

さくら市における地域運営の方向性に関する一考察

——河戸地区を事例に——

A Study on the Local Government Direction for the Autonomy by

the Local Residents in Sakura City, Tochigi Prefecture:

—A Case Study of the Kouto Area—

金子 慎太郎¹・南部 仁志²・坂本 文子³・石井 大一朗⁴

KANEKO Shintaro, NANBU Hitoshi, SAKAMOTO Fumiko, ISHII Daiichiro

近年、国が進める地方創生の機運が全国的に広がる中で、人口減少時代における過疎化や高齢化等により複雑化する地域の課題に対し、多様な取組みが各地で行われている。本研究は、栃木県さくら市内で今後、最も人口減少が懸念される地域を対象に、地域自治の維持および発展に向けた現状と課題を整理し、住民主体の地域づくりに向けたコミュニティ政策の基礎資料を得ることを目的としている。なお、本稿は、宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンター教育・研究プロジェクト「住民主体のまちづくり支援のためのプログラム開発プロジェクト」（プロジェクトリーダー：石井大一朗）における研究協力員の取組の報告を行うものである。

調査研究の結果、今後の住民主体の地域づくりを進める上で、新たな課題に応答可能な地域運営体制を構築するためには、4つの行政区をつなぐ新たな協議体の設立やネットワークづくりを進める必要性や、住民同士の連携を進める助成金制度、また地域活動を支える庁内の仕組みとして地区担当制などの更なる研究が必要となることを示した。

キーワード：人口減少、さくら市、住民主体の地域づくり、コミュニティ政策、地域運営組織、地区担当制

I. はじめに

日本の人口は、平成20（2008）年に1億2,808万人にピークを迎え、その後減少に転じた。このまま推移すると平成72（2060）年には約8,700万人まで減少するとされている¹。少子高齢化を伴う人口減少時代の到来により、地域では、増加する独居高齢者世帯の生活ニーズへの対応、生活

¹ 宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンター教育・研究プロジェクト研究協力員・さくら市総合政策部総合政策課 sogoseisaku@city.tochigi-sakura.lg.jp

² 宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンター教育・研究プロジェクト研究協力員・さくら市総合政策部総合政策課 sogoseisaku@city.tochigi-sakura.lg.jp

³ 宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンター特任研究員
sakamoto235@cc.utsunomiya-u.ac.jp

⁴ 宇都宮大学地域デザイン科学部コミュニティデザイン学科准教授 ish@cc.utsunomiya-u.ac.jp

の足となる公共交通の確保、そして買物難民や地域の役員のなり手不足への対応等、地域社会を取り巻く環境に様々な変化が生じ、対応が迫られている。このまま放置すれば、状況が深刻化するだけでなく、地域住民による共助の力が発揮しにくくなり、新たな課題が生じることも懸念される。地域住民の生活を維持するには、住民自らが現状を把握しつつ、行政とともに協働して課題の解決や魅力ある地域づくりを進めていく必要があり、行政による具体的な支援策が必要となる。

しかし、地域コミュニティ施策の遂行において、複雑化する地域課題に対応しながら、住民の地域運営への意識を高め、具体化への支援を成すことは容易ではない。そして、従来地域コミュニティ施策が陥りがちだった行政主導に再び陥ることなく、住民による地域活動を促し、主体的な地域運営へと繋げる必要がある。そこで、さくら市では、大学等の外部有識者と連携し地域コミュニティ施策の検討および地域住民へのアプローチが効果的であると考え、さくら市と宇都宮大学地域デザイン科学部との共同研究「小さな拠点づくり推進事業」²として、さくら市における地域自治の政策の方向性の検討および、モデル地区における住民への地域運営に対する動機付けを行うこととした。なお、共同研究は学部附属地域デザインセンター教育・研究プロジェクト「住民主体のまちづくり支援のためのプログラム開発プロジェクト」の取組の一つである。

以上を踏まえ、本稿は、“地域住民が地域の課題に対し主体的に取り組めるようになる”ための組織のあり方および、それらの過程に対する行政が担うべき支援制度等の地域コミュニティ施策について考察するものである。なお調査研究は、さくら市北部に位置し、人口減少が進む河戸地区をモデル地域に選定して行っている。

II. さくら市河戸地区の位置づけと課題

さくら市は、平成 17 (2005) 年 3 月に旧氏家町と旧喜連川町が合併して誕生した。人口は、平成 25 (2013) 年に 44,935 人のピークを迎え、今後は、横ばいから徐々に減少傾向に転じると推察されており、税収の落ち込みや、地域経済の停滞、高齢者医療費の問題など、様々な影響が懸念されている。

こうしたなか、政府が示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」や「まち・ひと・しごと創生総合戦略」等を踏まえ、さくら市では、市の実情に即した形で、平成 27 (2015) 年度に 5 年にわたる基本目標、施策、具体的な事務事業等を示した「さくら市まち・ひと・しごと創生総合戦略」および、今後の人口政策の展望をまとめた「さくら市人口ビジョン」³を策定した。

「さくら市人口ビジョン」を策定するにあたり、市内を小学校区等で 7 区域に分け、人口推計を行った。その結果、3 地区 (旧上江川区域、熟田小学校区域、旧喜連川区域) においては、平成 22 年をピークに、人口減少が続けていることが明らかとなった。

さらに、7 区域別の人口増加率と高齢化率 (65 歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合) を算

出したところ、特に1地区（旧上江川区域）における人口減少が著しく、高齢化率が30%を超える地区であることが明らかになった。（図1～5、表1）。

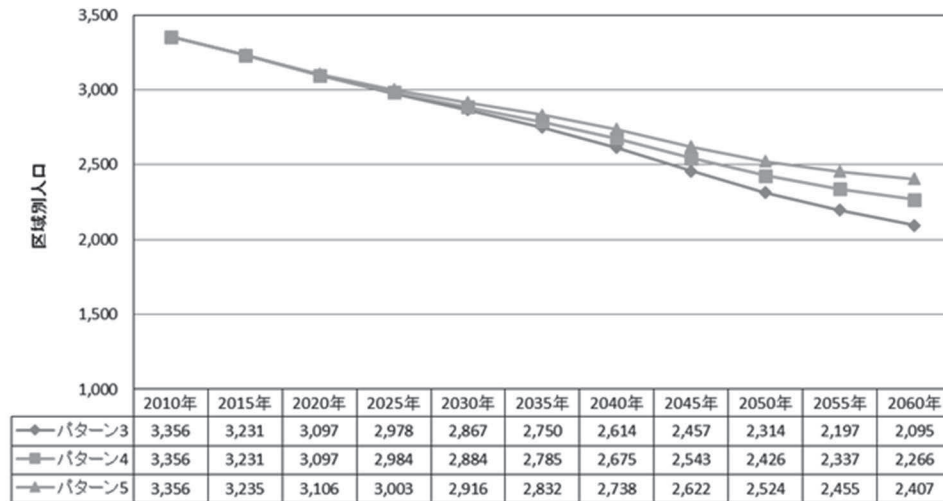


図1 旧上江川区域における将来推計人口

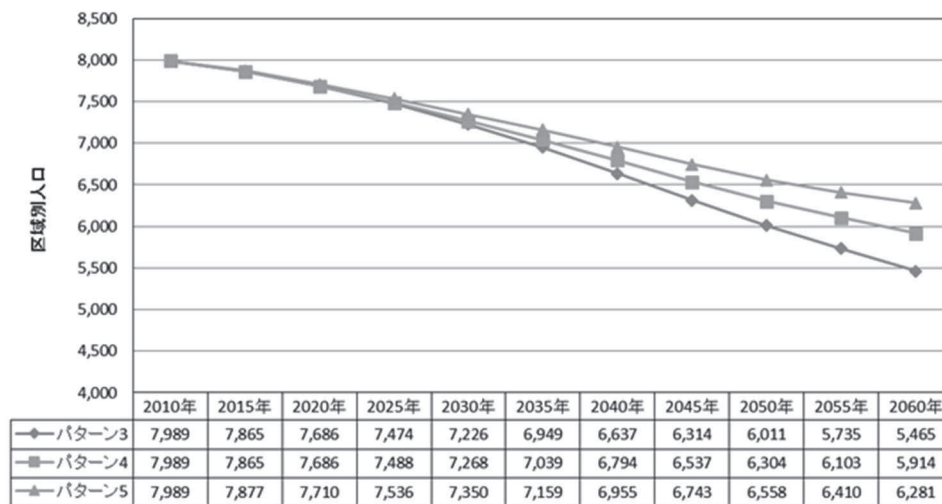


図2 熟田小学校区域における将来推計人口

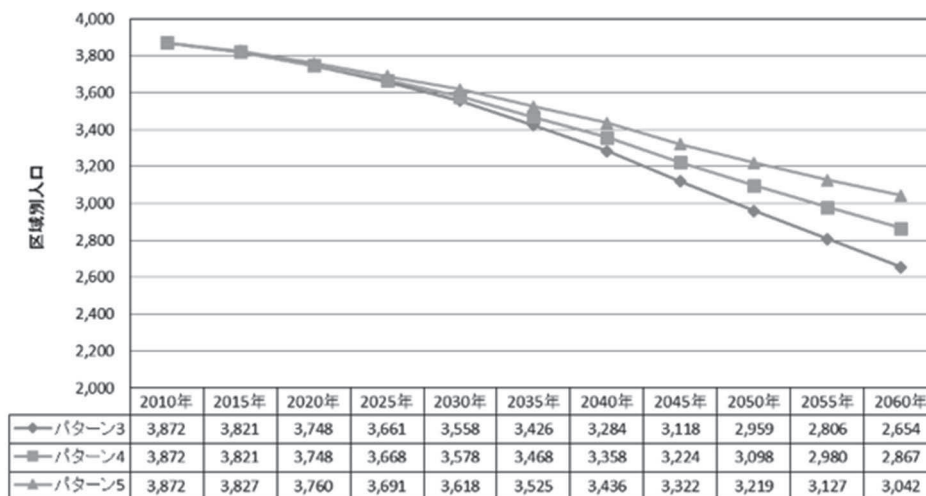


図3 旧喜連川区域における将来推計人口

表 1 合計特殊出生率の考え方について

パターン	合計特殊出生率	純移動率
パターン 3	直近（平成 20（2008）年～平成 24（2012）年）のさくら市における実績値（1.63）が、将来的に変わらず推移すると仮定した。	近年 5 力年（平成 22（2010）年～平成 26（2014）年）における各年の人口移動率を算出し、その平均値を純移動率として用いた。
パターン 4	国の長期ビジョンにおける設定値に基づき、平成 42（2030）年に 1.8 程度、平成 52（2040）年に人口置換水準 2.07 を達成すると仮定した。	
パターン 5	さくら市独自の設定値 平成 27（2015）年 1.69 平成 32（2020）年 1.70 平成 37（2025）年 1.85 平成 42（2030）年 2.00 平成 47（2035）年 2.15 平成 52（2040）年以降 2.30	

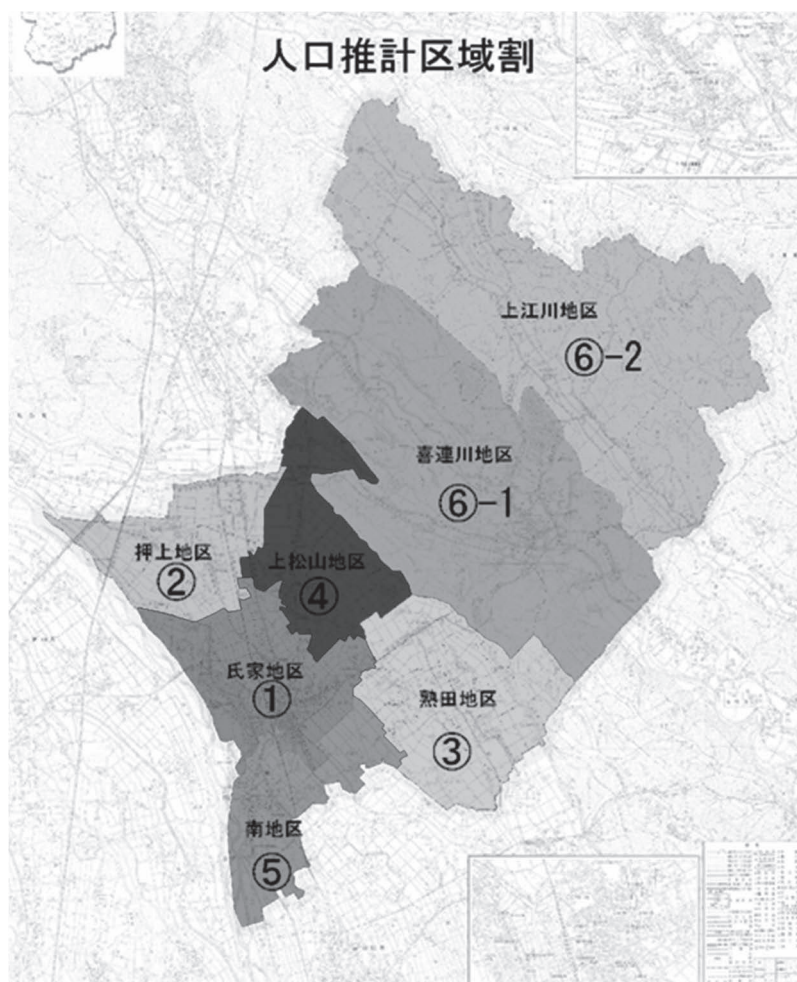
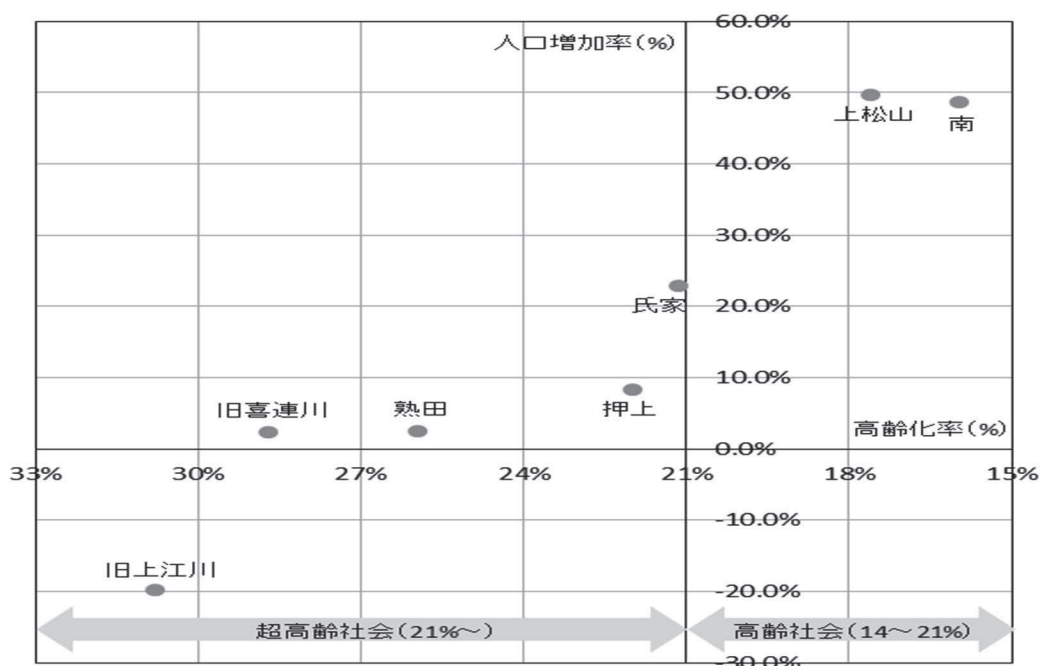


図 4 市内人口推計区域について



※人口増加率は平成6（1994）年4月1日～平成26（2014）年4月1日の変化、高齢化率は平成26（2014）年4月1日の数値（全国：26.0%、栃木県：25.1%、市：22.5%）

※高齢化社会（高齢化率7～14%）、高齢社会（同14～21%）、超高齢社会（同21%～）

※人口増加率と高齢化率の関係には一定の関係があると考えられており、都市は、その発展段階に伴い、右上から左下へと推移していくという仮説が立てられている。

図5 地区別の人口増加率と高齢化率の関係

旧上江川区域にある「河戸地区」は、4つの行政区（上河戸、下河戸北、下河戸南、南和田）から構成される。河戸地区は「旧河戸小学校」の校区とも一致しており、河戸地区に住む子どもは河戸小学生へ通っていた。しかし、児童数の減少に伴う市内小学校の統廃合により、平成22（2010）年4月に河戸小学校は廃校となり、河戸地区に住む小学生は、河戸地区外にある小学校へスクールバスで通うこととなった。4つの行政区が共有していた施設を失ったことにより、行政区を越えた住民同士の横の繋がり、特に子どもを通じた地元住民同士の交流の機会が極端に少なくなっている。河戸地区全体で行っていた活動や行事の減少、育成会をはじめとする地域的な活動団体の活動の限界が危惧され、地域コミュニティの衰退が懸念される状況になっている。

平成28（2016）年11月初旬に実施した「さくら市暮らしの実態に関する住民アンケート」（全市民約44,800人より8,400人を無作為抽出、有効回答数3,860人）における「地域の困りごと・将来的な不安」に関連する値をみると、河戸地区を有する旧上江川区域は、5項目中4項目の「地域の交流に対する不安」、「日常生活に対する不安」、「住民交流の機会不足」、「日常生活の不便さ」、高

「高齢化や空家の増加」で、市全体の平均を上回っている（図6）。

これらを背景とし、さくら市では、これからの地域コミュニティ施策の方向性を実践的に検討するためのモデル地区として、河戸地区を選定した。

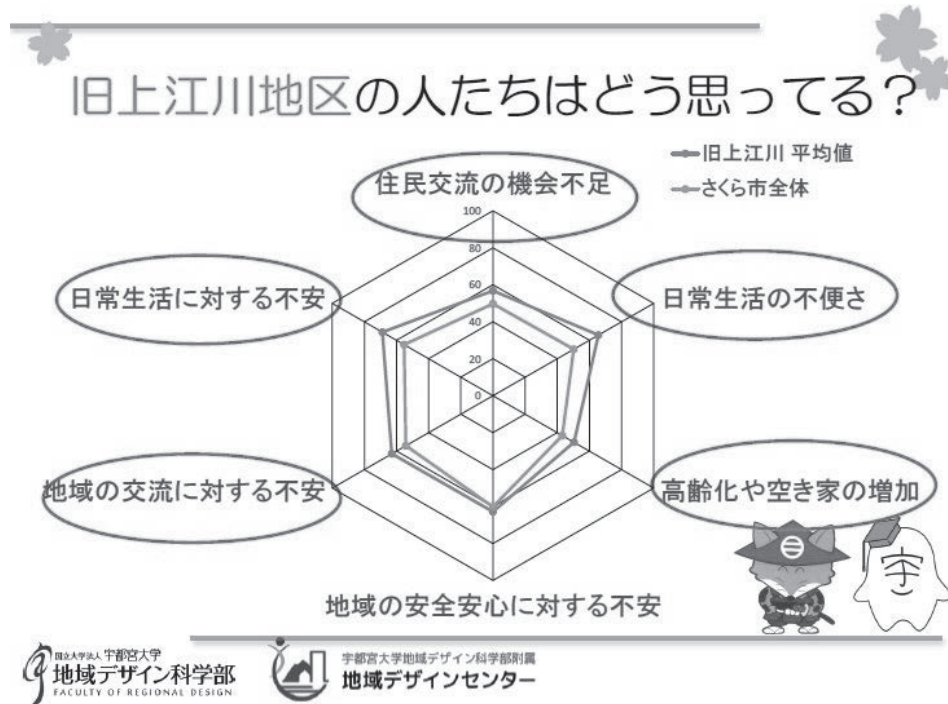


図6 旧上江川地区における地域の困りごと・将来的な不安

出典：平成29（2017）年3月19日さくら市主催「市民活動・ボランティアの集い」における宇都宮大学地域デザイン科学部助教・松本美紀氏 発表資料

Ⅲ. 地域コミュニティ施策のあり方に対する考察

1. 地域運営組織の必要性

近年、人口減少等に伴う多様な地域課題の出現に対し、住民自らが主体的に課題の解決を進める主体として、地域運営組織の重要性が叫ばれるようになってきている。地域運営組織とは、内閣府地方創生推進事務局が示した『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）』⁴において、「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」（81p）と定義されている。さらに、総務省地域力創造グループ地域振興室による『暮らしを支

える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』⁵によると、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」(3p)と定義されている。

地域運営組織の組織形態は、地域の実情に応じて検討する必要がある。河戸地区は、地区全体の人口が急速に減少することが見込まれると同時に、小学校の廃校に伴い4つの行政区のつながりが希薄になろうとしている。このことから、4つの行政区を横断するかたちで話し合うことができる協議体の構築が必要になると考えられる。さらに、地域の課題を解決へと導くには、決定機関であるばかりでなく、持続した活動を維持することのできる地域運営組織等の組織化が必要になるだろう。

2. 地区担当制の検討

平成29(2017)年8月22日に、宇都宮大学地域デザイン科学部コミュニティデザイン学科(石井研究室)主催による地区担当制をテーマにした勉強会が開催された(写真1)。栃木県内で地区担当制を導入する市・町の担当職員が参加し、各自治体における取組み事例が紹介された。担当者同士の活発な意見交換が行われた。その場の議論における地区担当制の形態は、大きく2つのパターンに分けることができた。

第一は、地域からの「ニーズ把握・相談対応」を目的としたものである。各地区にその地区を担当する自治体職員が配置され、地域運営に関する各種会議に参加し、地域の課題について把握すると共に、行政職員として課題解決のための助言や手助けを行っていた。地区担当職員が地域と行政のパイプ役となるパターンである。第二は、「地域事業サポート」を目的としたものである。行政が地域運営に対する何らかの補助事業を立上げており、各地区に配置された行政職員は、その事業を地域で円滑に推進できるよう支援していた。地区担当職員が事業遂行のためのサポート人材となるパターンである。

いずれの場合も、職務の一環としての業務か、ボランティアによるものか、職層を限定しているか、職員の居住地はどこかなど、自治体によって制度設計のあり方は様々であった。しかし、地区担当制を導入した市・町では、その有効性も参加者で共有された。

河戸地区における地区担当制の可能性を考えた場合、地域運営組織等の設立および設立後の継続的な活動を支援するための助成金制度を行政が創設し、4行政区間(上河戸、下河戸北、下河戸南、南和田)の連携・協働を促すことを目的とした、「地域事業サポート」パターンの担当職員を配置することが有効ではないかと考えられる。



写真1 コミュニティ政策に関する勉強会の様子

3. 助成金制度の創設の検討

地域運営組織等の設立と運営には、何らかの支援が必要だろう。行政施策として考えられるものには、公共施設の利用許可の拡大や賃料免除、そこで企画・立案された事業に対する助成等が考えられる。

地域運営組織等の設立を前提とする地域自治を目指す場合、まずは活動拠点となる施設の整備（ハード面）と、自主勉強会開催やイベントの開催など活動実施に伴う支出等（ソフト面）のハード面とソフト面からの支援が必要になることが想定される。

また、持続可能な地域運営組織の運営は、その運営費をも自らの手で生み出すことが理想とされる。しかし、各地で設立される地域運営組織の様子からは、事業収益のみで活動費を賄うことは非常に困難である。一度衰退しつつある地域コミュニティに、地域運営組織等を設立し再び安定的・持続的な地域運営へと導くには、中長期的な視野にたった財政的な支援は非常に重要となる。

また、地域運営組織の組織体系や事業内容については、地域を取り巻く環境や状況によって様々であり、取組に対する姿勢や意気込み、進む速さも大きく異なることを勘案すると、地方公共団体においては一斉・一律ではなく、地域運営組織が担っている地域の課題や取組の発展段階など、それぞれの組織や地域の実情に応じた交付金を交付すること、またそれらを可能とする用途範囲の広い助成金制度等の支援策の検討が必要である。

平成 29（2017）年度現在、さくら市における地域コミュニティ施策に関する助成制度は、以下の

2 つが挙げられる。(1)行政区および区長会が実施する事業に対して交付する「行政区事務費等補助金」と、(2)市民団体が自発的に行う公益性が高く継続できるまちづくり活動に対して交付する「市民活動助成金」である。これらの制度は行政区活動の維持や、市民主導による地域の美化活動、見守りパトロール等の実施支援として一定の成果を挙げたが、その受け皿となる行政区等の地域組織そのものの衰退が起こっているいま、これらの助成制度は、決して十分とは言えない。

今後、河戸地区における地域運営組織等のあらたな協議体の構築を図る際、それらの設立および設立後の活動に際して、地区の課題整理やビジョン作成支援、拠点確保等の支援の必要性が想定されることから、行政として助成金制度の創設をはじめとした地域コミュニティ支援施策を検討しなければならないだろう。例えば、合併特例債事業として地域振興のために設けられた基金を原資とする「市民活動助成金」に、地域運営組織の設立等に関する要件を追加し、市民活動の一環としての地域運営組織の活動を支援することは、最も現実的な方法になると考える。

IV. 河戸地区における地域運営組織のあり方—河戸わくわくネットの結成

1. 有志が集う河戸わくわくネットの結成

前述のように、人口減少、地域コミュニティの衰退が危惧されるなか、河戸地区内において「ボランティアこうと会」（以下、「こうと会」という）が発足した。当組織は、河戸地区に住む事業経営者である田代知博氏を中心とし、行政区長、行政区長経験者、企業経営者、農業経営者等、河戸地区に愛着をもつ有志によって構成されている。

同組織の会長を務める田代氏によると、河戸地区内のコミュニティが衰退しつつあるなかで、住民同士のつながりが減り、独居高齢者の孤独死の問題や、地元の高齢者が誰かと集まって話をしたいという欲求を抱える一方で、そうしたイベントの段取り・調整の煩わしさから機会を創出できない現状に危機感を感じ、見守り活動やサロン活動を行う組織の立上げに踏み切ったという。

このような地元住民主導による新たなコミュニティが形成されたことをきっかけとして、平成 28 (2016) 年度よりさくら市と宇都宮大学地域デザイン科学部と連携し、河戸地区内の公民館で、こうと会のメンバーや行政区長を交えた意見交換会およびワークショップを 4 回実施した（写真 2・3）。

1 回目は、平成 29 (2017) 年 1 月 13 日に 4 つの各行政区長およびこうと会を交えて「河戸地区の魅力・課題」について、2 回目は平成 29 (2017) 年 2 月 18 日に 4 つの各行政区長、育成会長、こうと会を交えて「育成会活動の実状」について、3 回目は平成 29 (2017) 年 4 月 8 日に各行政区長、育成会長、こうと会を交えて「今後の地域活動」について、4 回目は平成 29 (2017) 年 5 月 20 日に各行政区長、こうと会を交えての「イベント実施」について協議した。

これらを通して、ホテルの里等の自然環境の豊かさや、旧奥州街道が残る歴史的スポット等の河

戸地区が有する地域資源を再認識した一方で、防災面での不安や子どもの数が減ったことによる育成会活動や地域活動継続の難しさが共有された。その上で、地域の子どもたちが楽しめるイベント開催の可能性などについて、住民同士で意見を交換するとともに、これからの地域の担い手となる人材の探索を行った。



写真2 意見交換会・ワークショップの様子

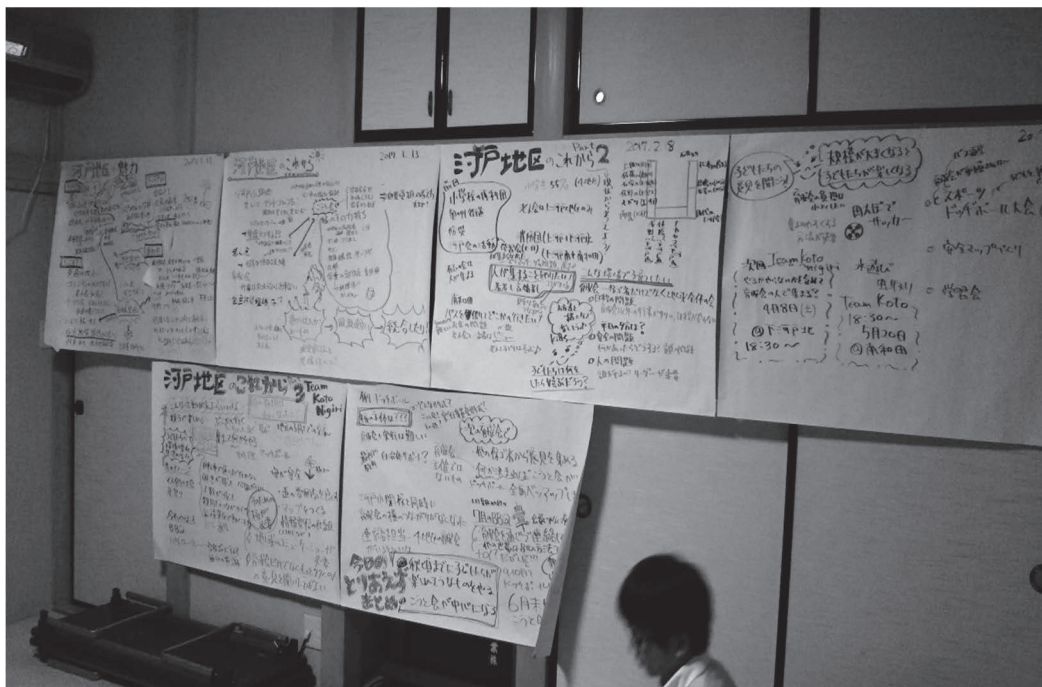


写真3 ワークショップによる地域の情報整理

2. 4つの行政区エリアの住民を対象とした「ごじゃっぺ祭り」の実現

さらに、これらの取組を通して、こうと会を中心とする行政区、育成会、消防団員、地域の有志、さくら市、大学等による「河戸わくわくネット」が結成された。河戸地区内の4つの行政区の住民全員が気軽に参加できる企画を検討し、最初のステップとして交流イベントを開催することとした。多彩な協力者を得て、平成29（2017）年7月17日に「ごじゃっぺ祭り」が実現した。（写真4・5）。



写真4 ごじゃっぺ祭りの様子

上河戸行政区の公民館を会場として実施したこのイベントは、各行政区や商工会、消防団が所有するテントを持ち寄り、有志がバーベキューやかき氷、ポン菓子（駄菓子）、水風船等を提供する手作り感のあるお祭りとなった。企画段階では、150人の来場者を目標としていたが、当日は延べ200人近くの来場者が訪れた。高齢者は想定よりも少なかったが、子供の参加者は50～60人程度と、想定よりも多かった。河戸地区の住民だけでなく、地区住民の親戚も多数来場していた。チラシを地域住民が作成したこと、行政区回覧板で周知したこと、回覧板での周知ではチラシを一世代に一枚ずつ取れるよう配慮したことで、家庭内外への口コミ等による情報拡散がなされたと考えられる。

総参加者数だけを見ると、初めての取組としては成功といえるイベントとなったが、上河戸および下河戸北行政区の参加者割合が高く、4つの行政区内での参加比率が偏ってしまったことが反省点となった。その要因として、会場が上河戸行政区の公民館だったが挙げられる。上河戸および下

河戸北行政区の住民は、選挙の投票所として上河戸行政区の公民館へ足を運んだことがあるため、心理的な面で他地区の住民に比べて来やすさがあったことが考えられる。どの地区の住民も参加しやすいイベントとするためには、さらに効果的なイベント情報の周知・拡散方法の検討はもちろんのこと、河戸地区全住民が馴染みのある会場を選定することも一つの手段となる。こうしたイベント開催について、河戸わくわくネットの中心団体であるこうと会は「今後も年に1~2回程度、継続して実施していきたい」との意向を示しており、「地元有志の負担感が先行しないよう、楽しみながら準備できるイベントにしていきたい」という。



写真5 ごじゃっぺ祭りの準備に携わった方々

3. 旧河戸小学校の活用

上述してきた取組のほか、平成29(2017)年度に入り、河戸地区の区長からの申し出により、廃校となった旧河戸小学校跡地を、主にグランドゴルフ等の地域活動を行う場所として、河戸地区がさくら市より借り受けることが決まった(写真6)。その後、グランドゴルフ等を実施するために、荒廃した校庭の草むしりや砂引き等の整備が必要となるが、こうと会を中心とした地域住民が中心となり実施しているところである。

行政区役員や育成会役員を中心としたワークショップや地区内のキーパーソンへヒアリング調査から出された意見として、旧河戸小学校は子どもを介して4つの行政区をつないでいた地域コミュニ

ティの要となる場所であったという意見が複数聞かれた。旧河戸小学校跡地は、地域住民にとって馴染み深い場所であることがうかがえる。そうした旧河戸小学校跡地で、今後も「ごじゃっぺ祭り」等の住民同士の交流や、地域コミュニティ維持のための様々な取り組みが行われることが期待されるとともに、それを支えるコミュニティ施策の充実が急がれる。



写真6 廃校となった旧河戸小学校校庭

V. まとめ

本調査研究では、さくら市における人口減少に伴う地域コミュニティの衰退とその問題について、河戸地区に焦点を当て、住民同士が意見を交わすワークショップの開催、地区のキーパーソンへのヒアリング調査、住民へのアンケート調査により、地域ニーズの把握を行なった。そしてイベント実施による新たなコミュニティづくり活動の周知や新たな担い手との連携、現行の行政の支援制度の分析を行い、今後の住民主体のまちづくり支援の方向性を整理してきた。これらの作業により、河戸地区における地域の課題として、高齢者の増加による多様な生活ニーズへの対応はもちろんであるが、4つの行政区を校区とした河戸小学校の廃校により、住民同士のつながりが希薄化していること、連帯した活動をしにくくなっていることが示された。地域コミュニティの急速な衰退の要因の一つとして考えられる。

その一方で、こうと会が地域住民主導の下で発足し、地域での「つながり」を何とか維持しようと、見守り活動、サロン活動等の様々な取り組みを行っていることは、河戸地区にとって貴重な財産

であり、河戸地区における今後の地域コミュニティ維持の核となり得る要素を含んでいる。今後は、こうと会の活動のみならず、さらに4つの行政区の住民を巻き込みながら、かつての旧河戸小学校区を単位に、河戸地区全体の地域活動を支える新たな若手メンバーの育成を行う必要があるだろう。

行政は、これからも地域住民と対話を続け、既に動き出した組織を継続的に支援できる体制を整備するとともに、先に示した合併特例債事業の基金を原資とする「市民活動助成金」を地域運営組織の設立等に活かすなど、「地域運営組織等の設立」と「助成金制度」の一体的支援策と、行政と地域の協働体制の要となる「地区担当制」等について引き続き研究を進め、地域が主体的に活動できるような効果的な支援体制を構築していく必要がある。

参考文献

- 1 総務省「国勢調査」、同「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012年1月推計）の中位推計より
- 2 内閣府まち・ひと・しごと創生本部が推進する事業である。人口減少や高齢化が著しい中山間地域等において、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であり、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、①地域住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成 ②持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）③生活サービスの維持・確保 ④地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施などの取組を進めるとともに、地域に合った生活サービス機能や交通ネットワークの確保等により小さな拠点の形成を推進するもの。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/>
- 3 さくら市人口ビジョン（2015）.
<http://www.city.tochigi-sakura.lg.jp/uploaded/attachment/10833.pdf>
- 4 内閣府地方創生推進事務局 まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）（2016）.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h28-12-22-sougousenryaku2016hontai.pdf>
- 5 総務省地域力創造グループ地域振興室 暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書（2016）.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf