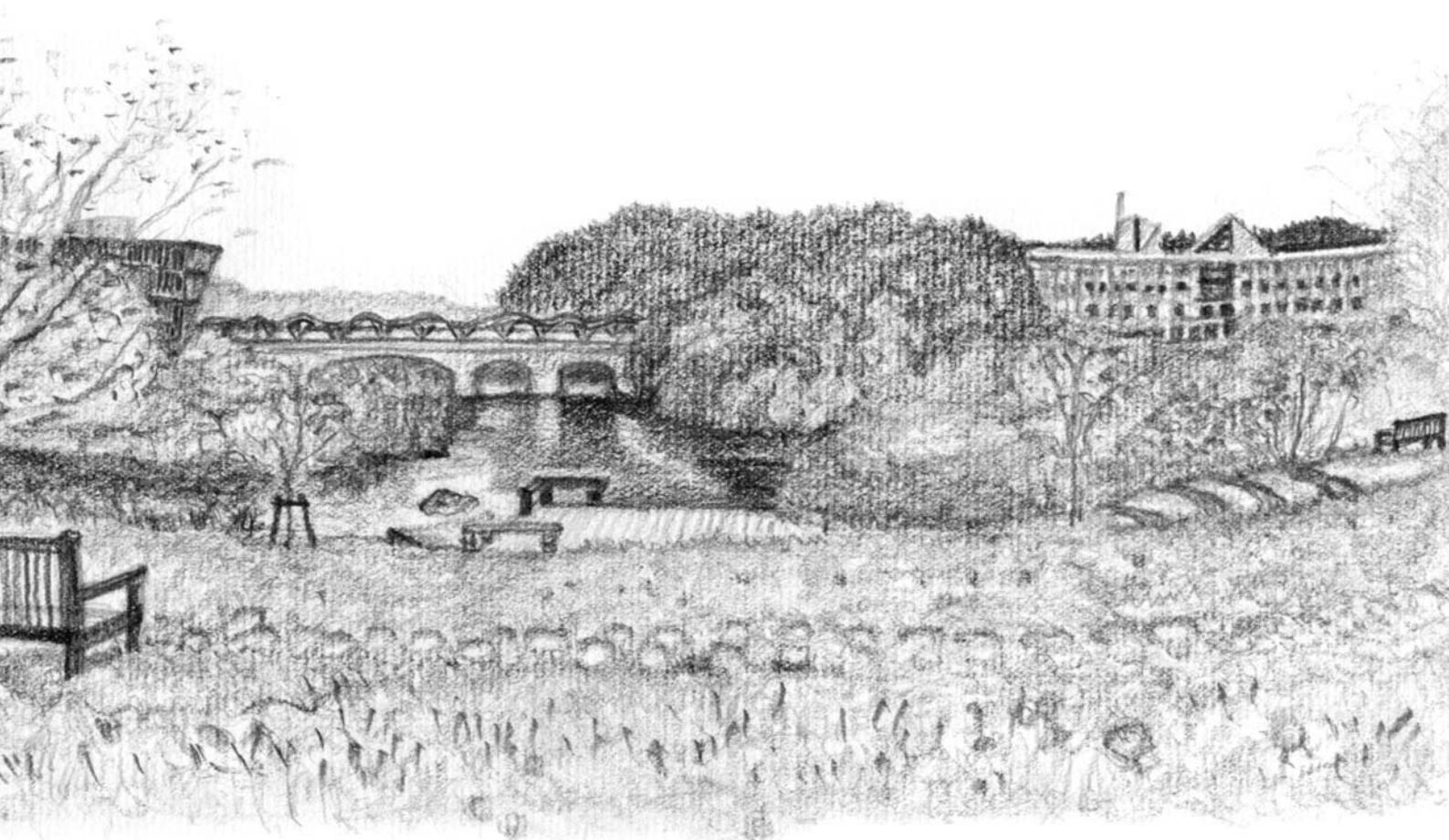


宮城大学地域連携センター  
**地域振興事業部**

Division of Regional Planning and Community Design

活動報告書

*Volume 1*  
2010.6



## CONTENTS

卷頭言	宮城大学地域連携センター長 西川 正純	1
平成21年度事業の総括と今後の展望	調査研究部長 古川 隆	2
自主調査研究報告 地域コミュニティ組織の形成状況及び 資金的支援に関する調査	調査研究員 佐藤 広也	5
広域的中間組織(新たな公共等)の 構築に関する研究	調査研究部長 古川 隆	10
市町村合併の効果と課題に関する調査 ～大崎市を事例として～	調査研究員 大場 一浩	15
生活圏の拡大化と都市・地域構造の再構成 ～大崎市を対象とした圏域構造に関するスタディ～	調査研究員 中嶋 紀世生	22
創刊号発刊によせて	地域振興事業部 アドバイザー 山田 晴義	27
平成21年度活動報告 平成22年度活動計画		29
平成21年度受託調査研究		30
地域振興事業部運営会議委員、地域振興事業部職員		31

# 卷頭言

宮城大学地域連携センター長

西川 正純

平成21年4月に「財団法人宮城県地域振興センター」の一部機能を受け継いだ地域振興事業部（以下、「事業部」という。）を宮城大学地域連携センター内に設けて1年が経過した。その機能と役割は、「地域調査研究・計画策定を通して、地域づくりの技術的支援を行う。」「地域づくりにかかる新たな課題についての自主的研究を行い、その成果を地域に還元する。」「地域づくりに関わる自治体等職員の人材養成を行う。」の3点であり、シンクタンク機能と自治体職員の研修機能を併せ持つ体制とした。1期目の平成21年度は自治体等から地域計画などの調査研究業務を計6件受託し、さらに、白石市、大崎市、栗原市から派遣職員を各1名受け入れた実務研修を実施するなど順調な滑り出しとなった。これも偏に当該3自治体をはじめとする関係諸機関の皆様のご支援、ご協力と山田晴義アドバイザー（宮城大学名誉教授）の指導の賜物である。この度の活動報告書の発刊にあたり厚く御礼申し上げたい。

2期目以降、事業部がさらに安定経営を実現するためのハードルは幾重にもなっているが、それを打開する施策として、従来からの自治体等を対象とした受託研究にだけ頼ることなく、产学連携、或いは、产学公民連携を視野に入れた幅広い営業活動の強化が必要になると考える。そのためには、経済団体、企業、市民団体、NPO、ひいては地域コミュニティをも巻き込んだ「知のネットワーク」創りを推進する必要があるだろう。それに加え、本学教員が持ち合わせている豊富な教育・研究資源をもっと有効活用できる体制を整備する、すなわち有機的な学内連携体制を強化することによって、地域が抱える問題点とのマッチングが容易になり、それが新たな事業開発、事業展開に結び付く可能性が高いと考える。

最後に、本活動報告書を手に取られた皆様には、引き続き事業部のご支援をお願いするとともに、常時忌憚のないご意見をお寄せ頂くことによって、事業部の更なる成長を促して頂きたい。

## 平成21年度事業の総括と今後の展望

調査研究部長 古川 隆

### 1 はじめに

地域振興事業部（以下、「事業部」という。）は、平成21年4月の宮城大学の公立大学法人化を契機に、県内市町村の地域振興施策等のシンクタンク機能を担ってきた「財団法人宮城県地域振興センター」の一部機能を継承すべく設置され、現在、2期目を迎えている。事業部の1期目は、オフィス環境や事務管理システムの整備に始まり、コンセプトブックの作成、調査研究事業や職員研修事業の実施などで運営の試行錯誤を繰り返し、駆け抜けてきた1年間であった。こうした手探り状況にも関わらず、自主調査や受託調査、職員研修等に初年度から取り組むことができたのは、事業部の立ち上げ前から自治体への営業活動や職員派遣依頼に奔走された山田晴義アドバイザー（宮城大学名誉教授）の指導や本学教員、事務部スタッフの皆様のご協力によるところが大きく、改めて感謝申し上げたい。

私たち事業部のビジョンは、「実現力による地域支援」としている。これには産学公民の知のネットワークを形成し、多岐にわたる社会的な問題、ニーズへの対応力を強めて、地域振興に貢献していくことにより、大学シンクタンクの使命を果たしていきたい、という想いをこめている。

しかしながら、現時点ではこの目標をしっかりと射程にとらえることはまだ十分にはできていない。地域への貢献性と自立的・安定的な経営基盤づくりをどうバランスさせていくか、大学のリソースをどう活かしきるか、成果をどう社会に還元していくかなど、平成22年度、2期目の事業部運営に積み残された課題は少なくない。

こうした認識をふまえた上で、平成21年度事業の総括と課題、今後の展望についてまとめる。

### 2 平成21年度事業の総括

ここでは、本事業部の根幹をなしている自主調査、受託調査、及び職員研修について総括し、それぞれの課題を再確認しておきたい。

なお、個別調査研究の成果と課題は他項の考察に委ねる。また、共通する組織運営等の課題については、今後の展望のなかで触れたい。

#### （1）自主調査研究事業について

平成21年度の自主調査研究事業は、「暮らしと経済の価値転換期における持続的社会のイノベーション」を統一テーマとして、「地域コミュニティ組織の形成状況及び資金的支援に関する調査」、「広域的中間組織（新たな公共等）の構築に関する研究」、「市町村合併の効果と課題に関する調査」、「生活圏の拡大化と都市・地域構造の再構成」の4つの調査研究に取り組んだ。いずれも社会的な関心の高い課題に着目したものであり、研究員の自発性・主体性に基づいて進められたことは、研究員のスキルアップという研修効果につながっている。また、調査手法への相談や事例収集などにおいて、本学教員の協力が得られたことは、次の研究開発の布石になるものと期待している。

しかしながら、個々の調査研究のプロセスを振り返れば、反省すべき点もある。一つは、研究代表者のやる気と力量に依存したこと。二つ目は、事業部内での創造的な議論が不足したことなどである。

今後の自主調査においては、組織（研究チーム）として成果を積み上げる体制や仕組みを再考する必要があり、今後、見直していきたい。また、本学教員・学生との連携はいうまでもなく、学外の専門家・研究機関・行政等の知のネットワークを活かした共同研究は、設立当初からの課題であり、これを具体的な行動につなげる必要がある。

#### （2）受託調査研究事業について

受託調査研究事業は、事業部運営の持続性を確保するための重要な経営資源である。平成21年度は、自治体から3件、民間（協議会等）から3件、計6件の調査研究業務を受託し、当初の目標を達成した。いずれも大学という環境を活かした調査が期待されての受託調査であり、共同研究の性格も帶びている。実施においては、本学教員の協力やアドバイザーの指導を提案等に反映することにより、差別化や顧客満足の獲得につながるよう心掛けてきた。また、事業部の特徴ともいえるかもしれないが、一定の目的の基に設置された委員会や協議会などからの受託は、新しい公共との信頼構築という意味でも大切な顧客であり、今後のフォローアップが必要である。

しかしながら、数年後の安定的な経営基盤を構築するという大きな命題に対しては、さらなる営業努力が求められる。少子高齢化の流れのなかで民生部門への財政支出が拡大し、自治体の財政状況は、益々厳しくなることが予想され、自治体（行政）のみを対象にした受託調査研究は先細り感がある。

よって、これからは多様な産学公民連携の機会を捉えて、ビジネスの回路を拡大するとともに、共同で競争的資金の確保にチャレンジするなど、地域と大学のWin-Winの関係づくりに積極的に取り組むことが重要と考えている。

### （3）職員研修事業について

職員研修事業は、地域や行政等が抱える課題をテーマとして自主調査や受託調査等を通じた実務研修に取り組むことにより、新たな行政課題に対応可能な実践的なスキルの習得と企画・計画立案能力の向上を目指している。

平成21年度には、学内研修として、オリジナルキャラクターの版権管理や新たなビジネス開発において課題となっている知的財産法に関する勉強会、食のマーケティングに関する勉強会等を実施した。また、学外研修として、岩手県滝沢村を会場に3自治体による合同研修会を開催した。滝沢村は、地域デザイン策定から10年、住民が協力し、創意工夫することでアイディアを形にし、その成功体験が住民のやる気や協働の理解につながっている。研修には、行政経営と地域経営に関する村の基本姿勢や地域まちづくり委員会の事例紹介、地区役員からの説明などのプログラムが組まれ、村の住民自治の体制や仕組みについて多くの知見が得られた。

このように学内外での職員研修を実施してきたが、計画的な研修プログラムやテキスト等を活用した基礎的なスキルや実践ノウハウ取得のための仕組みは必ずしも十分ではない。また、OJT（オンザジョブトレーニング）の実施においては、本学教員との有機的な連携体制の強化や研修計画の進行管理等の必要性を感じており、今後、段階的な整備・改善を図っていきたい。

## 3 今後の展望

今後の事業部の安定的な運営のためには、外部資金獲得の強化や自治体等からの継続的な職員派遣の確保が重要となっていくことから、平成22年度は、研究員を1名増員し体制の強化を図った上で、以下の具体策を実施していきたい。

### （1）「知のネットワーク」の形成

事業部では、他大学、研究機関、経済団体、企業、行政、市民、NPO、地域コミュニティ等の多様な主体で構成され、ネットワーク自体に価値をもつ「知のネットワーク」を問題・課題解決の仕組みと位置づけている。知のネットワークを活用し、地域振興に関する調査研究を地道に積み重ねることにより、他の地域でも応用可能な新たな知見やノウハウを獲得し、事業部のブランド力、地域社会への情報発信力を強化することが最終的なねらいである。

これまでの事業活動を通じて、外部の人や組織との関係がある程度できつつあるものの、ネットワーク自体で新しい価値を生み出すなどのポテンシャルを十分に活かしきれていない面がある。今後は、「知のネットワーク」の形成・こそ野の拡大を最優先の施策として位置づけ、実現を図りたい。

### 「知のネットワーク」の展開方針

#### ■情報交流でつながる関係（=応援メンバー）の構築

事業部の活動に理解と共感が得られ、日頃から出入り自由で緩やかな関係でつながる、応援メンバーとして位置づける。メンバーには、事業部の「定期活動報告」や後述の「地振ラボ」の案内等の、情報提供を行い、お互いの経営資源を活用できる環境を整備する。

#### ■特別研究員（=事業部登録メンバー）の登録

特別研究員は、調査研究やプロジェクトの共同実施に取り組む、専門家集団としての事業部登録メンバーとして位置づける。専門性の補完による共同研究はもちろん、受託調査研究や競争的資金獲得、さらには政策提案のための連携など、信頼感（頼りがい）のある関係を構築する。

#### ■学内教員・学生とのつながりの深化

学内の教員・学生との連携は、大学シンクタンクとしての事業部の大きな強みである。事業部の事業に教員の協力を得るだけではなく、例えば事業部のプロジェクトを教材（演習課題）として提供することで、デスクワークでは実感し難い、現場の課題解決や利害調整の場への参加機会を学生にも提供することができる。このような機会は、学生の達成感につながるとともに、本学の目指す「高度な実学による地域貢献」という理念の実体化にもつながっていく。

### （2）重点テーマに基づく戦略的な調査研究

#### ①3つの重点テーマ

統一テーマ「暮らしと経済の価値転換期における持続的社会のイノベーション」を分かりやすく展開していくために、「持続性の高い地域づくり」を目指した3つの重点テーマを設定し、そのなかに自主調査研究を体系的に位置づける。

### 「重点テーマ」の展開方針

#### ■基盤としての人づくり、仕組みづくり

持続可能な地域運営のための人材育成や仕組みづくりとして、集落支援や再編、コミュニティの維持と再構築、中間支援機能の整備等の社会的な課題に着目し、その解決のための事例調査や研究開発、有効なモデルの提案等を推進する。

#### ■地域資源の再認識による価値の創造

未・低利用の資源の再認識と活用、高付加価値化による地域ブランド振興のために、恵まれた水産資源や森林資源の経済的価値への転換を促し、地域の産業活性化への取り組みを支援する。

#### ■交流連携による価値の増幅・循環

人と仕組みという基盤、生み出した価値を地域間あるいは異業種間の交流連携を推進することにより、さらなる価値の増幅や地域還元につなげ、より持続性の高い地域づくりに寄与する。

#### ②共同研究による政策課題への対応

自主調査研究のなかで事業部が主体的に課題解決に取り組むことも重要であるが、現場では山積している課題の何から手をつけてよいか分からないという状況も見られる。この場合は、自治体と大学が保有する情報や技術などの資源をマッチングし、地域課題を解きほぐし、解決方策を一緒に考える共同研究というアプローチが有効と考える。こうした共同研究による課題解決を積極的に展開していく中で、将来的な事業開発や職員派遣の可能性を見出していく。

また、本学地域連携センターは、地域指定研究や地方自治体との連携協定等による地域貢献に力を入れており、これらの研究に参画しながら、課題解決プログラムを立案し、実現していきたい。

### ③課題解決型“地振ラボ”的開催

知的交流の場としての研究会・サロンを企画していく際に課題になるのが、創造的な議論の場として、継続的な運営が可能かどうかという点である。これまでの研究会等の反省なども踏まえれば、単発的なものではなく、明確な課題設定やシリーズ化のための企画の練り上げが必要である。

のことから、平成22年度は、先に紹介した3つの重点テーマと絡めた形で、研究過程で派生する論点整理やその解決策を検討する方法論の一つとして、公開研究会「地域振興事業部オープン・ラボ（略称：地振ラボ）」を開催し、活きた情報の共有と質の高い研究開発に取り組みたい。また、職員研修プログラムの一環として、より実践的で実験的な“地振ラボ”との連携を実現し、地域振興プロデューサーとしての能力や資質向上のためのOJTを展開していきたいと考えている。

### （3）成果の還元（フォローアップ）

近年、中山間地域の活性化や自治協働を支援するために、現地に密着し、地元住民との話し合いや検討プロセスを重視する支援員や協力隊といわれるような仕組みが各地で試行されている。また、本学のゼミのなかには、市町村と連携し、現地に研究室を構えながら、学生の機動力やよそ者目線を活かし、まちづくりを支援する動きもみられる。

事業部においても、「知のネットワーク」を活かした自主・受託調査研究のフォローアップを実践しながら、地域振興の社会的な実験の場を地域の関係者との協働で創造し、その場を活用した課題解決の可能性を模索していきたい。

さらに現在、事業部の役割や機能を多くの人に伝えるための広報媒体は、ホームページ、コンセプトブック、そして、本報告書などに限られている。企業のような専属の営業スタッフを抱えない事業部が社会に認知されるには、多様な媒体を利用して、分かりやすく情報発信していくことが不可欠であり、その整備を進めたい。

まずは、平成22年度の地域連携センターで予定しているホームページの刷新に際して、マーケティングの観点から、調査研究の成果・価値の発信を含め、顧客の立場に立ったアクセシビリティの高いコンテンツ構成と内容の見直しを図り、ネットワーク基盤を強化していきたい。

# 地域コミュニティ組織の形成状況及び資金的支援に関する調査

調査研究員 佐藤 広也

## 1 はじめに

地方分権や市町村合併の進展、少子高齢化や人口減少など地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する中、住民自治による地域づくりの期待が高まり、地域住民が自らの地域社会のあり方を考え、地域の課題を解決していくための組織づくり、いわゆる地域コミュニティの再生が求められている。

こうした動きの中、地域コミュニティの再生を政策の中心課題として取り上げる地方自治体が多くなっているが、協働のまちづくりに向けてどのようなプロセスを描き、具体的な施策を展開していくかが課題となっている。

具体的な施策として資金的支援と人的支援があげられるが、地域コミュニティへの資金的支援については、これまであらかじめ行政によって使用目的を限定する補助金等がほとんどであったが、使用目的を地域の裁量に委ね、地域の実情に合わせて主体的に活動を行えるよう、補助金を一括して交付する一括交付金制度を導入する自治体が増えている。

また、地域コミュニティへの人的支援として、地域づくりを専門に担当する部署の設置や、コミュニティ担当職員制度がある。行政区や自治会組織等へ職員を配置し、行政とのパイプ役となり、総合的に地域づくりを支援するものである。配置する職員数や年齢層、役職、所属部署などは各自治体の創意工夫により行われているが、地域コミュニティに対する政策を進めていく上では、全庁横断的・総合的なコミュニティ支援策が必要とされている。

宮城県内においても、人口減少、過疎化の進行に伴う地域コミュニティの再生・再編・活性化に係る取り組みが課題となっている自治体が多いことから、各自治体における地域コミュニティ組織の形成状況（行政区、自治会、町内会、まちづくり協議会等）及びそれらに対する行政からの資金的支援等の施策を階層別に明らかにし、持続可能な地域コミュニティ支援を検討するための基礎資料とすることを目的とし本調査を実施した。

## 2 調査方法

宮城県内の全市町村（35市町村）を対象に、各市町村における自治会・行政区等の最小単位の組織から、包括的なまちづくり協議会等に至るコミュニティ組織の階層構造についてアンケート調査を実施し、26の市町村から回答を得た。その結果、最小単位となる組織の定義が各自治体によって違いはあるものの、概ね2～3階層で組織化されている市町村が多く見られた。

次に、階層構造別に類型化した自治体の中から、人口規模、世帯数、合併の有無等を踏まえ、特徴的な資金的支援制度を導入している3自治体（栗原市・東松島市・七ヶ宿町）をモデルとして抽出し、ヒアリング調査を実施した。調査の概要については以下のとおりである。



図) モデル自治体の位置図

## 3 栗原市の事例「コミュニティ組織一括交付金」

### (1) 市の概要

栗原市は平成17年4月1日に、9町1村（築館町・若柳町・栗駒町・高清水町・一迫町・瀬峰町・鶯沢町・金成町・志波姫町・花山村）が合併し誕生した。

栗原市は宮城県の北西部に位置し、約800km<sup>2</sup>と宮城県内で最も広い面積を誇り、自然と四季のうつろいが大変美しい高原都市である。

### (2) 制度導入の背景

過疎化の進展や若年層の減少により地域の担い手不足は深刻な状態となっており、地域コミュニティ活動の維持や緊急時における住民相互扶助の確立が難しい地域もあらわれ始めていた。限りある地域資源と人材での持続可能な地域づくりが求められている中、栗原市では、地域コミュニティの再生と育成に重点を置き、地域の身近な課題に対して、市民が自ら決定、行動し、より生活に密着した地域コミュニティの活性化を図るために、「栗原市コミュニティ組織一括交付金制度」を平成19年4月から導入している。

### (3) 制度の概要

一括交付金制度は、合併により生じた旧町村間でのさまざまなコミュニティ支援制度の不均衡を見直し、平準化を図るとともに、地域コミュニティの振興のために市民協働を推進する一翼を担うものであり、コミュニティ組織の育成と一括交付金による支援が二つの柱となっている。

これらを推進するために、まず、自治会とコミュニティ推進協議会の設立を促し、自治会は一行政区一自治会の設立を基本とし、自己決定できる自治型コミュニティの基盤づくりのための重要な組織として、全市255行政区において組織化を推進し、248自治会（平成22年4月1日現在）が設立されている。また、コミュニティ推進協議会はおおむね小学校区を範囲とする自治会の連絡協議会としての性質を持つ組織として市内16協議会（平成22年4月1日現在）が組織されている。

一括交付金については、交付対象となる自治会やコミュニティ推進協議会の創意工夫によって、自立的コミュニティ活動ができるように、その育成支援策として創設したものであり、「基本項目」、「選択項目」、「独自項目」の3項目に分類されている。内容に関しては、地域の要望等を踏まえ、現在は下記の内容にて実施されている。

■基本項目：自治会、コミュニティ推進協議会の運営、事業実施に対する経費に対し助成

■独自項目：コミュニティ推進協議会で企画した事業実施に対する経費に対し助成

■選択項目：予め、事業内容、交付単価等を設定し、地域の実情に応じて選択し実施する。

### (4) 効果と課題

この交付金制度の導入により、生活に身近な課題に取り組む組織（自治会）が全市的に組織され、地域の連帯感、自治意識の醸成が図られ、行政と地域の役割分担が明確化された。地域の活性化は自治組織の充実にあるとともに、ひいては栗原市の活性化につながるものであることから、今後も地域の自主活動を尊重しながら、更なる制度の充実を図っていきたい。

## 4 東松島市の事例「地域まちづくり交付金」

### (1) 市の概要

東松島市は、平成17年4月1日に、2町（矢本町・鳴瀬町）が合併し誕生した。

東松島市は宮城県東部に位置し、市の中心から西北部に丘陵地が連なり、南には特別名勝「松島」の一角を占めるなど、変化に富んだ美しい自然景観を有する市である。

### (2) 制度導入の背景

合併を契機に、まちづくりの進め方や考え方、歴史の違いなど、住民の生活に変化が生じたほか、少子高齢化や景気低迷による財政難、ライフスタイルの変化など社会的な変化も加わり、これからまちづくりにおける転換期を迎えていた。また、市域も広がり、多様化する住民ニーズや地域課題に柔軟に対応するため、「市民と行政、市民間の協働のまちづくり」を理念とし、行政依存からの脱却、地域特性や住民の発想、創造力を活かした自発的な活動と自立による住民主体の地域づくりを推進するために、地域自治組織の育成、活動するための財源確保の仕組みづくり、活動拠点の確保などの環境整備が必要であった。

### (3)制度の概要

市民が主体になったまちづくりを推進するための仕組みづくりを進めるにあたり、市民活動における市民の権利と役割を、共通認識として位置づけるために、平成20年度に「まちづくり基本条例」を制定している。

#### 【東松島市の協働のまちづくり推進の3つの原則】

- (1) 市民公益活動及び地域のコミュニティ活動の自立を目指し、その活動の主体性を尊重すること。
- (2) 市民の自主的な市政への参画が保障されること。
- (3) 市民、市議会及び市が情報を共有すること。

\*東松島市まちづくり基本条例より

また、地域自治組織の育成として、地域活動を組織的に行う事で、事務的な労力の効率化を図り、活動による効果を高めるために、生活区域を単位とした組織づくりを進めてきた。平成18年度から各地区単位で「まちづくり委員会」を設置し、地域組織のあり方について検討を重ね、平成20年度に8地区に地域自治組織が設立されている。また、地区ごとに活動目標や地域課題、課題の対応策、役割分担、事業計画などを話し合い、「まちづくり計画」として取りまとめている。

次に、地域活動拠点の整備として、地域づくりや生涯学習活動の拠点である公民館を発展させ、地域まちづくりの拠点機能を併せ持つ地域の総合拠点とするため、市内7地区にある公民館に市民センターの併設を行い、新たに1市民センターを加え、公民館業務や地域まちづくり推進、地域自治組織の事務局を担うこととし、平成21年4月から指定管理者制度により、地域自治組織が主体となり管理運営を行っている。

そして、それぞれの地域の自主性を尊重し、自立した活動を促進するという観点から、地域自治組織の裁量で有効に使える財源の確保が必要と考え、平成21年度から「地域まちづくり交付金制度」の施行に至り、各地域のまちづくり計画に基づき各地域自治組織に交付している。

地域まちづくり交付金制度は「基本項目」、「提案項目」、「選択項目」の3つに区分し、各地域自治組織に執行の裁量を委ねている。ただし、「提案項目」に限り、一般団体からの申請も可としている。交付金の事務手続きについては、行政からの支援を受けながら各地域自治組織の事務局（各地区市民センター）が代表して行っている。

■基本項目：地域自治組織運営費及びまちづくり計画に盛り込まれた事業経費を対象とする。ただし、高齢者対策事業（敬老事業）及び地区センター（自治公民館）管理事業は必ず実施する。

■提案項目：地域まちづくり計画に盛り込まれた事業で、各地域の特色を活かした独自性のある事業に交付する。交付にあたっては、審査及び査定があり、目的外利用はできない。また、余剰金が発生した場合は返還となる。

■選択項目：市が直営又は民間委託していた事業について、市が仕様書を提示し、地域が希望する案件をまちづくり事業として取り組む。

### (4)効果と課題

東松島市は平成18年度から地域自治組織の設立、交付金制度の構築、市民センターの指定管理などの市民協働の取り組みを進め、平成21年4月から各種取り組みがスタートしたばかりであるが、その間、地域への説明会などにより、行政と地域との話し合いを延べ400回以上重ね、互いに理解、協力し合うことで、協働の意識が高まっていった。今後もこれらの制度を効果的に運用するために、行政と市民のパートナーシップを更に充実させていくとともに、地域が自立し、活動しやすい環境づくりへの支援制度の充実を図っていきたい。

## 5 七ヶ宿町の事例「元気な地域づくり交付金」

### (1)町の概要

七ヶ宿町は蔵王連峰の南麓、宮城県の最南西部に位置し、福島・山形の両県と境界を接し、奥羽山脈の東南斜面の一帯を占め、周囲91kmに及ぶ広大な高原の町である。

豊かな自然環境に恵まれ、多くの観光スポットを有し、自然と触れあえる多彩な施設が整っている。

### (2)制度導入の背景

少子高齢化に伴い、高齢化率が40%を超え、過疎化が進行していく中、地域が抱える課題が多様化し、あらゆる課題を地域ぐるみで横断的に取り組む組織の基盤強化が必要となってきた。

コミュニティ組織は地域内での相互扶助により、住民が生活する基盤となっており、個々が地域に誇りと愛着を持てるまちづくりを目指すために、従来の行政依存型のまちづくりから脱却し、地域の日常生活、地域福祉、初期消防活動、防犯などの働きを維

持・発展させていくためのコミュニティの育成と、より一層、住民自身による自発的な努力によって持続可能なコミュニティの維持に努めていく必要があった。

### (3)制度の概要

過疎や高齢化の課題を踏まえた上で、住民との協働によるまちづくりを推進するにあたり、まず、町内の7つの自治会ごとに「元気な地域づくり委員会」を設置し、住民自らが生活する上での地域内の不安や困りごと、施設の維持管理や伝統行事のあり方など、それぞれの地域が抱える課題や問題点を住民同士で話し合いながら、それらの解決方法、将来のあるべき姿などを取りまとめた地区計画づくりに平成20年度から着手している。

地区計画づくりに際して、保育士、看護師を含めた全ての行政職員を地域担当職員として各地区へ配置し、住民が主体となった地域づくりを行うために、会議の進行、資料作成、アドバイス等の支援を行ないながら、各地区的現状や課題、将来像について話し合いを重ね、住民自らが考えた今後5年間の事業計画を盛り込んでいる。

この地区計画の事業計画に基づき、「元気な地域づくり交付金」として、5年間で総額250万円を交付し、地区計画が策定された地区から順次交付している。使途は各地区的裁量に委ねられ、あまり使途制限を設けることなく、自由に使える交付金として、地域活動の範囲が広がっている。

### (4)効果と課題

地区計画づくりを通して、自らの地域を見つめ直し、日常生活における課題等を話し合う機会が創出され、多くの住民が参画することで、互いの想いを共有するきっかけとなった。また、それぞれの地域の特性を活かした活動を実施していくうえで、他の地域との連携、協力体制の意識が芽生え、地域の住民同士の協働によるまちづくりが推進されている。

今後の課題として、高齢化による担い手不足など、新たな活動に対する地域住民の負担の増加に伴う地域力の疲弊が懸念されることから、行政においても負担軽減を図る方策の検討が必要とされている。

## 6 おわりに

少子高齢化、核家族化の進展に伴って地域の連帶意識が希薄化しているとともに、地域が抱える問題が多様化する今日において、個々の団体での課題解決にも限界が見えはじめ、担い手不足により一部の

住民が複数の役割を担い、疲労感だけが蓄積されるなど、あらゆる課題を横断的に取り組むための組織体制の確立が必要とされている。組織的に地域の課題解決に取り組むためには、多様な住民の参加による話し合う機会が確保されるとともに、何より個々の住民が地域の現状、課題を互いに共通理解することにある。そこで、住民が自ら話し合い、悩み、考え、実際に行動へ移していくことで「自信と誇り」が持てることになり、それが地域活動の継続性へつながり、地域への愛情が育まれ、ますます地域を良くしようと立ち上がる住民が育つものと思われる。

コミュニティが自立するためには、地域課題解決への専門性、そのために必要な人材、情報、財源の確保など多様な視点からの行政のアプローチが必要であり、行政として行うべき支援策を見出すためにも、住民との対話を繰り返し行うことで、お互いに協働の意義を確認しあい、役割分担を明確にしながら、それぞれの地域の特性、実情に応じた取り組みを整理する必要がある。これらの過程においては、多くの労力と時間を費やすと思われるが、まずは行政と住民が互いの考え方、想いを率直に言い合える機会をつくることが地域を元気にする取り組みへの第1歩であり、その地道な活動が住民と行政のパートナーシップへとつながっていくと考える。

本調査はコミュニティ組織に対する行政からの資金的支援に焦点をあて実施してきたが、今後、行政として更に地域への資金的支援策を有効に活用できる地域力（経営力）を高めるための情報提供や人材育成、ネットワーク形成支援等を進め、より一層、住民参加の機会の拡充、参加の仕組みづくりを推進し、段階的に地域の裁量拡大や自立的な運営基盤強化につなげることが、これから行政に求められる取り組みと考える。

最後に、本調査にご協力いただいた各自治体の担当者様に改めて感謝申し上げるとともに、引き続き当地域振興事業部の調査研究等へのご指導、ご協力ををお願い申し上げ、結びとさせていただきたい。

◆「地域コミュニティ組織の形成状況及び資金的支援に関する調査」結果報告の概要◆

市町村	宮城県栗原市	宮城県東松島市	宮城県七ヶ宿町
地域概況 (階層)	<p>■人口:77,092 ■世帯:24,642 *平成22年5月末現在 ■コミュニティの階層構造</p>	<p>■人口:43,295 ■世帯:15,053 *平成22年5月1日現在 ■コミュニティの階層構造</p>	<p>■人口:1,764 ■世帯:721 *平成22年5月1日現在 ■コミュニティの階層構造</p>
事業名	栗原市コミュニティ組織一括交付金	東松島市地域まちづくり交付金	七ヶ宿町元気な地域づくり交付金
導入年次	平成19年度	平成21年度	平成21年度
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治会と概ね小学校区単位で組織されるコミュニティ推進協議会の創意工夫により、自立的コミュニティ活動ができるよう支援する交付金制度。基本項目、独自項目、選択項目の3項目で構成され、各項目ごとに事業メニュー、交付単価等を設定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象とする事業の性質により、基本項目、提案項目、選択項目3つの区分に分類し、基本的には地域自治組織（市内8地区）に執行の裁量を委ねている。なお、提案項目については一般団体が申請できる一般提案枠を設けている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各地域の実情に応じて、あまり使途を制限せず、地域の裁量で自由に使える交付金としている。</li> </ul>
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>各コミュニティ組織が、地域の実情に応じた、より自由な裁量で主体的な事業実施が可能な制度内容となっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>交付金は原則として地域自治組織が取りまとめた「地域まちづくり計画」に基づき、各地域自治組織に一括して交付する。また、公民館を廃止して市民センターへ移行し、各地域自治組織が指定管理により運営管理しているほか、交付金の事務手続きも行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各自治会（7地区）に「元気な地域づくり委員会」を設置し、各地区ごとに地域計画を作成。5年間の事業計画を立て、総額250万円の交付金を地域計画に基づいて交付する。地域計画を作成した地域から順次交付金を交付している。</li> </ul>
支援体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>制度内容、書類作成等に関して、制度関係課内にて協議し、地域等の要望を踏まえながら、よりコミュニティ組織が使いやすく、充実した制度を目指している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各地域自治組織及び市民センターの相談役として、地域担当職員制度を導入し、会議への出席やアドバイス等の支援を行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域担当職員制度により、全職員を各地区へ配置し、計画策定、資料作成、アドバイス等の支援を行っている。</li> </ul>
効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活に身近な課題に取り組む組織（自治会）が全市的に組織され、地域の連帯感、自治意識の醸成が図られた。また、行政と地域の役割分担を明確にしながら、交付金の有効活用が図られている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくり計画に基づき交付金を交付するため、自分達のアイディアで地域が望む活動を実現できるほか、低コスト意識、実動による経費節減が図られ、地域のやる気の促進に繋がっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画策定に関し、日常の生活における課題等を話し合う機会が創出され、多くの住民が関わることで互いの想いを共有するきっかけとなり、課題解決に向け、交付金の有効活用が図られている。</li> </ul>
課題と今後の方向性	<ul style="list-style-type: none"> <li>各コミュニティ組織が、地域に裁量のある交付金制度を活用して、地域を自らの手で支えていきたいという意識をより一層高められるよう、助言等を行っていきたい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域からの交付金申請や事業実施にあたり、各担当課が地域への支援や協力など、これまでにはなかった事務が増えた。また、交付金の事務手続きについても、現在は行政が支援しているが、今後は自立した事務執行ができるよう取り組んでいきたい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>扱い手不足等により、各地区の事業等に関する疲弊が懸念されることから、住民負担の軽減を図るような方策の検討が必要である。また、総務省の「地域おこし協力隊」制度の活用、NPOや大学等とのタイアップを検討していく。</li> </ul>

# 広域的中間組織(新たな公共等)の構築に関する研究

## ～東北圏地域づくりコンソーシアム

### 推進協議会の取組を事例として～

調査研究部長 古川 隆

#### はじめに

本格的な人口減少時代の到来は、基礎的条件が不利な地域においてはコミュニティ機能維持の限界や集落の消滅、都市においては市街地のスプロール化や新興住宅地のオールドタウン化等、深刻な社会問題を引き起こすことが懸念される。平成18年度に、国土交通省・総務省が共同で実施した過疎地域等の市町村を対象としたアンケート調査によると、集落機能の低下又は機能維持が困難である集落が約9,000、高齢者割合が50%以上の集落が約8,000、今後10年以内に消滅又はいずれ消滅の可能性のある集落が2,600あるとなっており、今日、この数字はさらに深刻化しているものと予想される。

こうした地域コミュニティを取り巻く衰退の連鎖ともいえる状況に対して、本研究は、パートナーシップの成熟と恒常的で安定的な支援体制づくりに寄与するために、その基盤となる広域的中間組織(新たな公共等)の構築に関する社会的な意義や必要性、その組織化の過程において果たすべき役割、方向性を明らかにする。

本稿では、まず「1. 社会変化への適応課題」で地域コミュニティの近代化・再編の重要性や中間組織の必要性と形成課題について述べる。「2.『東北こそ』の取組事例」では、「東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会（以下、「東北こそ」）」<sup>1)</sup>が提案している広域的中間組織の仮説設定の概要を紹介する。また、2001年度に『東北こそ』が取組んだ「オープン研究会」や「広域コミュニティ実態調査」における現状分析や論議から、コミュニティの自立、再構築の糸口を探る。「3.『新たな公』推進PTの取組」では、東北地方整備局が主査機関となっている「『新たな公』コンソーシアム・シンクタンクの創設取組推進PT会議（以下、「推進PT」）」<sup>2)</sup>の現状分析や論議から、中山間地域の地域づくりを支援するための課題を再確認する。最後に「4. 広域的な中間組織の構築に向けて」では、広域的中間組織(新たな公共等)の構築に関する課題と方向性をとりまとめる。また、山形県の「地域活動支援ネットワーク（仮称）に係る意見交換会」<sup>3)</sup>等から『東北こそ』への応用可能性についても触れたい。

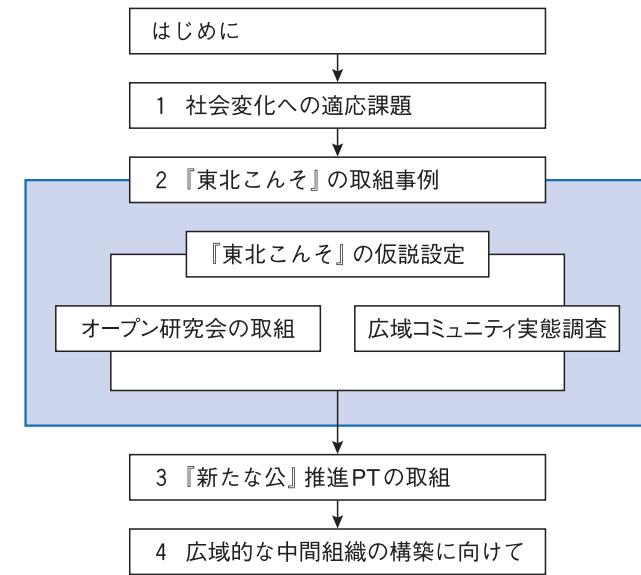


図-1 調査研究の流れ

#### 1. 社会変化への適応課題

##### (1) コミュニティの近代化・再編

人口減少・過疎化が進行する中、東北における地域コミュニティは、自治会・町内会等の役員の固定化や負担増加に代表される担い手問題、地域行事のマンネリ化の問題、集落の祭りや伝統芸能の維持の問題、寺や神社、堰、水路、農道等施設の共同管理の問題、農協・郵便局、行政の出先機関の撤退による公的サービスの問題等、多岐にわたる問題・課題を抱えているが、地域コミュニティをめぐる課題解決の有効な手立てや手法、実現プロセスがなかなか見えてこない。

こうした衰退の連鎖を断ち切るには、町内会・自治体等の地縁コミュニティの近代化・再編はもとより、それらと協働できる多様な主体の地域づくりの基盤強化、行政のコミュニティ政策の戦略化等、目に見える形で従来の仕組を時代に適合するように転換していくことが重要である。とりわけ、地域と行政の協働の重荷の軽減や専門性・経営性を備えた事業活動、経営資源の相互補完とネットワークの各視点で社会変化に対処すべきコミュニティの再編を促していくことが入口となろう。

## ①地域と行政の協働の重荷の軽減

参加型行政や協働の地域づくり、まちづくりが自治体政策に位置づけられ、人材育成や地域計画、地域交付金等の施策がコミュニティに持ち込まれるような動きが広がっている。これ自体は地域の内発力醸成の意味からも歓迎されるべきことであるが、問題は協働という大義名分のものとでさまざまな仕事・役職が町内会・自治会をはじめとする固定的な役員に集中し、負担が強まることに対して地域の受け止める基盤が弱い点である。

## ②専門性・経営性を備えた事業活動

地域コミュニティにおいて、複雑化する地域課題に対処し、安心で安定的かつ持続性の高い地域づくりを実現するためには、地域福祉や産業振興、交流観光等の専門性が必要となる。また、限られた財源のなかで地域の親睦や交流、施設の共同管理、暮らしの支えあい等の事業を継承しながら、さらに難しい課題に対応し、組織的な活動を展開していくためには経営性、マネジメント力を発揮できる体制づくりが求められる。

## ③経営資源の相互補完とネットワーク

地域コミュニティに求められる専門性・経営性を地域がフルセットで確保することは現実的には難しい。しかも、地域課題解決には専門分野を横断したアプローチが期待されるが、こうした経験ノウハウを有する人材は限られている。従って、地域づくりに必要な知、技術、ノウハウ等の経営資源を広域で補い合い、知恵を結集して地域づくりに取組む、支援ネットワークの形成が求められている。

## (2) 中間組織の必要性と形成課題

今日、市民活動やNPO等の活動を支援する中間組織が社会的に認知されつつある。市民社会の成熟を背景に国は、地域コミュニティの担い手不足の問題に関連して、行政だけでなく住民・企業・団体・NPO等の多様な民間主体を地域づくりの担い手ととらえ、これら多様な民間主体と行政の協働によって、従来の公の領域に加え、公と私との中間的な領域にその活動を広げて、きめ細かなサービスを社会に提供する。という考え方のもとに、多様な主体を基軸とした地域経営や地域課題解決のための「新たなる公」<sup>4)</sup>という概念(図-2)を提起している。

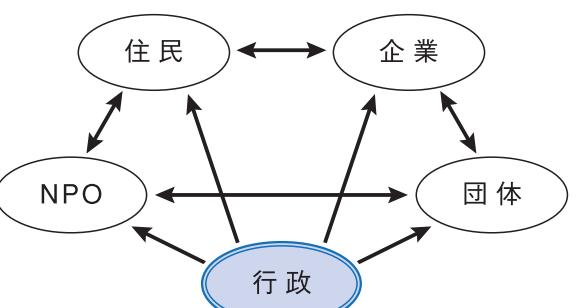


図-2 「新たなる公」のイメージ

一方、地方自治体においても、地域内分権を進めて住民自治の基盤を強化する意味から、その担い手として市民活動を支援する中間組織のほかに、地域コミュニティ支援型の中間組織のネットワークづくりを模索する動きがあり、そのマネジメントのあり方が課題となっている。

### ①中間組織の定義

ここでは、「中間組織とは市町村・県・国等の範域にとらわれず、地域住民が主体的に取り組む地域づくり、まちづくりを既存団体や大学・研究機関、企業、経済団体、金融機関、行政等の多様な主体によって仲立ちし、保有する経営資源（知、技術、ノウハウ等）を活用して取組を支援する組織」とする。

### ②広域的中間組織の必要性と役割

『東北こんそ』会長の山田晴義は、「多様な分野の専門的な理念と技術が支援のコンテンツとして統合され、実行のための支援システムとして」用意されることが必要、とする一方「規模の大きな都市を除くと市町村単位でこの体制を容易することは難しい」とし、広域的な支援システムの必要性を指摘している<sup>5)</sup>。

こうした課題背景から、広域的中間組織に求められる役割は、地域住民の主体的な地域づくりに立会い、問題や活動の行き詰まりを開拓するための情報提供等コミュニティを手助けすること。二つ目は、活動を持続、発展させるための地域計画策定等において、人材育成のための研修や住民参加の運営、実行性ある計画立案等を支援すること。三つ目は、先駆的な地域づくりの取り組み事例や課題解決策等の成果について、広く社会に公表し、中間支援組織への社会的な関心を喚起すること。と考える。

### ③広域的中間組織の形成課題

近年、集会所、公民館及びコミュニティセンター等の公共施設の運営において、指定管理者制度を活用した運営委託を前提に、新たな中間組織を立ち上げる事例が多くみられるようになった。また、中間組織は、

特定非営利活動法人（NPO法人）の認証を受けて、法人経営する事例が多いが、活動の場所や資金の手当での限界から、本来の専門性や地域づくりのノウハウを十分に發揮した支援活動ができないという問題も指摘されている。中間組織の形成では、その必要性や有効性について社会的な関心を高めるとともに、既存組織の問題・課題を丁寧に検証し、モデルを構築していくことが重要である。また、中間組織が継続的に活動を行えるような制度的な枠組みづくりの提案に、産学官民の多様な主体が連携して取り組むことも基盤強化につながる。

英国では1990年代以降、多者協議型のパートナーシップが急速に制度化されるなか、業務の重複やスタッフの仕事量の増加といった問題が顕在化し、これに対処するための地域戦略パートナーシップ<sup>6)</sup>（Local Strategic Partnership: LSP）を立ち上げ、テーマ別の取組みを合理化し、地域の諸政策を戦略的に進める方向性を打ち出した。

我が国においても協働への負担感は強く、行政と市民活動の2者間の協働の仕組みを合理化するLSPの仕組みを参考にすべきであろう。

## 2 東北こんそ取組事例

### (1) 東北こんそ仮説設定

『東北こんそ』が2008年度「地方の元気再生事業（内閣府）」の取組結果を踏まえて考察した広域的中間組織の仮説<sup>7)</sup>は、以下のとおりである。

#### ①コンセプト

『東北こんそ』は大学・研究機関・企業・経済団体・金融機関・NPO・行政等、地域づくりに関わる多様な主体の知恵や能力、ノウハウが協働するシステムを機能させながら、地域の担い手による課題解決を通じたコミュニティの再生・自立を支援するとともに、それが継続的に行えるよう支援ネットワークを構築し、地域づくりの変革と推進に寄与する。

#### ②支援体制モデル

地域づくりコンソーシアムは、多様な主体の会費や寄付・協賛金等の協力で、新たな「地域づくりファンド」を創設することにより、コンソーシアムの持続的で安定的な地域づくりの支援活動を推進できるよう、段階的に組織基盤の強化を図る支援体制とする。このコンソーシアムは、東北圏域という広域性や参加組織の多様性、大学と地域の密着性及び民間主体による経営性等の複合的な要素を含む仕組みという面で、

全国に先駆けた新しい地域づくりの支援システムといえるものであり、今後、積極的に東北圏モデルとして確立していくことが期待される。

### ③支援コンテンツ開発

コミュニティの再生・自立に関わる政策、施策、事業の推進支援と実践のコーディネート支援、評価・改善のための分析支援等を行うための支援コンテンツを開発し、地域支援システムを整備する。2008年度の社会実験では、研究開発、人材育成、計画策定、組織化・再編、交流ネットワーク、情報発信（メディア戦略）等を具備すべき機能として位置づけた。

### (2) オープン研究会の取組

オープン研究会は、住民や行政、企業、研究者等様々な立場で取組んでいる地域づくりについて、意見や情報を交換し、新たな視点や気づきをお互いが探し出し、『東北こんそ』の支援コンテンツ整備の課題を明らかにする目的で開催された<sup>8)</sup>。

#### ①市町村支援によるコミュニティ支援の可能性

第1回研究会では、山形県最上町、宮城県登米市、岩手県住田町のそれぞれから協働による地域づくりについての話題提供があった。いずれの市町村も広域的中間組織への理解が深く、『東北こんそ』のメンバーが地域に密着し、人材育成や計画策定のプロセスに関わってきた事例であり、官民連携の検証とフォローアップという意味もあった。

最上町の話題提供では、職員の意識改革や機運醸成等の効果にふれ、「行政参加を徹底し、住民と真剣に向き合うなかで、若手職員の目の色が変わり、それが管理職へも波及していく。従来の構造を変えるには、まず行政（役場）が変わる、関係団体が変わることの大変である」という点を強調しており、現実の話し合いのなかで協働の意味を真に理解することの重要性を改めて再確認した。また、登米市の事例では、地域審議会と地域づくり委員会の関係整理が論点となり、「（仮称）登米市協働のまちづくり地域交付金」の運用にあたっては、登米市型の中間支援組織の機能や役割を明らかにし、コミュニティ活動を自立させるための総合的なサポートシステムに反映していくことが提案された。さらに、住田町の事例では、話し合いの工夫として、「住民と行政から住民と住民が向き合える場づくり、大きな声だけでなく、小さな声をすくい上げる、成果を大事にするには、そのプロセスを大事にする」等の気づきが紹介され、民主的な会議運営の重要性について確認した。

## ②政府によるコミュニティ支援とこれからの動向

第2回研究会では、総務省、国土交通省、内閣官房のそれからコミュニティ支援や集落課題対策等に関する話題提供があった。総務省は「地域協働体」を地域における公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織等地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織（仕組み）と位置づけている。研究会では「人材力活性化・連携交流室」の設置や人材力活性化プログラム策定事業等22年度以降の全体構想が紹介された。また、国土交通省からは、集落課題の背景や国土審議会集落課題検討委員会の議論を基に、取組み方針として「基礎的な生活サービスの確保」、「多業による生計の維持」、「管理放棄地への適切な対応」、「人材の活動環境の整備」、「資金の確保」等があげられた。特に、「人材の活動環境の整備」では地域の各主体がプロデューサー等や中間支援組織の支援を受けやすくするための環境整備が必要とし、支援を受ける側の基盤づくりの課題に言及している点は特筆できる。内閣官房からは、地域活性化施策の体系「地方再生戦略」及び「都市と暮らしの発展プラン」を中心に、コミュニティ支援関連施策等の紹介があった。特に、「人材力が引っ張る地方の元気回復プラン（地域活性化統合本部）」の人材力強化の目指すべき目標として、リーダー人材の発掘・育成（第1段階）、取組の継続的な実施のための人材力の強化（第2段階）、「産学官」にわたる人材力の強化、地域間コーディネーターの強化～個々の取組間の広域連携～等の紹介があった。

このような動向からコミュニティ支援においては、人材や組織、多様な主体の合意形成の場、新たな中間組織による公益的サービスのマネジメント等に関わる地域側の環境整備が求められているといえる。

## （3）広域コミュニティ実態調査

ここでは、山形県鶴岡市と『東北こんそ』の共同研究「21年度小学校区等広域コミュニティ実態調査」から得られた示唆について述べる。旧鶴岡市は、昭和51年度から順次公立公民館をコミュニティセンターに移行し、21小学校区毎にコミュニティセンターを設置して、地域住民が自主的・主体的に地域活動を展開してきた。本調査は、高齢化、人口減少及び世帯数の減少等に伴い、町内会・集落単位でのコミュニティ活動が困難な地域が増えてきている状況の中で、増大する地域課題に小学校区等広域的に対応するための施設及び活動のあり方を探る必要が出てきており、モデル地区（3地区）を設定してワークショップ方式による聞き取りを行ったものである。

これらの3つのモデル地区に共通している課題は、人材の育成や役員の負担軽減、役員の選出方法のルール化、住民ニーズを踏まえた事業展開、相談窓口機能の充実、集落等への支援体制強化、活動資金の確保等であった。また、コミュニティセンターに期待される機能は多岐にわたり、基本的な機能として「交流機能（気軽に集まる）」、「防災・福祉機能（安心して暮らせる）」、「情報サービス機能（情報を伝える）」、「人材育成機能（担い手が育つ）」が重要と捉えられた。それに加え、「マネジメント機能」、「コーディネート機能」、「サポート機能」等の専門性・経営性を備えることも重要である。

のことから、鶴岡市のコミュニティセンターは、小学校区という範域で地域の課題解決に貢献し、それによって地域から支えられる中間支援組織へと進化、発展させることが重要であり、さらにこうしたコミュニティセンターを支援する高次の中間組織（市域）のあり方を模索すべきであろう。

## 3 「新たな公」推進PTの取組

ここでは、推進PTの主査機関である東北地方整備局企画部企画課がまとめた会議資料（平成21年度自治体アンケート及び地域づくり活動団体アンケート結果）により、自治体が抱える課題と活動団体が抱える課題を再確認しておきたい。

### ①自治体が抱える課題

行政財政状況から、金銭面での自治体独自支援には限界がみられる一方で、国や県、財團等による既存制度の活用も進んでいない等、金銭面の課題が指摘されている。また、住民・行政ともに協働・連携に対する意識改革や地域の人材確保・育成、コーディネートや情報共有、支援・助成制度等の行政機能の強化が求められている。さらに、有識者との連携については、行政サポートとしての有効性が確認されており、今後、促進していく必要がある。

### ②活動団体が抱える課題

自立・継続的活動における課題では、活動内容にフィットした支援制度の導入、若者の参加促進や専任的人材の確保、事業内容の充実・高度化に対応可能なスキルやノウハウ獲得のための仕組みが求められている。また、団体の経営面に着目すると、「事業費割合の高い団体ほど収入規模の拡大・活動の継続につながっている」、「地域固有の資源を商品化（価値化）することで安定した事業収入を確保している」、「助成金等は事業の立ち上げ時や事業拡大の際のポイント的な活用がみ

られる」としており、資金的支援を自立や持続可能な活動につなげる視点で支援制度を設計していくことが重要といえる。

## 4 広域的な中間組織の構築に向けて

広域的な地域づくりコンソーシアム構築に向けては、必要性や意義について地域づくりに関わる多様な主体の理解や共感を得ながら、それらの主体間の具体的な支え合いを蓄積し、信頼や期待感を醸成していくことが必要である。また、町内会・自治会等の末端のコミュニティ組織が抱える課題を受け止め、課題解決を支援し、地域活性化に貢献する小学校区を範域としたローカルな中間組織のあり方や機能・役割の再構成も求められる。

山形県は2007（平成19）年から地域コミュニティ再生事業に取組み、広域の中間組織の構築に関する論議を活発化させている。2009（平成21）年11月には「置賜地区NPO・ボランティア団体等地域活動支援ネットワークフォーラム」が開催され、管内での連携強化と相互支援を推進する中間支援ネットワークに地域リーダーが集結した。さらには、2010（平成22）年1月に県域をカバーする広域的中間組織をイメージした「地域活動支援ネットワーク（仮称）」がテレビ会議システムで運営される等、今後の展開が注目される。このように、広域的中間組織は、それ自身が単独で機能するもではなく、さまざまな範域において支援機能を発揮する中間組織との重層的かつ緩やかな連携が不可欠であり、以下の方向性を見据えた取組みが重要となる。

### ①コミュニティ戦略の明確化

地方分権・地域内分権の動きをとらえて、協働推進の専門部署の設置や生涯学習と地域づくりの連携に取り組む市町村が増えている。また、条例や指針等の協働のルールを作り、住民参加や協働推進における各主体の役割を明確化し、コミュニティ戦略を行政施策として展開している。中間組織による地域支援では、基礎自治体が地域のニーズを踏まえた、コミュニティ支援戦略を明らかにし、組織改革や次世代リーダーの育成等に取組み、課題解決型コミュニティへの転換を図る等、戦略の明確化と実践が期待される。

### ②パートナーシップ組織の合理的な運営

多くの地域では、町内会・自治会等の地縁型コミュニティを中心に、清掃・美化や防災・防犯、広報誌の配布、地域行事の継承、集会所等の管理等を担っているが、一方で、こうした自治活動が一部の人にしか関心をもたれず、縦割りで多様な主体の参画が難しい状況もある。

このため、行政内部の横断的な展開とワンストップサービス機能の強化、地域戦略パートナーシップ構築や合理的な運営への動機づけを行い、多様な主体が労力や資源を提供し合うことにより、内発的な活動が進むよう、支援基盤を整えていくことが重要である。

### ③『東北こんそ』の経営基盤づくり

#### □支援スタッフの拡充

『東北こんそ』を母体としながら、知恵や能力、ノウハウを有する大学・研究機関、企業、NPO、行政等の支援スタッフの拡充を図る。同時に、現場の多様なコミュニティ支援の有効なモデル（キーパーソン）とスクラムを組んで、中間組織相互の成果還元や支え合いの仕組みを構築する。

#### □多様な資金源の確保と法人化

持続的な組織運営のための資金源として、会費・出資・寄付・事業（受託・起業等）・助成金・補助金等の多様な資金源獲得の可能性を追求する。そのために、早い段階で社会的な信用を獲得する必要があり、特定非営利活動法人または財団や社団法人等、協議会の法人形態や組織経営モデルの到達イメージを明らかにする。

#### □シンクタンク機能の充実・強化

コミュニティ政策、支援を先導する観点から、新たな社会的な課題への対応策や手法を研究開発するために、大学・研究機関・コンサルタント等の連携による政策・戦略の実証研究や政策提案等のシンクタンク機能を充実・強化する。

#### 1) 2008（平成20）年5月設立。

会長は山田晴義、副会長は櫻井常矢、事務局はNPO法人まちづくり政策フォーラム（代表理事増田聰・鈴木孝男）

#### 2) 2009（平成21）年11月設立。

2009年に策定された「東北圏広域地方計画」の広域連携プロジェクトの一つに「地域づくりコンソーシアム創出による地域支援」が位置づけられたことによる推進組織。

#### 3) 2010（平成22）年1月設立。座長は櫻井常矢、事務局は山形県総務部総合政策室地域政策課。筆者も委員として参画。

#### 4) 2007年度「国土創発調査 東北圏の地域力維持向上に関する調査」を参照。

#### 5) 山田晴義（2010）：「東北開発研究：特集東北における中山間地域再生のために、協働のまちづくりをどうすすめるか」、17-18項

#### 6) 白石克孝編著：「英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦」、公人の友社、2008.2、23-25項

#### 7) 「東北圏地域づくりコンソーシアム社会実験プロジェクト報告書」、『東北こんそ』、2009.3

#### 8) 『東北こんそ』オープン研究会資料を参照。第1回研究会2010.2、第2回研究会2010.3

# 市町村合併の効果と課題に関する調査 ～大崎市を事例として～

調査研究員 大場 一浩

## 1 はじめに

「平成の大合併」といわれる市町村合併は、地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、厳しい財政状況下における財政基盤の強化と行政改革の推進が喫緊の課題であるとして、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき、平成11年から国及び都道府県の積極的な関与と手厚い財政支援措置により推進されてきた。その結果、市町村数は平成10年度末の3,232団体から平成21年度末には1,727団体まで減少している。総務省では市町村合併が相当程度進捗したことや市町村を取り巻く現下の状況等を踏まえ、全国的な合併推進に一区切りをつけることとし、平成22年3月末をもって平成の大合併が終焉を迎えた。

総務省においては、「平成の大合併」の評価として、合併による効率化効果の発現は合併後概ね10年経過後と想定しているものの、行財政基盤の強化や行政運営の効率化、住民サービスの維持・向上、広域的なまちづくり等において一定の成果があったと総括している。

一方で、数値やデータにより捉えられる合併効果と住民が描いていた合併後の姿との乖離が顕在化してきており、住民が日常生活の中で合併効果を実感するまでには至っていないという現状がある。

このことから、「平成の大合併」による効果と課題を検証するため、合併市である宮城県大崎市を対象として本調査を行ったものであり、その概要を報告する。

## 2 調査方法

宮城県大崎市は、古川市、松山町、三本木町、鹿島台町、岩出山町、鳴子町、田尻町の1市6町が平成18年3月31日に合併して誕生したまちであり、総面積約800km<sup>2</sup>、東西約80kmという長大な市域の中に、人口136,204人（住民基本台帳。平成21年12月末日現在）が居住する県北の中核的な都市である。大崎市では、平成20年2月に総合計画が策定され、将来像である「宝の都（くに）・大崎～ずっとおおさき・いつかはおおさき～」の実現を目指し、重点プロジェクトや行財政

改革が積極的に推進されている。

本調査については、総務省が設置した「市町村の合併に関する研究会」が平成20年6月に発表した「平成の大合併」の評価・検証・分析（以下「報告書」という。）における全国的な合併の効果や課題の主な項目を基に、大崎市の合併前後における数値上の推移、住民サービスの変化、各種施策に関する資料等から平成21年度までの調整結果や取り組み事例を抽出し、大崎市における合併の影響について検証を行った。また、大崎市職員による市民ニーズ分析プロジェクトチームが平成21年度に実施した「市民意識調査（平成20、21年度）」の合併に関する自由記載意見及び「市町村合併後の行政運営における組織・体制等についての職員アンケート調査」の定性分析結果等（以下「分析結果」という。）により、検証に市民と市職員の視点を加味した。



図) 大崎市の位置

## 3 市町村合併の効果・課題の検証

### (1) 行財政に対する合併の影響について

#### ①組織の専門化

大崎市の組織機構は、本庁と旧町の区域に設置された6つの総合支所により構成されている。旧市町の組織機構と比較すると、本庁の部・課・係が細分化、専門化されており、高度で多様な住民ニーズに対応

するための組織体制の充実が図られている。大崎市と旧松山町の組織機構を比較すると、旧松山町では総務部門が1課7係で所管されていたが、大崎市では2部10課に細分化されている。また、旧町では兼務が多かった監査委員事務局、選挙管理委員会事務局、農業委員会事務局に専任職員が配置されている。特徴的な部分としては、大崎市に引き継がれた旧市町の先導的な施策を推進するための部署が本庁や総合支所に組み込まれている。

分析結果からは、「どこに問い合わせしてよいか分からない（市民）」「縦割り意識が強く、業務が効率よく遂行していない（職員）」等の意見もあり、住民サービスや業務の変化への対応、組織内の連携、組織の改編や細分化による分かりにくさ等に課題を残しているといえる。

組織の細分化、専門化により本庁機能が強化されたことにより、各分野において中枢部門の強化が図られたといえる。特徴的な部分としては、行政経営の中枢部門として、重要施策の企画調整を行う政策課、行財政改革を推進する行政改革推進課、重点プロジェクトである「大崎市流地域自治組織」の支援等を担うまちづくり推進課が包括された部内横断的な組織として市民協働推進部が設置されている。

分析結果からは、「本庁機能が強化され、効率的・効果的で専門性の高い施策展開ができるようになった（職員）」という回答が40.0%となっており、本庁機能の充実により期待されていた効果を職員全体が感じ取れるまでには至っていないことがうかがえる。

#### 【組織の専門化】

##### ○組織の細分化・専門化。

- ・事例：旧松山町総務課（総務係、給与係、財政管財係、消防防犯係、広報広聴係、企画調整係、合併係）  
⇒大崎市総務部（総務法制課、人事課、財政課、契約管財課、防災安全課、市政情報課、秘書広報課）、市民協働推進部（政策課、行政改革推進課、まちづくり推進課）

##### ○まちづくり推進課（大崎市流地域自治組織の支援等。）

##### ○行政改革推進課（行財政改革の推進。）

##### ○契約管財課（財政部門より独立。）

##### ○納税課（税務部門より独立。）

##### ○社会福祉事務所（市全体に拡大。）

##### ○観光交流課（観光交流、定住政策の推進。）

##### ○文化財課（文化財の保護。）

##### ○監査委員事務局、選挙管理委員会事務局、農業委員会事務局への選任職員の配置。

#### 【旧市町の特徴的な施策の継承・推進】

##### ○男女共同参画推進室（旧古川市・旧岩出山町）

##### ○田尻総合支所産業建設課マガソ里推進係（旧田尻町）

#### 【中枢部門の強化】

##### ○組織の専門化により本庁機能が強化。

○市民協働推進部（政策・企画部門と行政改革、地域振興部門の総合的な推進を図るために、政策課、行政改革推進課、まちづくり推進課からなる部を設置。）

## ②総合支所の状況

大崎市では、地域住民の利便性を図りつつ、地域課題に迅速かつ適切に対応できる組織として、旧町の区域に総合支所を設置している。総合支所では、市民に身近な窓口業務や地域振興に関する業務等、一定の住民サービスが提供されている。

また、合併時に設置されていた古川総合支所の本庁への統合や総合支所の課・係の統廃合と同時に、事務事業や人員の本庁への移管が進められており、総合支所機能が縮減基調にあることがうかがえる。加えて、出身地を越えた人事異動が進められ、総合支所への地元職員の割合が低下している。

分析結果では、「職員数の減少や総合支所業務の縮小などに伴う行政サービスの低下は見受けられない（職員）」という回答が12.7%と低くなっている。また、きめ細かな住民サービスや総合支所の権限、人員の縮小、地元職員の減少等が、住民と行政との心情的な距離感として否定的に捉えられている面も見受けられる。

## ③適切な行政運営のための条件整備

職員総数の増加に伴い、各課・係に対して一定の人員配置が可能となったことにより、高い専門性の下で適切な住民サービスを効率的に提供できる体制が整備されてきている。

行政課題への的確な対応の面では、社会情勢の変化や住民ニーズ、重要施策に応じた課・室が設置され、これまで専門的に取り組むことが難しかった施策を展開することが可能となっている。また、時限的に組織横断的なプロジェクトチームを編成し、課題解決に向けた迅速な対応が行われており、組織の柔軟性が高まったといえる。特に、平成20年6月に発生した岩手・宮城内陸地震における迅速な対応については、住民・職員から高い評価を受けており、合併効果が發揮された一例といえる。

また、旧町では設置されていなかった社会福祉事務所の設置や特定行政事務所への移行、県からの権限移譲等により、住民に最も身近な基礎自治体である市が、自主性・主体性の下で、地域課題の解決を迅速に行える体制が段階的に構築されており、市が提供できる住民サービスが拡大してきたといえる。

分析結果では、「合併前よりも組織・職務の専門性やコンプライアンス（法令順守）が高まった（職員：68.5%）」、「合併前にはできなかった広域的な施策や

政策的なプロジェクトが実施できるようになった（職員：51.5%）」という結果が出ており、適切な行政運営のための環境が整備されてきていることがうかがえる。

#### 【専門職員の配置】

##### ○政策アドバイザーの配置。

- ・地域自治組織・市民協働アドバイザー（市民協働、地域自治組織活動の推進。）
- ・自動車産業等工業振興担当政策アドバイザー（自動車関連産業、工業振興の推進。）

##### ○危機管理監、政策推進監の配置。

##### ○農林振興局長の配置。（農林振興施策の推進、総合調整。国より職員派遣。）

##### ○文化財専門調査員の配置。（県より職員派遣。）

#### 【組織の柔軟性】

##### ○20万都市戦略推進室（20万都市戦略の推進。H21観光交流課に編入。）

##### ○滞納特別対策室（滞納整理の重点的推進。）

##### ○医療整備課（大崎市民病院改革プランの策定。医療健康局長として県より職員派遣。H21廃止。）

##### ○農林振興課自然共生推進係（自然共生施策の推進。）

##### ○自動車関連産業推進室（自動車関連産業誘致の推進。）

##### ○デスティネーションキャンペーン局（仙台・宮城DCの推進。H21廃止。）

##### ○学校給食センター推進室（学校給食センター建設。H21廃止。）

##### ○学校教育環境推進室（整備指針の策定、幼稚園再編。）

##### ○行政課題等に対するプロジェクトチームの設置。

- ・各種計画策定：計画策定時にプロジェクトチームを設置。
- ・行政課題の検討：ペイジー収納研究会、市民窓口体制検討会議、コミュニティ推進戦略チーム、市民ニーズ分析プロジェクトチーム等を設置。

##### ○災害時における迅速な対応。（岩手・宮城内陸地震時に延306人の職員が給水活動に従事。）

ている（職員）」という回答が56.2%と高く、電算システムの統一による効果は認められるものの、「合併前よりも、組織の重要事項や決定事項など、必要な情報共有が図られるようになった（職員）」という回答が28.5%と低くなっています。情報基盤の運用面に課題を残していることがうかがえる。「定員適正化計画に対応した組織機構の改編や体制づくりが適切に行われている（職員）」という回答は19.8%と極めて低く、職員数の減少に組織機構や事務事業の見直しが対応しきれていない状況がうかがえる。

#### 【組織機構】

##### ○担当制の段階的導入。

##### ○古川総合支所の廃止。

##### ○市民税課と資産税課を税務課に統合。

##### ○下水道管理課と下水道整備課を下水道課に統合。

##### ○教育委員会施設整備課を建築住宅課教育施設整備係に編入。

##### ○総合支所市民生活課と税務課を市民税務課に統合。

##### ○総合支所産業振興課と地域整備課を産業建設課に統合。

##### ○7つの農業委員会事務局を段階的に1つに統合。

#### 【事務事業】

##### ○電算システム統一とネットワーク構築。

##### ○電子決裁の導入。

##### ○行政評価（事務事業評価）の導入。

##### ○福祉有償運送事業の民営化。

##### ○公用車の削減。

##### ○地域包括支援センターの民間委託。

##### ○コンビニ収納の段階的導入。（軽自動車税、水道料金、市県民税、固定資産税、国民健康保険税等）

##### ○水道事業の検針・収納業務の民間委託。

##### ○給食センターへの移行による既存給食施設の廃止。

## ④行政運営の効率化

大崎市では、定員適正化計画の推進と併せて継続的に組織機構が改編されており、古川総合支所機能の本庁への統合や部・課・係の統廃合、担当制の導入等により、職員削減に対応した効率的かつ効果的な組織体制の構築が進められている。

併せて、地域包括支援センターの運営や水道事業のメーター検針・収納業務の民間委託、市税等のコンビニ収納の導入等、アウトソーシングによる合理化も進められている。

また、長大な市域における距離的な要因や住民サービスの低下への懸念を払拭するため、電算システムの統一やインターネットの活用による公共施設のネットワーク化、電子決裁の導入等により、業務の効率化と行政内部の情報共有、窓口等の住民サービスの提供を可能とする情報基盤が整備されている。

分析結果では、「グループウェアや電子決裁などの導入により、合併前よりも迅速な事務処理が行われ

ている」という回答が56.2%と高く、電算システムの統一による効果は認められるものの、「合併前よりも、組織の重要事項や決定事項など、必要な情報共有が図られるようになった」という回答が28.5%と低くなっています。情報基盤の運用面に課題を残していることがうかがえる。

また、職員数の削減により、職員総数は平成18年4月時点の1,358人（病院事業除く）から平成21年4月には1,187人と3年間で171人が削減されている。

## ⑥財政基盤の強化

合併前後の財政力指数の推移を見ると、平成17年度の0.45から平成20年度には0.53と改善が見られ、経常収支比率、実質公債費比率等の財政指標についても改善傾向が認められる。これは、地方交付税の合併算定替という国の財政支援措置が効いており、合併に伴う人件費の削減効果や行財政改革による効果と併せて財政効果として捉えることができる。また、積立金残高についても平成17年度の52.9億円から平成20年度には78.6億円まで増加しており、除々に財政基盤の強化が図られている。地方債残高（普通会計）については、平成17年度の634.4億円から平成18年度には合併に伴う支出等により増加が見られたが、平成20年度には644.9億円まで改善し、減少基調にあるといえる。

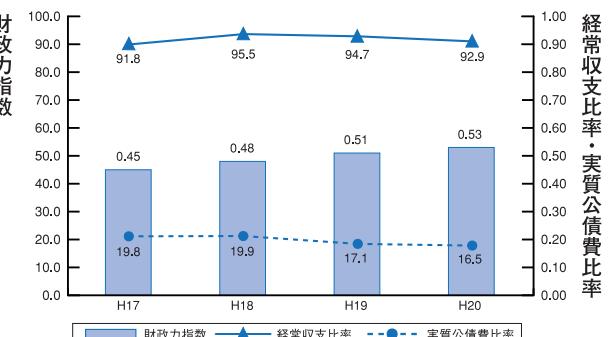


図) 財政指標の推移(決算統計より作成)

歳出の状況を見ると、扶助費が年々増加している中で、行財政改革による経常経費の削減効果が認められており、人件費と物件費が着実に減少している。特に、人件費は、首長や助役等の常勤特別職、議会議員、農業委員、教育委員会委員、選挙管理委員会委員等の非常勤特別職、職員数の削減等により、平成17年度の109.5億円から平成20年度には96.6億円まで減少している。

物件費は、管理部門の重複経費の削減やスケールメリット、事務経費の縮減効果等により、平成17年度の56.4億円から平成20年度には49.5億円まで減少している。補助費等は、総額としては公営企業会計への繰入等により増加しているが、予算編成時の補助金等審査会や枠配分予算制度の導入等により削減が進められ、枠内補助金分としては削減効果が認められている。

投資的経費については、平成17年度の102.3億円から平成20年度には48.6億円まで減少している。予算規模が縮小基調にある中で、歳入と将来の財政負担に配慮しながら各種事業が進められていることがうかがえる。

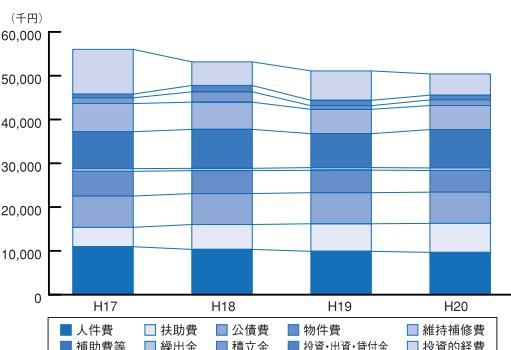


図) 性質別歳出構造の推移(決算統計より作成)

このことから、合併による財政効果は認められるものの、その主な要因は地方交付税の合併算定替と人件費の削減による効果であり、根本的な財政構造としては依然として厳しい状況にあることから、引き続き財政健全化に向けた取り組みが必要といえる。

分析結果からは、「子育てや教育への予算が少なくなった（市民）」、「道路や上下水道を整備してほしい（市民）」等、予算削減に対する不満が多く寄せられている。また、メリハリのある財政運営や行財政改革の推進の必要性は共通した認識となっている。

#### 【人件費】

##### ○常勤特別職（首長、助役、収入役、教育長）の削減。

##### ○議会議員の削減。（132人→53人）

##### ○農業委員の削減。（選舉委員93人→40人）

##### ○非常勤特別職（教育委員会委員、選挙管理委員会委員、監査委員、固定資産評価審査委員会委員等）の削減。

##### ○職員数の削減。（3年間で171人：病院事業除く。）

#### 【歳出削減】

##### ○枠配分予算制度の導入。

##### ○補助金等審査会の実施。（運営費補助から事業費補助への段階的移行。類似補助金の整理・統廃合。）

##### ○各種負担金の見直し。（負担金見直し基準）

##### ○管理部門の重複経費の削減。

##### ○一括発注、一元化購入等による経費削減。

## ⑦合併特例債事業の実施

新市建設計画の合併特例債事業は、旧市町では実現が難しかった地域課題を解決するための事業や新市の一体性の確立と地域の均衡ある発展を図るための事業として新市建設計画に組み入れられたものであり、新しいまちづくりを進めるための社会基盤を

整備する上で、合併効果の一つと捉えることができる。

合併特例債事業については、厳しい財政状況を踏まえ、歳入規模に見合った各年度の事業費の平準化や事業の効率的かつ効果的な実施等の調整を行いながら、平成21年度時点で113事業が推進されており、そのうち95事業が着手(着手率84.1%)され、着実に整備が進んできている。

## (2) 合併の住民生活への影響等について

### ①住民サービスの変化

合併しなければ廃止や削減が避けられなかつたと思われる住民サービスの継続や、一部の旧市町が実施していた制度等の市全域への拡大による地域格差の是正等により、住民サービスの維持・向上が図られている。

また、大崎市では、合併協議時に地域医療が大きな論点となっており、自治体病院の厳しい経営状況や医師・看護師不足、医療過疎への不安等に対応するため、旧1市4町の自治体病院を経営統合し、分院の維持や医師の派遣体制が構築されており、住民の安心・安全を守る地域医療が確保されたことは合併の大きな効果といえる。

分析結果からは、「幅広く行政サービスを受けられるようになった(市民)」という意見もあり、拡充されたサービスの効果は認識されている。一方で、地域医療が確保されたことへの安心感はあるものの、将来的な不安が払拭できない感情も見受けられる。

#### 【維持・向上】

- 各種相談員の拡充。(市民相談、消費生活相談、家庭児童相談、母子・父子自立支援相談等)
- 休日窓口開庁の実施。
- コンビニ収納の導入。
- 地域医療の確保。(大崎市民病院本院及び分院)

#### 【選択肢の拡大】

- 利用できる公共施設の増加。
- 各種証明書の発行や一部の申請等の手続きが本庁・総合支所等で可能。
- 図書館と公民館図書室との連携により公民館図書室での貸出・返却が可能。

#### 【見直し・削減】

- 水道料金、下水道料金、国民健康保険税、介護保険料、保育料等、公共料金の見直し。
- 補助金、助成金、負担金、手数料等の見直し。
- 敬老祝金の廃止、葬祭費の縮減。

また、一つの自治体になったことにより、旧市町の社会教育施設や文化・スポーツ施設、保育所、市営住宅等、利用できる公共施設の選択肢が拡大している。各種証明書や申請等の手続きが本庁・総合支所や出張所でも可能となる等、利便性の向上も認められる。

分析結果においても、住民窓口や公共施設等、利用できる選択肢が拡大したことが効果として捉えられている。

一方、住民サービスについては、旧市町が抱えていた行政課題や重点政策により差異が認められていたことから、住民サービスの地域格差を解消するために行った調整の結果、合併前のサービス水準とのギャップが生じたケースも認められている。また、個人や団体に対する補助金や助成金等については、交付基準の見直しや予算の枠配分予算制度の導入、他自治体の交付水準への見直し等により削減、廃止されるケースが見受けられ、住民からは合併のデメリットと捉えられている。

### ②地域自治組織による新たなまちづくりのはじまり

合併に伴う市域の拡大により地域住民の声が行政に届きにくくなる、地域が衰退するといった住民の不安感に対処するため、旧市町の区域を対象に地域自治組織(まちづくり協議会等)とこれまで各地域で活動していた自治組織等(地域づくり委員会)を中心とし、市民と行政が一体となって、これまで地域が培ってきた個性や特性を合併後も継続・発展させていくための新しい協働の仕組みづくりが進められている。

各地域のまちづくり協議会は、地域内でまちづくり活動等を行っている団体からの推薦者や公募、学識経験者等により構成され、まちづくり活動の企画・立案・実施やまちづくり団体の活動支援を自主的に実施する機能と、市長の諮問に応じ、新市建設計画の変更等について調査審議する諮問機関的な機能を併せ持つ組織であり、地域の特色を活かしたまちづくり活動や地域課題の解決に向けた様々な取り組みが展開できている。

### ③新たな協働のまちづくりへの支援

大崎市流地域自治組織は、「市民と行政との協働」の象徴的な存在であり、市の重要施策として様々な支援策が行われている。

この新しい協働の仕組みを構築するため、「大崎市流地域自治組織・市民協働アドバイザー」の設置やまちづくり推進課、各総合支所総務課、教育委員会各地区公民館との連携・協力の下で、市民と行政の意識改革と地域の実情に応じた多岐にわたる支援が総合的に行われている。

財政支援としては、合併特例債等によりまちづくり基金が造成され、地域自治組織の運営と自主的な地域づくり活動に対して「地域自治組織活性事業交付金(基礎交付金、チャレンジ事業交付金)」が交付されている。

チャレンジ事業交付金は、地域自治組織が自ら企画・立案した事業を手上げ方式で申請し、まちづくり協議会から推薦された市民や学識経験者等で構成される市民主体の審査委員会でプレゼンテーションを行い、審査を経て決定されている。特徴的なのは、チャレンジ事業交付金や審査基準等の制度設計自体が市民と行政の協働により議論され、具現化されていることである。加えて、公平性や透明性の確保や他地域への波及効果、地域自治組織間の連携等を狙いとして、決定プロセスが全て公開されていることも特筆すべき点といえる。

これらの支援策を通じて、大崎市流地域自治組織が従来の行政依存型コミュニティから地域のことは地域で考え、地域で解決していく住民自立型コミュニティへ転換してきていることが成果として挙げられる。

分析結果からは、「市民ニーズの把握や市民参加など、市民協働への意識が合併前よりも高まった(職員)」という意見が49.0%となっており、職員の協働に対する意識改革がまだ途上段階にあることがうかがえる。また、市民の間でも協働の意識が広がってきており、継続した支援を求める声や地域の特性・特色が薄れていくという不安感が意見としてあることから、継続的な地域コミュニティへの支援が求められている。

#### ○大崎市流地域自治組織への人的支援。

- ・地域自治組織・市民協働アドバイザーの配置。
- ・コミュニティ推進戦略チーム(まちづくり推進課、各総合支所総務課、各地区公民館職員)による支援。

#### ○大崎市流地域自治組織への財政支援。

- ・まちづくり基金の造成。
- ・地域自治組織活性事業交付金(基礎交付金、チャレンジ事業交付金)の創設。

#### ○チャレンジ事業交付金交付実績。

- ・H19:13団体、H20:4団体、H21:5団体

#### ○自主的な地域づくり活動。

- ・事例:鹿島台まちづくり協議会及び部会が自主的に西大崎地域自治協議会における自主防災組織の取り組みを視察。行政区長も石巻市河南地域を視察する等、地域全体の防災意識が高まり、自主防災組織が鹿島台地域の全地区で結成された。

### (3) 広域的なまちづくりへの取り組みについて

大崎市では、合併後に総合計画や環境基本計画等、各分野において計画が策定されており、その策定プロセス自体が、市全体を俯瞰しながらまちづくりを考える契機になったと捉えることができる。

大崎市総合計画では、市の発展戦略として「大崎20万都市への挑戦」、「おおさき産業革命の推進と一万人雇用機会の創出」、「大崎市流地域自治組織の確立」という3つの重点プロジェクトが掲げられており、これらを積極的かつ重点的に推進することにより、広域的な視点による施策が展開できている。

また、一体性事業として地域連携道路や環状道路整備事業等が着手されるとともに、大崎市民病院本院や岩出山分院の建設、社会教育複合拠点施設整備事業等の大型プロジェクトが予定されており、広域的なまちづくりへの社会基盤が着実に整備されてきている。併せて、合併により豊富になった地域資源を統一したコンセプトにより有機的につなぎ、新たな価値が生み出される等の効果も認められてきている。

分析結果では、「合併前よりも幅広い見地で業務に取り組めるようになった(職員)」という回答が62%となっており、広域的な視点でまちづくりを考える土壤ができつつあるといえる。また、「町から市になったことによるイメージアップ(市民)」、「地域資源が豊富になった(市民)」等の意見もあり、合併により豊富になった地域資源の活用や情報発信力の向上により、知名度や地域のイメージアップにもつながっていることがうかがえる。

○総合計画、環境基本計画等、各種計画の策定。

○新市建設計画(一体性事業等)の実施。

○旧市町の区域を越えた施設整備。(学校給食センター)

○地域資源の有機的な連携による新しい価値の創造。

- ・事例:大崎産農産物のPR事業として、自然共生をテーマに、鳴子の米プロジェクトの「ゆきむすび」、田尻地域の「ふゆみずたんぽ米」、鹿島台地域の「シナイモツゴ郷の米」を「自然共生三志米」として作成。

○旧市町の先導的な施策やノウハウの波及効果。

- ・事例:旧田尻町(蕪栗沼及び周辺水田)のノウハウを活用し、化女沼のラムサール条約登録に成功。

## 4 まとめ

本調査を通じ、東北の一地方都市である大崎市においても、全国的に認められている合併効果を概ね確認することができた。しかしながら、分析結果との対比により、内在する課題も顕在化している。

合併の初期段階(平成21年度時点)における合併効果としては、国の財政支援措置と人件費の削減効果が目に見える直接的な効果として挙げられる。また、規模の拡大によるスケールメリットも効果として捉えられ、組織の専門化や柔軟性、専任職員の配置、大量処理による合理化、選択肢の拡大、地域資源を活用した新たな価値の創造、知名度・イメージアップ等、各分野において効果が発揮されている。特に、組織の専門化と各部署への一定人員の配置により、多様な住民ニーズに対し、高い専門性の下で住民サービスを的確かつ適切に提供できる体制が構築されたことは大きな効果といえる。

# 生活圏の拡大化と都市・地域構造の再構成

～大崎市を対象とした圈域構造に関するスタディ～

調査研究員 中嶋 紀世生

効率化・合理化効果については、一定の効果は認められるものの、人件費の削減やスケールメリット等、合併による受動的な効果に起因するものが主であり、専門化された組織体制を活かしきれていないことが大きな課題として挙げられる。特に、本庁と総合支所をはじめとした組織間の連携強化と徹底した事務改善が必要であり、そのための職員の意識改革が喫緊の課題といえる。今後も引き続き職員削減が進められていく中で、業務のロスや無駄を徹底的に排除すると同時に、これまでのやり方を見つめ直し、再構築することにより、効率的で柔軟性のある業務体制への質的転換を図ることが急務といえる。また、現状としては大きな進展が認められていない公共施設の統廃合やアウトソーシング等の合理化施策を積極的に進め、組織のスリム化を実現していくことも今後の課題として挙げられる。

次に、住民サービスの面では、合併後も住民サービスが維持されたことは、本来大きな合併効果であるはずだが、「維持」されたことが「変化がない」と受け止められ、必ずしも効果として捉えられていない現状もある。「平成の大合併」が長引く経済不況と時期的に重なったことや、サービスの維持・向上というメリットよりもサービスの縮減や廃止に対する印象が大きくなることも合併効果を実感できない要因になっているのではないか。また、各種公共料金の見直しに対する住民の評価が、合併前のサービス水準の高低により二極化しており、住民サービスにおける合併効果の捉え方を複雑化している。特に、住民サービスの平準化や行政改革等による歳出削減に伴い、住民負担の増加やサービスの縮減につながっているケースについては、合併のデメリットとして捉えられている。受益と負担の関係や適正なサービス水準、公平性の観点等から合併協定による調整や住民サービスの平準化を行ったことを鑑みれば、合併前のサービス水準との比較でデメリットと捉えられることには疑問が残るところである。このような住民サービスの変化に対する捉え方の違いが市民と行政に介在するギャップの一因と思われるところから、大崎市における住民サービスの受益と負担のあり方等を具体的に示し、市民に丁寧に説明する等、住民サービスに対するギャップを解消していく取り組みが重要になると思われる。また、今後、住民サービスを総花的に向上させることは実現性に乏しいことから、限られた予算や人員等の行政資源を集中的に投下していく、住民サービスの選択と集中の視点も今後の課題として認識しておく余地があるのではないか。

一方、地域活性化の面では、大崎市流地域自治組織を核とした新たな協働関係が構築されてきている。地

域により活動に差異はあるものの、地域活性化や地域課題の解決に向けた自主的な取り組みが各地で芽生えており、行政依存型から住民自立型コミュニティへの変化が徐々に現れてきたことが大きな成果といえる。この成果をさらに大きな果実に成長させていくためにも、継続的な地域コミュニティへの支援が求められる。また、パートナーシップ会議という市民と行政が対等な立場で政策形成過程に参画する場が形成され、真の協働関係を確立するための住民参画モデルが構築されたことも大きな成果といえる。

自治体は、競争の時代に突入している。地方分権の進展に伴い、自治体には自己決定、自己責任による自立した地方政府としての役割が求められており、将来的にこのまちをどのようにしていくのかという政策官庁としての経営能力が問われてくる。大崎市は、地方政府を目指す手段として「合併」を選択し、合併によるメリットを活かしながら、政策官庁としての礎を築いていく途上にあるといえる。その上で、大崎市が合併効果を最大化していくためには、合併特例債事業と行政改革の推進という二つの命題を同時に達成することが直近の課題ではないか。また、地方政府として、効率的で高い専門性を有する行政経営体の下で、市民との協働によるまちづくりを展開し、満足度の高い住民サービスを提供することが今後の目標となるものと考える。

「合併は究極の行政改革」といわれているが、合併すれば全てが解決するわけではない。日々のたゆまぬ努力の積み重ねが行政改革や各種施策の成果につながり、合併効果として結実していくものと考える。逼迫した財政状況の中で、行政経営の難しい舵取りが求められているが、合併を新しいまちづくりのチャンスと捉え、限られた予算と人員を有効活用し、住民に対し最大限のサービスを提供していくことが自治体に与えられた使命といえる。職員一人ひとりの高い改革意識の下で、大崎市の構造改革が加速され、さらなる合併効果が得られることを期待したい。

終わりに、本調査は、大崎市と宮城大学の連携協定に基づく連携協力事業として、大崎市市民協働推進部行政改革推進課と宮城大学地域連携センター地域振興事業部との共同研究により実施したものであり、本調査にご協力いただいた行政改革推進課をはじめ関係各課並びに市民ニーズ分析プロジェクトチームの職員皆様に感謝申し上げる。

## 1 はじめに

近年、人々の生活圏は旧来のコミュニティの枠組みを越えて広域化し、複数の市町村が生活サービス機能を依存し合う構造へと変化して来ている。一方で、市町村合併による行政圏の広域化も進行し、宮城県においても、行政圏と行政サービスの枠組みが大幅に拡大した自治体も多く、自治体内での地域格差が広がることも懸念されている。

このような背景から、生活圏の実状に応じた生活サービス機能の広域的なネットワーク体系づくりと、秩序ある段階的な都市構造への再構成が必要とされているが、本調査では、宮城県北部の中核的な都市である旧古川市を含み、平成18年に7市町の合併によって誕生した大崎市を対象に、生活サービス機能の立地状況と生活行動の現状を把握し、さらに10年前の状況との比較を行うことで、大崎市における生活圏と行政圏の枠組みと、その変化について整理を行うことを目的とする。

## 2 調査方法

生活サービス機能の立地状況については、平成11年4月1日時点と平成21年4月1日時点の、行政関連施設（市役所・総合支所、公民館）、教育施設（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、短期大学）、医療施設（総合病院、診療所、歯科）、大規模小売店舗をそれぞれ地図上に落とし、市内での立地状況と変化について比較を行った。

生活行動については、通勤流動、医療流動（通院・入院）、買物流動（買回品）について、6～10年を基準に地域間の結びつきやその変化を比較した。これについて、本稿では医療流動および買物流動について掲載する。

## 3 大崎市の概要

### ■ 人口分布

平成17年国勢調査によると、大崎市の地域別（各地域の位置についてはP15を参照）の人口は、古川地域が75,154人、他6地域が合わせて63,337人で、古川駅を中心として集中した人口集積が見られる。その他、

主に鉄道沿線状に沿って人口が集積しているが、西部の山間地域に行くほど、人口密度が低くなっている。

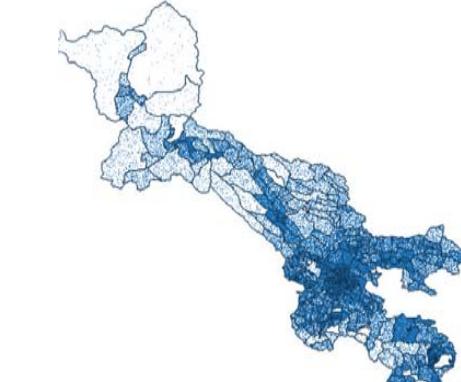


図) 大崎市の人口密度(平成17年国勢調査より作成)

※町丁・字単位での人口密度について人口1人を1ドットで示したもの 一部調査対象外地域を含む

### ■ 高齢化の状況

平成12年と平成17年の国勢調査における高齢化率（65歳以上人口割合）を、町丁・字単位に見ると、平成12年では鳴子温泉地域を始め西部の山間地や縁辺部において高齢化率が高い傾向にあったが、平成17年の調査では、古川地域を除く旧町の中心市街地周辺でも高齢化率が高くなっていることがわかる。

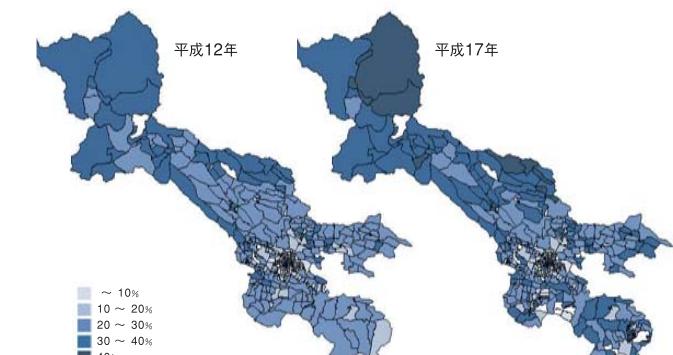


図) 大崎市の高齢化状況の変化(平成12年、平成17年国勢調査より作成)

※一部区域が変更になっている調査区がある 一部調査対象外地域を含む

### ■ 交通網と交通軸

大崎市の交通軸は、陸羽東線および国道47号、108号、347号が走る東西軸と、東北新幹線、東北本線の各鉄道と、東北自動車道、国道4号、346号、457号が走る市東部の南北軸がある。

市内路線バスについては、乗車率や採算性の低下から、市による路線の整理、再編が進められており、今後廃止や縮小となる路線が出てくることも考えられる。

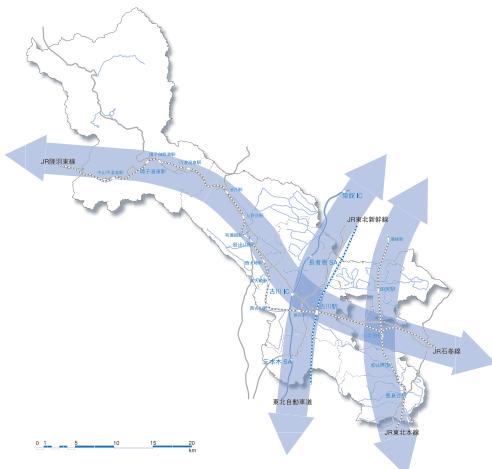


図) 大崎市の交通網と交通軸(新幹線、在来線、高速道路、国道、バス路線)

## 4 生活サービス機能の立地状況

生活サービス機能の立地状況は、多くが古川地域の中心部に集中している他、合併前の6町の市街地や鉄道駅周辺、国道～県道沿いなどに広く立地している。

### ■行政関連施設(市役所・総合支所・公民館)

行政関連施設は、合併により旧古川市役所が大崎市役所となった。それに伴い、旧町の役場が総合支所となり、現在三本木と岩出山総合支所には本庁機能が置かれているが、行政の枠組みが拡大したことで地域に密着した職員が少なくなっているなど、住民と行政の距離が遠くなっていることが懸念される。

公民館については、概ね旧村に基づく大字単位に配置されており、小学校に隣接していることが多く、地域コミュニティの拠点となっている。

### ■教育施設(幼稚園・小学校・中学校・高等学校・短期大学)

幼稚園は、各地域に1以上の施設が立地しており、10年間の変化では三本木と田尻地域の幼稚園が幼

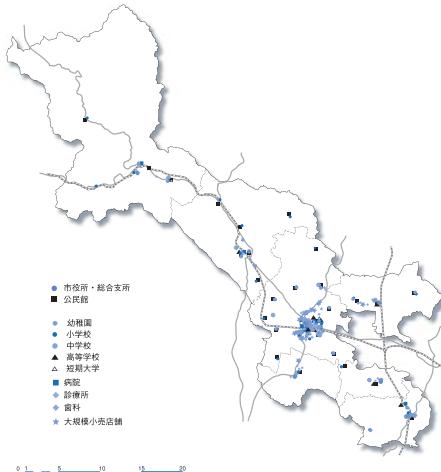


図) 生活サービス機能の立地状況 平成21年4月時点(大崎市および宮城県資料より作成)

保一元化施設へ変更されたほか、古川地域の3施設が休園となっている。

小学校は、古川地域に14校のほか市内に31校あるが、この10年間で岩出山と鳴子温泉地域の分校が廃校となっている。

中学校は、古川地域で7校のほか各地域1校ずつの立地となっている。10年間の変化では、鳴子温泉地域では鳴子中、川渡中、鬼首中が統合され鳴子中となつた一方、古川地域では古川南中と私立の中高一貫校が2校新設された。

高校は、市内に9校あり、三本木地域と鳴子温泉地域を除く各地域に立地している。また、市内唯一の短期大学が古川地域に立地している。

### ■医療施設(総合病院・診療所・歯科)

医療施設の立地状況をみると、総合病院については古川地域が11施設、鹿島台地域が2施設、岩出山地域が1施設、鳴子温泉地域が1施設となっている。また、診療所と歯科については古川中心部で立地が多くなっており、その他、各地域の拠点駅を中心に分布している。

平成11年から平成21年の施設の立地状況の変化みると、古川中心部での新規開院が盛んで、古川地域ではこの10年間で22の診療所と歯科が新たに開院している。

### ■商業施設(大規模小売店舗)

大規模小売店舗については、平成11年時点では、古川駅東側および古川～三本木地域を走るバイパス沿いでの立地となっていたが、この10年で松山地域、岩出山地域、田尻地域への出店が相次いでいる。一方、古川中心部においては、店舗数自体に大きな変化はないものの、平成11年から平成21年の間に新規開店が9店舗、閉店が5店舗、変更が4店舗と約2/3の店舗が入れ替わっており、大規模小売店舗の競争と淘汰が激しいことがうかがえる。

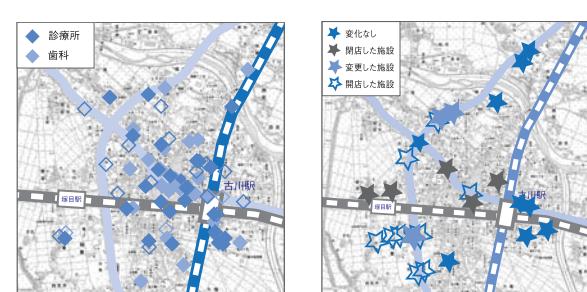


図) 古川中心部の立地状況  
左: 診療所・歯科(白抜きは平成11年から平成21年の間に開院した施設)  
右: 大規模小売店舗(平成11年から平成21年の間の変化)

## 5 生活行動

生活行動については、調査の結果から医療圏、購買圏の状況について述べる。

### ■医療圏

宮城県患者調査により大崎市内地域別の通院流动をみると、大崎市内各地域および加美町、色麻町、旧高清水町、旧瀬峰町、旧小牛田町から古川地域を中心とした流入傾向がみられる。特に、旧高清水町からは5割以上が古川地域へ通院しており、古川地域への医療依存が高いことが分かる。

平成7年と平成13年調査を比較すると、全体の傾向に大きな変化はないが、古川地域への流入割合が拡大しており、古川地域の中心性が高まっていることがわかる。また、自地域内への通院割合の変化をみると、他の地域において割合が増加しているのに対し、三本木地域と岩出山地域については割合が減少しているが、その理由についてはこれらの地域から古川地域への通院割合が増加したことが考えられる。

次に、入院患者の地域依存状況をみると、大崎市内の各地域および、加美町、色麻町、旧高清水町、旧小牛田町から古川地域を中心とした流入傾向と、松山地域、鹿島台地域から仙台市を中心とした流入傾向がみられる。

平成7年と平成13年調査を比較すると、古川周辺地域から古川地域への流入傾向が拡大する一方で、鹿島台地域では仙台市への流入割合が拡大している。古川地域の中心性が高まっている反面、松山地域、鹿島台地域の仙台市への依存割合が大きくなり、二核化した圏域構造となってきている。

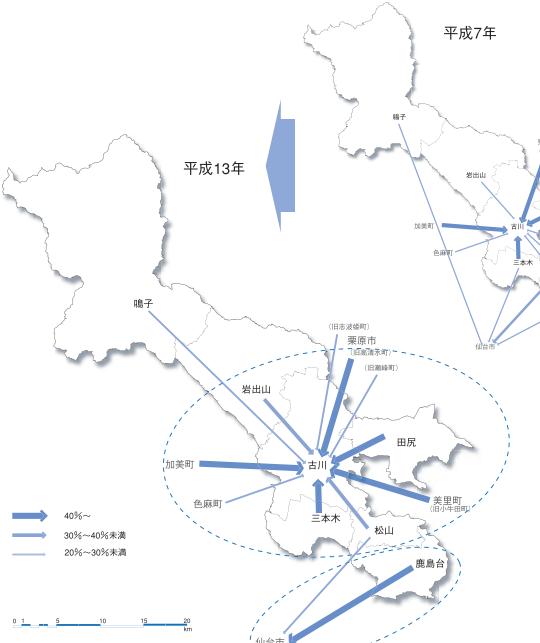


図) 大崎市の入院患者の依存状況(平成11年・平成15年宮城県地域保健医療計画より作成)  
※市町村区分については平成15年計画(13年調査)を基準としている

### ■購買圏

消費購買動向調査により、大崎市旧市町別の買回品の買物流動をみると、古川地域と仙台市を中心とする流動傾向が目立っている。

平成11年と20年の買物流動を比較すると、周辺市町村からの古川地域への流入が拡大し、古川地域の中心性が高まっていることがわかる。また、三本木地域と鹿島台地域への買物流動が大きく減少しているのに加え、大和町、富谷町から大崎市内への流动が減少している。一方、大崎市内から富谷町、利府町などへの流动が新たに発生しており、大崎市を取り巻く購買圏は、古川地域を主中心、仙台市をサブ中心しながらも、広域に拡散する傾向となっていることが分かる。

また、平成20年調査における自地域での買物割合をみると、古川地域で83.2%となっている以外は、鹿島台地域で21.8%、その他が5%に満たない割合で、特に三本木地域では、平成11年調査の26.4%から0.8%へと大きく減少している。

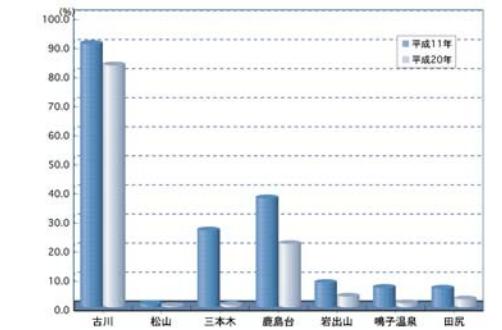


図) 自地域での買物割合(平成11年・平成20年消費購買動向調査より作成)

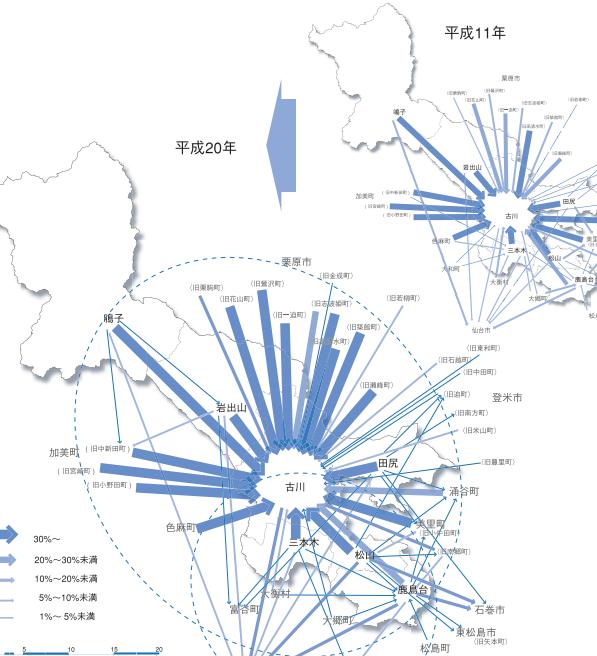


図) 大崎市の買物流動(平成11年・平成20年消費購買動向調査より作成)  
※市町村区分については平成20年調査(旧市町村別)を基準としている

## 6 大崎市の圏域構造

前章の結果から大崎市の生活圏構造を見ると、大崎市内では古川地域に隣接する三本木、岩出山、田尻地域については古川地域を中心とする圏域を形成しているのに対し、鹿島台地域は仙台市を中心とした圏域が形成されていることが分かる。松山地域についてはその狭間にあり、古川地域、仙台市両方に依存している状況となっている。また、古川地域から距離の遠い鳴子温泉地域は、古川地域への依存傾向があるものの他地域と比較しその結びつきは弱く、自地域内の生活行動が中心となっていることがうかがえる。

さらに、通勤、医療、買物それぞれの生活行動による依存割合の変化を見ると、大崎市の周辺地域も含め、古川地域の中心性が高まってきていることが分かる。

- 通勤圏については、古川地域に電子部品関連等の製造業や、大規模小売店舗、サービス業が立地することなどから吸引力が高まっていることが考えられるが、その反面、古川地域における自地域での就業割合は減少している。さらに、松山地域や鹿島台地域の仙台市への依存傾向に変化はなく、市内の圏域が2つに分かれる形となっている。
  - 医療圏については、古川中心部での盛んな開院の動きとともに、市外からも含め古川地域への通院者が増加しているが、入院流動については大崎市内外における古川地域の中心性が高まる中で、鹿島台地域が仙台市へのとの結びつきを強めている。また、古川地域にある大崎市民病院は、入院患者の半数が大崎市外の住民であることなどから、県北地域の基幹病院として3次救急医療を提供する施設と位置付けられている。前述の結果からも市外を含めた入院患者の流入割合は増加傾向にあるが、古川地域が県北地域全体の医療中心地として、その役割が益々重要になってきているといえる。
  - 購買圏については、古川地域への市内外からの流入割合が大きくなっている、特に栗原市の買物依存割合が高くなっているが、これは古川中心部への大規模小売店舗の出店によることが考えられる。

その一方、大崎市内から仙台市への依存割合も高まっており、平成20年の消費購買動向調査では古川商圏の中心であった古川地域が仙台泉商圏の3次商圏に属するようになったほか、松山、鹿島台地域が新たに石巻商圏に属するなど、商圏構造

は仙台市や石巻市、利府町、富谷町などへ重層化し、複雑な圈域構成となっていることがわかる。

また、三本木地域では平成11年から平成20年に自地域での買物割合が大きく減少しているが、自地域の大規模小売店舗が縮小・閉鎖されたとともに、三本木スマートICの開通で、仙台市へのアクセス性が向上したことが原因であると考えられる。

## 7 生活圏域と行政圏域

大崎市に関わる行政圏域には、広域大崎圏、古川地方生活圏、二次医療圏などがある。

広域大崎圏では、大崎地域広域行政事務組合が圏域内の消防、一般廃棄物処理、斎場、生涯学習などを実行している。また、国土交通省が設置する古川地方生活圏では、圏域ごとに関連道路、下水道、公園など都市的基盤の整備が行われている。二次医療圏である大崎医療圏は、比較的専門性がある入院を含む医療の提供が求められる区域で、平成15年に栗原市、登米市を含む県北医療圏から細分化された。

これらの行政圏域と、本調査による通勤圏（通勤依存率10%以上）、医療圏（医療依存率（通院10%、入院20%）以上）、買物圏（買物依存率30%以上）を対応させたものが次ページの図および表である。これをみると、合併により行政圏は再編されたものの、実際には合併前からの圏域構造が引き続いているものや、圏域外の地域からの依存傾向が高いものなど、行政圏と生活圏が必ずしも一致していない実状が浮かび上がっている。

## 8 大崎市の取り組み方針と今後面向した視点

## ■大崎市総合計画における圏域構成の考え方

大崎市総合計画（第一次）における新市の圏域計画は、土地利用の観点からの圏域設定と、合併前の旧市町を単位とする拠点形成という考え方で示されている。

拠点整備の考え方については、従来の「フルセット型」での公共施設整備から、既存ストックの活用とその質的向上へと整備方針が移行してきている。

また、拠点整備と並行して、大崎市では新市の一体化を促進するため、古川地域を核とする市内の道路ネットワークの整備を進めて行く予定である。

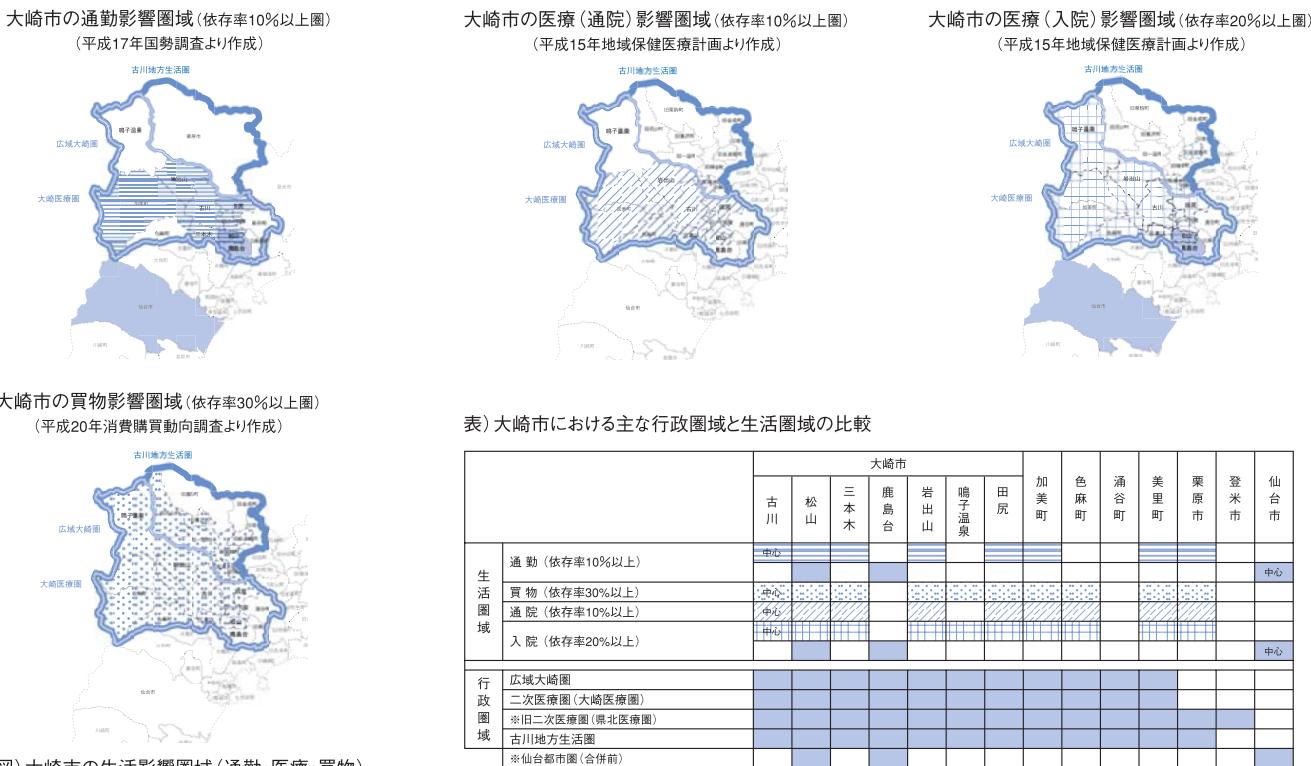


表) 大崎市における主な行政圏域と生活圏域の比較

図) 大崎市の生活影響圏域(通勤・医療・買物)

\*市町村区分については各調査の調査区分による

## ■ 大崎定住自立圏への動き

大崎市は、大崎市、色麻町、加美町、涌谷町、美里町による「大崎定住自立圏」の形成を目指し、平成22年3月に定住自立圏中心市宣言を行った。「大崎定住自立圏」では、合併による新市でのまちづくりとともに、近隣自治体と連携協力して生活基盤を確保することを目的としており、平成22年度から具体的な事項について検討を行っていく予定である。

## ■ 今後に向けた視点

本調査から、大崎市における地域構造の再構成に向けた課題として、以下の3点を挙げる。

1点目は、人口集積と同時に古川中心部では密集化した施設分布になっているのに対し、縁辺地や山間地域では、人口減少とともに中学校の統廃合が行われるなど、生活サービス機能までの距離が遠くなってきていていることがある。合併自治体の中でも、特に大崎市は人口や都市規模の面で古川地域と他の地域に大きな差がある上、市域が80kmに及ぶ条件を抱えていることから、新市の枠組みの中で市内のすべての住民が同等の生活条件を得られるかが課題である。

2点目として、大崎市では市街地への都市機能の集積とコンパクトな都市構造への転換を方針に掲げると共に、路線バスの再編・廃止の検討も進めている。今後コンパクティティ化を進める一方で、人口減少と高齢化が進む中、低密度に居住する条件不利地等

の住民に対する生活サービス機能を、どのレベルでどのように守っていくかが問われてくるだろう。

3点目に、モータリゼーションの進行や情報網の拡大等により、今後も人々の生活圏域は行政圏域を超えて広がっていくことが予想される。このような中、行政圏はどのような役割を果たし、生活圏をどのようにコントロールして行くのか、より広域な視点に立って考えて行く必要がある。

今後のあり方として、長大な市域を持つ大崎市においては、旧古川市を中心拠点とし、旧町を並列的な拠点とする構造では、中心拠点に対する距離的ハンデが大きい地域が出てくることが懸念される。将来的に大崎市の枠組みで効率的な地域運営を行っていくには、合併前の地域構造に捕われない圏域設定や拠点設定の検討が必要になってくるだろう。

さらに、各拠点で全ての生活サービス機能を揃えるような拠点整備ではなく、将来の需要を予測しながら、古川地域を中心地として拠点間で機能を分担するような階層的な地域構造、圏域形成を行い、同時に公共交通や情報ネットワークなどによって広域な市域を繋いでいくような仕組みも必要だろう。

また、平成22年度より定住自立圏構想の計画も進められるが、大崎市を取り巻く生活圏の実状に合わせ、設定圏域内だけでの議論に留まらず、周辺地域や仙台市との連携をどのように図っていくかという点についても議論がなされることを期待したい。

# 創刊号発刊によせて

地域振興事業部アドバイザー  
山田 晴義

「財団法人宮城県地域振興センター」(以下「旧地域振興センター」という。)の解散を受けて、その機能の多くを受け継ぐことになった地域振興事業部(以下、「事業部」という。)も1年が経ち、順調に滑り出したことに安堵しているところです。これも関係の皆様のご尽力のおかげであり、深く感謝いたしております。

平成19年に村井知事から、宮城大学で地域振興センターの機能を引き受けられないかという打診を頂いたときは、それまでの宮城大学地域連携センターに不足している機能を補充し、同センターの能力を向上させていく良いチャンスだと考え、受け入れを前向きに検討させていただきました。当時は私が地域連携センター長を務めており、設置後間もない同センターを、宮城大学の価値向上に貢献できる学内機関にしたいと、その方向性の明確化、組織の充実、事業の拡充などに取り組んできたところでしたので、私としてはシンクタンク機能の確立のために地域振興センターの機能受け入れは大いに歓迎するところでした。

事業部の開設にあたり、初年度から事業が円滑に展開できるよう、地方自治体からの受託事業や派遣職員の確保のために、平成20年度後半の数ヶ月間をかけて多数の県内市町村へお願いにまわりましたが、その際には当時の地域振興センター武田常務理事兼事務局長に同行していただき、力強い応援を頂きました。平成20年度末には、調査研究部長をはじめ期待通りのスタッフ確保ができ、更に白石市、大崎市、栗原市より職員を派遣していただいたことにより、1年目から基本的な体制を整えることができました。宮城県ならびに県内外市町村等から何件かの受託事業も頂くことができ、基本的な事業を展開することができました。このように順調なスタートを切ることができたのは、宮城県企画部ならびに旧地域振興センター執行部の皆様の多大なご協力を頂いたことによるものであり、この場を借りて厚く御礼申し上げる次第です。

旧地域振興センターには、私もその設立当時より調査研究等事業に参加するとともに、評議員として理事として深くかかわって参りましたので、その機能を宮城大学のなかに受け入れ、再構築に関わることは私としても大変やりがいのあることでしたが、不安が無かつたわけではありません。その第1は、事業部が宮城県

内の自治体その他の関係機関に対して、地域振興に関する有効な成果を還元し、県民からも信頼され、認知される組織となるかという点でした。第2は、事業部が宮城大学内部の人材の活用に留まるのではなく、宮城県内はもとより広く東北全域の地域振興にかかわる人材が連携し、知的資源の交流・交換・創造が行われる拠点として機能できるか、という点です。第1の点は重要なことではありますが、それは第2の課題も含めて事業部の活動の延長上に得られるものであり、それぞれの事業の質を向上させ、成果をどのように発信していくかにかかってきます。したがって、これまで本活動報告書のなかで報告のあった諸事業をしっかりと評価し、問題点を改善していくことが求められます。

第2の点については、平成20年度まで私も地域連携センター長として、センターがこうした役割を果たせる組織となるよう、多様な地域・機関の関係者とのネットワークづくりのために試行錯誤を重ねてまいりましたが、道半ばで定年を迎えることになりました。また、このことは旧地域振興センター理事会においても、宮城大学に機能を移管するに当たって、当時の大村慶一理事長をはじめ多くの理事から懸念されていました。解散にかかわる理事会でのこうした問い合わせに対して、私としては「かならず実現して見せます。」と発言はしてきたものの、難しい課題であることと認識していました。

上記の二つの課題解決は、まず地方大学に置かれたシンクタンクのあり様から考えいかなければなりません。大学経営で全国的に高い評価を得ているS県立大学の学長が「県立大学は絶滅危惧種」と言われるように、厳しい地方財政と、そのもとで経営される大学に対する理解の現状を考えると、大学が教育と研究の質を向上させること自体容易ではないなか、学内のシンクタンクが上記の二つの課題に立ち向かうことが非常に難しいのは言うまでもありません。地方大学のアイデンティティーが求められるなかで、その組織内シンクタンク、つまり事業部はどのような対策を採ることができるのでしょうか。本事業部は、旧地域振興センターから2億円の基金を頂いてスタートしております。このことは、大きなアドバンテージを得て運営ができる状況にあることを意味しており、この

点からも、上記諸課題の解決に取り組み、事業部の持続ある展開を実現しなければなりません。その結果から、宮城大学に新たな価値を付加・還元することができるようになれば、これまでの多くの支援者に恩返しができるものと考えます。

その方向として、事業部では本活動報告書内の記事「平成21年度事業の総括と今後の展望」で調査研究部長が述べられたように「知のネットワーク」づくりを模索することが重要だと考えています。つまり、事業部が、地域振興にかかわる多様な知のプラットホームとなることで、地域社会に貢献できるとともに、地域から支えられ、質の高い持続性のある組織に成長することができるものと信じております。しかしながら、多様な地域・機関の多様な人材とこのような関係を形成するまでには多くの困難があることは容易に想像できます。一朝一夕に実現できる課題ではありませんので、まずはその取っ掛かりとなる活動をどのように用意するかを考える必要があります。

「知のネットワーク」づくりに向けて、私共はこの数年の間にいくつかの社会実験をしてまいりました。そのひとつは、やはり先に調査研究部長が「広域的中間組織の構築に関する研究」で述べられた「東北圏地域づくりコンソーシアム」<sup>1)</sup>であり、事業部はそのコンソーシアム推進協議会<sup>2)</sup>の中心的な存在として運営を担っております。このコンソーシアムは、東北地方の中山間地域をはじめとする地域が経済的にも衰退傾向にあり、地方自治体の運営も厳しい時代を迎えていま、これまでの地域振興の主体に代わって、新たな担い手を見つける必要があるという考えにもとづいております。そこで地方大学、シンクタンク、NPOなどが中心になって、地方自治体や企業とも協働しつつ、新しい地域振興の担い手としてのコンソーシアムを創造していかなければならないと考えて取り組んだものです。

もうひとつの試みとして、私が地域連携センター長の時代に始めた「研究交流会」と「情報交換会」があります。前者については、本学がコアとなり、他大学、行政(国の出先機関と地方自治体)、シンクタンク、NPO、企業その他機関のスタッフによる集まりの場を組織しましたが、十分に共感が得られる活動方向を明示する

ことができなかったこともあります。後者の情報交換会は、私の退職後は建設関係の企業に事務局を依頼し、「宮城イノベーションネットワーク(MIN)」<sup>3)</sup>として学外で運営しております。この組織は、先の研究交流会の反省を踏まえ、もう少し小規模で、課題を明確にしつつサロン的な場となるよう企画したもので、この場に集まる学外の参加者は、私共のほかに企業やシンクタンクの関係者、議会議員なども含まれており、サロンからネットワークが形成されることを期待して運営しております。このような多様な組織・機関を緩やかな関係で結び付けていく活動については、地域連携センターが担当して継続されることを期待していましたが、今後は事業部で何らかの役割を果たしていくことができないかと考えております。

さて、私も宮城県三浦副知事などからのご依頼もあって、平成21年度から1~2年間のお約束で地域振興事業部アドバイザーをお引き受けいたしました。最近は、関心のある地域づくりのお仕事以外は遠慮申し上げておりましたことから、総合的なアドバイザーの仕事の難しさを感じております。ただ、調査研究部長をはじめスタッフの皆さん、本事業部の諸事業を適切に処理されている姿を拝見していますと、期間内にお役目を終了できそうだと安堵いたしております。

1) 山田晴義編著「地域コミュニティの支援戦略」(平成19年、ぎょうせい)で、財団法人東北開発研究センターで組織された「コミュニティ自立研究会(座長・山田晴義)」から提案したもので、その後、平成19年度国土開発創発調査「東北の地域力維持向上に関する調査」(平成20年、国土交通省東北地方整備局)での調査検討を経て、平成21年に策定された「東北圏広域地方計画」(国土交通省)のなかの主要施策に取り入れられ、現在その実現に向けてのプロジェクトチームが組織されて検討が行われている。

2) 東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会の会長は山田晴義が務めており、上記プロジェクトチームのメンバーとしてこの推進協議会から、山田のほか古川調査研究部長と事業構想学部鈴木助教が参加し、東北地方整備局などと協議しながらプロジェクトチームのワーキンググループメンバーを担当している。

3) 会長は元宮城大学副学長で、現在は宮城県教育委員長の大村慶一氏が務めている。

# 平成21年度 活動報告

## 1 総務部門

### ■地域振興事業部運営会議

第1回(平成21年6月15日)

場所:大和キャンパス交流棟3階会議室

審議事項:(1)地域振興事業部の事業計画について  
(2)地域振興事業部の取組み状況について  
(3)その他

第2回(平成21年8月19日)

場所:大和キャンパス交流棟3階会議室

審議事項:(1)事業の取組み状況について  
(2)会計の状況について  
(3)その他

第3回(平成21年11月18日)

場所:大和キャンパス交流棟3階会議室

審議事項:(1)事業の取組み状況について  
(2)会計の状況について  
(3)その他

第4回(平成22年3月4日)

場所:仙台商工会議所4階レストラン「けやきの杜」

審議事項:(1)事業の取組み状況について  
(2)会計の状況について  
(3)平成22年度の取組予定について  
(4)その他

### ■アドバイザリー会議

山田晴義アドバイザーからの助言を得るアドバイザリー会議を月2回程度開催した。

第1回(平成21年4月3日) 第13回(平成21年10月23日)

第2回(平成21年4月10日) 第14回(平成21年10月30日)

第3回(平成21年4月24日) 第15回(平成21年11月6日)

第4回(平成21年5月8日) 第16回(平成21年11月18日)

第5回(平成21年5月20日) 第17回(平成21年12月9日)

第6回(平成21年6月12日) 第18回(平成21年12月22日)

第7回(平成21年6月26日) 第19回(平成22年1月7日)

第8回(平成21年7月17日) 第20回(平成22年1月28日)

第9回(平成21年8月5日) 第21回(平成22年2月8日)

第10回(平成21年8月21日) 第22回(平成22年2月24日)

第11回(平成21年9月3日) 第23回(平成22年3月10日)

第12回(平成21年9月17日) 第24回(平成22年3月18日)

### ■その他

厨房改修、電話回線工事等のオフィス環境整備等を行った。

## 2 調査研究事業

### ■自主調査研究事業

「暮らしと経済の価値転換期における持続的社会のイノベーション」を統一テーマとして、以下の4件の自主

調査研究事業に取り組んだ(5~26ページ参照)。

- ・地域コミュニティ組織の形成状況及び資金的支援に関する調査
- ・広域的中間組織(新たな公共等)の構築に関する研究
- ・市町村合併の効果と課題に関する調査
- ・生活圏の拡大化と都市・地域構造の再構成

### ■受託調査研究事業

県、市町村及び民間(協議会)より、以下の6件の業務を受託し、調査研究事業に取り組んだ。(次ページ参照)。

- ・第五次白石市総合計画策定支援業務
- ・建設業地域ビジネス事業化調査業務
- ・会津坂下町地域が輝くまちづくり創造委員会支援業務
- ・名取市公共交通総合連携計画策定調査業務
- ・名取市水産業基礎資料作成業務
- ・広域コミュニティ実態調査業務

### ■職員研修事業

宮城大学の学術・研究資源を活用した学内研修、受託業務等を通じた実務研修、事例調査等を通じた学外研修等を行った。

## 平成22年度

# 活動計画

## 1 総務部門

### ■地域振興事業部運営会議

4回実施する。

### ■アドバイザリー会議

月1回程度開催する。

## 2 調査研究事業

### ■自主調査研究事業

次の3つの重点テーマを設定し、そのなかに自主調査研究を体系的に位置づけ、実施する。

- ・基盤としての人づくり、仕組みづくり
- ・地域資源の再認識による価値の創造
- ・交流連携による価値の増幅・循環

### ■受託調査研究事業

### ■職員研修事業

## 平成21年度 受託調査研究

発注者 白石市

### 第五次白石市総合計画策定支援業務

第四次白石市総合計画(ホワイトプラン)の計画期間が平成22年度であることから、市を取り巻く社会経済情勢や地方分権の推進、市民参加意識の高まり等の時代の変化を十分に再認識し、新総合計画を策定していくことが求められていた。

本業務は、第五次総合計画の策定に向け、第四次計画の検証をはじめとして、「白石デザイン会議」、「市長インタビュー」、「キーパーソン・ヒアリング」、「市政モニター・アンケート」、「自治力点検アンケート」、「白石フォーラム」などの協働プログラムを提案し、市職員総参加による基本構想策定を支援した。

発注者 名取市地域公共交通連携協議会

### 名取市 地域公共交通総合連携計画策定調査業務

平成19年3月に開業した仙台空港線は、利用者数が計画の約1万に対し6千人台にとどまっており、地域住民や空港利用者の仙台空港線利用率向上、乗継利便性の改善、及び誘客施設・観光スポットへのアクセス性向上の実現を図り、地域公共交通ネットワークを充実、強化する必要がある。

本業務は、地域特性、公共交通の運行実態・利用実態、関係事業者等の意向等の整理や、潜在需要の把握及び将来の需要予測の分析等を行った。

また、これらをもとに地域公共交通連携計画案を作成するとともに、「名取市地域公共交通連携協議会」の運営支援を行った。

発注者 名取市水産問題対策協議会

### 名取市水産業基礎資料作成業務

名取市は、江戸時代より伊達家直轄の漁港として栄えた閑上港を有し、全国的な知名度を持つアカガイをはじめ様々な水産資源を有している。

本業務は、名取市における今後の水産業振興策を探るにあたって、漁業従事者や漁業経営体等の実態を把握するため、漁業センサス等の統計データ及び漁業振興支援施策等の整理を行い、基礎資料としてとりまとめたものである。

検討委員会では登米市での地域ビジネスの可能性及び事業コンセプトについて、続くワークショップでは事業内容や事業体制などについて関係者やアドバイザーを交えて議論を行い、今後の取組みに向けた組織の素地作りも図った。

発注者 地域が輝くまちづくり創造委員会(福島県会津坂下町)

### 会津坂下町地域が輝くまちづくり創造委員会支援業務

会津坂下町を取り巻く社会経済情勢の変化や地方分権、住民協働意識の高まり等の時代背景を十分に認識し、これからまちづくりにおいて重要な位置づける新たな地域運営システムの構築過程において、会議運営及び自治協働のコーディネート等の実務的な支援が求められていた。

本業務は、第5次振興計画の検討を目的として設置された、「会津坂下町地域が輝くまちづくり創造委員会」にアドバイザーとして参画し、①委員会の運営支援、②事務局会議の支援、③視察研修の支援、等の運営企画に関する実務的な支援を行い、基本構想のとりまとめに寄与した。

発注者 東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会

### 広域コミュニティ実態調査業務

鶴岡市は高齢化、人口減少及び世帯数の減少等に伴い、町内会・集落単位でのコミュニティ活動が困難な地域が増えてきている状況の中で、増大する地域課題に小学校区等広域的に対応するための施設及び活動のあり方を探る必要があった。

本業務は、市と東北圏地域づくりコンソーシアムとの共同研究として位置づけられ、地域振興事業部では聞き取りによる実態調査結果を基に、コミュニティセンター等が現在果たしている役割、機能について分析し、今後、地域づくり拠点としてどのような機能・役割を持ち、コミュニティ組織がどのような役割を持って運営すべきかについて提案した。

## 地域振興事業部運営会議委員

(外部委員)

平成22年6月現在 敬称略

職	所 属	氏 名	備 考
委 員	宮城県企画部政策課長	山 本 雅 伸	県代表
委 員	大崎市市民協働推進部長	佐々木 富 夫	市代表
委 員	美里町企画財政課長	佐々木 守	町村代表
委 員	仙台商工会議所専務理事	間 庭 洋	企業(商工会)
委 員	特定非営利活動法人 せんだい・みやぎNPOセンター常務理事	紅 邑 晶 子	NPO関係者
委 員	東北大学大学院経済学研究科教授	増 田 聰	大学関係者

(大学側委員)

職	所 属	氏 名	備 考
委員長	地域連携センター長	西 川 正 純	食産業学部教授
委 員	地域連携センター副センター長	伊 藤 知 生	地域連携センター教授
委 員	地域連携センター副センター長	宮 原 育 子	事業構想学部教授
委 員	事業構想学部教授	永 松 栄	センター長指名
委 員	調査研究部長	古 川 隆	地域振興事業部職員
委 員	上席主任調査研究員	山 田 政 明	
委 員	調査研究員	大 塙 一 浩	
委 員	調査研究員	吉 田 菜々子	
委 員	調査研究員	佐 藤 広 也	
委 員	調査研究員	中 嶋 紀世生	
委 員	調査研究員	高 田 篤	

## 地域振興事業部職員

平成22年6月現在

役 職	氏 名	前 所 属
調査研究部長	古 川 隆	パシフィックコンサルタンツ株式会社
調査研究員	吉 田 菜々子	財団法人宮城県地域振興センター
調査研究員	中 嶋 紀世生	財団法人宮城県地域振興センター
調査研究員	高 田 篤	特定非営利活動法人超学際的研究機構
臨時職員	漆 山 さとこ	

役 職	氏 名	派 遣 元
上席主任調査研究員	山 田 政 明	白石市
調査研究員	大 塙 一 浩	大崎市
調査研究員	佐 藤 広 也	栗原市

役 職	氏 名	備 考
アドバイザー	山 田 晴 義	宮城大学名誉教授 (元宮城大学副学長・事業構想学部教授)



公立大学法人  
**宮城大学**  
MIYAGI UNIVERSITY

地域連携センター 地域振興事業部

〒981-3298 宮城県黒川郡大和町学苑1番地1  
TEL 022-377-8319 FAX 022-377-8421  
e-mail [jigyobu@myu.ac.jp](mailto:jigyobu@myu.ac.jp)