

## 「コミュニティガバナンスとカルテ作り」

政策研究ネットワーク山形代表  
山形大学人文学部教授  
北川 忠明

山形大学の北川でございます。私の研究発表は「コミュニティ・ガバナンスとカルテづくり」長井市の事例から、というサブタイトルがついております。

今日、長井市から副市長さんはじめ、何人かの方がお出で下さっているのですが、私は「長井市民未来塾」というのをやっております。行政の方、それから市民の方との勉強会ということで、私が所属しております人文学部と関係しながらやっております。

今日の発表は、私どもの「長井市民未来塾」で、実際事例と言うわけではなくて、市民未来塾でやっているカルテづくりのシミュレーションに関わったお話でございます。早速発表させていただきます。

### 1. 長井市のローカリズム＝地域主義

こういうことをやってみよう、あるいは、もう一回やり直してみようと思いついたところからお話してみようと思います。ローカリズム＝地域主義と訳しても大体いいのではないかと思うのですが、これをもう一回見直してみよう、という話であります。

もともとは「地域主義」と言うのは、一定地域の住民が、その地域の風土的

### コミュニティ・ガバナンスと カルテづくり ー長井市の事例から

政策研究ネットワーク  
2012.5.12  
北川忠明

#### 1.長井市のローカリズム＝地域主義

##### ローカリズム＝地域主義を見直す

「一定地域の住人が、その地域の風土的個性を背景に、その地域の共同体に対して一体感を持ち、地域の行政的、経済的自立性と文化的独立性とを追求すること」(玉野井芳郎『地域分権の思想』、1977年)

##### 高度成長に対抗するローカリズム

から

##### グローバル化時代のローカリズムへ

なものを背景に、その地域の共同体に対して一体感を持ち、地域の行政的経済的自立性と、文化的独立性を追求すること、を意味します。これは日本の地域主義の草分けであった玉ノ井芳郎さんという経済学者ですが、70年代にローカリズム・地域主義が非常に注目された時期がありましたが、その頃おられた方の定義です。

この時期は高度成長が陰りを見せながら、安定成長の時代に入って行くわけですが、ご承知のように人口移動が大規模に起こったのは高度成長時代ですね。そのころに地域が衰退していく、過疎化が進んで行く。それに抵抗する運動、あるいは思想として、ローカリズムと言うのが登場してきたということです。

ただ、「このままでいいかどうか」と言うのは非常に大きな問題であります。こんにちでは、高度成長の時代で東京に人口、資源が集中するというものを超えて、市場経済がグローバルに広がっております。グローバリゼーションの時代を迎えています。

その中でますます地域、あるいは地方というのはますます衰退していく、特に東北地方であれば、東日本大震災の影響がこれからまた出てくるんだらうと思います。そういう中で新たにローカリズムというのを見直してみよう、見直してみた方がいいというのであります。

\*

ローカリズムの基本的な要素と言うのは、「エコロジー」と言うのが1つあるわけです。環境・生態系を傷つけないというのが当然あるわけです。

それから、「内発的発展」ということです。外発的な発展に対して内発的な発展。高度成長の時代は、企業誘致が自治体の側からもどんどん進められて、そしてそれによって雇用を作り出し、それをベースにして地域の経済発展を図る、というようなことがあ

ったのですが、そういう風なことではなくて、内部にある資源を活用しながら、内側から産業を起し、そして発展を遂げていくというのが内発的発展ということです。

そこで注目されるのは、自治の基礎としての「コミュニティ」を大事にするということです。

この3つの要素以外に、今日新しく「ローカリズム」と言うのを考える場合には、ICTの活用であるとか、エコロジーと絡みますけれども、省エネルギー、省電力のスマートシステムを組み合わせるとか、情報技術とかコンピュータ技術を駆使するということもあ

\*

#### ・ローカリズムの基本要素

- ・エコロジー
- ・内発的発展
- ・自治の基礎としてのコミュニティ

#### ・外発的発展から内発的発展へ

- 1990年代の長井市一企業城下町の終焉
- 昭和17年東芝長井工場(後マルコン電子)の立地以来の企業城下町
- 1980年代、90年代に規模縮小
- 製造業の衰退・雇用減少

外発的発展から内発的発展の長井の事例なのですけれども、企業城下町として、西置賜の中心都市として非常に栄えたということは皆さんご存知のことだと思います。

昭和17年に東芝長井工場が立地して以降の企業城下町でしたが、80年代90年代になると相当に規模を縮小せざるをえなくなる。そういう状況が出てきます。

これはどの都市でも恐らくそうなのだろうと思いますが、企業城下町的な発展を遂げたところは、その後製造業が衰退する、雇用減少が起こる、というようなことが起こってきます。

長井市の概況を言いますと、昭和29年に長井町と5つの村の合併によって誕生しています。現在6地区として残っています。現在の人口は3万人くらい、非常に美しい都市であるとい

うことは皆さんご存知です。ピーク時は、戦後直後くらいですか、今は8000人くらい減っています。高齢化率が進んでいる。それから先ほどあげましたが、製造業が衰退している、1995年以降は減少していて、リーマンショックの影響もあれば、東日本大震災の影響もある。

どこでもいえることですがこれから都市の縮小の時代を迎えると、人口縮小それから少子化、高齢化が進むということもございます。それでローカリズムの基礎としてのコミュニティ、そしてコミュニティのガバナンスというのを再生させる必要があるということでもあります。そのためのとっかかりとして、もう一回見直した方がいいのは、コミュニティ・カルテを作る、ということでもあります。

#### ・ 長井市の概況

昭和29年 長井町・長井村・伊佐沢村・豊田村・平野村・西根村の合併により誕生

現在: 中央・致芳・伊佐沢・豊田・平野・西根の6地区

人口 現在3万人弱

ピーク時3万8000人超(昭和22年)

高齢化率29.1%

製造業出荷額:ピーク時(1995年)の半分

→ 都市の縮小へ

#### □ 内発的発展の模索

- ・ エコロジーと伝統の再生
  - 1989年 不伐の森条例
  - 1990年 長井黒獅子祭り
- ・ 地域循環型社会の開始
  - ・1997年:レインボー・プランのスタート
- ・ 内発的発展とコミュニティ再生の模索
  - ・長井方式
  - 公民館の地区住民による自主的運営、地区長会議、5人組

#### 最近の動き

- ・経済再生戦略会議
- ・観光地域おこし
- ・地区計画策定(今後)
  - 先駆的には伊佐沢地区

## 2. コミュニティ・ガバナンスとカルテ

コミュニティ・カルテと言うのは、カードのことですね。地区の人口、世帯、地区の経済状態、生活状態、こういったものを全部把握するための基礎データとお考えいただければと思います。

これはコミュニティ・リーダーが育っていく、そして地域自体を自分たちでコントロールするということの基礎になるものです。リーダーの育成だけじゃなくて、コミュニティ自治の基礎になるといったものであります。さらに住民と行政の協働の基礎でもあります。

コミュニティ・カルテを作って、それから地区計画、コミュニティ計画を作っていくというツールになるというのが、コミュニティ・カルテです。1970年代には三鷹市とかあるいは高知市の事例のように、非常に優れた事例が残っていますが、その後あまり見直されることもなかった、けれども最近になってまた見直されています。鳥取市であるとか、あるいは八戸市でもコミュニティ・カルテをもう一回見直して、それからコミュニティ計画を作っていくという流れが出てきています。

\*

これは高知市の事例ですが、よくできた事例です。人口の状態であるとか、土地利用の状態であるとか、基礎的なデータに加えて利便性に関わるデータですね、道路、公共交通の状態、駐車場、こういった状態ですね、それから安全性や衛生面、快適性、こういった基礎的なデータと言うものを地区、コミュニティをコントロールするものとして整備するという、これをやるのがまず第一番だと、いうことですね。

## 2. コミュニティ・ガバナンスとカルテ

### コミュニティ・カルテ

- ・コミュニティ・リーダーの育成の基礎
- ・コミュニティ自治・住民参加の基礎
- ・住民と行政の協働の基礎
- ・コミュニティ計画の基礎

1970年代 三鷹市・高知市

現在 鳥取市・八戸市等の取り組み

地区カルテ項目一覧

基礎		利便性	
行政区域	行政区域図 行政区域変遷図	道路	都市計画道路整備状況図 道路状況図
人口	高知市住居表示総括案内図 人口密度状況図 人口増減状況図 老年人口比率状況図	公共交通 駐車場 自転車駐輪	鉄道・バス路線網図 中心部における駐車場の状況図 駐輪状況図 大規模小売店舗位置図
土地利用	老年人口数と老人保健福祉施設等状況図 高知広域都市計画整備 補完 保全の方針付図 高知広域都市計画総括図 高知広域都市計画施設図 都市整備状況図 産業分類図 土地利用現況図 農業振興地域 農用地域指定図 農業基盤整備事業実施状況図 農業関連施設 地帯別主要作物分布図 農地転用位置図 自然公園指定区域図 保安林区区域図	商業 工業 公共施設等	事業所位置図 教育施設位置図 文化施設位置図 体育施設位置図 医療施設位置図 公営住宅位置図 集会所機能を付施設状況図 保育所 幼稚園位置図 障害者福祉施設等位置図 電力送電線と都市ガス供給可能区域図 ケーブルテレビ放送区域図
		公共サービス等	

安全性		快適性	
防災	避難施設位置図 高知市公共下水道計画図(雨水) 消防管轄区域図 警防計画による指定区域図 消防車進入困難道路位置図 ポンプ場位置図	みどり	高知市みどり総括図 公園整備状況図 緑被状況図 グレートール場利用実態状況図
交通	交通事故多発地点位置図 交通渋滞ポイント位置図 道路交通センサ交通量図	河川 環境	高知市河川網図 瀬戸湾水域における水質経年変化 環境騒音分布状況図 騒音に面する地域 環境騒音分布状況図(一般地域)
衛生面	高知市公共下水道計画図(汚水) 高知市公共下水道整備状況図(汚水)	史跡等	道路交通騒音状況図 道路交通量状況図 公害音分布図 史跡位置図 観光名所位置図 神社位置図 指定文化財位置図 わかま5百景位置図 おいしい水位置図
上水道	高知市水道第4期拡張事業概要図 高知市上水道及び簡易水道整備状況図		
清掃	不燃物集積場所とごみ処理関連施設	景観-その他	

### 3. カルテづくりの実際——長井市中央地区の事例から

カルテづくりは、何のためにやるかと言いますと、何回も言いますが、今の時代もう一回、新しいローカリズムを提示するためです。そのためには外発的発展ではなくて、これからの日本の社会と言うのは、人口規模が縮小する、国内需要も縮小する、円高、それからグローバル化——こういう傾向があるけれども、それに抵抗して地域から内発的な発展を起す。そのためのものです。それが課題になります。

第一段階はコミュニティ・カルテの作成になる。住民アンケートとか、市区町村のアンケートとか、街中歩きと課題の整理、分析と施策の立案、計画の作成までやっていくような、そういう仕組みをこれからやっていく必要があるだろうということであります。

\*

実際に長井市でシミュレーションでやっているわけでありましたが、実際のところはまだなかなか実行できていない所がありますけれども、途中の段階ですが、やはりデータづくりをやりますと、いろいろ見えてくるものがあります。

人口世帯状態ですね、町内会の会長さんにも協力していただいたり、いろんなことをやって、データを集めてみますというんなことが見えてきます。

周辺地域だけじゃありません。中心市街地、商店街でも高齢化、独居化と言うのが進む、町の中全体で限界集落化が進むようなものです。全体周辺地域だけじゃありません。中心市街地、商店街でも高齢化、独居化と言うのが進む、町の中全体で限界集落化が進むというのは、あちこちで見られる現象ですよ。

空洞化、空き店舗、空き家、空き地と言うのはどこでも多くなる。製造業従事人口が減少する、中心商店街が衰退していくというのはどこでも見られることですけれども、実際のデータでとらえてみると見えてくるものがあります。

それから人口世帯の状態、生活環境の状態、安全安心に関わる状態とかコミュニティ活動の状態、地域資源、歴史的伝統文化的資源、こういったものをデータとして整理してみ

#### 3.カルテづくりの実際—長井市中央地区の事例から

課題：外発的発展の頓挫から内発的発展へ

第一段階：コミュニティ・カルテの作成

第二段階：住民アンケート・地区長アンケート

第三段階：街中歩きと地域課題の整理

第四段階：ワークショップ

SWOT分析と施策立案

第五段階：地区計画の作成

#### □カルテづくりで見えてきたもの

・人口・世帯状態(町内会単位)

中心市街地でも進む高齢化・独居化

・生活環境

・中心市街地で進む空洞化

空き店舗・空家・空き地の多さ

・製造業従事人口の減少→中心商店街の衰退

・消費行動の特異性

・安全・安心：道路、空家等々

・コミュニティ活動：世代別組織の衰退、若者の集まる場所の減少

・地域資源：未活用

ると、いろいろ見えてくるところがあるということですね。

まだ途中のものでもありますし、長井市さんの了解も得ずにそういうこともできませんので、省略しておりますけれども、いろいろ取り組んでみて、こういうことをいろんなところでやっていく必要があるのだろうなと思います。

\*

いろいろシミュレーションをする中で、山形市においても、公民館のコミュニティ・センター化がすすめられておりますが、それから鶴岡市、こういった事例を見ていって、やっぱり気がつくのは「振興協議会」的なものを、地区長さん、各団体のリーダー、それらがまとまって作っていくというのが大前提であるけれども、ここが作られれば、すでに作っている所は非常にやりやすいということですね。それから

公民館をこれまでの生涯教育施設から、コミュニティ・センターに本格的に作り直していく、そして振興審議会、協議会がですね、その運営にかかわり、コミュニティのガバナンスの機関になっていく。そういう流れを作っていく必要があるだろう。

そこでコミュニティの「中心」といいますか、そういういろんな団体のリーダーさんたちをつないで行くような仕組みづくりということを、これからとことんやっていく必要があるということですね。

その場合、基礎になるのはカルテづくりということですが、地区単位の取組み態勢が取れるかどうかと言うのが、振興協議会のようなもの、それからコミュニティ・センター化と並んで非常に大事なことだろうと思います。

そのためにはどういうことが必要かといいますと、どこの行政でも、これからの課題は、地域内分権が進められていくと思うのですが、それに対応したサポート態勢、これは地区の支援要員も、行政職員の中からもサポーターとして選んでということだけじゃなくて、地区の基本的なデータとかそういったものを地区住民と一緒に整備し、カルテを作るとそういう仕組みを作る、ことだと思います。

\*

住民の側でもお任せのところがありますので、どの市でもそうなのですが、やっぱり中心商店街、それから中心市街地というところは行政の中心でもあるわけですから、いろんな面で利便性というのは高い、インフラの整備もされている。ということで行政任せにされてしまうというのがどこでも多い、そういったところは難しい。むしろ周辺のほうが活力が出てくる。ということは当然あるということです。

<p><b>□ カルテづくりの問題点</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・仕組みづくりの課題 振興協議会 公民館＝コミュニティ・センターの役割強化</li> <li>コミュニティの「中心」と「中心」、リーダーとリーダーを結びつけることが課題</li> <li>・カルテづくりの課題 ・行政が地区毎のデータを持っていない</li> <li>行政の側での自治体内分権を進める姿勢の弱さ 住民の側でのガバナンス能力の衰退</li></ul>
--

そういうのをやってコミュニティ再生と地域経済、あるいは商店街活性化ですね。こういったものを中心地域がやっていく必要があると思います。

これから施策づくりをやっていくときに、空き店舗、空き地、空き家利用に特にかかわってくるわけですが、コミュニティ・レベルだけで解決できない問題もある。行政的に対応しなければならぬ土地利用であるとか、こういった問題も出てくると思います。

抽象的なお話になりましたけれども、議員さんも来ていらっしゃるので、ぜひ各市町村なり自治体の方でこれから、議会も行政も「地区」とか「コミュニティ」とかでですねそっちの方に目を向けていただく、「コミュニティ・ガバナンス」を基礎にしてもう一回自治体の在り方を考えていただく。そういったことをやっていただければいいのかなと思います。

そのための基礎づくりがカルテづくりだと思います。これからいろいろ取り組んでいきたいと思いますが、雑駁な話になりましたが、私が考えていることをお話しさせていただきました。

ありがとうございました。

中央地区という特性  
長井市の中心(小出・宮村の合併から)  
行政施設、商業施設等の集積

行政による地区ガバナンスの代行  
→ おまかせ民主主義とおねだり民主主義

他方でガバナンス能力の高い地区もある  
ただし周辺地区も多様

- 施策づくり・計画作りの問題  
コミュニティ再生と地域経済(商店街)活性化をつなげる  
→土地所有・利用の問題  
空家・空き地・空き店舗活用の障害

**最後に**

カルテ作りは、コミュニティ・ガバナンスとローカリズムに向かう第一歩