

地域づくりの動向と自治体ニーズ

The trend of a community development, and needs of a local government

キーワード: 地域づくり、事業化、自治体、ニーズ

山本公夫

本稿では、地方分権推進や市町村合併等の地域を取り巻く社会情勢の変化のなかで、新たな地域づくりの展開方策の提言に資することを目的としている。

そのため、まず文献調査により最近の地域づくりの特徴を整理したうえで、循環型社会構築を目指したエコタウン事業を対象にヒアリング調査を実施し、事業化に際して住民とのコンセンサスやマーケティング戦略、事業化体制の整備等が重要であることを明らかにした。また、今後の地域づくりのポイントとして(1)ステークホルダーとの連携、(2)広域連携・交流ネットワークの整備、(3)地域づくりの事業化プロセスと要件の3点を提案した。

さらに、全国の自治体の企画担当者を対象にアンケート調査を実施し、地域の課題やニーズの高い行政施策は「高齢化対策」と「地域活性化」であること、大都市では「市民参加」や「省エネ・リサイクル」、「廃棄物処理」を重視していること、個別の地域づくり事例として「自然環境保全」と「地域活性化」、「市民参加」の重視度や具体的な取り組み状況等について明らかにした。

1. はじめに
2. 地域づくりの動向
 - 2.1 最近の動向
 - 2.2 地域づくりのポイント
3. 地域づくりのニーズと課題
 - 3.1 地域の課題とニーズ
 - 3.2 地域づくりへの取り組み状況
4. おわりに

1. はじめに

国や地方自治体との対等で協力を基本とする新しい関係構築を目指して、平成12年4月に地方分権一括法が順次施行され、新たな地方自治制度がスタートした。一方、地方分権の推進のもとに市町村合併は進み、その数は合併前の約半分程度の1,800前後になるといわれている。こうした社会情勢の変化のなかで、自治体や地域住民等を核とした地域づくりも新たな展開方策を模索している。

国の地域づくりに対する支援策においても、ふるさとづくり事業をはじめとするハード事業は生活環境基盤整備等の成果は認められるものの、十分に利活用されない箱物が残

されたという指摘が多く見られた。そのため、国は地方分権委員会等の答申を受けて、これまでのハード中心の事業を見直し、平成14年度から新たに地域活性化事業を創設した。この事業は、重点メニューとして①循環型社会形成、②少子・高齢化対策、③都市再生、④地域資源活用促進、⑤地域情報通信基盤整備を設け、原則として箱物は除外とした。

また、電源立地地域における国の支援策についても、平成15年10月に電源三法交付金制度が大きく見直された。その趣旨は、各種交付金を電源立地地域対策交付金に統合し、期間や用途を拡大するとともに、地域活性化事業を交付対象事業に追加した点にある。この地域活性化事業の具体的内容は、①地場産

業振興支援、②地域資源利用魅力向上、③福祉サービス提供、④環境維持・保全・向上、⑤生活利便性向上、⑥人材育成事業である。

本稿では、こうした社会情勢の変化のなかで新たな地域づくりの展開方策の提言に資するために、最近の地域づくりの動向を把握したうえで、自治体の地域づくりに対するニーズや課題を明らかにする。

2. 地域づくりの動向

2.1 最近の動向

著者ら⁴⁾は、これまでに電源立地地域を中心とした地域振興研究に取り組み、地域づくりの目標を「体力づくり」、「ゆとりと潤いの実感」、「経済力」と設定し、コンセプトやコンセンサス、ネットワーク等の要件が重要であることを指摘してきた。また、地域づくりの発展段階を萌芽期や模索期等の5期に定義し、各段階に応じた様々な振興策や地域づくりの実現には15年程度必要なこと等を提言してきた。

最近の地域づくりの事例をみると、これまで提案してきた地域の自立やリーダーの育成等のキーワードを理念に位置づけた事例が多く見られた。しかしながら、前述した地方分権一括法等の社会変化のなかで国の地域づくりに対する助成制度も大きく見直され、今後地域づくりの方向性も様変わりしていくことが予想される。ここでは、最近の地域づくりの動向を把握するために、文献調査および事例調査の結果の一部を紹介する。

いくつかの文献調査から、地域づくりのコンセプトに係わる言葉として自立や循環、持続、交流、協働等が共通して見られる。これらは、少子高齢化やIT革命による情報化、グローバル化といった社会潮流のなかで培わ

れてきた価値観やライフスタイルの変化に起因すると考えられる。すなわち、これまでの「ハード指向からソフト指向へ」、「結果重視からプロセス重視へ」、「行政主導から住民主導へ」等といった地域づくりに対するニーズの変化が読み取れる。

この変化を具現化した地域づくり事例としては、住民参加・パートナーシップ型の地域づくりや地域通貨を活用したコミュニティビジネス、広域連携・ネットワーク形成型の地域活性化事業等が挙げられる。さらに、こうした地域づくりを自立的・持続的に展開していくための観点として、事業化に向けたマーケティング戦略や民間のノウハウを活用したPFI方式、地域資源（人材）の育成・確保システム等の重要性が指摘されている。

次に、最近の地域づくり（事業化）における代表的事例として、循環型社会構築を目指したエコタウン事業についてヒアリング調査を実施した。対象事業は、宮城県鳥取町リサイクル事業と岐阜県地球環境村、高知市エコタウン事業の3つであるが、ここでは紙面の都合上それらの事例調査から共通して得られた4つの知見を紹介する。

第1に、エコタウン事業とはいえリサイクル施設の立地に際しては、住民とのコンセンサスを形成するための場や仕組みづくりが重要である。

第2に、リサイクル事業の運営・管理には民間のノウハウが必要不可欠であり、計画策定の初期段階からの参画や事業化体制の整備等が重要なポイントである。

第3に、リサイクル事業を単独の廃棄物処理・再利用の事業と捉えるのではなく、地域ビジョンや地域総合計画等のなかで、他事業と連携する形で位置・役割づけることが必要

である。

第4に、モデル事業は建設等の初期費用と啓蒙・広報費用への補助が主なため、廃棄物の収集やリサイクル材の販路等に係わるマーケティング調査が重要である。

2.2 地域づくりのポイント

ここでは、既存の地域振興事例調査と今回の地域づくり動向調査の結果をもとに、今後の地域づくり、特に事業化の観点から見た時のポイントを3つに整理した。

(1) ステークホルダーとの連携

地域づくりを事業化していく際には、様々な利害関係者、ステークホルダーが関与してくる。従来の事業開発では、事業者と受け手（自治体、地域住民）との対立・協調のなかで進められてきたが、最近の開発行為においてはNPOや企業、さらには国民的なコンセンサスまで必要なケースが増えてきた。このような状況に適切に対応していくためには、計画の初期段階から事業の立ち上げ、運用・管理段階に至るまで、関係するステークホルダーとの密接な連携のための仕組み（システム）構築が必要不可欠である（図2.1）。

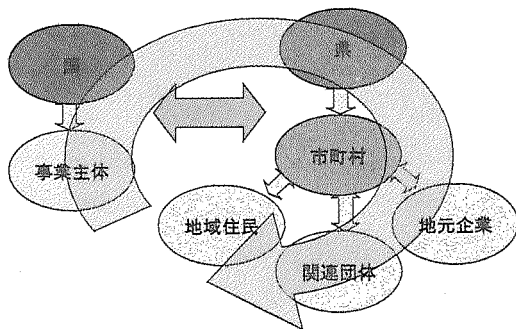


図 2.1 ステークホルダー連携の概念図

(2) 広域連携・交流ネットワークの整備

ステークホルダーとの連携はある意味では質的な要件であるが、空間的な連携・交流も重要なポイントである。これまでの自治体を中心とした地域づくりでは、当該市町村でクローズした自己満足的なケースが多く見られた。しかし、今後事業化まで視野に入れた持続的な展開を図っていくうえでは、国際的な視点まで含めたマーケティング調査が必要であり、たとえば都市と農村との交流といった枠を超えたネットワーク構築が重要なポイントとなる（図2.2）。

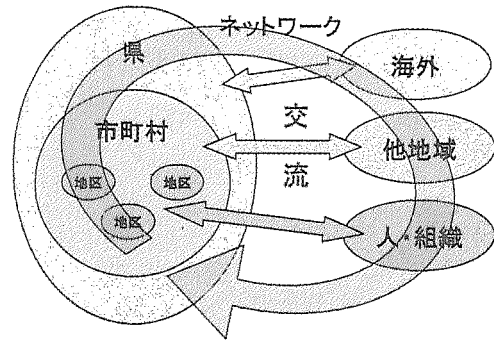


図 2.2 連携・交流ネットワークの概念図

(3) 地域づくりの事業化プロセスとの要件

地域づくりの事業化プロセスは、概ね①プランニング→②事業の絞込み→③事業の実施→④運営・管理の流れで進められる。特に、各プロセスの実施に際しては、いくつかの満たすべき要件・ポイントが浮き彫りになる。たとえば、①プランニングでは住民参加や専門家とのブレインストーミング、②事業の絞込みではマーケティングや採算性評価、③事業の実施では地域資源の発掘やネットワーク形成、④運営・管理では効果のモニタリングとフィードバックなどである（図2.3）。

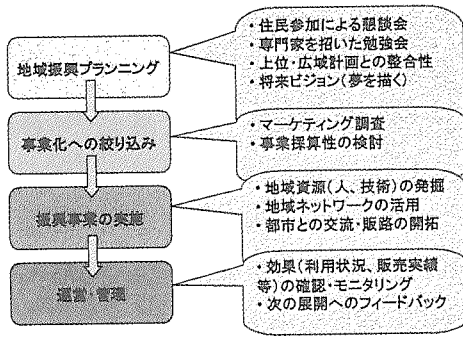


図 2.3 地域づくりのポイント

3. 地域づくりへのニーズ

地域づくりに対する自治体のニーズを明らかにするために、「環境との共生を目指した地域づくりへの取り組み」に関するアンケート調査を実施した。調査では全国の市町村と特別区 3,240 自治体の企画担当者を対象とした郵送調査を行い、回収数は 1,359 (42%) であった。なお、調査は 2003 年 3-4 月に実施した。

ここでは、今後の地域づくりの動向に関連する調査結果の一部を紹介する。

3.1 地域の課題とニーズ

まず、自分たちの住んでいる地域に対するイメージ評価については、80%以上の自治体が「自然環境のまち」と回答しており、それ以外のイメージに対しては低い評価結果となった。特に、賑わいや産業の発展に対しては非常に評価が低く、最近の経済状況を反映した結果となった。(図 3.1)

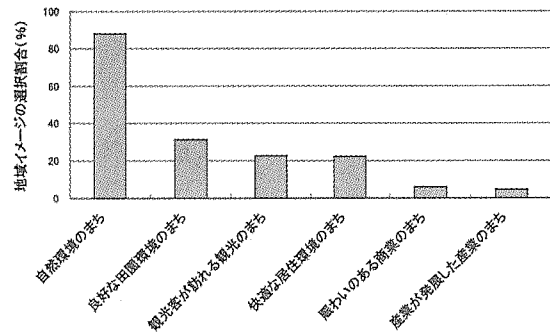


図 3.1 地域イメージの評価

現在地域が抱えている課題について聞いたところ、最も多かったのが「高齢者の増加」(80%)であり、次いで「若者の流出」(61%)が続いた。これ以外の課題は選択率が半分以下になるが、20%を超えた課題は「廃棄物問題」、「商業施設の不足」、「医療・福祉問題」、「自然・生態環境の喪失」が挙げられた。(図 3.2)

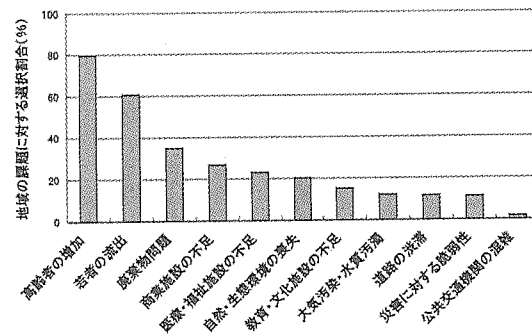


図 3.2 地域の課題

自治体が重視する行政施策については、「高齢化対策」と「地域活性化」が70%を超え、次いで「自然環境保全」が54%と続く。これら以外の施策は40%に満たないが、30%を超える施策は「医療・施策」、「市民参加」、「省エネ・リサイクル」、「連携・交流の促進」、「廃棄物処理」が挙げられる。(図 3.3)

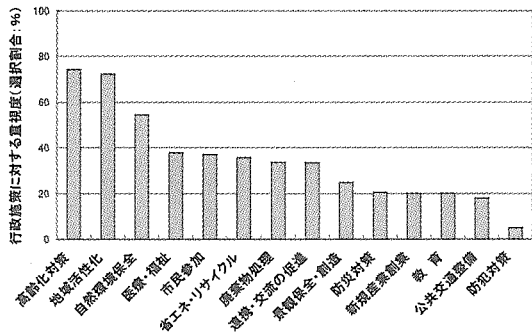


図 3.3 重視する地域施策

上記の地域の課題と行政施策に対するニーズ（重視度）との関連を明らかにするために、各設問項目に対する回答者の反応パターンの一致度に関するカイ二乗検定を行った。その検定結果を図化したものが、図 3.4 である。この図によると、「自然・生態系の喪失」という課題からは「自然環境保全」という施策が導かれ、他にも「医療・福祉施設の不足」からは「医療・福祉対策」、「高齢者の増加」と「若者の流出」からは「高齢化対策」と「地域活性化」が導かれていることが確認できた。

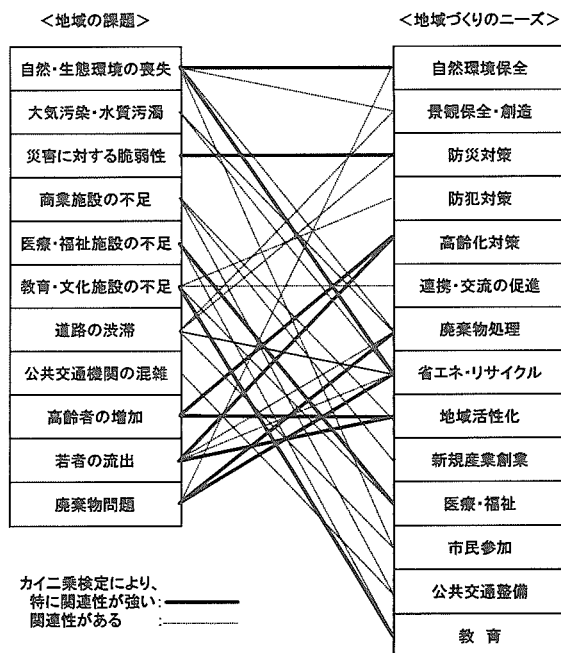


図 3.4 地域の課題とニーズとの関連図

このような地域の課題と施策へのニーズとの密接な関係は、今後課題と地域統計データとの関係を分析することにより、施策の効果的な実施にあたっての参考指標となる。つぎに、施策に対するニーズ（重視度）を都市規模（人口）別に比較した結果、規模によって大きな違いが見られた（図 3.5）。特に、「高齢化対策」については規模が小さくなるに伴いニーズが高まり、逆に「市民参加」や「省エネ・リサイクル」、「廃棄物処理」は規模が大きくなると極端にニーズが高まること明らかとなった。

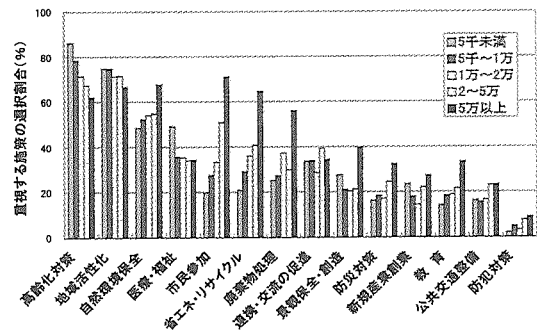


図 3.5 都市規模別の重視施策

そこで、50%以上の自治体が重視しているニーズの高い施策について、都市規模別に順位付けしたものが表 3.1 である。この表によると、まず都市規模が大きくなるほど重視する施策が増加することがわかる。5 万人以上の市では 6 つの施策が選択され、5 千人未満の町村では 2 つの施策である。これは、大きな都市ほど行政施策が多様化していることを示している。

また、施策の内容についてみると、「高齢化対策」と「地域活性化」については全ての都市規模で選択されている。「自然環境保全」は 5 千人未満の町村以外は重視しており、5 万人以上の市ではそれ以外に「市民参加」や

「省エネ・リサイクル」、「廃棄物処理」が重要な施策と判断されている。

このことは、今後市町村合併が進み、都市

化が進展するに伴い、行政施策が多様化していく可能性を示唆している。

表 3.1 都市規模別の重視する地域施策の比較

	5万以上(198)	2~5万(208)	1万~2万(297)	5千~1万(380)	5千未満(276)
第1位	市民参加	地域活性化	高齢化対策	高齢化対策	高齢化対策
第2位	自然環境保全	高齢化対策	地域活性化	地域活性化	地域活性化
第3位	地域活性化	自然環境保全	自然環境保全	自然環境保全	
第4位	省エネ・リサイクル	市民参加			
第5位	高齢化対策				
第6位	廃棄物処理				

最後に、2002年11月に実施した一般市民を対象とした行政施策に対するニーズ調査結果との比較を行った(図3.6)。共通する施策は3項目であったが、「自然環境保全」は市民と自治体との意見がほぼ一致しており、それ以外の「医療・福祉対策」は市民のニーズが高く、「地域活性化」は自治体のニーズが高かった。この市民と自治体とのギャップは、今後の行政施策の優先順位を決める際の参考となる。

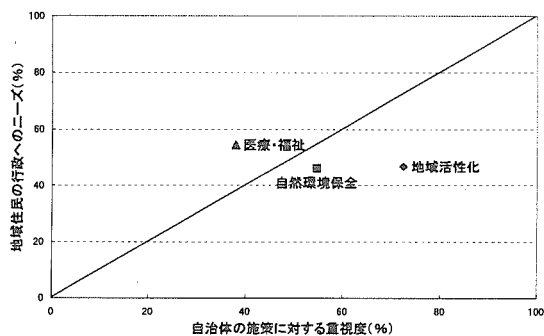


図 3.6 自治体と住民のニーズの比較

3.2 地域づくりへの取り組み状況

ここでは、個別の地域づくりに対する自治体のニーズや取り組み状況について、調査結果の概要を紹介する。対象とした取り組み事

例は、3.1において地域施策に対する自治体のニーズの高かった「自然環境保全」と「地域活性化」、「市民参加」を採り上げた。なお、最もニーズの高かった「高齢化対策」については、今回の調査の趣旨が「環境との共生を目指した地域づくり」であったため、個別の質問項目に設定していなかった。

(1) 自然環境保全への取り組み

環境基本計画制定以降、生物多様性保全に係わる施策が進められているが、ここでは地域づくりのマスタープランにおける位置づけを尋ねた。

その結果、理念や基本方針、具体的施策のなかで生物多様性保全を明確に位置づけている自治体は36%にとどまった(図3.7)。国の政策や国際条約など先行的に進められている状況に比べて、自治体にとっては今後の課題と考えられる。

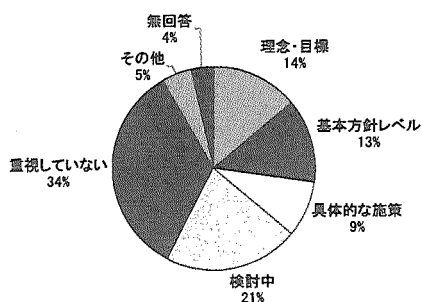


図 3.7 生態系保全の位置づけ

ただし、都市規模別に比較すると、規模が大きくなるにつれ、位置づけが高まっていることが明らかになった(図 3.8)。特に、5万人以上の都市では、60%以上の自治体が何らかの形で生物多様性保全をマスタープランに位置づけている。

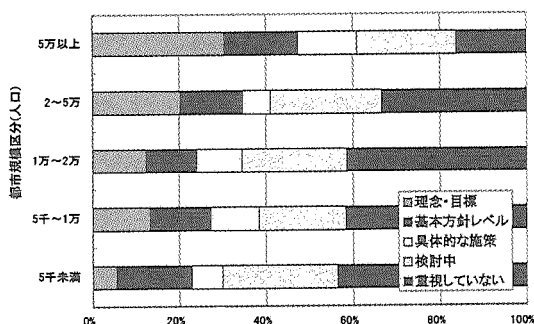


図 3.8 都市規模別の生態系保全の重要性

また、地域の豊かな自然環境や個性ある地域資源に配慮した景観づくりを重視している自治体は、「やや重視している」も含めて全体の約 60%を占めている。ただし、「どちらともいえない」と判断した自治体も 35%と多かった(図 3.9)。

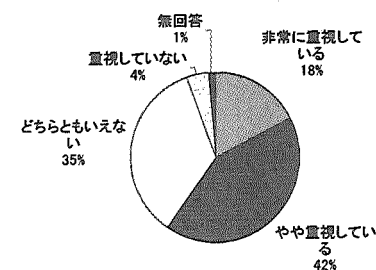


図 3.9 景観づくりに対する重視度

景観づくりに内容については、「自然風景地の景観保全」が 57%と最も高く、それ以外の「都市景観向上」や「都市公園・緑化」、「歴史的な町並み保全」は 20%前後にとどまった(図 3.10)。

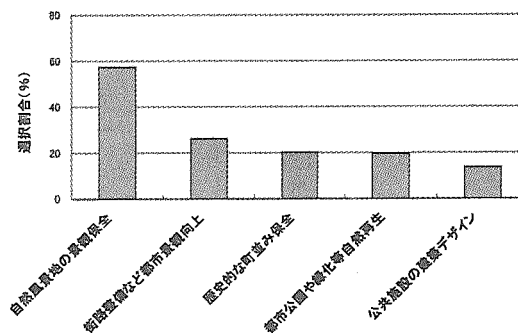


図 3.10 景観づくりの内容

(2) 新エネルギーを活用した地域活性化への取り組み

全国各地で循環型社会構築を目指したりサイクルや新エネルギーに係わる地域づくりが進められているが、ここでは新エネルギー導入への取り組みに関して調査した。

結果は、新エネルギービジョンを策定または予定している自治体は 20%にとどまるものの、新エネルギー導入したい自治体を含めると全体の 62%に達し、関心の高さが窺えた(図 3.11)。

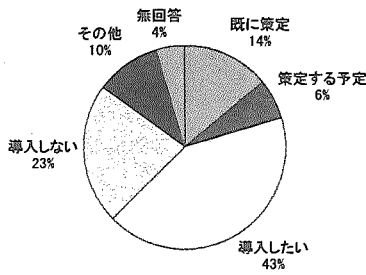


図 3.11 新エネルギービジョンと導入希望

この結果を都市規模別に比較すると、規模が大きくなるにつれて新エネルギーのビジョンや導入に積極的な自治体が増加することが明らかとなった（図 3.12）。新エネルギーのポテンシャルは広く一様に賦存するため、将来的には新エネルギー事業が全国規模で展開する可能性を示している。

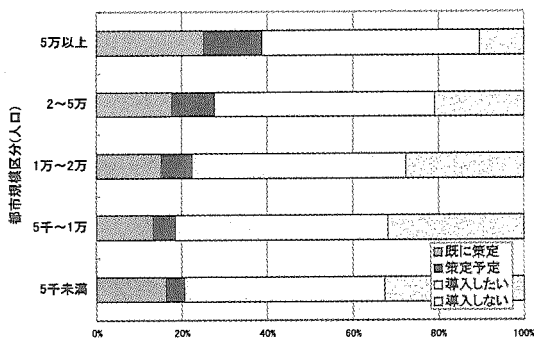


図 3.12 都市規模別の新エネ・ビジョン

また、実際に自治体が導入している新エネルギーは、太陽光発電が約 30%と高く、次いで太陽熱利用と風力発電が続いている（図 3.13）。バイオマス利用に関しては、現状では 5%と低いと潜在的可能性は高く、今後風力発電とともに取り組みが増える可能性は高い。

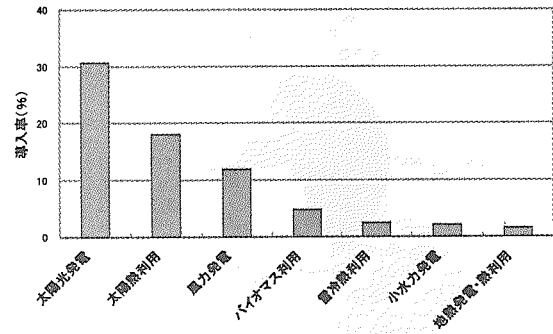


図 3.13 新エネへの取り組み状況

(3) 市民参加とコミュニケーションツール

公共施設の景観デザイン検討段階での市民参加の取り組みについて尋ねたところ、最も多かった意見は「全て行政が主導で進める」（26%）で、次いで「設計段階で市民の意見を聞く」（25%）であった（図 3.14）。積極的に「住民アンケート」や「デザインコンペ」を実施する自治体は少なかった。大都市では、環境施策の実施に際して市民参加が進んでいる事例も少なくないが、全体としてはこれからの課題のようである。

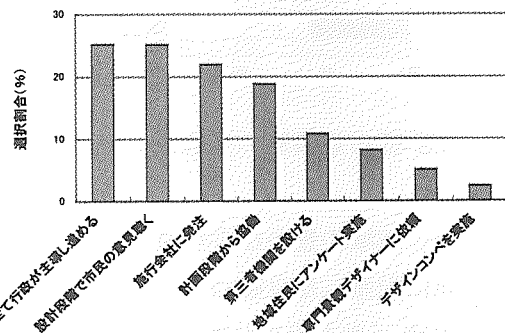


図 3.14 景観デザインの策定プロセス

また、行政と地域住民との IT 技術を活用した双方コミュニケーションツールが着目されているが、ここではそうした技術に対するニーズを調査した。

ホームページを開設している自治体は全体の 78%に達し、準備中の自治体を含めると

ほとんどの自治体が公開しており、インターネットが市民への重要な情報発信のツールになっている。

特に、インターネット上で相互理解を促進するための双方向コミュニケーションシステムについては、「是非試したい」と答えた自治体は15%にとどまった。ただし、「コスト次第」や「将来考える」を含めると、ポテンシャルは高いと考えられる（図3.15）。

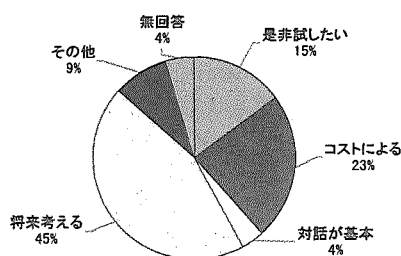


図 3.15 双方向システムへのニーズ

また、都市規模別に比較すると、規模大きい自治体ほど関心が高いことが判明した（図3.16）。逆に、「対話が基本であり、必要ない」と回答した自治体は、都市規模が小さいほど多かった。

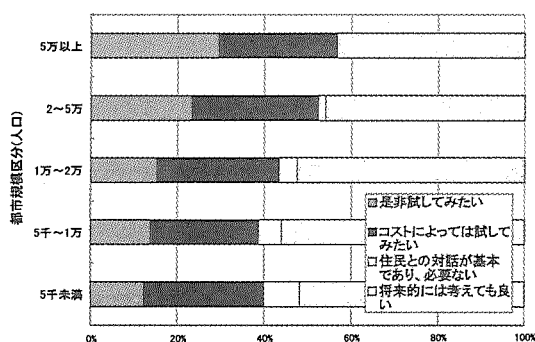


図 3.16 都市規模別のニーズの違い

以上、地域づくりの課題と施策に対する自治体ニーズ、及び個別の地域づくりへの取り組み状況について明らかにした。全体の傾向

としては、現在自治体が抱えている高齢化や地域活性化に対するニーズが高いものの、都市部では市民参加や省エネ・リサイクルといった施策が重視されてきている。また、これらに対する具体的な取り組みは、今後本格的に実施されるという結果であった。特に、都市規模によってニーズや取り組み状況に大きな違いが見られ、現在進められている市町村合併に伴う都市化の進展により、自治体の行政施策も今後大きく変化していくことが予想される。

4. おわりに

本稿では、まず文献調査により最近の地域づくりの特徴を整理したうえで、循環型社会構築を目指したエコタウン事業を対象にヒアリング調査を実施し、事業化に際して住民とのコンセンサスやマーケティング戦略、事業化体制の整備等が重要であることを明らかにした。また、これまでの調査結果をもとに、今後の地域づくりのポイントとして(1)ステークホルダーとの連携、(2)広域連携・交流ネットワークの整備、(3)地域づくりの事業化プロセスと要件の3点を提案した。

さらに、全国の自治体の企画担当者を対象にアンケート調査を実施し、地域の課題やニーズの高い行政施策は「高齢化対策」と「地域活性化」であることや、大都市では「市民参加」や「省エネ・リサイクル」、「廃棄物処理」を重視していること等を明らかにした。また、個別の地域づくりへの取り組み事例として「自然環境保全」と「地域活性化」、「市民参加」を採り上げ、施策の重視度や具体的な取り組み状況等について明らかにした。

上記の成果は、今後の地域づくりを検討するうえでいくつかの示唆を与えてくれる。

一つには、既に民間が主導となって進められている地域づくりの事業化戦略である。これまでの自治体主導の地域づくりでは、地域住民への効果を第一義的に優先するために、活動の採算性や持続性、次への展開性に欠けていた。二つには、地域づくりに対する自治体の認識のギャップである。アンケート結果にもあるように、行政施策は地域の課題解決を目的とする（当然ではあるが）。しかしながら、実際の地域づくりは事業展開への段階へと移りつつあり、今後の地域づくりにおける自治体の役割も見直す時期にきているのかもしれない。三つには、事業の推進にあたって地域住民をはじめとするステークホルダーとの連携の重要性である。施設立地のみならず運用・管理面も含めて、市民参加や双方向コミュニケーションなどのコンセンサス形成の仕組みが必要不可欠である。

今後は、地方分権の推進や市町村合併、国の支援制度等の地域を取り巻く社会情勢の変化を捉えたうえで、新たな地域づくりの展開方策を提言していく。

【参考・引用文献】

- [1] 恩田守雄 (2002)、「グローバル時代の地域づくり」学文社
- [2] 北里敏明 (2003)、「地域づくりと地域振興」ぎょうせい
- [3] 地域づくり研究会 (1999)、「新地域づくり戦略—守りと攻めが地域を変える—」ぎょうせい
- [4] 地域づくり研究会 (2002)、「地域づくりの秘訣」ぎょうせい
- [5] 福祉の地域づくり研究会 (2002)、「福祉の地域づくりをはじめよう」ぎょうせい
- [6] 山本公夫、井内正直 (2003)、「地域の豊かさの意識と指標」電力中央研究所報告 No.Y02923
- [7] 山中芳朗、山本公夫、馬場健司、井内正直、大河原透 (1995)、「電源地域の課題と振興策」電力中央研究所報告 総合報告：Y01

〔 山本 公夫 (やまもと きみお)
電力中央研究所 社会経済研究所 〕