

忠類地域振興にかかると提言

～ 輝け ナウマンの里2008 ～



平成20年2月

幕別町忠類地域住民会議

忠類地域振興にかかると提言

～ 輝け ナウマンの里2008 ～

目 次

第1部 総論

I 新・幕別町の建設と忠類地域振興の方向性

- i 合併議論の経過と私たちの立場
- ii この“まち”のかたち
- iii 誇りある豊かな郷土

II 私たちの願い ～理想の地域像～

III 忠類地域の課題

第2部 各論

I 忠類地域振興にかかると諸提言

- i 生活環境分野
- ii 経済・産業分野
- iii コミュニティ分野

II 住民参加・協働の理念と方法

- i 住民参加・協働の理念
- ii 住民参加・協働のシステム構築

第1部 総論

I 新・幕別町の建設と忠類地域振興の方向性

i 合併議論の経過と私たちの立場

平成18年2月6日、忠類村は50余年にわたる歴史に終わりを告げ幕別町と合併した。ここに新しい幕別町が誕生し、私たちの郷土は忠類村から幕別町忠類とその名称を変えた。

平成の大合併は、国の財政が行き詰まったことによる地方交付税の削減や基礎的自治体の人口要件を1万人あるいは3万人とする地方制度調査会及び与党自民党における議論を受け、財政破綻^{はたん}や自治権限^{そうしつ}の喪失を避けるための緊急避難的^{きんきゅうじやう}な側面があることは否めない。しかし、いくら緊急避難的合併とはいえ、国と地方の窮^{きゆう}状は事実であり、私たちは合併論議を通じて自治とは何か、豊かで誇りある郷土とは何かという根本的な問題を再認識させられたのである。

幕別町と忠類村の合併論議においては、限られた時間の中で合併の是非、枠組みの是非を優先しなければならなかった。しかしながら、自治とは何をどうすることなのか、豊かで誇りある郷土をいかに創るべきかという根本的な問題は、合併する、しないに関わらず時代の要請として避けて通れない問題なのである。私たちは苦渋の選択の結果合併を成就させ、財政破綻や自治権限の喪失という最悪の事態を避けることができた。今こそ自治の本旨を学び、住民と行政の協働の精神を持って、豊かで誇りある郷土づくりに認識も新たに取り組まなければならない。

私たち忠類地域住民会議は、前述の問題意識のもとに地域住民とともに新町の建設と地域振興のため、可能な限り総合的な将来像を提示することを役割と考え、本提言をするものである。

ii この“まち”のかたち

合併協定書の冒頭には、新町建設の理念として「住民の融和、新町の一体感の醸成及び新町全体の均衡ある発展」*¹ということが掲げられている。2つの町村が1つの町になるにあたって、お互い壁をつくらず、どちらかが栄え、どちらかが寂れるということのないよう、新町全体として向上、発展しようという率直な心情の表れと理解することができる。また、合併協議の理念として「新たなまちづくりのパートナー」、^{ごけいごじょう}「互恵互譲」*¹という文言を見る時、幕別町と忠類村の新しいまちづくりに対する^{しんし}真摯な姿勢が感じられる。

しかし、「一体感の醸成」、「均衡ある発展」を現実に達成する段階で、不安や懸念がないわけでもない。それは、「一体」、「均衡」ということが、どのような手法で達成されるかということである。

幕別町と忠類村が合併して新しい幕別町が誕生したといっても、幕別地域と忠類地域は地理的条件、歴史的由来、行政手法（合意形成の手法）、産業、経済、民生の各要素において単純に一体化、一元化することができない条件や環境が存在する。

旧忠類村は、昭和24年大樹村から分村して以来、50余年にわたり自治独立を果たしてきた。最盛期には3,600人を数えた人口も現在は半減の1,800人ながら、農村部も市街地も形成され、学校・保育所・診療所・消防署等々の公共施設も整備され、商工会、農協など経済団体も組織されている全てが整った地域である。境界は接していると言えども、地域の中心部より幕別町役場所在地まで40数kmの距離があり、合併以前も以後も生活圏、経済圏は南十勝に属する。良くも悪くもこれが幕別地域と忠類地域の関係性の現実であり、それ故に安易な一体化、一元化を受け入れることは難しい。忠類地域のみならず、歴史に裏付けられた個性を有するいくつかの地区で構成された幕別地域においても固有の条件や環境は存在するのであり、これが新・幕別町の“まち”のかたちの現実である。この現実を踏まえれば、それぞれが地域の特性を価値に発展させ、能力を高めてお互いに不十分なところを補い完全なものにするよう機能し合い、一つの町として調和することこそ、もっとも自然で合理的である。

すでに新町建設計画には「パートナーシップによるまちづくり」、「個性を生かし、地域らしさを深めるまちづくり」*²等々、まちづくりの目標が示されているが、地域の特性を伸長し、機能を分化し、どちらが欠けても成り立たないという相互補完

的地域集合体としての“まち”のかたちを明確に志向すべきであると考え、また行政運営においても、基本的な住民サービスは一元化するにしても地域の特性をさらに伸長し、機能強化を図るために可能性のある分野への集中投資と地域経営の手法を取る必要があると考える。

一方的な一元化、同一化に対して、地域の実状と特性を主張し、固執すれば、合併の主旨に反する「地域エゴ」との批判を受けるかもしれない。しかし私たちは忠類の地域特性を伸長し、発展させることにおいて、新・幕別町の一員として新町全体の発展に寄与、貢献したいという思いであり、その限りにおいて私たちの主張は「地域エゴ」ではないと考えているからである。

※1 合併協定書には「1 合併の方式」として次の文言がある。

1 合併の方式

次に掲げる合併理念のもと、忠類村を幕別町に編入する編入合併とする。

- (1) 合併協議においては、新たなまちづくりのパートナーとして認め合い、互恵互譲の精神を持ちつつ対等の立場で協議を行うものとする。
- (2) 合併後の新町においては、住民の融和、新町の一体感の醸成及び新町全体の均衡ある発展に努めるものとする。

※2 新町まちづくり計画には「第2節新町の将来像、1まちづくりの基本理念」として次の文言がある。

1 まちづくりの基本理念

新町のまちづくりにあたっては、次の3つを基本的な考え方として、取り組みます。

(1) パートナースhipによるまちづくり

2町村が一つになり持続可能な社会を創造していくため、お互いを尊重し、助け合い、支え合いながら、それぞれがこれまでに培ってきた地域の力を結集して、協働による新しいまちづくりの可能性を求めていきます。

(2) 自然や人とのつながりを大切にするまちづくり

地域がともにこれまで享受してきた大自然の恩恵と人々のつながりの大切さを継承しつつ、創造性あふれる新しいまちを創り、育てていきます。

(3) 個性を生かし、地域らしさを深めるまちづくり

地域の価値（良いところ、誇るべきところ、競争力のあるところ）を共有し、その価値を高めることによって、新町に住み、生活することに誇りを持つと同時に、より競争力のあるまちづくりを進めます。

iii 誇りある豊かな郷土

さて、忠類地域が幕別地域に誇れる地域特性とは何か、何をもって新町全体の発展に貢献することができるのか。それは遠く日高山脈を望み、三方を小高い山に囲まれ、市街地を農村集落が囲む、小さいけれども落ち着きのある自然・地理的環境であると考え。また、南十勝唯一のスキー場や埋蔵金伝説の丸山展望台、ナウマン象記念館、アルコ236、ナウマン公園、パークゴルフ場、キャンプ場を含む道の駅エリアを舞台として、観光、保養事業が展開され、ナウマン全道そり大会、ふるさと盆踊り大会、どんとこいむら祭りなど住民の手による地域振興の営みも続けられ、今日に至っている。これらはまさに先人の郷土に対する思いの結晶であり、地域の財産であり、幕別地域にはない地域特性を演出している。

私たちは、これら既存の観光施設をさらに充実、活用し、併せて農業体験など産業と観光の融合を図り、観光、保養事業によって新町の一機能を担い、地域経済を活性化させ、幕別町の南玄関として町内外の人々に安らぎと潤いを提供することにおいて、新町の発展に寄与、貢献したいと考える。

思えば忠類の地域特性は何か、新町発展のためにどのように貢献するのかと問われた時、以上の点を迷わず挙げることは誇りである。旧忠類村時代からの施設、事業、営みではあるが、経済的、人材的に活かしきれていなかった部分やあまりにも身近すぎて、客観視できずにいたきらいもある。このことが合併という大きなステージを踏み、新・幕別町というフィルターを通して見出し得た地域特性であり、地域振興の方向性である。

とはいえ「合併はゴールにあらず、スタート地点である」という識者の論の通り、地域の振興は始まったばかりである。忠類地域が振興され、新町発展のために貢献するには、まず、住民自らが参画し、協働し、知恵と汗を結集させなければならない。そして、それをサポートする総合支所機能の充実もまた課題となる。

我が国は戦後の経済復興期、高度経済成長期、安定成長期を経て、いまだかつてない経済発展を遂げ、国民は物質文明を存分に謳歌するに至った。一方経済成長は都市への人口集中、地方の疲弊を生み、政府はそのひずみを糊塗するかのよう^{こと}に、交付税、補助金、公共事業を分配し、地方は国からの資金補給を受け住民サービス、地域振興を担保してきた。

しかしながら1990年代に入り、バブル経済崩壊後の“失われた10年”を経て“構

造改革”の名の下に市場主義経済が蔓延し、国からの資金補給もしぶられ、公共事業を配分しても地方には循環せず、中央資本にそのほとんどが吸い上げられるという、地方にとっては末期的な時代が到来した。私たちはかつて経験したことのない厳しい時代に生き、険しいステージに立っている。

かつては貧しいけれども心豊かな時代があった。家族が親の老いを支え、子どもの成長を喜び、こぞって汗を流して労働し、老いも若きも祭りを楽しみ、祝った時代があった。ひとはみんなのために考え、みんなはひとりのために考える公共精神に裏付けられ、暮らしの向上と郷土の発展をめざした時代があった。その営みの中で、伝統と価値は受け継がれ、誇りと豊かさが醸成された。新しいまちづくりのスタートにあたり、私たちは先人の営みに思いを巡らせ、伝統を正しく受け継ぎ、地域の問題を自分自身の問題として考え、行動し、自主自立の郷土建設に向けて志も新たに一步を踏み出さなければならないと考えるものである。

II 私たちの願い ～理想の地域像～

- i 私たちは、遠く日高の山脈^{やまなみ}を望み、落ち着きある地理環境と四季の風情に恵まれたこの地域を生活と生産の舞台として大切に守りたい。

- ii 私たちは、自然と共生し、健^{すこ}やかな心と体^{やしな}を養い、緑豊かな大地で多くの人々の生命^{いのち}を支え、安らぎと潤いを与えることを悦^{よろこ}びとしたい。

- iii 私たちは、互いに助け合い励まし合う豊かな心を育み、ともに考えともに行動し、努力することを惜^おしま^{こころざし}ず「志」をもって暮らしたい。

- iv 私たちは、先人の労苦を思い、自主自立の精神と誇りを持ち、香り高い生活文化を創造し、誰もが愛し、憧れる地域をつくりたい。

Ⅲ 忠類地域の課題

i 生活環境分野

忠類地域は、市街地を中心にその周縁を農村部が囲み、教育・文化・福祉施設も配備された、小規模ながらも落ち着いた構成の地域である。この地域の構成や景観を大切にし、末永く地域としての機能を維持していきたいと願っていたところ、経済のグローバル化にともなう都市部への人口集中は、地域の経済を疲弊させ、地域の人口構成や機能維持に少なからず影響を与えている。

地域が共同体として機能し得る人口規模を確保し、地域の潜在的魅力を住民自身が自覚して伸長し、豊かさに満ちた生活を実現するに当たり、**定住促進のための住宅・宅地の供給、高齢者福祉の拡充、住民の安全と生活・経済を担保するための道路整備、健康で心豊かに生活するための環境美化**などが課題となる。

ii 経済・産業分野

忠類地域は合併前から、ナウマン温泉アルコ236や道の駅・忠類、ナウマン象記念館、白銀台スキー場などの施設を整備し観光事業を展開してきたが、合併後も引き続きこれらの資源を利用して観光事業を中心とした地域振興が期待される場所である。また、地域の基幹産業である農業についても、付加価値を高め、将来にわたる継続的な営農を可能にする施策の展開が求められているところである。さらに地域内消費の拡大を図り、商店の経営を支えることは、地域経済を担保する上で重要なことである。ここにおいて、**地域資源・既存施設の活用による観光事業の展開、持続可能な農業経営への支援、消費の拡大**が課題となる。

ところで、経済のグローバル化と都市部への人口集中による地域経済の縮小は益々進行しており、地域経済を担保するため、**地域外からの資本の取り込みと地域内での資本の循環システムの構築**は大きな課題である。地域内循環経済システムの構築は、外部資本の取り込み機能に優れた観光産業を軸に、農業・商工業・地域住民が多角的に関与することによって達成されるものと考えられる。

iii コミュニティ分野

人としての健康で文化的な生活は、個人の経済力によってもたらされるものではなく、他者との関係において達成されるものとする。社会のスタンダードとなりつつある「個人主義の生活」は、経済的・物質的な豊かさを背景に、個人が個人の責任において、個人の経済力を行使して営まれる生活スタイルであり、他者との関係を排除する傾向を持つ。「個人主義の生活」は健康で経済力さえあれば成り立つが、病気や障害を得る、年を取る、収入の途が細くなるなど、身体的・経済的状况の変化によって脆くも崩壊する危険をはらんでいる。ここに他者との関係を回復し、地域社会における住民相互の扶助・協力に基づく、セイフティネットを構築することが必要となる。従って、コミュニティの問題としては、地域の力を発揮することによって、社会的弱者である子どもや高齢者の身体・生命の安全・安心の確立、誰しもが生命・財産喪失の危機にひんする災害時の相互扶助体制の確立が課題となる。

ところで、「地域力」が形成され、円満に発揮されるためには、同じ地域に住む者同士、価値観の共有がなされなくてはならない。すなわち、地域の歴史や文化に対する理解を深め、共生の意義を学び、郷土に対する誇りと愛着を喚起することが必要となる。この点について、**地域学習の充実、地域固有の行事・コミュニティ活動の継続**が課題となる。

第2部 各論

I 忠類地域振興にかかる諸提言

「第1部総論 III忠類地域の課題」において指摘した忠類地域の課題を解決するため、生活環境、経済・産業、コミュニティの各分野における当面の課題について、以下に提言する。なお、提言の中には行政の責任において取り組むべき課題ばかりではなく、住民が自ら取り組むべき課題も含んでいることを了解願いたい。

i 生活環境分野

1 住宅宅地の供給

忠類地域は帯広への通勤圏ではなく、大規模な人口の流入は望むべくもないが、合併したといえども役場総合支所があり、各種公共施設・企業・事業所が存在し、市街地を形成するフル規格の地域であり、南十勝経済圏の中でわずかながら人口の流動がある。また忠類本町地区せせらぎ団地に見るように、田舎暮らしをアピールして管外・道外からの人口の呼び込みに成功した例もある。

新たな定住の促進、地域住民のマイホーム保有・住み替えに対応するためには、住宅・宅地の供給が前提となる。以上の観点から次の5点について提言する。

- ①耐用年数・償還期間の経過した公営住宅の入居要件に制限のない町営住宅への用途変更
- ②分譲地の民間企業への払い下げと建売住宅建設の促進
- ③民間賃貸集合住宅建設促進のための助成
- ④田園地帯ならではの広さと環境の良さをアピールした分譲地の造成
- ⑤総合支所による空き家・空き部屋・宅地情報の提供

2 道路の整備

経済・人口の都市部への集中が、地方・地域の人口を減少させ、経済を疲弊させる結果を招いている一方、地方・地域の生活が人口の集中した都市部に依存して成り立っていることも事実である。この点において、経済中心地へのアクセスを確保することは、生活の必要を満たすだけでなく、農産物・農業資材の輸送・集積の便を図り、企業・生産工場の進出、観光やレジャー目的の流入人口増加等の可能性を持つものとして、地域経済・住民生活に恩恵をもたらすものとする。

他方、地域内の道路については、生活の安全を図り、まちのフレームをつくるものとして、さらに計画的な整備が望まれる。以上の観点から次の4点について提言する。

- ①高規格幹線道路帯広・広尾自動車道の早期完成
- ②幕別・忠類両地域を結ぶ動脈であり、両町村の合併を象徴する幹線道路である主要道幕別大樹線の全線改修整備と除雪等道路維持・管理体制の強化
- ③地域内通学路の安全対策として、国道を渡る横断歩道青信号点灯時間の延長と、国道と北11線道路との交差点へのセンサー式信号機の設置
- ④国道236号錦橋など災害危険箇所の確認と改修

3 高齢者福祉の拡充

生活の質的向上を担保する教育・文化・福祉にかかるインフラ整備は、合併前から営々と進められてきたが、その結果、必要最小限ではあるが、一通りの施設が整ったフル規格の地域となることができた。ただし、欠けていると考えられるのは、介護を含む高齢者の生活支援施設である。

高齢者の生活支援については、現在、デイサービス事業と生活支援ハウス事業が行われているが、とりわけ要介護者の入居資格制限のある現在の生活支援ハウスは単身世帯用7室、夫婦世帯用2室の内、空室は夫婦世帯用1室のみであり、質・量ともに将来の需要に対応できない。

介護を要する高齢者の数は今後ますます増加することが予想される一方、介護保険制度の限界や療養型ベッド数の削減など、高齢者介護をめぐる環境は厳しさを増している。自宅介護・施設介護を問わず、高齢者が長年住み慣れたこの地域で人生を全うする幸せに思いをいたす時、小規模であっても、特別養護老人ホーム・居宅型介護施設・通所型支援施設の機能を併せ持った多機能型の介護・支援施設の建設を強く提言する。

4 生活環境の美化

生活環境を美しく整えることは、住民の心を美しく、慎み深く整え、住民同士の協調性を育むことにつながると考える。魅力ある地域とは、観光資源や特産品のあ
るなしの問題以前に、住む者自身が豊かさを感じ愛着を持って管理する営みの中で、
住民の心映えが自ずと表されることによって形成されるものと考えている。

日常の環境美化の問題は、住民一人ひとりの心がけと行動に負うところが大きい
が、町にあってはさらに住民の機運を高めるべく、大局的見地から支援策を講じて
いただきたい。以上の観点から次の3点について提言する。

- ①各行政区を中心に従来から行われてきたごみ拾い等の環境美化・清掃活動の継続
実施への支援
- ②幕別町手づくりのまち推進委員会忠類事業部の花壇づくり・草刈り活動に協賛す
る組織・団体の拡充
- ③公営住宅入居者の家周り美化の義務化と指導の徹底

ii 経済・産業分野

1 地域資源・既存施設の活用による観光事業の展開

(1) スキー場の機能充実

白銀台スキー場は、南十勝唯一のスキー場として地元・近隣の住民から親しまれてきた。近年、スキー人口の減少、大型スキー場への客の流出などにより、往時のにぎわいを欠いているが、小・中・高校生のスキー学習での利用は依然として多く、また地域内にスキー指導員等人的資源も豊富で、各種スキー大会を始めスキー学校運営のノウハウも蓄積されており、スキーが地域の文化として根付いている。ゲレンデの規模やレジャー機能においては、大型スキー場に及ぶべくもないが、その特性を伸長し、さらに活性化させる方向性として次の2点が考えられる。

①スキー学習の場としての機能充実

②ファミリーゲレンデとしての魅力向上

以上の方向性を実現するために、次の3点について提言する。

①ゲレンデ整備のための圧雪車や営業期間一定化のための人工降雪機など、機材の計画的な整備と更新。

②レジャー性・娯楽性の向上のための宿泊ロッジ・食堂・温泉と連携した付加的サービスの充実

③高校・大学のスキー合宿誘致を視野に入れた全国へのアピール

(2) ナウマン公園キャンプ場の管理と整備

ナウマン公園キャンプ場は、水道・水洗トイレ等の設備もあり、利用料が無料のため、夏のシーズン中は多くのキャンプ客でにぎわっている。利用料収入はないが、アルコ236や地元商店の利用など、地域経済への波及効果も期待できるので、さらに快適性を充実させて観光スポットとして機能を強化することが要望される。

しかし一方で、キャンプではなく居住とも受け取られる長期滞在者の利用マナー（ごみの野焼き、洗濯、洗車、場所取りなど）は、住民の不評を買っているばかりでなく、観光地としての雰囲気や損ね、いわゆる一見の客を排除しかねない問題と

して放置できない。誰もが気軽に利用できる開かれたキャンプ場とするため、適正な管理もまた必要となる。以上の観点から次の3点について提言する。

- ①管理者である町は、利用受付・巡回視察など、積極的に管理・指導を行い、併せて利用の実態・実数を調査する。
- ②居住エリアではなく観光エリアであることを明確にするため、有料化も視野に入れた管理方法を検討する。有料化の場合は地域の経済効果を高めるため、サービス券・商品券として利用料を還元する。
- ③利用客の増加に対応するため、旧家畜共進会場や現キャンプ場周辺地を新たにキャンプ場として整備・利用する。

(3) ナウマン象記念館の機能充実

ナウマン象の骨格化石の出土以来、ナウマン象は忠類のシンボルとなり、商品名等に盛んに使われているが、その生態・生息環境・時代についての知識は驚くほど住民に浸透していない。

また最近、ナウマン象の歯とされていた化石がマンモス象の歯であることが判明し、忠類の太古の謎がますます深まり、ナウマン象とマンモス象の“微妙な関係”に注目が集まっている。ナウマン象記念館の研究・教育面での機能発揮が待たれるところである。

一方、ナウマン象記念館はその珍しい外観・天井の高い広いホールを持つことから、過去においてコンサートに使用した実績もあり、“好ましい目的外利用”も見られ、観光面での機能発揮もまた望まれている。以上、教育・研究・観光の方面におけるナウマン象記念館の機能充実のため、次の4点について提言する。

- ①ナウマン象とその時代についての研究・教育面で指導的役割を担うため、記念館に学芸員を置く。
- ②子どももしくは親子で参加する体験型・レクリエーション型学習会の開催
- ③ナウマン象関連グッズの製作と販売
- ④コンサート会場としての利用を視野に入れたスペースの確保・構築物の改修

(4) シーニックバイウェイ事業への支援

町営共栄牧場の一面で展開されているシーニックバイウェイ事業（シーニックカフェ）は、地域の優れた景観をアピールし、民間の知恵と汗を結集して運営した点において評価し得る活動であり、すでに施設整備について町の支援も受けているところである。現場は町営牧場の一面にあることから、活動の制約・制限もあり、また近接する道の駅エリアの既存観光施設との連携等、町の観光政策との整合性を図る必要もあるが、引き続き**多角的な支援**を要望する。

(5) イベントの継続開催への支援

どんとこいむら祭り、ふるさと盆踊り大会、ナウマン全道そり大会の3大イベントは、地域住民の娯楽として、また地域情報発信、地域外からの資本の取り込みの機会として定着し、今日まで継続開催されてきた。合併後は地域イベントの枠を超えて、幕別町のイベントとしてさらなる発展が望まれているところ、近年若年人口の減少などにより、運営スタッフの不足など、イベント継続が困難な状況も生まれている。

一方、幕別・忠類両地域の住民の融和、一体感の醸成のため、両地域の住民が共に参加し楽しみを共有する共通イベントの創設も望まれるところである。

地域イベント・共通イベントはともに実行委員会等民間組織が運営主体となることは当然のことながら、イベントの創設や継続開催が可能となるよう町においても**金銭的支援、職員の人的支援**また会場施設使用にかかる規制緩和などの便宜提供等々、**多角的支援**を要望する。

2 持続可能な農業経営への支援

農業は国政の根幹であり、食料自給率や国土・環境の保全の観点からも、グローバル経済の波に押し流されることなく農業経営が行われるよう最大限の支援が必要である。地域の現状を見ると、農業は地域の基幹産業であり、農業の盛衰が地域経済に与える影響は大きい。地域の農業経営が末永く持続されるために、次の3点について提言する。

- ①農業経営の効率性・生産性向上のため、土地改良・基盤整備事業の計画的な実施
- ②農業の担い手不足を解消するため、農業担い手支援センターとの連携のもと、新規就農者の招致、支援
- ③農地の流動化・集約化の促進

また、地域経済に関連する問題としては、以下の3点を指摘する。

- ①地産地消の促進
- ②農業体験の観光化
- ③基盤整備事業やコントラクター事業への地元企業の参加

これらの点については、もっぱら行政の問題ではなく協働の問題としてさらに具体的に考察しなければならないが、地域における経済の循環をさらに増幅させるものと期待される。

3 地域内消費の拡大

人口の減少、経済のグローバル化により地域経済は疲弊の一途をたどっている。特に商店においては顧客の地域外流出は著しく、存亡の危機に立っている。商業も地域内循環経済システムの重要なファクターであれば、地域経済を担保する意味において政策による支援もまた必要である。これについては合併前から、敬老祝金や高校生の通学助成などを地域内で流通する商品券で支給してきた経緯があるが、**地域商品券の発行を引き続き継続するとともに、さらに機会あるごとに流通を拡大すること**を提言する。なお、地域商品券については、商工会・農協がそれぞれ発行しており、また顧客サービスとしてのナウマンスタンプなども実施されているが、町による地域商品券発行・流通の前提として、関係団体がこれら消費拡大対策を統合して、利用しやすい環境をつくることが課題となろう。

4 地域内循環経済システムの構築

アルコ236、道の駅・忠類は、合併前から物産・観光の中心施設と位置付けられ、その運営を第三セクターである忠類振興公社が担ってきた。忠類振興公社は株式会社であるが、企業資本に現状60%を超える公金が投入されている以上、地域観光・経済の核として公共的使命を担っていることは論を待たない。忠類振興公社においてはすでに設立当初より地域内業者からの資材の購入や雇用の確保など、地域経済に寄与してきたが、合併後のさらなる地域振興に積極的な関与が期待される一方、ここ数年の経営不振の改善は容易ではなく、地域観光・経済の核としての公共性が問われるに至っている。

バブル経済の崩壊以後、市場原理に立脚した経済再生運動の結果、経済のグローバル化と一極集中が起こり、都市部と地方の経済格差が生じたことは周知の事実である。地方においては定住人口の減少による経済規模の縮小（地域内資本の貧困化）、企業の効率的な集約的経営や流通革命などを要因とする経済中心地への富の集中（地域内資本の減少）が起こり、地域経済は疲弊の一途をたどっている。

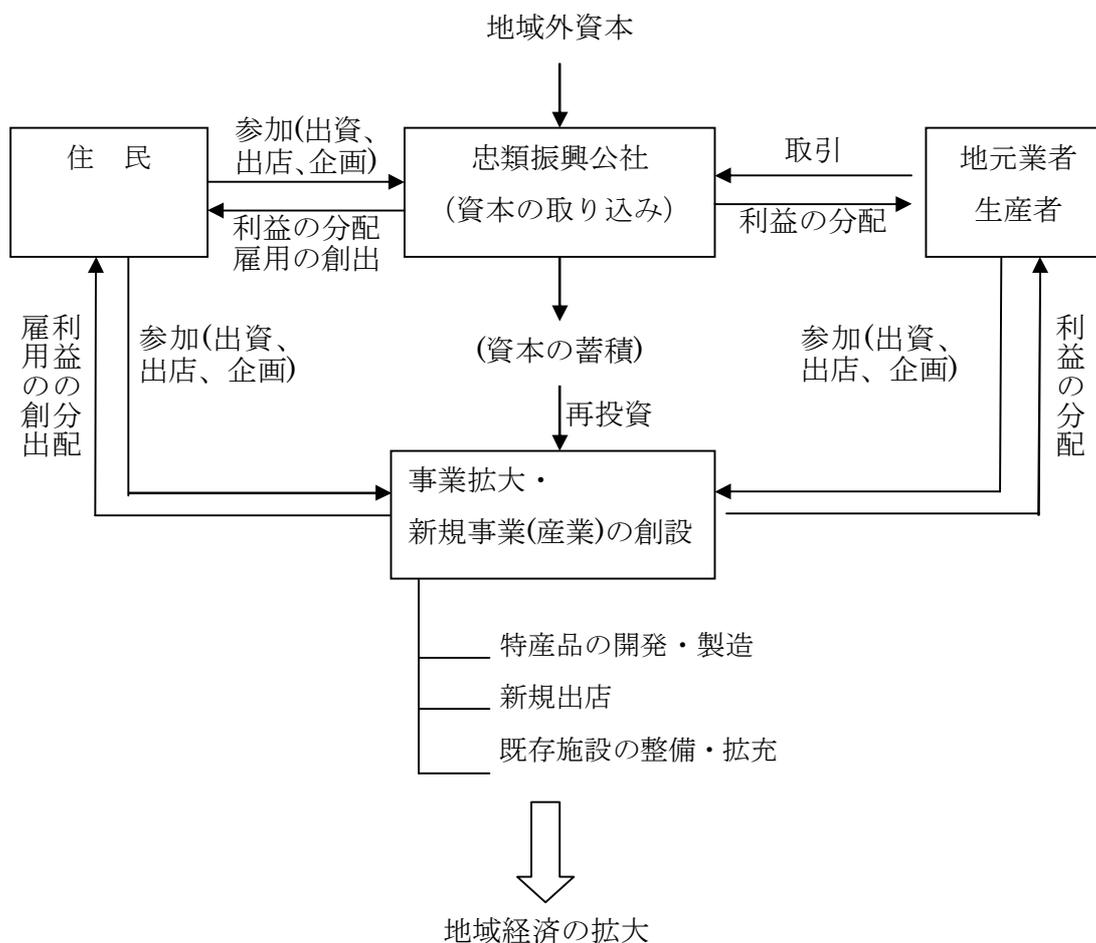
これらの状況を克服し、地域経済規模を担保し、拡大させるためには以下の2つの方向性が必要である。

- ①流入人口の増加を図り、定住人口減少によって生じた地域内経済規模の縮小を補う（地域外資本の取り込み）
- ②地域内に取り込んだ資本を地域外に流出させず、地域内を循環させることにより経済規模の増幅を図る。（蓄積資本の地域内再投資）

今、この2つの方向性を忠類地域が取り組むべき観光事業に例えると、次の点が課題となる。

- ①集客力のある魅力的な商品開発・施設運営
- ②観光関連新規事業の創設

この2つの方向性に沿い、課題を克服するために忠類振興公社は何をすべきか、地域の生産者、業者、住民はどう関わるべきかという観点から、以下に地域内循環経済のモデル図を示したい。



このモデル図に見るように、忠類振興公社は地域外資本の取り込み→資本の蓄積→資本の再投資という循環経済の中核を担っている。第三セクターである忠類振興公社が帯びている公共性とはまさにこれである。

しかし現実の経営においては、客のニーズに応えた魅力的な商品・サービスが展開できずに資本の取り込みが不十分であり、結果として資本の蓄積も再投資もあり得ないという負の循環を繰り返している。今、忠類振興公社を地域内循環経済モデルの中核企業と仮定した場合、次の点が経営上の課題となろう。

- ①地域観光の中心施設であるアルコ236、道の駅・忠類の魅力を増幅させるとともに、地域外から資本を取り込む最前線として最大限の収益を上げる。
- ②地域経済の振興という公共的立場を自覚し、第一に赤字解消につとめ、スキー場、キャンプ場など他の観光施設との連携も視野に入れた経営と地域経済、観光振興策についての中・長期的戦略を展望する。
- ③住民の活力を積極的に活用し、住民の出資・出店・企画提案を受け入れるとともに、経営情報を公開し、住民との議論を深め、広く地域に開かれた経営手法をとる。

忠類振興公社の経営については、以前より住民各層から数多くの不満や批判の声が上がっているが、伝聞、憶測も含めた無責任な声も多い。忠類振興公社の経営について地域内に過剰なまでの不満や批判が起こるのは、住民の関心が高いことに加え、公共性を有する公社の経営について会社から住民へ何らの説明もなされていないことに起因するものと考えられる。理由なき批判には反論が必要であろうし、経営の現状と将来展望を公にする必要もあろう。これについて説明責任を果たさない限り、住民の経営への支持は得られないと考える。

以上の観点から、私たち住民会議は次の2点について強く提言する。

①忠類振興公社の経営について審議する専門機関（経営評議会）を設置する。

（委員の選定にあたっては、株主である町が積極的に関与する。）

②住民会議における観光振興策、経済振興策の審議に関連して、振興公社社長自らが住民会議に出席し、経営の現状と将来展望についての説明を行い、議論に参加する。

住民会議においては、アルコ236、道の駅・忠類におけるサービス・商品等につき批判や提案が示されたが、散発・断片的な批判や議論は問題の本質を見失わせることにもなるので、現時点では上記2点の通り、腰を据えた多角的な議論の場の設置を提言するにとどめる。

iii コミュニティ分野

1 地域力による安全・安心の確立

(1) 災害時における避難・救護体制の確立

災害時における避難・救護については、幕別町防災計画に定められているところ、尊い人命を守るための自主的防衛策として、日常の身近なコミュニティの相互扶助精神に基づく、機動的な避難・救護体制の整備が必要と考える。これについては行政区等を通じて住民が主体的に取り組むべき課題も多いが、町においても大局的見地から支援願いたい。協働課題も含めて次の4点について提言する。

- ①高齢者等災害弱者（要支援者）名簿の整備と行政区への周知
- ②行政区における避難・救護マニュアルの整備
- ③ライフライン断絶を伴う大規模災害を想定した地域一斉避難訓練の実施と、高齢者・経験者の生活の知恵を借りた野営・サバイバル技術の習得
- ④テレビ・ラジオの地震速報における「忠類」の震度表示の復活

(2) 緊急時高齢者支援体制の強化

緊急時における高齢者の支援体制については、すでに緊急通報システムが導入されているが、1人の協力員が2～3人の高齢者をサポートしている現実もあり、また相互に期限のない協力関係ゆえ、協力員自身も高齢化が進んでいる。このような現状に鑑み、高齢者支援の幅を広げ、体制を強化するため、次の2点について提言する。

- ①高齢者1人に対して、複数の協力員が対応する体制の整備
- ②協力員自身の高齢化、生活状況の変化に対応するため、協力員の協力期間を定め、申し出により更新・交代を行う。

2 地域教育の推進

(1) 地域が見守る教育の実践

児童生徒は地域の将来を担う大切な宝であり、こころとからだの健やかな成長を願わずにはいられない。近年、児童生徒にかかる事件・事故が多発しており、学校と保護者の双方が責任の所在をめぐる対立することも多々見られる。児童生徒の日常生活においては、学校も保護者も目の届かない死角的な部分もあり、そこに事件・事故が発生する。この死角を照らすのは学校・保護者を包括する地域という第3のファクターである。

地域が参画する児童生徒の防犯については、すでに「子ども110番の家」が実施されているが、この仕組みを円滑に機能させるとともに、地域社会が児童生徒の健全な育成に積極的に関与すべく、次の2点について提言する。

- ①「子ども110番の家」の趣旨をさらに推進するため、地域住民と児童生徒が普段から顔見知りの関係を築くとともに、登下校時の見守りや声掛けを励行する。
- ②児童生徒の育成と教育内容への関心を喚起するため、幕別町教育の日を利用した定期的な地域住民参観日を開設する。

(2) 地域を学ぶ教育の展開

学校においてはすでに地域学習が取り入れられており、知識習得の面では一定の評価をなし得るが、地域の歴史や生活文化のあり方から導き出される「心性」への共感は達成されていないように見える。テキストに基づいた学習ばかりでなく、地域住民が蓄積・伝承した知識・経験・技術等に直に触れる、直に教わることで、地域の歴史や文化に対する心性的理解が達成されることも多かろう。以上の観点から、住民が参画する地域学習の展開について、次の3点について提言する。

- ①郷土芸能であるナウマン太鼓、ちゅうるい音頭の記録と伝承
- ②「ふるさと給食」の更なる展開と地元産品の積極的利用
- ③住民が参画する地域学習のカリキュラム提案と住民の地域理解を深めるため、住民と有識者からなる地域学研究会を総合支所に設置する。

3 コミュニティ関連事務事業統廃合の見直し

合併に伴う両町村の事務事業の調整については、忠類地域住民として納得しかねる点がいくつかある。特に合併後新町において調整されたものに顕著である。どうしてもそのような調整がなされたか、要因を推測できなくもないが、ここでは敢えて指摘しない。事務事業の体系の中では些細な事柄であっても、地域住民の感情や利便を著しく損なう重大な問題もある。

ここでは、カントリーサイン、高齢者大学、成人式について述べる。

(1) カントリーサインについて

国道・道道に設置されているカントリーサインは、合併に伴って幕別町のデザインに統一変更された。カントリーサインは住民にとって身近な標識であり、町章にも増して象徴的な意味を感じている。編入合併とはいえ、忠類村のデザインが消滅してしまうことは、新町誕生の経緯や理念を曖昧にすることにつながると考えられる。以上のことから、次の2点について提言する。

- ①新幕別町誕生の意義を明確にするとともに、住民の融和と新町の一体感を醸成するため、両町村のデザインを生かした新しいカントリーサインに変更されたい。
- ②新しい図案は、町民による公募、あるいは選考を経て決定されたい。

(2) 高齢者大学について

合併後の両町村の高齢者大学の統合は致し方ないことと考えるが、行事等の幕別地域での開催は在学する高齢者の負担になり、退学者が増加する結果となっている。在学生在が晴れの行事として楽しみにしている入学式や卒業式までもが幕別開催という現状においては、結局は高齢者の参加する機会を奪うことになりはしないか。幕別地域と忠類地域の交流行事を否定するものではないが、可能な限り地元開催・地元主体の原則を立て、組織・行事・活動のあり方について今一度見直しを行い、体力・気力・順応力の衰えた高齢者が参加しやすい方策を検討されたい。

(3) 成人式について

旧忠類村の成人式は毎年1月2日に開催されており、全道一早い成人式として必ずテレビニュースで取り上げられるほど、忠類固有の名物行事であった。正月の帰省にあわせての開催であり、同窓会的意味もあって新成人の出席率も高く、一方来賓として出席する村長や教育長、議会議員の方などにとっては新年交礼の場でもあり、祝賀ムードに溢れる一大行事であった。このように地域的特色を持ち、長年にわたって正月の風物詩として村民各層に定着した行事を、その固有性や実利性に思いを致すことなく、安易に統合することは地域に対する配慮の欠如の表われではなかろうか。忠類地域においては合併前と同様、1月2日の成人式開催を要望する。

II 住民参加・協働の理念と方法

i 住民参加・協働の理念

協働という言葉は、Public Private Partnershipの訳語であり、行政への住民参加の一つの方法である。具体的には従来の主に行政にかかる意思決定に関与・参画する住民参加から一歩進め、行政と住民のパートナーシップに基づき、施策執行の一部を住民が担うことと理解される。この意味において協働という住民参加の方法は、住民自治の質的向上に寄与するものと評価し得る。

しかし、協働をめぐる過去の政策動向は必ずしもこのような方向性を持つものではなかった。すなわち1970年代後半以降の経済成長失速により、国・地方を問わず行財政の効率化が大きな課題となる中で、民間活力の導入という旗印のもと、官業の民営化など公共的部門の民間への移行が図られた。効率性重視の官民協働の原型である。1980年代から90年代にはNew Public Management（自治体経営）理論が台頭し、民間企業の経営理論・手法を行政に適用して行財政の効率化を図らんと行政サービスの外注（アウトソーシング）としての協働が宣伝された。1998年には「特定非営利活動促進法」が制定され、公共的サービスの担い手としてのNPO活動を推進する一方、2002年には経済産業省日本版PPP研究会が「日本版PPP（Public Private Partnership：公共サービスの民間開放）の実現に向けてー市場メカニズムを活用した経済再生を目指して（中間とりまとめ）」を発表。ここにおいて行財政の効率化→公共サービスの民間開放→市場メカニズムによるサービス提供産業の育成→経済の再生・活性化という経済性優位の協働論、公共サービスを商品化する協働論が展開されるに至った。

行財政の効率化を図り、小さな政府を志向する政治理論としての新自由主義や市場メカニズムの活発化による経済の成長を目指す経済理論としての市場原理主義に立脚している限り、住民自治の質的向上の問題や市場原理の恩恵の及ばない地方・地域の問題は捨象されてしまうのではないか。協働をめぐる思潮、政策動向を振り返る時、大きな危惧を抱かざるを得ない。

幕別町においては、既に「協働のまちづくり」を行政運営の大きな柱として取り組んでいるところ、忠類地域においても積極的にこれを推進すべく、上述の問題意識に立ち、あるべき協働の姿を以下に提示したい。

- ①協働は行財政の効率化のための「行政の下請け」ではない。
- ②住民が行政課題の解決に自ら取り組むことで、自治に対する自覚と主体性を育て、暮らしの豊かさや幸せの実感を達成する。

③意思決定と施策の執行に、より多くの住民が参加することにより、行政課程の透明化を図るとともに、最も身近な政府としての自治体（役場）とのコミュニケーションの拡大を図る。

ii 住民参加・協働のシステム構築

1 協働の担い手（パートナー）

私たち忠類地域住民会議は、合併後の地域における住民自治の拡充を目的として設置された。住民会議は確かに地域振興を図る上で一つの大きなファクターであり、指導的役割を期待されているところであるが、その職責には自ずと限界がある。すなわち住民会議は地方自治法に定められた町長の附属機関であり、住民参加の一つの方法として種々の答申・提言を通じて町長の意思決定に関与する審議機関である。一方今要請されている協働ということの要件は、住民が意思決定に参加することだけではなく、施策の執行の一部を担うことであるから、協働のシステムを考える場合、住民会議とは別に施策の執行に関与するファクターを設定する必要がある。

そこで施策の執行に関与・協力するファクターとして想定・期待されるのは、すでに自治意識・協働意識をもち、地域振興・相互扶助に志のある既存の組織・団体であり、これらの連帯・連携によって情報共有や人員の確保、実施ノウハウの提案など、協働への対応が高まるものとする。このことについて、以下の2点について提言する。

①登録制による地域団体連絡協議会の創設

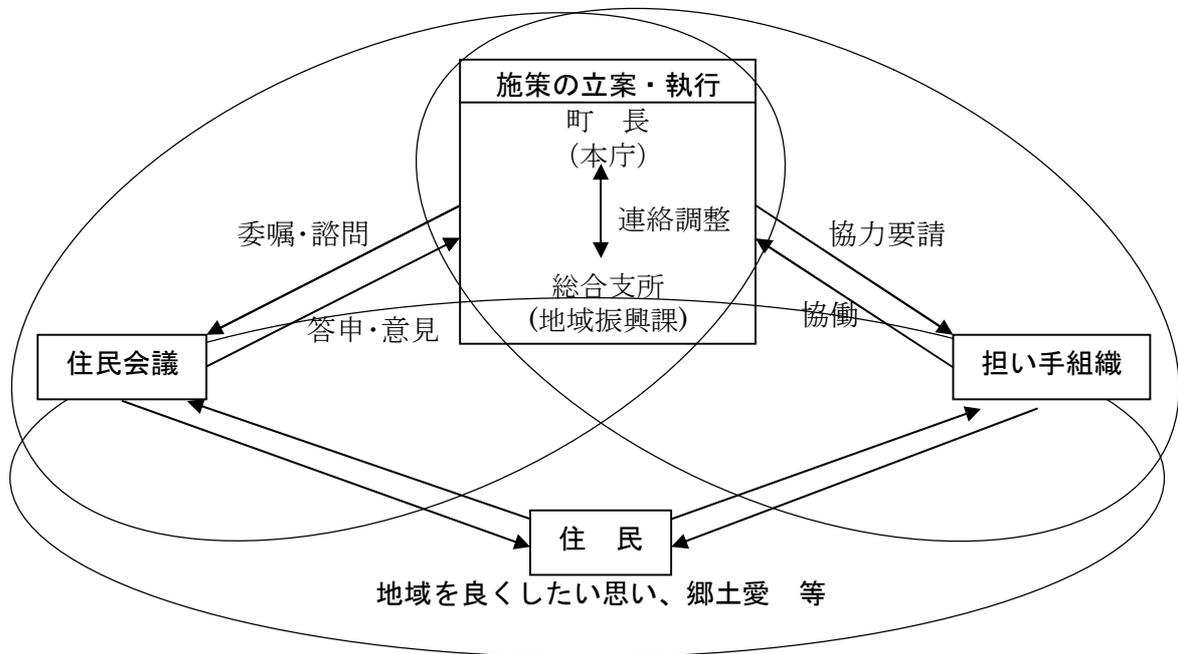
- ・ 想定される登録団体＝農協、商工会、各青年会、文化協会、体育連盟、社会福祉協議会、シニアクラブ、小・中学校PTA、各種サークル、ボランティア団体等、地域に関わる多くの団体。

②忠類地域公区長連絡会の創設

2 住民参加・協働のシステムモデル

住民参加・協働のファクターとして、審議機関たる住民会議、協働機関たる担い手組織を設定したが、これらはともに独自の決定権・執行権を持たないことは言うまでもない。行政施策の立案・執行の責任と権限は、町長とその補助機関としての役場であり、この2つのファクターは町長及び役場の責任と権限の中に包含される。つまりこの2つのファクターが独自の権限（エンジン）を有していない以上、この2つの機関を連動させるためには、町長の指示のもと総合支所が中央エンジンとしての役割を果たさなければならない。

以上、3つのファクターの関係を図示すれば次のようになる。



審議機関たる住民会議と協働機関たる担い手組織は、町長及び総合支所を媒介として連結・連動する。また住民会議と担い手組織に直接的な所管・被所管の関係はないが、地域の問題を総合的・大局的に審議・具申する責務は住民会議にあると考える。

3 忠類総合支所の課題

地域における住民参加・協働のシステムモデルを考えた場合、審議機関たる住民会議と協働機関たる担い手組織の2つのファクターが機能するか否かは、総合支所の企画力・調整能力・問題解決能力に負うところが大きい。

ところが今も昔も役場に対する住民の批判はやまない。「職員は何をやっている」「職員は能力がない」「資質に乏しい」等々。これらの批判は稚拙なものであり、問題解決に何ら寄与するものではないが、住民としては日々生起する問題について、役場から納得のいく説がなかったり、時間ばかりが過ぎて何ら物事の進展がなかったりした場合にフラストレーションから職員の資質・能力を批判するのである。

一般論として役場職員に求められるのは「何が問題か」「どうしたら解決できるか」という問題解決型思考、「何が大切か」「何を優先するか」という理念に基づく大局的判断、「住民は何を考え、どうして欲しいのか」という住民とのコミュニケーション能力、行政運営に住民の関心を喚起する情報提供能力であろうと考える。このことについては確かに欠如していることも多くあり、さらに不断の努力を重ね、職員の資質・能力の向上に努められたい。

住民が職員の資質・能力・意識の問題として役場の行政運営を批判するのは心情としては理解し得るが、それは問題の本質を捉えた議論でない場合もある。多くの場合、問題の本質は職員の資質・能力・意識の問題にあるのではなく、組織・機構自体の問題であり、その運用の問題であると考ええる。

総合支所の組織・機構の問題として指摘し得るのは次の2点である。

- ①日常的に起こる行政問題に対し、部・課横断的な、迅速な対応に欠ける。
- ②合併後の事務事業の調整あるいは組織の運用について、忠類地域の現状とあるべき方向性についての本庁に対する説明が不十分で、かつ交渉能力に欠ける。

これらの問題は、結局のところ合併前から引き継がれた縦割り意識の弊害であり、各課の間での情報や理念の共有が不足していることから起こるものと思われる。

ところで総合支所の問題として避けて通ることができないのが職員数の削減ということである。このことについては現時点では異存はないが、職員数の削減は機構・組織の縮小という問題と表裏一体であることは間違いない。ここにおいて一方に縦割り組織の弊害を克服した部・課横断的な行政対応の要請があり、一方に職員数の削減に伴う組織・機構の縮小という要請がある。この2つの条件を満たす総合支所の組織・機構のあり方の一例として、次のモデルを提言する。

- ①課を廃止し、総合支所長を部長とする「地域振興部」のみを置き、分野別グループ制の採用による、少ない職員で何にでも対応しうる体制を構築する。
- ②横断的な課題については、課題別チーム制を採用し、より迅速に対応できる体制を構築する。