。政権交代により、「コンクリートから人へ」という政策転換は、日本の市町村、都道府県自体が護送船団方式になぞらえられ、官僚中心の統制の中で弱小自治体が厚遇されてきたという反発が、大都市部の経済的強者から発生している⁷こともあり、地方に冷淡な分権体制への移行でもあると思われる。しかしながら、この問題は先述したとおり、トレードオフ的な関係にあり、これを市場の失敗ととらえなおすと、格差の是正のために公的な介入は是認されることとなる。地方で急速に進行する高齢

⁵ 山口二郎「地方政府にとってのグローバリゼーション」（山口ほか編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003年、pp.25-26。

⁶ 同上書

⁷ 山口二郎「地方政府にとってのグローバリゼーション」（山口ほか編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003年、p14。

化・過疎化の問題が緊急に取り組まなければならない課題であるにもかかわらず、国としての方針や政策は示されないまま地方自治体が個々の問題として単独で取り組まなければならないのが現状のようである。

3. 「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」におけるスポーツの位置づけ

1978年6月27日制定の壮瞥町民憲章に、「壮瞥町は、健康づくりの町です。スポーツに親しみ、心と体をきたえます」と謳われている。本章では、「スポーツに親しみ、心と体をきたえます」と宣言した壮瞥町のまちづくり総合計画と健康・スポーツおよび昭和新年国際雪合戦大会の位置づけについて考察する。

3.1 総合計画と健康・スポーツの関係性

健康については、基本計画の「健やかな暮らしのまちづくり」の項で策定され、「健康づくり・医療」「福祉」「社会保障」「防災」とともに取り扱われている。そして、文化・スポーツ活動が、人づくりを内容とする社会教育の項で取りあげられている。健康には、その3要素である運動・栄養・休養のバランスが重要とあることについては、論をまたないところであるが、まちづくり総合計画の実施の基礎となる基本計画においては、残念ながら体系的に取り扱われていないのが実情である。

壮瞥町では過疎化と少子・高齢化が進行し、高齢人口（65歳以上）が35.1%と全道の平均値の21.4%を大幅に上回り、しかも、医療費が1人60.9万円と、全道平均の50.3万円を上回っており、このことは緊急に解決されなければならない課題である。それにもかかわらず、健康とスポーツは別の分野として取り扱われている。健康づくり・医療の項目では、メタボリックシンドローム対策の考え方にに基づき、「早期に保健指導を必要とする人を発見する」ために健診

を実施することが目的とされている。そこでは、医療費が家計のみならず財政面で地方行政を圧迫することについても言及され、特に40歳代の生活習慣の改善指導が急務であり、健診の受診率の向上が目標とされている。そして、食生活の改善活動支援、講演会などによる啓発活動、教室の充実も謳われている。

一方、文化、スポーツ活動であるが、スポーツについては、総合型地域スポーツクラブを中心としたスポーツ環境の整備が例示されているものの、個人やグループの自主的活動の支援といった消極的な政策にとどまっている。つまり、運動・栄養・休養からなる健康の3要素のうち運動と栄養については取りあげられているものの、総合的な政策としては十分であるとは言えないのである。

小野（2009）によると、2009年9月に出された「経済パフォーマンスと社会の測定に関する委員会(CMEPSP)報告⁸」では、幸福度の構成要素として、①健康、②教育、③個人の活動、④政治的な発言権と民主的ガバナンス、⑤社会的なつながり、⑥環境の状況、⑦インセキュリティ（不安、危険など）の7つが挙げられている⁹という。そこでは、これらの構成要素間の横断的な関係や組み合わせの相違は、今後の課題とされているものの、本項の、総合計画と健康、スポーツの関係性を考えた場合は、①の健康を支えるのは、運動・栄養・休養のバランスとなり、③の個人の活動は仕事と余暇のバランスが重要となる。そして、④の政治的な発言権と民主的ガバナンスとは、まちづくりへの主体的参加ということになり、⑤の社会的つながりはソーシャル・キャピタルの形成と言い換えることが可能である。したがって、こうした相互関係を考慮し政策として立案するにあたっては、健康政策をその中心に据えることも有効であると考えられる。

また、地域の資源と健康の3要素のうちの欠けている休養という項目に注目すると、たとえば、火山のめぐみを活かした公営の5ヶ所の温泉施設を健康の活動拠点・情報発信拠点として活用することなどが考えられる。これは、壮瞥

⁸ Report by the Commission on the Measurement of Economics Performance and Social Progress. フランスのサルコジ大統領のイニシアティブにより2008年初めにつくられた委員会、代表者であるスティグリッツ、セン、フィトゥシによる報告がなされている。

⁹ 小野伸一「幸福度の測定をめぐる国際的な動向について～新たな指標策定の試み～」(参議院『立法と調査』2010年1月号、p182.)

表3：昭和新山国際雪合戦受賞歴

年度	表彰等の内容
1990年	日本イベント大賞奨励賞 第3回AAC地域イベント表彰
1993年	地域づくり優良事例知事賞 ふるさとづくり特別賞((社)北海道コミュニティ協会)
1995年	国土庁長官賞(小さな世界都市大賞) 北のくらし大賞優秀賞
1997年	第1回ふるさとイベント大賞(スポーツ・文化部門賞)
1999年	毎日地方自治大賞 北海道遺産に指定
2001年	平成13年度世界に開かれたまち総務大臣表彰 【地方公共団体部門】 壮瞥町 【民間国際交流団体部門】 昭和新山国際雪合戦実行委員
2007年	サントリー地域文化賞
2010年	第2回「地域・スポーツ振興賞」

出所：雪合戦HP、壮瞥町HPなどより筆者作成

町ならではの発想となろう。一般に見受けられる、学校をベースにした総合型スポーツクラブの運営を意図しているようであるが、高齢者を対象とした活動拠点としての温泉施設の活用が魅力的と思われる。

このように、従来型の政策を、健康というくくりで点検し、関係部署の垣根を越えて統合し実施することは、地方自治体にのみ可能でかつ有効な手法であると判断される。過疎の町にあっては、健康であればこそ町に活気があふれ、その活気が健康をさらに増進させる、住民の幸福度は健康があってこそ充実すると考え、限られた資源を集中することがまちづくりにおける重要な視点となるのである。

3.2 総合計画における昭和新山国際雪合戦の位置づけ

総合計画においては、雪合戦大会は、「豊かな暮らしとまちづくり」を目指す観光の中に位置づけられている。壮瞥町の観光入り込みは1990年の297万人をピークに減少し、2000年の有珠山噴火以降は180万人で推移している。この数値のほとんどが夏場の集客実績であり、雪合戦大会は、冬場の観光資源としてのイベント開発ではあったが、表3に示したような受賞歴

を概観すると、観光資源としてのイベントというよりは、地域づくり・まちづくりの活動としての評価が高いことが理解できる。

すなわち、自分たちの手で子供のころの遊びをスポーツイベントとして楽しむ、そしてその経緯が他者から表彰という形で評価されことにより自信が生まれ、さらに充実し成長する、その結果、新たな評価を獲得しさらにスパイラルアップするという、好循環の道をたどっているのが昭和新山国際雪合戦である。

2010年8月22日に、長野県の松本大学と日本体育・スポーツ政策学会共催のまちづくりとスポーツにかかわるシンポジウムで基調講演を依頼された当時の担当課長は、国際雪合戦大会のブログに、ソフトボールの全国大会やキャンプの誘致を行っている三重県熊野町の課長との新しい出会い¹⁰について書き込みを行っている。

この事例からは、雪合戦を通じてさまざまな新しい出会いが生まれ、まちの外に新たなネットワークが形成されていく可能性を見ることができる。このような点について、石田(2008)は次のように指摘する。ソーシャル・キャピタルは、人々がともに活動し、経験をともにするその過程において形成され、保たれているということであり、それはコミュニティにおけるソーシャル・キャピタルについても同様である。そして、現代の経済社会においては、個人がコミュ

¹⁰ 昭和新山国際雪合戦大会公式HP <http://www.yukigassen.jp/index2.html> 2010年9月15日参照

ニティの内と外において形成するソーシャル・キャピタルの両立がコミュニティの活性化につながる¹¹、と。つまり、雪合戦は観光の分野にのみ限定されるものではなく、まさにまちづくりを支える人づくりと言えるのである。

昭和新年国際雪合戦大会は、すでに20年以上を経過しており、さまざまな経験やノウハウがそこには蓄積されている。町内にあるのは、競技の運営に関わる教員など学校関係者とのネットワーク構築がなされている。また、北海道連盟や日本連盟などの組織・ネットワークの構築や運営、北海道体育協会への加盟など、その活動は町内にとどまらず町外へ、さらには海外へと広がっている。このようなノウハウやネットワークをベースに、総合型地域スポーツクラブの運営など、スポーツに関わる町の政策実施主体の一つとして業務委託をするなども有効な方法と考えられる。20年かけて蓄積された仕組みが、壮瞥町の健康政策の要となるスポーツに関わる政策の実施主体なれば、まちづくりの主体となる人材育成にも資すると考えられる。

4. ソーシャル・キャピタル強化につながるスポーツによるまちづくり

昨今、無縁社会という言葉が巷間思い出されたように言われている。これは、住民票の上では生きているはずの高齢者が死亡していた事例に起因する言葉で、地域の住民間の無関心さを象徴している。しかしながら、この無関心さは急に生じたものではなく、産業化に伴う田舎から都市への人々の移動に大きな要因があろう。しかも、都市に移住した市民は、田舎の人間関係のわずらわしさから逃れたという見方をすることも可能である。

本章では、こうした社会の状況を背景に、ソーシャル・キャピタルの形成につながるまちづくりという視点から、住民参加によるまちづくりと新しい公共への対応について検討し、まちづくりと人づくりの関係について考察する。

4.1 住民主体のまちづくり

まちづくりは住民主体であることが重要であると指摘される¹²。自治体内における市民への権限付与は、真のパートナーシップを確立するという視点に立つと、市民を信用し、これまでの行政対市民の命令・服従関係から対等・平等な関係の再構築の過程ととらえることができる。このようなフラットな関係を構築し維持するためには、最新情報についての行政の優位性を活かし、行政が積極的に情報を収集するとともに、情報開示による情報の共有が求められる。また、行政は、公平性の原則が行動原理であり臨機応変な対応は苦手であると言ってよく、その意味でも迅速に対応するためには、民間のボランティア組織による相互補完が有効であると判断される。そのためには、三鷹市が公園を住民による自主管理で運営している事例のように、行政と市民が政策の目的を理解し共有することがポイントとなる。

政府主導で推進されてきた効率化優先の広域合併政策は、たとえば町の中心部などにおいて、ビジネスの効率化を保障するための空間が自動的に形成されたとしても、住居にかかわる土地利用は言わば無政府状態におかれ、人が生活するコミュニティとしての最適空間が形成される保障はないのである。つまり、ビジネスをベースとするコミュニティは市場メカニズムにより自律的に成立したとしても、生活するためのコミュニティは市場メカニズムにまかせることはできず、政策誘導を含めた公的セクターの規制と住民の合意形成が重要となるのである。したがって、住民が、自分の生活するコミュニティのよりよい状態の意味や意義について無関心・無理解では生活のためのコミュニティは機能せず、コミュニティのメンバーが困難に直面し、その解決の過程で相互に学習しその成果を蓄積すること、つまり、コミュニティを創造していくという作業を共有することにより、地域コミュニティの主体としての立場を取り戻すことが可能となると考えられるのである。

表4は、西村(2007)による、まちづくりと

¹¹ 石田祐「ソーシャル・キャピタルとコミュニティ」(稲葉陽二編著『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社、2008年。) p102.

¹² 鈴木孝男「住民主体のまちづくりとNPOの役割」(山田晴義編著『地域再生のまちづくり。むらづくり』ぎょうせい、2003年pp.163-189)、田村明「誰がまちをつくるのか」(『まちづくりの実践』岩波新書、1999年、pp.119-150)、本間義人「住民の意思で地域をつくる」(『地域再生の条件』岩波新書、2007年、pp.155-187.) など

表4：まちづくりと日本型都市計画のアプローチの違い

まちづくり	日本型都市計画
住民によるガバナンス	法によるガバナンス
活動基盤としてのコミュニティ	法治の対象としてのアトム化した個人
性善説に立つ運動	性悪説に立つ管理
アマチュアリズム、ボランティア	プロフェッショナリズム
ヨコヅナギの地域中心主義	タテワリの専門領域中心主義
ボトムアップ	トップダウン
規範と合意	規則と強制
慣習法的	成文法的
創意工夫	前例踏襲
透明で裁量的	公平で平等的
プロセス中心で柔軟	アウトプット中心で剛直
開放的	閉鎖的
最高レベルを目指す	最低レベルを保証する
固有で個人的、境界が曖昧	標準的で画一的、境界が明快
総合的アプローチ	分析的アプローチ
変化を起こすように機能	変化が起きるときに機能
住民主体	住民参加

出所：西村幸夫編『まちづくり学—アイディアから実践までのプロセス』朝倉書店、2007年。

都市計画の違いの整理である。この内容からは、都市計画が、分析的アプローチで決まったことを決まった手順で行うという硬直的な手法であるのに対し、まちづくりはさまざまな意見を統合しあるべき姿を模索しながら創造していく過程であることがうかがえる。

新川（2003）は、まちづくりにおいてはそれぞれの担い手たちがどのような働きをするのか、そしてその活動の結果として地域がどのように変わっていくかが問題であるとし、働き方には欠かせない次の6つの特徴があるという。一つ目は、担い手の自主性・自立性であり、二つ目は、パートナーシップである。三つ目は、ネットワークであり、四つ目は、まちづくりのプロセス自体が協議のプロセスであるということである。五つ目は、まちづくりは自発的な住民参加の場であるということであり、最後は、まちづくりは、住民、NPO、行政などすべての参加者にとって創造的で発明的なプロセスである¹⁵と指摘している。

このように、まちづくり政策は住民主体へと大きく変化している。環境の価値や文化的価値

に加え、福祉など多様な価値が併存するまちづくりにおいては、住民の合意形成が前提となり、自治体の役割も上下下達方式の一方的サービスの提供主体から、住民の価値の調整へとそのウエイトが移っていくものと考えられる。そして、その価値の評価にあたっては、明示的・数値的なものに限らず、目に見えない情動的価値も基準とされるべきであり、また、決定にあたっては手続的正義による公正さが担保されるべきと考えられるのである。

4.2 新しい公共と補完性原理

(1) 新しい公共

2010年6月4日に、「新しい公共」円卓会議¹⁴による「新しい公共宣言」が発表された。それによると、「新しい公共」とは「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」とされている。そして、これは、必ずしも、鳩山政権や「新しい公共」円卓会議ではじめて提示され

¹⁵ 新川達郎「まちづくりの新しいガバナンス：地域計画転換の処方」（山田ハル義編著『地域再生のむらづくり・まちづくり』pp. 218-220.）

¹⁴ 第173回国会において首相による所信表明演説に基づいた考え方を、市民、企業、行政などに広く浸透させ、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度・政策の在り方などについて議論を行うことを目的とし開催された会議体。秋山をね（㈱インテグレックス社長）、市村良三（長野県小布施町長）、金子郁容（慶応大学教授）、佐野章二（ビッグイシュー日本代表）、寺脇研（京都造形芸術大学教授）など19名のメンバーにより構成されている。

た考え方ではなく、古くからの日本の地域や民間の中にあったが、今や失われつつある「公共」を現代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すことにほかならないとし、1995年1月の阪神淡路大震災におけるボランティアの活動や、京都の番組小学校¹⁵などが例示され、かつての日本にあった美徳の復活を求める内容となっている。

このように、「新しい公共」が作り出す社会は「支え合いと活気がある社会」である。それは、すべての人に居場所と出番があり、みなが人に役立つ喜びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で人々の生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。少子高齢化が進み、成熟期に入った日本社会では、これまでのように、政府がカネとモノをどんどんつぎ込むことで社会問題を解決することはできないし、我々も、そのような道を選ばないであろう。「新しい公共」によって「支え合いと活気のある」社会が出現すれば、ソー

シャル・キャピタルの高い、つまり、相互信頼が高く社会コストが低い、住民の幸せ度が高いコミュニティが形成されるであろう。さらに、つながりの中で新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。

ただ、公共についての議論で重要な点は、住む場所や職業などで公共性を論じる立場が異なるとその理解が大きく異なる点である。前述したように、かつての高度成長期には予算も右肩上がりという前提での議論であり、予算配分の軽重の問題であったが、これからの議論は、予算上の制約により実施できない政策をNPOや市民、企業などとのパートナーシップにより実現しようとするものである。たとえば、かつては、企業の社会的責任の発想としてスポーツチームを保有するなどスポーツ活動への支援といった社会貢献活動が行われてきたが、投機的な投資家が多く株を保有する企業では、経営の評価として配当の高さが重要視されるため、そうした活動が休止される動向にある。このような傾向から、今後は、政策実現のためには、その政

表5：日本における補完性についての初期の議論

アクター	発表の時期と内容
中央 地方政府	2001年 内閣府地方分権推進委員会最終報告 補完性原理により権限を地方へおろしていく必要性 大阪府政・財政の再生のために設けられた会議「理想の地方政府像」 「補完性の原理にそって、個人ができないことをコミュニティが担い、コミュニティができないことを市町村に任せ、それでもできないことを都道府県、そして、それでも不可能なことを国に任せる」 2001年『京都新世紀市制改革大綱』市制の2大原則としてNPMと補完性原理を採用 「自立した市民を基本に、市民の自助・共助で解決できる問題は市民の自主的・自発的活動で解決し、それが不可能な場合に民間非営利団体(NPO)や企業が行う。それでも困難な場合のみ公助として自治体、国が順に補完・支援を行っていく」 2000年『愛知県市町村合併推進要綱』 「補完性の原則とは個人が自ら実現できることは個人が行い、個人では不可能なことや非効率的なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、小さな単位では不可能なことを、市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという住民に身近なところからの階層秩序原理です」
非政府組織 非営利団体 市民運動	1997・2000年関西経済同友会欧州訪問団 総合報告・提言 「個人でできることは個人でやる、個人でできないことを住民協力でカバーし、住民協力でできないことを自治体が担当し、自治体ではできないことを国が担当する」 個人・住民・地方が国に先立って施政の優先権を持つ立場を明確にした
研究機関 学者	1994年 神奈川県自治総合研究センター 1995年以降のPHP研究所「地域フォーラム」にて

出所：遠藤乾「日本における補完性原理の可能性」pp.263-268.を筆者が表に整理

¹⁵日本で最初に京都で誕生した町組会所兼小学校を番組小学校と呼び、明治2(1869)年5月21日上京第27番組(柳池)小学校、下京第14番組(修徳)小学校で開講式が行われた。

京都市ホームページ<http://www.city.kyoto.jp/somu/rekishi/fm/nenpyou/htmlsheet/toshi26.html>

2010年9月10日参照

表6：補完性原理が使われる争点領域

争点領域	内容
地方分権	緊縮財政や市町村合併なども関連する分権改革の潮流で、地方政府がどこまで担当すべきか自問自答の結果、国を中心とした世界観を一旦解除し、地方を中心とする考え方が、施策やガイドライン策定の際に前面にだされ、これに補完性原理が援用されている
福祉国家改革	高齢化による介護・社会保障を緊縮財政の国家のみで引き受けるわけにはいかない 池田省三(介護保険の問題を自治や分権とセットで考察) ①「自助」②家族や近隣・友人による「互助」 ③職業団体や地域共同体による「共助」 ④最後の手段として行政により「公助」
NPO・NGOの政策領域	【環境・開発政策】 山本真人(EcoNavi主催) 持続可能な循環型経済社会を構築するにあたり、補完性に基づいて、市や町などの地方政府が国との関係で自己統治の権利を与えられているかが鍵である ※地方政府とNGO・NPOの関係も補完性原理により方向づけられるべきで、それぞれが自律領域を意識し合うような重層的ガバナンス 【都市計画】 「自立支援の原則」と言い換え、地方政府が個人やNPO等の自立を促す目的で、またその程度において行われるべきとする議論を展開

出所：遠藤乾「日本における補完性原理の可能性」 pp. 268-270. を筆者が表に整理

策を実効あるものにするために優遇税制の採用といった政策的誘導も検討されるべきであり、次に述べるような補完性原理についての啓発活動も重要となろう。

(2) 補完性原理

補完性原理は、より大きな集団は、より小さな集団(究極的には個人を含む)が自ら目的を達成できるときには介入してはならないという消極的補完性(介入の限定の原理)と、大きい集団は、小さな集団が自ら目的を達成できないときには介入しなければならない積極的補完性(介入の肯定の原理)により構成される¹⁶という。

表5は、日本における補完性原理についての議論を、アクター別に整理したものである。そこからは、研究機関を中心にした議論が、非営利団体などの市民活動に、そして地方自治体や政府へと広がっていったことがうかがえる。補完性原理は、大きな共同体(国家)が社会の自立空間に過度に介入するのを限定するとともに、より小さな共同体や組織が自ら達成不可能のときには、補完が必要な程度に限定された上で、

より小さな集団への介入の義務があるということである。

次に、表6はその補完性原理の争点となる領域について整理したものである。これからは、補完性原理が、最初は地方分権における地方政府の権限拡張を目指すために援用されたが、その後福祉国家改革の議論の中で、自助・互助・共助・公助の議論が展開され、NPOやNGOの自立的もしくは自律的な活動へ議論が発展していることが理解できる。

以上、ここでは、現代的な課題として「新しい公共」と「補完性原理」について検討した。「新しい公共」という考え方は、奥野(2008)も指摘するように、地域における公共サービスの供給については、地域コミュニティやNPO法人などの非営利団体による住民サービスが目され、サービス提供主体はさまざまであるが、営利を目的とせず、公共の志をもって地域の人々に提供される活動やサービス¹⁷のことである。このような視点からは、「新しい公共」の概念は、国が官と民の境界領域を放棄するかのような印象が強く、「補完性原理」については、地方分権という視点からの国からの主体を地方自

¹⁶遠藤乾「日本における補完性原理の可能性」(山口二郎、山崎幹根、遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003年、p254.)

¹⁷奥野信宏『地域は「自立」できるか』岩波書店、2008年、p100.

治体に取り戻すための議論のような印象を受ける。これまでの公共性の概念は、官と民の境界領域に対するNPOなどの市民団体の自主的・自立的な草の根的な活動を指していたような印象であるのに比し、この「新しい公共」の概念には若干違和感を感じる面もある。たとえば、広域合併をした、三重県伊賀市においては、自分のことは自分で言い、個人で無理なことは家族で、家族で無理なことは地域でという具合に補完性の原理により自治が進められている。これは、これまで地域に住みサービスの受け手であった住民が、地域のためのサービスの担い手にもなることを意味し、客体から主体への変更と言ってよい。つまり、三重県伊賀市においては、広域合併を契機に、住民による自治を基本とするコミュニティモデルの再創造の試みが行われていると評価できるのである。

いずれにしても、地方自治体の役割は、市場経済の中で住民の満足向上に貢献することであるという視点から、「新しい公共」と「補完性原理」が住民主役のまちづくりにどのように貢献していくのかという点に今後も注目していく必要がある。

4.3 スポーツによるまちづくり

スポーツにはさまざまな効用があるといわれている。その効用の中でも、子どもの体力低下や高齢者の健康、生活習慣病などが課題となり、スポーツには、身体を動かす機会を提供し、体力向上や健康増進を図る役割が求められ、特に、高齢化社会を迎えるこれからの時代においては、高齢者の健康づくり、体力づくりに対する期待が高まっている。そして、スポーツには、一緒に活動することによりコミュニケーションが深まり地域の結びつきをより強くし、これらの機能を一層充実させることが期待されている。したがって、第4次まちづくり総合計画にある総合型地域スポーツクラブの設立は、単にスポーツクラブを立ち上げるだけではなく、スポーツを通して地域が抱える社会的な課題に取り組み、地域コミュニティを再構築する試みとして、積極的に取り組むべきであると考えられるのであ

る。このことは、スポーツのみならず文化的な活動にもその領域を広げることが期待されていることから明らかである。

このような視点から「昭和新山国際雪合戦大会」が示唆するものは、単なる地域のスポーツイベントの運営にとどまらず、それが地域の人づくりやコミュニケーションの促進に貢献している点である。松野・横山(2009)は、雪合戦の役員が町政や業界団体の主要な役員として活躍していることを紹介している¹⁸。町長、町議会議長はもとより、たとえば、郵便局長が退職後、日本雪合戦連盟の事務局を担いながら、まちづくり委員として第4次総合計画の策定にも参加していることなどから、雪合戦に関わるアクターがまちづくりに一定の役割を果たしていると評価できるのである。

また、この雪合戦大会には、延べで400名のボランティアが参加しているとのことであるが、すべてのボランティアがリーダーシップを発揮すべくもなく、中には「知人から頼まれて仕方なく参加した人」「隣の人が参加しているので参加した人」「顔見知り参加しているのでお付き合いで参加している人」など消極的な動機で参加している人も多いのではないかと推測される。一般的にこうしたイベント運営が取りあげられる際には、リーダー層にスポットが当てられがちであるが、実際は表舞台を支える裏方があってこそ始めて成立するものである。表舞台を支える多様な人びとが多様な考え方でかわり、ひとつのことを成し遂げる過程にソーシャル・キャピタルの基礎となるネットワークや信頼関係が生まれ、互いに助けたり助けられたりという繰り返してさらに信頼関係が深まり、互酬的な関係が成立すると考えられるのである。

壮瞥町のこの事例は、この条件を前提として、同じ土地に長く居住することによってなにかのソーシャル・キャピタルはすでに存在しており、国際雪合戦大会の活動がそれに新しい刺激を与え活性化させたと考えられるべきなのかもしれない。ソーシャル・キャピタルはプラスに作用するだけではなく、一面では排他性や仲間内の論理を強要することもある。ところが、国際雪合戦大会は、町外のチームの受け入れ、スポンサーの獲得や海外交流などにより、外に対し

¹⁸ 松野光範・横山勝彦「コミュニティ・ガバナンスによるまちづくり—昭和新山国際雪合戦を事例に—」(同志社政策科学研究第11巻第一号、2009年、p58.)

開かれた窓を持ち合わせている。つまり、遊びをスポーツに変えるという創造性と大会運営というエネルギーな活動により、すでに存在していた結束型のソーシャル・キャピタルが刺激を受けたと理解できるのである。その意味では、インタビューの際の「実行委員の人たちは、まちづくりには…」という発言¹⁹は、さらなる大きな期待の裏返しとも考えられる。

また、この国際雪合戦大会の特徴は、役場の職員も実行委員もしくはボランティアとして参加している点にある。彼らは、時に役場の立場として実行委員会に提言をし、時には実行委員として役場に意向を伝えるなど両方の組織のコミュニケーションを円滑にする潤滑油として活躍している。その意味で、国際雪合戦大会は、まちぐるみの活動と評価できるのであり、雪合戦以外のまちづくりにおいても、地域の住民を巻き込み、一緒に汗をかいて作業を行い、共に成果を得ることが重要であると考えられる。そして、その成果を客観性をもって可視化することが人づくりにつながるのである。

5. おわりに

奥野（2008）は、政府による地方の中小都市や農山村の地域づくりのポイントは、「生活支援機能の集約化」「居住の集約化」「行政機能の集約化」「働く場の集約化」の4点におかれているが、集落の消滅については関心が薄い²⁰ことを指摘する。そして、我が国では移動と居住の自由が保障され、教育が隅々まで浸透していることから、人的資源の効率的利用や技術開発の推進などが、我が国を世界の先進国に押し上げる力となったという。その反面、大都市は農山村の人口が枯渇しそうになっても吸収し続け、農村社会の崩壊や集落の消滅、田畑や山林の荒廃をもたらし、この市場の失敗を補完するのが政府や地方自治体の役割であるが十分な効果をあげていない²¹としている。

このような社会背景のもと、本小論ではユニークなスポーツイベントを開催している町として壮瞥町を取り上げ、国際雪合戦大会というイベ

ントが人づくりに大きく寄与していることを明らかにした。そして、そこではさらに2つの課題があることも確認できた。1つは、活動のリーダー層に注目するあまり、これを支える多くの人たちについての検討が不足している点である。2つ目は、「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」におけるスポーツとまちづくりの関係性について概観してきたが、健康政策においては、運動・栄養・休養という健康の3要素が政策として必ずしも統合されていないことである。今後は、政策のプラットフォームとしての住民のニーズを的確に把握し、それを具体的な事業として実践し成果を得る政策提言をなすべく、壮瞥町とも協議しながらさらに研究を継続したい。

最後に、ご多忙にもかかわらずヒアリング調査に快くご協力いただいた有珠郡壮瞥町山中町長、田鍋総務課長、庵福祉課長、佐々木係長に御礼を申し上げる。

【参考文献】

- 本間義人『地域再生の条件』岩波新書、2007年。
 稲葉陽二編著『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社、2008年。
 小西砂千夫「市町村合併をめぐる状況分析」（平成13年度地方自治土曜講座ブックレットNo.75）公人の友社、2002年。
 松野光範・横山勝彦「コミュニティ・ガバナンスによるまちづくり—昭和新山国際雪合戦大会を事例に—」同志社総合政策科学、第11巻1号、2009年、pp.49-60。
 日本経済新聞社編『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社、2007年。
 西村幸夫編『まちづくり学—アイデアから実践までのプロセス』朝倉書店、2007年。
 奥野信宏『地域は「自立」できるか』岩波書店、2008年。
 小野伸一「幸福度の測定をめぐる国際的な動向について～新たな指標策定の試み～」(参議院『立法と調査』2010年1月号、pp.178-195.)
 田村明『まちづくりの実践』岩波新書、1999年。
 山田晴義編『地域再生のまちづくり・むらづくり—循環型社会の地域計画論』ぎょうせい、2003年。
 山口二郎、山崎幹根、遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003年。

¹⁹2010年4月30日のインタビューの際に、「雪合戦実行委員会の人たちは、雪合戦の大会の取り組みには非常に熱心であるが、まちづくりには必ずしも協力的ではない」という趣旨の発言があった。

²⁰奥野信宏『地域は「自立」できるか』岩波書店、2008年、p129。

²¹同上書、p59。

【参考資料】

伊賀市「上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町 合併の記録」2005年

壮瞥町2009年版町政説明書「かけはし」2009年8月

壮瞥町「第4次壮瞥町まちづくり総合計画」2009年

第8回「新しい公共」円卓会議資料「新しい公共宣言」2010年6月4日