

## 地域力の向上を目指して

～地域の資源を活かすための情報提供～

岩手県一戸町 土川 憲亮



### 第1章 背景と目的

#### 第1節 背景—地域の資源に起きている変化—

全国的に人口減少及び少子高齢化が進み、厳しい局面を迎えている。人口減少から税収は年々減少の傾向をたどっている。また、高齢化率の増加による社会保障経費の増大から歳出額は年々増加の傾向をたどっている。国をはじめ自治体の財政状況はひっ迫している。

人口減少及び少子高齢化は、地縁組織を構成する人数の減少や平均年齢の上昇という形でその力を奪っている。例えば、地域の維持管理活動など地縁組織の力で解決できていた課題が解決できなくなり、行政に解決を要望する事例が増加している。あるいは、祭りを代表とする地域行事の開催が中止になる事態が起きている。

高齢化の問題は人に限ったものではない。戦後の復興や高度経済成長を通して全国のインフラが急速に整備された。しかし、建設から半世紀以上が経過し、老朽化による問題が顕在化している。国土交通省でも平成25年度にインフラ長寿命化基本計画が策定され、各自治体でも新設から維持への取り組みに移っている。

一戸町においても、これらの影響から地域力の低下が顕著に現れており、その対策が求められている。

#### 第2節 目的—地域力の向上を目指す—

地域力という言葉は、国をはじめ多くの自治体や組織で使われており、その定義も様々である。例えば、北海道では「行政をはじめ、住民や自治会、NPO、企業など地域の様々な人々が協力し合いながら、身近な課題を解決したり、地域を活性化させる力」<sup>1</sup>と定義している。また、東京都市長会では「自治会・町会等の地縁組織、NPO等の市民団体や企業、これらの核となる市民及び行政が相互に連携し、総合力をもって主体的に地域の課題を発見し解決する力」<sup>2</sup>と定義している。このことから、地域を構成する人あるいは団体の協力によって生み出される力という共通点が見えた。

だが、地域を活性化させる要素は人だけではない。事業において「ヒト、モノ、カネ」の三要素が不可欠であると言われている。これは地域の活動においても同様である。

そこで、このレポートにおいて地域力とは、「地域のヒト、モノ、カネの三要素によって生み出される総合的な力」と定義し、どうすれば地域力を向上させることができるのか、その解決策について考察する。

<sup>1</sup> 北海道ホームページ『「地域力」って何?』

<sup>2</sup> 東京都市長会ホームページ「地域力の向上に向けて」p1

### 第3節 一戸町の概要

一戸町は昭和32年11月1日に1町4村が合併し誕生した町である。岩手県内陸北部に位置し、北上山地と奥羽山脈に囲まれ、南西部に位置する標高1,018mの西岳を頂点に、北に傾斜する丘陵地がほとんどを占めている。総面積300.03k㎡のうち、山林・原野が61%を占め、県内第二の大河・一級河川馬淵川が町のほぼ中央部を北に向かって貫流し、市街地はその河岸段丘上に発達している。



図1 一戸町の位置

当町の人口は、平成22年現在で14,187人であったが、平成12年の16,933人から10年間で2,746人、比率にして16.2%減少している。平成22年からの10年間では、平成32年に人口は11,800人となり、2,387人、比率にして16.8%減少（全国平均3.1%）する見込みである。

0～14歳までの年少人口は平成22年現在で1,384人、全人口に占める割合は9.8%（全国平均13.1%）であるが、10年後の平成32年には978人、割合は8.3%（全国平均11.7%）となる見込みである。

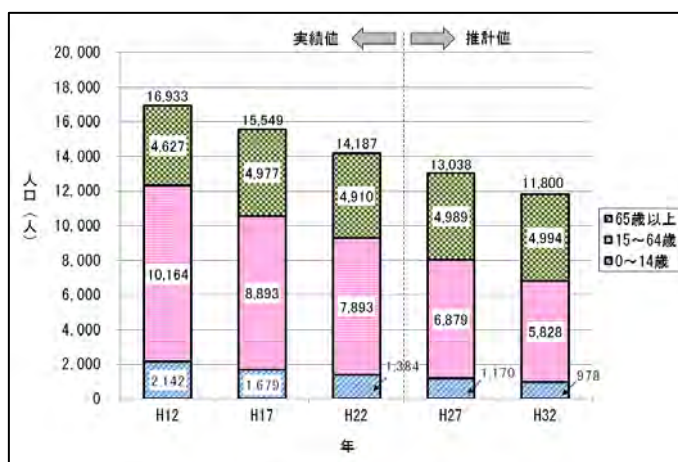


図2 一戸町の人口及び将来人口の推移

（国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」より筆者作成）

65歳以上の高齢者人口は平成22年現在で4,910人、高齢化率34.6%（全国平均23.0%）であるが、10年後の平成32年には4,994人、高齢化率42.3%（全国平均29.1%）となり、7.1%（全国平均6.1%）上昇する見込みである。

当町では人口減少及び少子高齢化が進み、全国水準を上回る少子高齢化社会を迎えている。

## 第2章 一戸町における地域力の現状と課題

### 第1節 一戸町における地域力の現状－三要素の資源を明らかにする－

地域力の向上にはヒト、モノ、カネ、この三要素の力をこれまで以上に有効活用する必要がある。背景で述べたように、人は減っており、施設は維持に移り、財政はひっ迫している。つまり、さらなる資源の出現に期待するのは現実的でないからだ。

そこで、一戸町における三要素の現状を明らかにし、そこから地域力の向上につながる課題を掘り起こす。

(1) ヒトの要素の現状

一戸町におけるヒトとはもちろん町民である。農業や会社勤務などの経済活動や、祭りや清掃活動などの地縁活動を通して、地域力を支える力となっている。

(2) モノの要素の現状

一戸町は広大な面積を有し、住居が広範囲に点在している。このため、500km を超える町道や、それに次ぐ広範な水道が整備されている。また、各地域に公民館や集会施設なども建設されている。さらには、図書館、運動公園や御所野縄文博物館などの教育や文化の振興のための施設を要し、町民の生活や活動の充実を図る形で地域力を支える力となっている。

(3) カネの要素の現状

町民が納める税金をはじめとして、地方交付税や国県補助金などがある。施設の建設、サービスの提供や補助金の交付などの財源として地域力を支える力となっている。

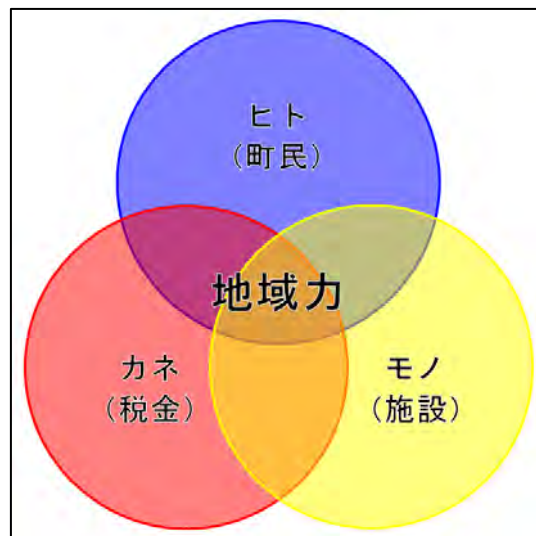


図3 地域力の三要素の関係性

第2節 一戸町における地域力の課題—情報不足が地域力の低下を招いた—

ヒト、モノ、カネの三要素が地域力において大きな役割を担っているが、特にヒトが最も大きな割合を占めている。モノ、カネの2つの要素は、ヒトが活用して初めてその力が発揮されるからである。施設は建設しただけでは効果がなく、ヒトがそれを活用し、ヒトの活動が活性化することで地域力に貢献したといえる。資金についても同様である。

モノとカネのどちらも、ヒトに活用されて効果を発揮するのだが、カネについて特に活用できていないと考えた。その理由は、行政が町民から税金の用途について考える力を奪ってしまったからである。これまで、行政が主導的に事業を進めてきたことで、町民に対する意識が希薄になっていた。これにより、情報提供がおろそかになってしまい、町民は自らが納めた税金の用途について知る機会を失い、用途方法を考える力も失うこととなった。

そこで、地域力を向上させるカギは、考える力を奪ってしまった情報提供のあり方にあるとし、この課題を引き起こした要因は次の3点ではないかと推測した。

(1) 行政本位の情報提供

町民が知りたい情報ではなく、行政が町民に知ってもらいたい情報を提供していた。

(2) 町民全体に向けて画一的に提供していた

町民それぞれの違いを意識せずに、同じ内容、同じ方法で情報を提供していた。

(3) 注目を集める工夫がなかった

前年度以前からの継続事業が多いため、従来の文書をほとんど改善しないままで情報を

提供していた。

### 第3章 先行事例の検証

住民への税金の使途の情報提供についての先行事例を挙げ、その効果について検証する。

#### 第1節 北海道ニセコ町の先行事例

北海道ニセコ町では、住民が主体となった住民自治を実践するために、平成12年度に「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定した。この中で、住民自治を実践するためには、情報の共有化が必要であると規定しており、予算についても「町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供



に努めなければならない」図4 『もっと知りたいことしの仕事』

と明記されている。これを実現する手段として、予算書を町民にわかりやすい内容に編集した『もっと知りたいことしの仕事』という説明資料を発行し、配布している。

この説明資料には、ニセコ町で実施される事業が、個々に分かれて掲載されている。実施する内容の説明、主な経費、充当される財源や、場合によっては図や写真が挿入されている。加えて、予算書特有の難解な語句は、日常的に使用している言葉に置き換えるなどして、町民が読みやすいように配慮されている。

#### 第2節 検証—満足な結果が得られていない—

近年ニセコ町のような説明資料が多くの自治体で作成されるようになってきている。だが、その効果について検証した結果を確認することができなかった。しかし、最近になって、これに関する研究結果が公表された。それが、高崎経済大学佐藤徹教授の『「住民本位の予算書」とは何か—わかりやすい予算書をめざして—』である。

この論文は説明資料（以下、佐藤教授の論文の中で定義されている「住民本位の予算書」と称する）を作成している自治体に対してアンケートを実施し、その結果についてまとめたものである。252の自治体の財政担当課に対して実施したもので、19の設問について調査を行っている。その中で、今回のレポートに大きく関わると考えた2つの設問について引用した。



(1) 「住民本位の予算書」作成後の効果

佐藤教授のアンケートでは、7つの項目について、それぞれどの程度効果があったのか、その評価を聞いている。そのうち、高い評価を得ていた上位3項目について引用した（図5）。その結果は、最も評価が高かった項目でも、大いに効果があったと回答した件数は半数を下回っている。

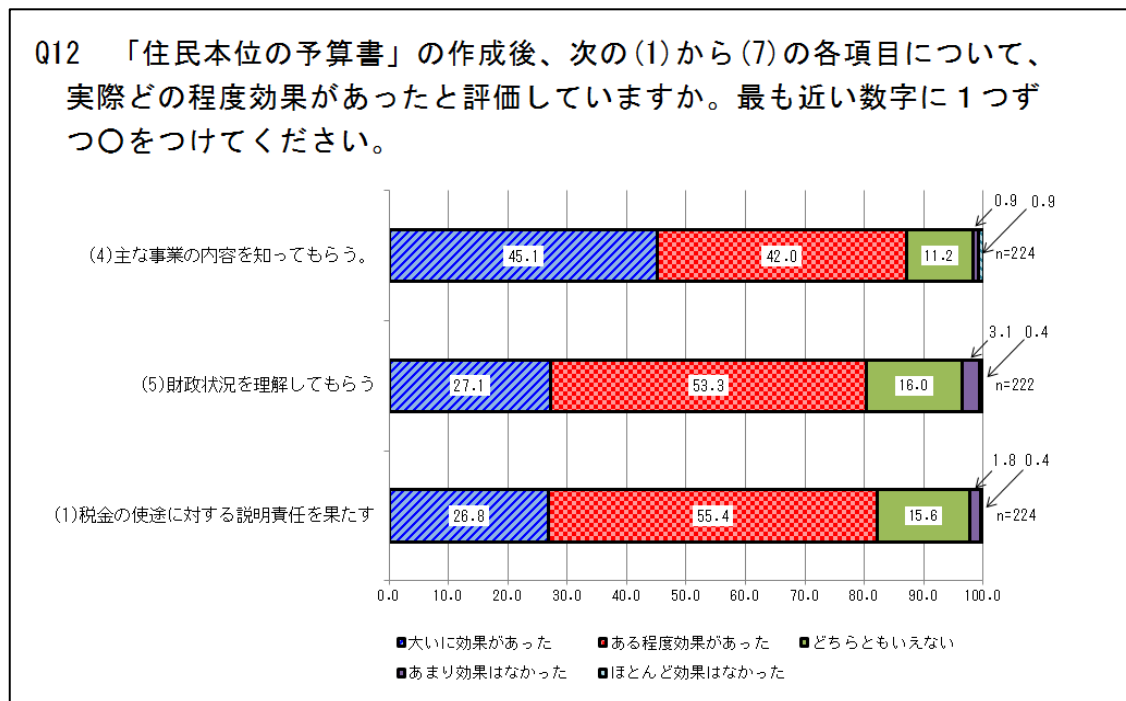


図5 「住民本位の予算書」作成後の効果

(佐藤徹『「住民本位の予算書」とは何か－わかりやすい予算書をめざして－』より引用)

(2) 「住民本位の予算書」住民からの反応

住民本位の予算書の作成前と作成後において、住民からの意見や要望の件数がどうなったかを聞いたものである（図6）。その結果は、92.1%の自治体でその数は変わらなかったと回答している。

**Q13 「住民本位の予算書」の作成後、作成前と比べて、住民からの反応はいかがでしたか。最も近いもの1つに○をつけてください。**

	n=216
1. 予算に関する意見や要望の数が増えた	6.9%
2. 予算に関する意見や要望の数は変わらない	92.1%
3. 予算に関する意見や要望の数が減った	0.9%

図6 「住民本位の予算書」住民からの反応

(佐藤徹『「住民本位の予算書」とは何か－わかりやすい予算書をめざして－』より引用)

(3) 導き出した判断

上記の2つの設問から判断できることは、自治体の作成目的に対して、満足な結果が得

られていないということである。なぜならば、このアンケートは住民ではなく自治体の意見だが、住民からの反応が変わっていない、あるいは、自治体自身、効果があったと実感できていないからである。

#### 第4章 解決策の提案と事例

この章では、新たな解決策を提案し、先行事例を基にその可能性を検証する。その結果を受けて、解決策を取り入れた筆者の提案を挙げる。

##### 第1節 情報提供の秘訣—坂田静香氏の集客術を取り入れる—

今年度の全国地域リーダー養成塾のカリキュラムの中で、NPO 男女共同参画おおた理事長坂田静香氏による「広報の効果的な手法」という講義が行われた。

坂田氏は、平成15年から男女共同参画を目的としたセミナーの企画を始めた。当初は定員割れが続いていたが、人が集まらない原因を分析し、改善を繰り返した結果、現在では申し込み率が300%までになっている。

坂田氏の著書「実例でよくわかる！人が集まるチラシの作り方」の中で、人が集まらない原因として分析した要素が、第2章で推測した要素と共通していた。であるならば、その解決策として坂田氏が導き出した人集めの3つの法則が、このレポートにおける課題の解決策にもなりうると思った。

##### (1) 町民が興味を持つ情報を前面に出す

坂田氏によると、「男女共同参画という市民が興味のない目的を前面に出すと、人が集まらない」と述べており、その解決策として「主催者の目的を前面に出さない」と述べている。これを、今回の課題に置き換えると、税金の使途という町民が興味のない情報を前面に出さない、つまり「町民が興味を持つ情報を前面に出す」といえる。

##### (2) 対象者を徹底的に絞る

坂田氏によると、「年齢や性別、ライフスタイルによって、それぞれの価値観や興味、抱えている課題はまったく違います」と述べており、その解決策として「対象者の興味や課題を把握することが重要」と述べている。これまで一戸町では広報などを通して、可能な限り全町民に一律で発信していた。伝えたい情報を伝えたい町民に伝えやすくするために、対象者の興味や課題を把握し、「対象者を徹底的に絞る」べきだといえる。

##### (3) 注目を集める工夫をする

坂田氏によると、人集めの3つ目の法則として「タイトルにこだわる」と述べている。集客の重要な要素であり、「タイトルに興味があればほかは読まない」と述べている。チラシにおいてタイトルにこだわる理由とは、対象者に見てもらい、チラシに関心を寄せること、つまり「注目を集める工夫をする」ことだといえる。

##### 第2節 くまもと SMILE ネットの事例—SIM 熊本 2030—

「SIM 熊本 2030」は熊本県職員が有志で集まったグループ「くまもと SMILE ネット」が開発した、自治体の財政運営を体感できる対話型シミュレーションゲームである。

架空の自治体を舞台に 2030 年までの 5 年毎に起こる様々な課題に対して、6 人 1 チームが制限時間の中でチーム内での対話に基づく政策選択を行うものである。

自治体の予算が 5 年毎に税収減と社会保障費の増でひっ迫し、加えてインフラの老朽化などの財政的問題が発生する。これに対応するため、既存事業の廃止、縮小を判断決定することで財政の健全化を図るとともに、住民サービスを最大限確保することが求められる。さらに、決定した事項については、住民に対する説明責任が求められる。

(1) 対象者が興味を持つ情報を前面に出す

開発者の目的は、これから起こりうる自治体の問題に対して次世代の若者を中心に対話の場に参加してもらい、まちづくりの場を作ることである。しかし、そのままでは参加のハードルが高いため、ゲームという形で提供することでハードルを下げるとともに、楽しさ、面白さを提供している。

(2) 対象者を徹底的に絞る

今後の地域を担う若い世代に対象者を絞っている。

(3) 注目を集める工夫をする

県庁内で開催を重ねたことから始まり、市民大学で開催することで住民に向けて発信したほか、公共政策コンペで発表するなど広く公表を行っている。

(4) 活動の実績

一般社団法人オープン&ビッグデータ活用・地方創生推進機構主催の SIM 熊本 2030 の研修プログラム資料によると、民間からの参加者のうち、参加後の満足度について 75%の人が大変満足したと回答している。また、平成 26 年 1 月に第 1 回の開催を行ってから、平成 27 年 8 月までに開催回数 17 回、参加者 707 人を数える。

先行事例を検証した結果、解決策として挙げた要素を実践し、実績を挙げていることから、今回の課題の解決策になりうると結論づけた。

### 第 3 節 事例の提案

前節で導き出した解決策を取り入れた、筆者が考えた事例を提案する。

(1) 路線バス

一戸町で利用されている公共交通機関は、鉄道、路線バス、デマンド交通の 3 種類がある。中でも、路線バスは学生から高齢者までと幅広く町民に活用されており、町内の広範囲を運行している重要な交通機関である。しかし、年々利用者が減少の一途をたどっており、赤字経営が続いている。そこで、町では路線バスを存続し、交通網を維持するために



図 7 SIM 熊本 2030

(一般社団法人オープン&ビッグデータ活用・地方創生推進機構ホームページ HP より引用)

運行会社に対して補助金の交付を行っている。

①町民が興味を持つ情報を前面に出す

町の目的は、生活の身近な部分にも税金が活用されていること、昔から、当たり前存在しているものであっても、実際には存続の危機にあることを伝えることである。

町民に対しては、補助金によって運賃が割安になっているという利用者のメリットを前面に出す。

②対象者を徹底的に絞る

運行会社に対する補助金、交通網の存続と最も関りの強い、路線バスの利用者を対象とする。

③注目を集める工夫をする

バスの座席の前方など、利用者が必ず目にすると思われる場所に掲載することで注目を集める。

(2) 学校給食

一戸町では、給食センターで一括に調理し、各学校に配送する形で学校給食を実施している。賄料費、燃料費や施設の維持修繕費など高騰する費用をやりくりしつつ、おいしく、栄養バランスがよい給食を提供することで、児童生徒の健康管理や成長の助けになるよう努力している。

他方で、給食費の未納問題や、義務教育の一環であるという理由から無料化を求める意見があるなど、財政面に関する話題も取り上げられている。

①町民が興味を持つ情報を前面に出す

町の目的は、給食が1食あたりどれだけの費用が掛けられているのかを知ってもらうこと、その上で議論に役立ててもらうことである。

町民に対しては、食品のこだわりや給食のおいしさを前面に出す。

②対象者を徹底的に絞る

学校給食を食べている児童生徒及びその保護者を対象とする。

③注目を集める工夫をする

教室の掲示板など、学校内で児童生徒の目に付きやすい場所に掲載することで注目を集める。また、献立表などのように各家庭に配布することで保護者にも見てもらえる機会をつくる。

(3) 図書館

一戸町図書館は平成 14 年度に開館されて以降、多数の蔵書を取り揃えている。新書の



図 8 路線バスのチラシ



図 9 学校給食のチラシ



ほか、コミックや雑誌など幅広いジャンルの本を扱っているほか、DVD などの映像資料も扱っている。リクエストに対しても購入や他の図書館から借りるなど、利用者に対して応えられるよう運営されている。

他方で、一部のマナーの悪い利用者によって本やDVD が破損される事例が発生している。このことにより、一般の利用者の利便性を悪化させているうえ、修繕や買い換えなどによる費用負担の増加を招いている。

①町民が興味を持つ情報を前面に出す

町の目的は、図書館の運営には多額の税金によって運営されているということ、町民自身の税金で整備された、いわば自分の物であるという意識で大切に利用してもらいたいということである。

町民に対しては、図書館のサービスの質をアピールして、より多くの場面で利用できるということを出す。

②対象者を徹底的に絞る

図書館を訪れる利用者を対象とする。

③注目を集める工夫をする

館内の入り口、本棚の一部や読書スペースなど利用者の目に付きやすい場所に掲載することで注目を集める。

(4) 保育所

一戸町では保育所を3箇所運営している。18歳未満の子供をもつ世帯向けに割安な家賃の子育て支援住宅を提供していることによる転入者の増や、保育料の上限を1万円としていることで、少子化が進む中でも保育所の需要は大きい。

他方で、財政状況のひっ迫から、十分な人数の保育士を確保することが難しくなっている。また、保育料の上限を児童手当以下に設定することで、理論上、希望する全て保護者が利用できるようにしているにもかかわらず、保育料の滞納額が近年増加している問題も発生している。

①町民が興味を持つ情報を前面に出す

保育所は、施設の維持管理費などもあるが、何よりも人件費が大きな割合を占める。小さい幼児を見守るため、保育士の負担は大きい。町の目的は、保

見たい! 知りたい! そんな時は  
**一戸町図書館**

一戸町図書館では、町民の皆さまに多く利用していただけるように取り組んでいます。  
利用しやすい環境を目指し、蔵書の充実や施設の管理を行っています。また、ご希望やご質問にお応えできるよう、職員一同、全力を尽くしていきます。

**ごだわり1 蔵書数**  
現在一戸町図書館では約8万冊の蔵書を所蔵しています。蔵書数は県内町村でも上位となっています。さらに、毎年新しい本を購入し、充実を図っています。

**ごだわり2 ジャンル**  
歴史、童話、文学など様々な分野、発行年度の古いものから最新のものまで多岐に渡って揃えております。また、雑誌、コミックなども取り揃えております。

**ごだわり3 リクエスト**  
受付窓口や、メールで皆さまのリクエストを受け付けております。必ずお応えできるわけではありませんが、可能な限り、ご希望に沿えるように対応いたします。

一戸町図書館は、一戸町から年間5,000万円の委託を受けて、管理運営しております。	
費用	人件費 2,500万円 正職員 8名 臨時職員 3名 図書費 600万円 維持費等 1,900万円
収入	委託料 5,000万円

お問い合わせ先  
一戸町図書館  
TEL:0000-00-0000

図 10 図書館のチラシ

明るく楽しい  
**一戸保育所**  
へようこそ

一戸保育所では、保育所での生活を過ごして、子供が将来的に活躍できるように、さまざまな経験を積みませます。  
また、保護者の皆様に安心していただけるよう、子供を危険から守り、安全に過ごせる環境づくりに取り組んでいます。

多くの友達ができる!  
遊びで体が丈夫になる!  
集団生活が身につく!

保育料は、**月最大10,000円**です!

子供の保育に、年間2,100万円(子供1人当たり70万円)を控えています	
費用	人件費 1,500万円 臨時職員 3名 その他 800万円
収入	保育料 380万円 税金 1,740万円

お問い合わせ先  
一戸保育所  
TEL:0000-00-0000

図 11 保育所のチラシ

育料以上に税金を活用することで運営されていることを実感してもらうことである。

町民に対しては、保育所の方針や子供を預けることのメリットを前面に出す。

②対象者を徹底的に絞る

子供を預けている保護者及びこれからの入所を検討している保護者を対象とする。

③注目を集める工夫をする

迎えに来る保護者に向けて、玄関などの施設内への掲載や直接配布することで注目を集める。また、町が実施している乳幼児の健康診断で配布することで、未利用者に対しても注目される機会をつくる。

まとめ

このレポートでは、一戸町が直面している地域力の低下に対して、いかにして向上させることができるか、その解決策の発見を目指した。地域力にはヒト、モノ、カネの三要素が強く関係している。当町における三要素を明らかにすることで、ヒトがカネの要素を活かしきれていない現状が浮かび上がった。この現状を招いた原因は、町民に対する町側の情報提供のあり方に問題があったためである。多くの自治体で作成されている、住民本位の予算書が解決策になりうるのではないかと検証したが、今回の課題の解決策にはなりえなかった。そこで、さらなる案を模索し、坂田氏の集客術を検証したところ、今回の課題の解決策になりうるという結論に至った。町民を主体に考えた情報提供が、三要素の活用に繋がり、地域を向上させるのである。

今後の課題として、町民の意見がまだ取り入れられていないことが挙げられる。町民との意見交換会やヒアリングを実施することで、多様な意見を取り入れ、さらなる質の向上を目指したい。そして、早期の実現を目指して日々の業務に取り組んでいきたい。

【参考文献・ホームページ】

- ・北海道ホームページ『「地域力」って何?』

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/chicho/chiikiriyoku/chiikiknow.htm>

- ・東京都市長会ホームページ「地域力の向上に向けて」

[www.tokyo-mayors.jp/katsudo/pdf/200811\\_teigen.pdf](http://www.tokyo-mayors.jp/katsudo/pdf/200811_teigen.pdf)

- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>

- ・ニセコ町（2015）『もっと知りたいことしの仕事』北海道ニセコ町

- ・ニセコ町（2010）『ニセコ町まちづくり基本条例の手引き』北海道ニセコ町

- ・佐藤徹（2015）『「住民本位の予算書」とは何かーわかりやすい予算書をめざしてー』産業研究 高崎経済大学産業研究所

- ・坂田静香（2013）『実例でよくわかる！人が集まるチラシの作り方』家の光協会

- ・一般社団法人オープン&ビッグデータ活用・地方創生推進機構ホームページ「自治体職員向け研修プログラム参加者募集のご案内」

<http://www.vled.or.jp/symposium2015/training/>