

公共政策ワークショップⅠ 最終報告書

プロジェクト A

登米市における今後の施策展開のあり方

平成 26 (2014) 年度

目次

はじめに	4
第1章 登米市を研究対象とする意義	6
第1節 登米市の概要	6
1. 誕生までの経緯	6
2. 登米市を構成する旧9町	9
3. データで見る登米市	15
第2節 本調査研究の背景・目的・方法	17
1. 研究の背景	17
2. 研究の目的	17
3. 研究の方法	17
第2章 登米市をとりまく環境	18
第1節 地方都市の現況	18
1. 全国共通課題	18
2. 東北地方固有の課題	21
第2節 合併市町村の現況	23
1. 平成の大合併の概要	23
2. 市町村合併の背景	24
3. 平成の大合併の効果	25
4. 平成の大合併の問題点	26
第3節 登米市を待ちうける未来	29
1. 後期高齢者の増加	29
2. 人口減少の本格化	31
3. 小括	31
第3章 課題解決に向けた検討	32

第1節	まちづくりの基本方向	32
1.	「新たな」まちづくり	32
2.	協働のまちづくり	35
3.	まちづくりの担い手育成	39
第2節	類似都市の事例	41
1.	岡山県真庭市	41
2.	宮城県栗原市	44
第3節	短期集中政策提言演習の取り組み	47
1.	開催の経緯	47
2.	「Summer School in 伊達市」の取り組み	47
3.	「Autumn School in 登米市」の取り組み	50
4.	短期集中政策提言演習の意義と成果	55
第4章	政策提言	57
第1節	政策提言の方向性	57
1.	まちづくりの基本方向	57
2.	まちづくりのイメージと提言分野の関係	57
3.	現在の問題と解決の方向性	58
第2節	各行政分野における提言	59
1.	産業	59
2.	交通	74
3.	医療・福祉	87
第3節	主体に対する提言	99
1.	行政組織	99
2.	協働	108
第5章	総括	130

謝辭	132
< 參考資料 1 >	133
< 參考資料 2 >	135

はじめに

2014年5月8日、「消滅可能性都市」というショッキングな見出しが新聞を賑わせた。増田寛也元総務相ら有識者で構成される日本創成会議が発表した試算によれば、2010年から2040年の間に、全国の市区町村のほぼ半数となる896の自治体において20～39歳女性の人口が半数以下となり、消滅の危機に瀕するという。「消滅可能性」という言葉の妥当性やその算定方法には議論があるだろう。しかし今、現実に行進している人口減少社会のインパクトを伝えるには十分なものであったのではないだろうか。

現在の日本は、類を見ないスピードで少子高齢化が進行する人口減少の局面に突入している。生産年齢人口と高齢人口のバランスの変化により、従来の人口構造を前提に設計された既存の社会制度の多くには、時代とミスマッチを起し始めているものもある。経済を持続可能なものとし、地域に住む人々がどこに住んでいても安心して快適な生活を営めるよう、人口減少社会に対応可能な施策を展開することは、国・地方双方にとって喫緊の課題である。当然、全国の自治体もただ手をこまねているわけではない。住民が安心して暮らせるまち、持続可能なまちを目指し、それぞれの地域の特色を生かした施策を展開している。本研究で対象とする宮城県登米市も、そのような自治体の一つである。

登米市は、農林業を基幹産業としてきたが、後継者不足や農産物の輸入の増加などの逆風の中、農林業の振興や有効な土地利用、地場産業の振興、地域経済の活性化が必要な状況にある。

また、登米市は、既に4人に1人が65歳以上の超高齢社会に突入しており、高齢者が住み慣れた地域で自立して生活できるよう、福祉サービスの充実や暮らしやすい環境の整備を行うとともに、若い世代が安心して子供を産み育てることができ、また子供たちが健やかに育つことができる仕組みづくり、そして救急医療環境の充実が急務となっている。

さらに、積極的な公共投資が望めない中で、効率的な維持管理や既存施設の有効活用の実現を通し多様化する住民ニーズに対応していく「質の高い生活空間のあるまちづくり」、合併の効果としての広域的なまちづくりや行政基盤の強化、多様な地域の課題を解決するための「市民の積極的な参画システムづくり」等が求められており、課題は多岐にわたる。

登米市が抱える様々な問題の多くは、日本の地方都市にとっても共通の課題である。登米市の今後の施策展開を研究することは、登米市と似た課題を抱える地方自治体、とりわけ東北の地方自治体の今後の施策展開を検討するにあたって、価値ある視座を提供することにつながりうる。

本報告書は5つの章から構成される。第1章では、本研究の対象となる登米市の現状を概観し、本調査研究の背景・目的・方法について述べる。第2章では、第1章で行った現状分析を踏まえた課題抽出を行い、その課題が現在の諸制度・施策のどこに起因するか検討する。第3章では、具体的な政策提言の前段階として、まちづくりの基本方向の提示、類似都市の事例分析を行い、課題解決に必要な視点について考察する。第4章では、各行

政分野ならびにまちづくりの主体に対する具体的な現状分析と課題の抽出、当該課題の解決方策としての政策提言を行う。以上 4 章を踏まえ、第 5 章では提言内容の総括を行う。

本報告書をまとめるにあたっては、幸いにも政策の最前線たる現場に身を置く方々に直接貴重なお話をいただく機会に恵まれた。不躰な申し出にも関わらず、お忙しい中、快く時間を割いてくださった登米市職員ならびに関係者の方々、栗原市、伊達市、真庭市の担当者の方々にはこの場を借りて深く感謝申し上げたい。

第1章 登米市を研究対象とする意義

第1節 登米市の概要

登米市は宮城県北東部に位置し、岩手県と接する。西部が丘陵地帯であり、東北部が山間地帯、その間に挟まれた地域は広大で平坦肥沃な登米耕土を形成しており、県内有数の穀倉地帯である¹。

1. 誕生までの経緯

我々公共政策ワークショッププロジェクト A（以下、WSA とする）が研究対象にとりあげた登米市は、合併によって生まれた。ここでは、その誕生までの経緯を概観する。

(1) 背景²

後述する登米地域合併協議会の会長を務めた稲邊正石越町長（当時）は、同協議会の設立に際し、以下のように述べている。すなわち、少子高齢化、人口減少が進んでいく中、①地域の一体的な整備、②行財政基盤の強化、③住民サービスの充実等を図り、「将来にわたる地域の持続的な発展を確保」するためには、『合併が極めて有効な手段である』と郡内の各町長間で意見が一致し、同協議会に先駆けて研究会が発足した。

後に確認するように、登米地域（旧登米郡を構成した8町）では、すでに昭和の末期から平成にかけて人口減少が生じていた。また、合併の議論が本格化した2002年度末の段階で、国・地方の債務残高は合計約693兆円、そのうち地方分は195兆円を占めており、日本全体としても、また、地方自治体においても、財政状況は厳しい状態であった。

このような社会状況を背景として、登米地域においても合併の議論の機運が高まり、旧町間で話し合いの場がもたれることになった。

(a) 登米地域合併研究会³

2002年6月10日、迫、登米、東和、中田、豊里、米山、石越、南方の8町の町長・議長が集まり、「登米地域合併研究会」を設置した（津山町はオブザーバー参加）。研究会は計13回開催され、①「地域の社会経済動向」、②「財政の現況と今後の展望」、

¹ 登米地域合併協議会 Web サイト「9町プロフィール」

<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/04miya/0402tomai/home/02-9C-profile/9C-profile.html>（最終アクセス：2015/1/13）

² 登米市における合併の背景については、下記の Web サイトを特に参照した。

登米地域合併協議会 Web サイト「日本一の『暮らしてみたい新しいまち』」

<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/04miya/0402tomai/home/01-goaisatsu/goaisatsu.html>（最終アクセス：2015/1/24）

³ 以下、各会の内容については、下記の Web サイトを特に参照した。

登米市 Web サイト「合併の経過」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/profile/profile-3.html>（最終アクセス：2015/1/13）

③「合併の効果と課題」、④「地域の将来像」について調査研究を行い、「登米郡 8 町は、今後も前向きに合併協議を継続する」という合意を得た。

(b) 登米地域合併推進協議会

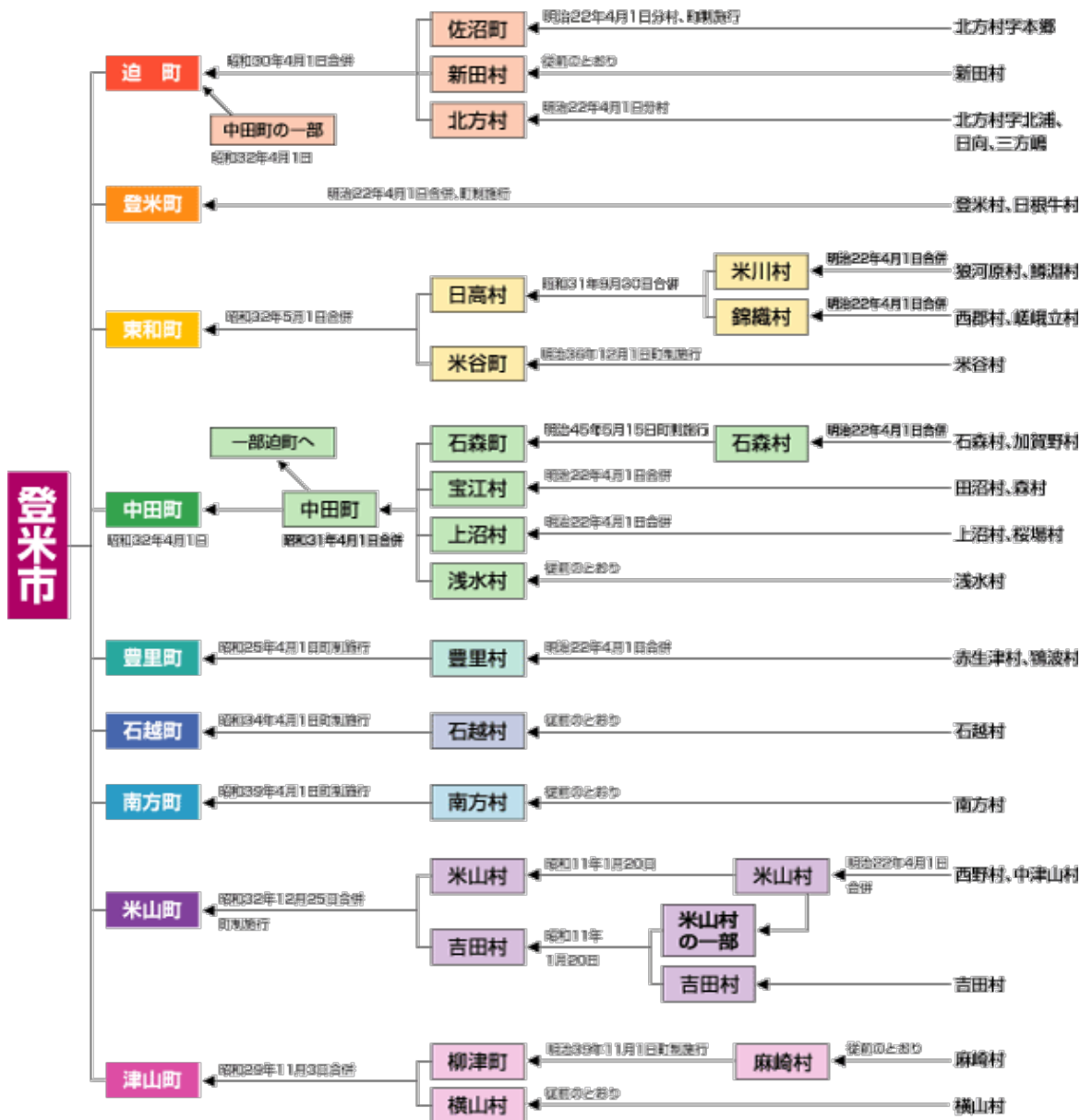
上述の合意を受けて、2002 年 12 月 6 日には、同じく 8 町が任意の登米地域合併推進協議会を設置した（津山町はオブザーバー参加）。ここでは、旧登米郡 8 町の合併の必要性や合併後のまちづくりなどが検討され、住民意向調査（20 歳以上の住民を対象）も実施された。

(c) 登米地域合併協議会

その後、津山町を含む 9 町議会で法定協議会設置議案が可決され、2003 年 4 月 1 日、法定の登米地域合併協議会⁴が設置された。登米地域合併協議会においては、合併に際しすり合わせが必要な 50 項目（合併協定項目）について協議が行われ、また、新市建設計画の策定、各種事務事業や条例・規則の調整等が行われた。研究会設置から約 3 年を経た 2005 年 4 月 1 日、登米市は誕生した。

⁴ 地方自治法第 252 条の 2 第 1 項及び市町村の合併の特例に関する法律第 3 条第 1 項

図表 1-1 登米市に至る明治以降の町村合併



出典：前掲・登米市 Web サイト「合併の経過」

2. 登米市を構成する旧9町

登米市は、迫、登米、東和、中田、豊里、米山、石越、南方、津山の旧9町で構成される。登米市役所の庁舎機能は、迫、中田、南方、登米の4庁舎に分けられており、さらに、市民課で構成される総合支所が9つの地域に置かれている。



迫庁舎（迫総合支所）



登米庁舎（登米総合支所）



東和総合支所



中田庁舎（中田総合支所）



豊里総合支所



米山総合支所



石越総合支所



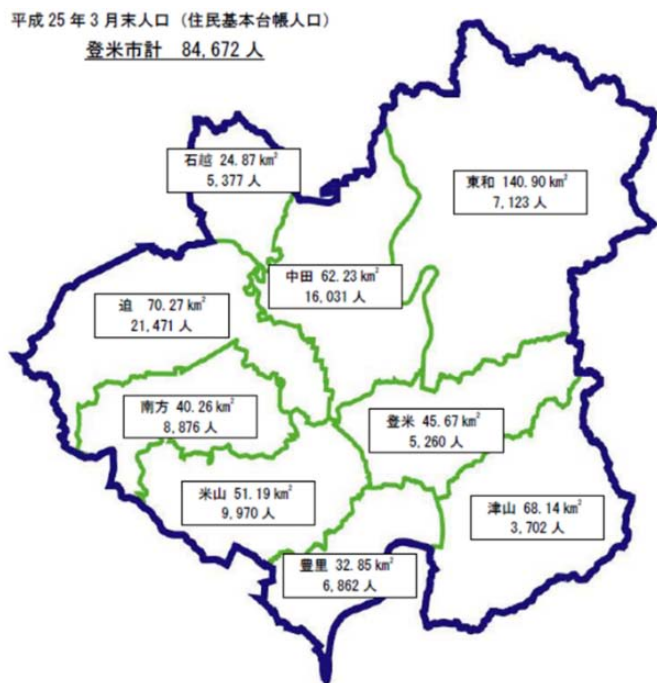
南方庁舎（南方総合支所）



津山総合支所

いずれも WSA 撮影

図表 1-2 登米市の旧 9 町



登米市内における人口の分布は、図表 1-2 のとおりである。迫、中田がそれぞれ約 2 万 1 千人、1 万 6 千人の人口を抱える一方、津山は 4 千人弱である。また、人口密度は、迫・中田の順に高く、東和、津山の順に低い。

旧 9 町の個別および全体の人口の変遷については、図表 1-3 のとおりである。昭和から平成にかけて、迫以外ではすでに人口減少が始まっており、全体としても減少している。その一方で世帯数が増えており、大家族の減少・核家族化の進行が見て取れる。

出典：2013 年度版「登米市統計書」

図表 1-3 登米市構成する旧 9 町の人口の変遷

(単位:人,世帯) 各年10月1日現在

区分	迫	登米	東和	中田	豊里	米山	石越	南方	津山	登米市計	世帯数
昭和60年	22,518	6,994	9,883	17,483	8,226	12,411	6,937	9,717	5,013	99,182	22,994
平成2年	22,756	6,782	9,601	17,341	8,152	12,159	6,804	9,721	4,915	98,231	23,308
平成7年	23,183	6,507	9,311	17,043	7,863	11,793	6,713	9,676	4,743	96,832	24,243
平成12年	23,040	6,024	8,718	17,035	7,480	11,170	6,438	9,484	4,380	93,769	24,929
平成17年	22,197	5,665	7,992	16,559	7,093	10,601	5,944	9,258	4,007	89,316	25,048
平成22年	21,185	5,144	7,086	15,868	6,651	9,932	5,475	8,914	3,714	83,969	25,002

資料:国勢調査報告

出典：登米市 Web サイト「国勢調査人口」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/tokei/kokucho.html> (最終アクセス：2015/1/19)

より具体的に旧 9 町を概観したい。ここでは、各地域固有の特色として、観光資源に注目する。県内 2 位の広大な面積を有する登米市には、様々な観光資源が存在する。

(1) 迫

近隣の栗原市にもまたがる伊豆沼は、ハクチョウやガンをはじめとする渡り鳥の飛来地であり、1967 年に「伊豆沼・内沼の鳥類およびその生息地」として国の天然記念物に指定されている。また、1985 年にはラムサール条約にも登録された。夏には湖面全体にハスの花が咲き、船での沼上遊覧では、間近でその景色を楽しむことができる⁵。



出典：登米市 Web サイト「冬の伊豆沼の様子」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/kankyo/izunumanituite.html>



出典：登米市 Web サイト「夏の伊豆沼の様子」

⁵ 登米市 Web サイト「伊豆沼・内沼について」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/kankyo/izunumanituite.html>

(最終アクセス：2015/1/23)

<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/kankyo/izunumanituite.html>

また、迫は、周囲約 24 キロメートルで県内最大の湖沼である長沼を有しており、ボート場は全国でも有数の漕艇場となっている。その湖畔にはオランダ風車「白鳥」をシンボルとする長沼フートピア公園がある。園内にはチューリップ園などの花園、長大なローラーすべり台、キャンプ場、ふるさと館などがあり、またイベント会場としての機能も果たしている。



出典：登米市 Web サイトより 長沼フートピア公園

<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/shou-kan/25sakura-ohanami.html>

(2) 登米

歴史を感じさせる観光スポットとして幅広い世代に人気があるのは、登米にある「みやぎの明治村」と呼ばれる街並みである。北上川西側の城下町であった登米には、明治時代に建造された小学校、県庁、警察署などのハイカラな洋風建築物が残り当時の面影を今に伝えている。また重厚な蔵造りの商家や鉤型小路、藩政時代の武家屋敷や史跡など、江戸や明治を思わせる建物も数多く現存している⁶。



みやぎの明治村 教育資料館 WSA 撮影

⁶ 登米市 Web サイト「登米市観光情報」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/kankou/spot/rekishi.html> (最終アクセス：2015/1/16)

(3) 東和

東和の鱒淵地区は1979年、「東和町のゲンジボタル生息地」として国の天然記念物に指定されており⁷、夏の夜には、清流を舞台に乱舞するホタルの幻想的な風景を楽しむことができる。

また、道の駅林林館では、東和の特産品（マイタケ・シイタケ・あぶらふなど）を販売している。隣接する「林林館・森の茶屋」には、里山の味を堪能できる「レストラン 森の茶屋」と「立ち食いコーナー 森のきつね」、特産品や工芸品の販売コーナー、東和地区産の新鮮な野菜を販売する「産地直売コーナー」等がある⁸。施設内の休憩スペースは、観光客はもちろん地元住民同士の交流の場となっている。

(4) 中田

登米市は著名な文化人の出身地でもある。代表作に「仮面ライダー」や「サイボーグ009」などがある漫画家・石ノ森章太郎氏は登米市の中田出身である。その生誕の地である同町では氏の功績を称え、「石ノ森章太郎ふるさと記念館」が設立されており、氏の作品、宝物、愛用品や、無名時代を過ごしたトキワ荘の部屋の再現などが展示されている。また、記念館から程近くにある氏の生家においては、幼少時代の落書きや愛蔵書等が展示されている⁹。

他にも中田には登米市出身である造形作家サトル・サトウ氏と、彼がパリ滞在中に出会った仲間達により寄贈された幾何学構成絵画のコレクションを展示している¹⁰サトルサトウアートミュージアム¹¹がある。



⁷ 東和町ホタルガイドマップ

⁸ 登米市 Web サイト「ふるさと訪ねある記」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/hurusatolib/aruki/towa/towa01.html>（最終アクセス：2015/1/23）

⁹ 登米市観光カタログ「ほっ登米」

¹⁰ 登米市 Web サイト「Satoru Sato Art Museum」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/satorusatoartmuseum/>（最終アクセス：2015/1/16）

¹¹ 登米市中田生涯学習センター（旧桜場小学校校舎）3階に所在。

(5) 豊里

毎年8月14日に開催される「YOSAKOI&ねぶた in とよさと」は、いまや豊里の夏の代名詞となっている。この祭りは、旧豊里町の時代の1988年に商工会青年部が弘前ねぶたを参考に企画し、仲町商店街通りを巡航したことがきっかけで始まった。2000年には夏祭り会場を駅前通りに移し、ねぶたの巡航に加え、よさこいのチームをゲストとして招き、よさこいと競演が実施された。



出典：登米市 Web サイト YOSAKOI&ねぶた in とよさと
<http://www.city.tome.miyagi.jp/hurusatolib/aruki/toyosato/toyosato05.html>

(6) 米山

平筒沼ふれあい公園の遊歩道沿いには、桜の木が植えられており、毎年4月には花見の観光客が市内外から数多く訪れる。他にも釣りや森林浴、バーベキュー等の催場としても利用され季節を通して楽しめる観光スポットである¹²。

また、道の駅米山「ふる里センターY・Y」は、豚肉エルポークなど米山の地場製品の展示即売で賑わっている。100%米山産のそば粉を使ったそば打ち体験とチューリップ染体験、パンづくり体験をすることもできる。また、西側の圃場には、60種、約10万株の色とりどりの花が咲き乱れ、例年4～5月には「チューリップ祭」が開催される。期間中には、農産物・チューリップ等の販売も行われる。

(7) 石越

石越の中心に位置するレジャー施設「チャチャワールドいしこし」は、アスレチック

¹² 宮城県 Web サイト「登米市のおすすめ観光スポット」
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/et-tmsgsin-e/midokoro-1.html>
(最終アクセス：2015/1/23)

遊具やゴーカート、マッハコースター、スカイサイクルなど 14 種類の遊具がある。休祝日には、様々なイベントが開催され、大人から子供まで楽しむことができる。また、園内は花と緑の大自然に囲まれていて、あじさい園やつつじ園、桜並木などの散策コースが設けられている¹³。

(8) 南方

南方花菖蒲の郷公園は約 5ha にもおよぶ回遊式大庭園であり、例年 6 月から 7 月にかけて幻の花「花且美 (はなかつみ)」など、300 種、80 万株もの花菖蒲が咲き乱れる「みなみかた花菖蒲の郷まつり」が開催される。また、敷地内には日本庭園や現代彫刻も配置されており、祭の期間外でも楽しむことができる。

また、登米市役所南方総合支所に隣接している道の駅「もっこりの里」では、地域の農産物を取りそろえており、併設レストラン「野の花」では、地元食材を使ったバイキング料理を提供している。

(9) 津山

工芸の里・津山のシンボルである「もくもくランド」の敷地内には、木工品が展示販売されている「もくもくハウス」や、新鮮な農林産物が並んでいる「産直ときめき野菜」などがあり、多くの観光客が立ち寄っている。親子工作教室、写真展、秋まつり、施設ライトアップなど多彩なイベントが催され、休日は親子連れにも人気のスポットである¹⁴。

3. データで見る登米市

登米市の面積は 536.38 km²で県全体の 7.4%に相当する。人口は 84,672 人(県全体の 3.7%)、世帯数は 26,872 世帯(県全体の 2.9%)である。

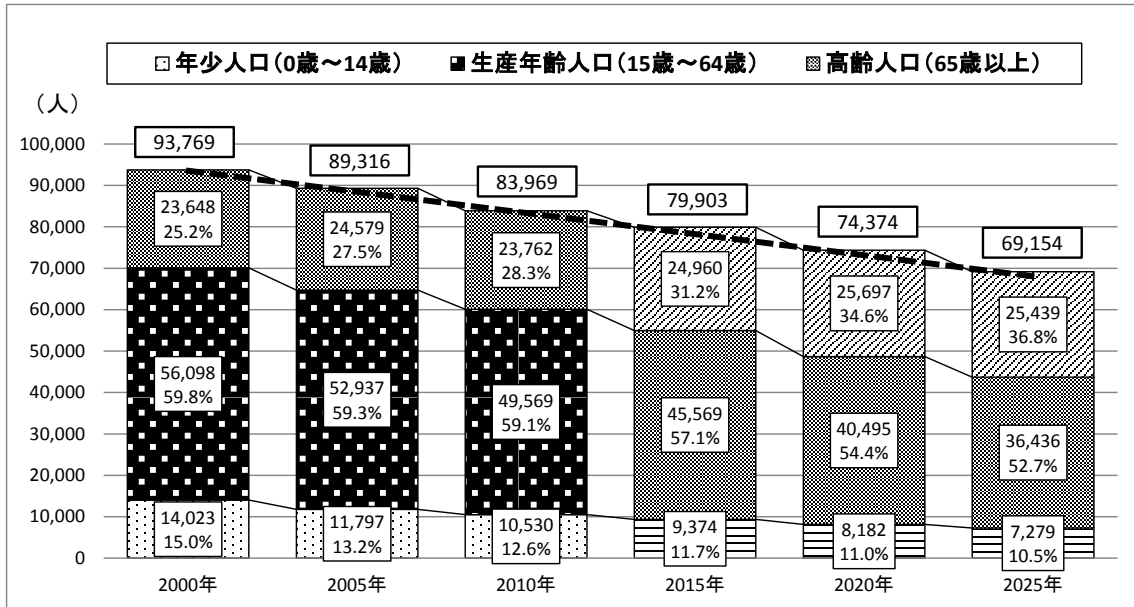
平均寿命は男性が 78.3 歳(県平均 79.7 歳)、女性：85.7 歳(県平均 86.4 歳)であり、いずれも県平均よりも低くなっている。65 歳以上の人口比率(いわゆる高齢化率)は 28.3%であり、県平均 23.3%と比べ高齢化がより進展していることがわかる。また、市町村民所得は 1 人あたり 188.1 万円で、県平均 245.0 万円より低い。

人口動態を確認したい。以下のグラフは、2010 年度までの国勢調査による数値と、それに基づく将来人口の推定値を示したものである。

¹³ 登米市 Web サイト「ふるさと訪ねある記」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/hurusatolib/aruki/ishikoshi/ishikoshi01.html>(最終アクセス：2015/1/23)

¹⁴ 登米市 Web サイト「ふるさと訪ねある記」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/hurusatolib/aruki/tsuyama/tsuyama01.html>(最終アクセス：2015/1/23)

図表 1-4 登米市の人口の推移と将来人口の推計(単位：人)



登米市総合計画タウンミーティング資料（2014年10月22日開催）より WSA 編集

全体の人口が着実に減少していく中で、年少人口・生産年齢人口も減少していくが、高齢化によって増加傾向にあった高齢人口さえも、2020年から2025年にかけては減少する見込みであることがわかる。

第2節 本調査研究の背景・目的・方法

1. 研究の背景

我々WSAが登米市の今後の施策展開のあり方を研究対象とした背景は、①市町村合併により誕生した自治体であること、②人口減少・少子化・超高齢化を迎えている自治体であること、③新しいまちづくりを模索する自治体であること¹⁵が挙げられる。

①地方都市・合併については第2章第1節及び第2節で、②人口に関わる問題については第2章第3節で、③時代の流れを意識した新しいまちづくりについては第3章で詳しく述べる。

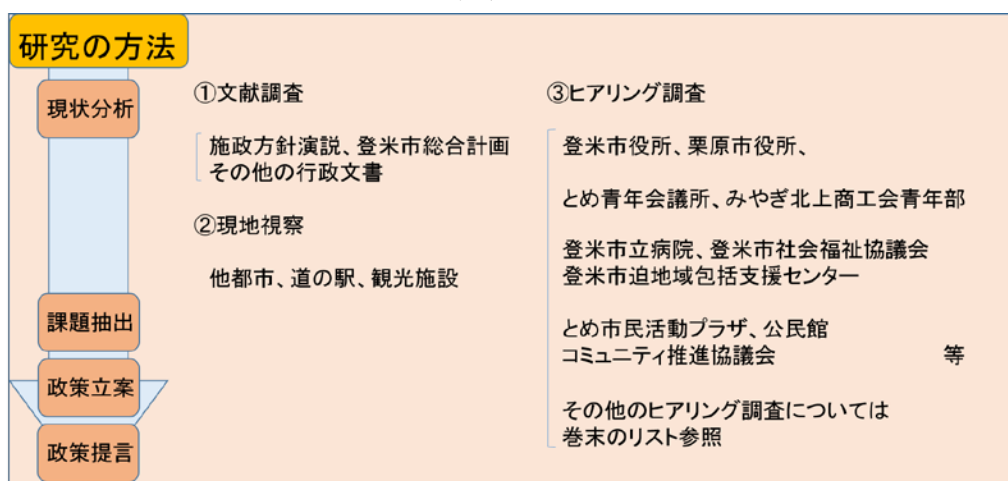
2. 研究の目的

研究の目的は、登米市の今後の施策展開のあり方を検討し、登米市の振興に寄与する政策を考えることで、他の地方都市に一般化しうる政策を提言することである。

3. 研究の方法

本研究は、①現状分析、②課題抽出、③政策立案、④政策提言という段階を踏んでいる。①現状分析においては、文献調査、現地視察、ヒアリング調査を行った。文献調査では、施政方針演説や登米市総合計画、その他の行政文書を輪読した。現地視察では、他都市や道の駅、観光施設等を訪問した。ヒアリング調査では、市役所の各課をはじめ、青年会議所や商工会、市立病院や地域包括支援センター、公民館やコミュニティ推進協議会等から聴き取りを行った。そして、これらから得られた情報も参考に②課題抽出をし、その課題の解決を目的として③政策立案、④政策提言を行った。

図表 1-5



WSA 作成

¹⁵ 例えば、登米市「登米市総合計画」(2006) 11 頁では、「新たな時代の流れに対応したまちづくりの課題を受け止め、計画に反映していく必要がある」としている。

第2章 登米市をとりまく環境

第1節 地方都市の現況

ここでは、地方都市が共通に抱える、人口や地域のあり方等の問題について概観する。

1. 全国共通課題

前述の日本創成会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」は、地方の将来について警鐘を鳴らしている。今後、急激に少子化と超高齢化が進展し、総人口は減少していく。他方で、地方から大都市への若者の流出が止まらず、地方の人口も減少していく。将来子どもを産むと期待される若年層が、子育て環境等の影響で出生率が低い傾向にある大都市へ流出することで、結果的に子どもが増えず、加速度的に人口が減少するということが説明されている¹⁶。

また、第30次地方制度調査会は、「人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている」と指摘している¹⁷。

このような状況を踏まえ「まち・ひと・しごと創生法」が2014年に成立した¹⁸。国は、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することとされており、同法で規定されたまち・ひと・しごと創生本部は、①若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、②『東京一極集中』の歯止め、③地域特性に即した地域課題の解決の3つの視点をもって取り組むこととしている¹⁹。努力義務ではあるが、「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」の作成も規定されている。なお、法成立前においても様々な取り組みがなされており、内閣官房は、地域が直面している2つのテーマで、総合的に改革をする取り組みのモデルケースを選定している²⁰。そのテーマは、①「超高齢化・人口減少社会における持続可能な都市・地域の形成」、②「地域産業の成長・雇用の維持創出」である。

地域の役割が改めて注目された形だが、地域やコミュニティのあり方については、歴史

¹⁶ 増田寛也 東京大学大学院客員教授が座長を務める「日本創成会議」（人口減少問題検討分科会）が2014年5月8日に「ストップ少子化・地方元気戦略」を発表した。日本創成会議 Web サイト「日本創成会議・人口減少問題検討分科会 提言」<http://www.policycouncil.jp/>（最終アクセス：2015/1/14）

¹⁷ 地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（2013年6月25日）」1-2頁

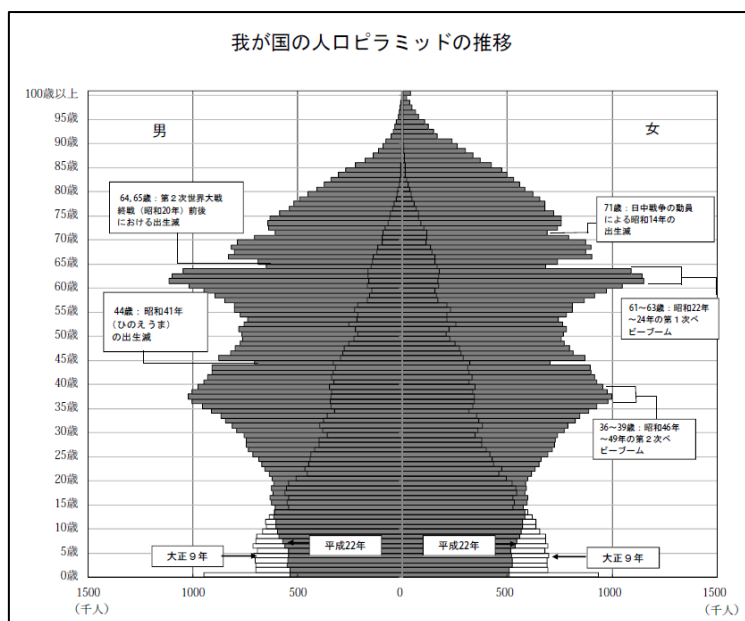
¹⁸ 2014年11月28日法律第136号

¹⁹ 内閣総理大臣を本部長とするもので2014年9月12日に第1回「まち・ひと・しごと創生本部会合」が開催された。首相官邸 Web サイト「まち・ひと・しごと創生本部」http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/（最終アクセス：2015/1/14）

²⁰ 首相官邸 Web サイト「地域活性化モデルケースの募集・選定について（2014年3月25日）」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/platform/140325.html>（最終アクセス：2015/1/14）

的背景の中で、これまでも様々な議論がなされてきた。戦前・戦中において、町内会等は上意下達的な行政の末端組織として利用される場面もあったが、葬祭や家屋・生活道の普請を行う際等に重要な役割を果たしていた。高度経済成長期において、日本は物質的・経済的に急成長を遂げることとなったものの、その過程で都市部へ人口や諸機能の集中が進み、地縁を基盤とした地域共同体の崩壊等が全国的課題として認識されるようになってきた。新しい地域共同体（コミュニティ）の形成が政策上の重要課題となり、「コミュニティ生活の場における人間性の回復」²¹では、新しいコミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義し、果たす役割の重要性を報告している。この報告は、以後の政策に大きな影響を与え、「コミュニティセンター」設置など一定の成果をあげてきた。その後、国や地方自治体は行政でなければならない領域に重点的に対応し、それ以外の公共的領域については行政と民間部門（住民・民間企業）が共に担っていくなどとした、「新しい公共空間」の形成が議論されるようになった²²。

図表 2-1



出典：総務省「平成22年国勢調査 人口等集計結果」

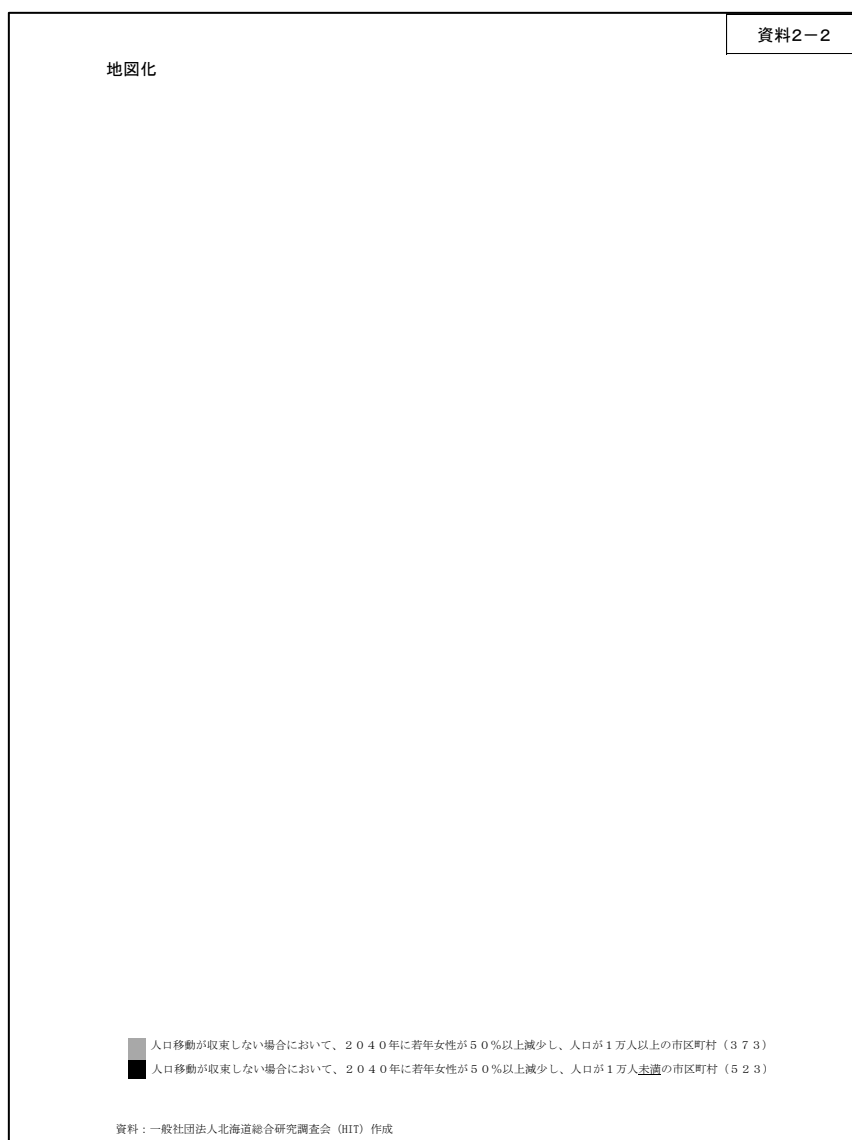
合併による区域の拡大や職員数の減少のため、基礎自治体といえども住民と「顔の見え

²¹ 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」（1969年9月29日）

²² 例えば、分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（総務省）「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」（2005年4月15日） 総務省 Web サイト http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html（最終アクセス：2015/1/14）

る関係」をつくることは容易でなくなっている可能性がある。しかし、少子化・超高齢化²³・人口減少という差し迫った状況にあつては、上述したこれまでの取り組みも踏まえながら、行政と市民が手を携え、よりよい地域、よりよいまちを早急につくっていかなければならない。

図表 2-2 人口移動が収束しない場合の全国市区町村別 2040 年推計人口（地図化）²⁴



出典：日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」

²³ 2010年国勢調査でもその傾向が現われている。（図表 2-1）
 総務省 Web サイト「平成 22 年国勢調査 人口等基本集計結果」2 頁
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>
 （最終アクセス：2015/1/14）

²⁴ 前掲・「日本創成会議・人口減少問題検討分科会 提言」

2. 東北地方固有の課題

2011年3月11日に発生した東日本大震災における一連の災害は、大津波によるまちの壊滅的な被害をはじめとして、その他にも地盤沈下や海岸堤防等の損壊による更なる災害の危険性、そしてまた原発事故をも誘発し、ただ単に「災害」と一言ではくくることができない諸種様々な災害状況を生み出した。それゆえに復旧や復興への取組状況も大きく異なっている。

特に原発事故の影響によって長期にわたる避難生活を強いられている地域においては、大規模な複合災害が継続している状況にあることから、一日も早い原発事故の収束と故郷への帰還が何よりも求められており、そしてまた、原発被災者が故郷に不在であるということが、当該地域の復興に向けた動きへの大きな足かせともなっている。

その一方で、震災から1ヶ月後の2011年4月11日には、岩手県から「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」が、同日に宮城県からは「宮城県震災復興基本方針（素案）～宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ～」が、それぞれ発表された。また、福島県においては、第1次の復興計画が同年12月28日に策定され、それぞれの地域の実情に応じた復興への歩みも着実に始まった。そして、岩手・宮城両県の復興計画の発表と同日に、国は東日本大震災復興構想会議を設置し、被災地の復興に向けた検討が進められることとなった。今回の大震災の被災地域、特に、大津波によって壊滅的な被害を受けた沿岸部の、主として漁村地域は、東北の他の地方と同様に、地域の疲弊が深刻化していた。被災地の中には、65歳以上の高齢者の人口比率が3割を超え、人口が震災までの5年間で5%以上も減少している地域も多数存在した。こうした人口減少、少子高齢化といった地域社会の構造的な変化が進む中、地域に活力をもたらす要素である人口や産業、お金が、地方に集まらず、むしろ地方から都市部に流出してしまうという状況があった。今回の大震災の被害は、そうした状況にさらに追い打ちをかけてしまったと考えられる。被災市町村を人口規模別にみると、小規模な市町村ほど、農林水産業や製造業等の割合が高い一方で、高齢化率も高く、基礎自治体の財政力指数²⁵が低い傾向となっている。

これまで述べてきたような、被災以前から存在する東北地方の課題に対する国の政策としては、2009年8月に、東北6県に新潟県を加えた東北圏を対象とする東北圏広域地方計画が国土交通省によって策定されており、その中では下記の13のプロジェクトが広域連携プロジェクトとして示されている。

²⁵ 地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。ただし、特別区の財政力指数については、特別区財政調整交付金の算定に要した基準財政需要額と基準財政収入額によって算出したものである。

- 東北圏のポテンシャルを活かした低炭素・循環型社会づくりプロジェクト
- 歴史・伝統文化、自然環境の保全・継承プロジェクト
- 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等大規模地震災害対策プロジェクト
- 地球温暖化に伴い高まる自然災害リスクへの適応策プロジェクト
- 豪雪地域の暮らし向上プロジェクト
- 都市と農山漁村の連携・共生による持続可能な地域構造形成プロジェクト
- 地域医療支援プロジェクト
- 次世代自動車関連産業集積拠点形成プロジェクト
- 都市と農山漁村の連携・共生による持続可能な地域構造形成プロジェクト
- 「日本のふるさと・原風景」を体験できる滞在型観光圏の創出プロジェクト
- グローバル・ゲートウェイ機能強化プロジェクト
- 環日本海広域交流圏の形成プロジェクト
- 地域づくりコンソーシアム創出による地域支援プロジェクト

これらのプロジェクトの中には震災によってその計画を大幅に変更せざるを得ない状況となったものもあるが、東北地方における新たな活力の再生・創出を目指した地域づくりを進めていくためには重要なものであり、地域の特徴ある資源を再生・活用し、農林水産業やものづくり、観光業等の産業が復興するとともに、さらなる発展を果たせるように東北地方の強みを活かした独自の戦略がなされる必要がある。

第2節 合併市町村の現況

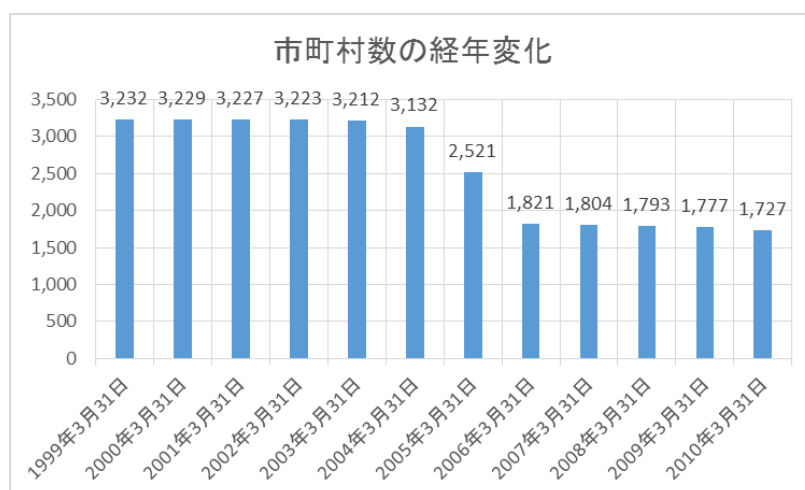
1. 平成の大合併の概要

1953年の町村合併促進法に端を発する「昭和の大合併」以降、約40年にわたって日本における市町村数はほぼ横ばいであったが、その間高度経済成長を経て、国民生活は大きく変容した。経済成長の反面、地方からの人口流出や核家族化の進行を背景に、かつて家族や地域が担ってきた支え合いの機能を市町村が担わざるを得なくなった。加えて経済成長が鈍化した後も、人口減少・少子高齢化の進展に基づく財政状況の悪化、求められる住民サービスの多様化などに取り組むため、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立が強く求められるようになった。「平成の大合併」は、以上のような背景のもと行われた。

具体的には、1999年から2005年までの、「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」に基づく、合併特例債や合併特例算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置、また2005年から2010年までの、市町村の「合併の特例等に関する法律（新合併特例法）」に基づく、国・都道府県の積極的な関与によって、合併が推進されてきた。

その結果として、図表2-3のように、1999年度末時点で3,229あった市町村が、2009年度末時点で1,727に減少した。このグラフは、合併件数と市町村数の経年変化を示している。総務省は2005年度に各市町村の合併時期が集中していることに関して、「合併特例債に代表される手厚い財政措置の期限が平成17年度（2005年）までの合併となっていたこと」が大きな理由であるという見解を示している²⁶。

図表2-3



総務省Webサイト「広域行政・市町村合併」²⁷よりWSA作成

²⁶ 総務省 Web サイト「『平成の合併』について」

http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf(最終アクセス：2015/1/20)

²⁷ 総務省 Web サイト「広域行政・市町村合併」

2. 市町村合併の背景

市町村は基礎自治体であり、総合行政サービスの主体である。基礎的自治体は、住民にとって身近であり、住民の声を最も反映しやすい行政主体である。そのような基礎的自治体、すなわち市町村の合併のねらいとして、以下の4点が指摘されている²⁸。

(1) 地方分権の推進

総合的な行政主体である市町村の内政体制を整備して、縦割りの弊害を除去し、効率的に行政を支えることで、分権型社会における新たな役割（国・都道府県から委譲される事務・権限）を担えるようにするため。

(2) 構造改革の推進への対処

自治体の行財政基盤の強化を図ることで、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況(税収の低減、社会保障費・公債費等の義務的経費の増大)について、改革を行うため。

(3) 少子高齢化への対応

少子高齢化によって歳入規模が縮小する一方で、その内容が多様かつ高水準であることを期待されるようになり需要も増加した医療・福祉サービスに対応するため。

(4) 増大する広域的な行政需要への対処

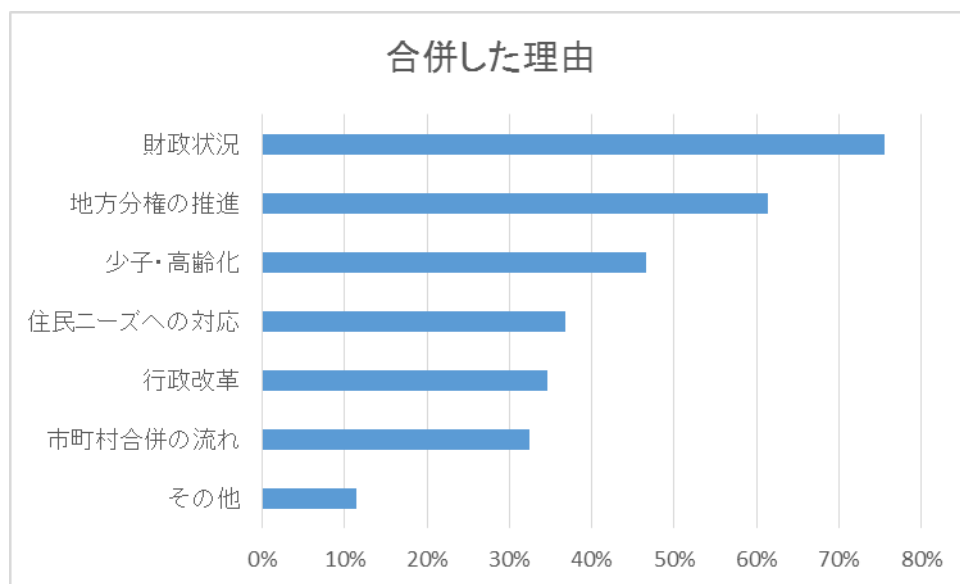
交通・通信手段の発達により、人々の日常生活圏は拡大しており、それに伴って増大する、市町村の境界を越えた行政需要に対処するため。

日本都市センターによる「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体より回答)では、各市町村が合併した理由として、「財政状況」が最も多く、「地方分権の推進」「少子・高齢化」がそれに続いている。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000283327.pdf (最終アクセス：2015/1/29)

²⁸ 市町村自治研究会『市町村合併ハンドブック』(2004年、ぎょうせい) 15-17頁

図表 2-4



出典：総務省『『平成の合併』について』²⁹

3. 平成の大合併の効果³⁰

前掲の『『平成の合併』について』においては、合併の効果として以下の4点が挙げられている。

(1) 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化

合併後新たに経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置がなされるなど、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。1999年4月1日から2006年4月1日における合併市町村558団体³¹のうちの約9割にあたる474市町村が、合併を契機として組織が専門化したり、人員が増加したりすることで体制を充実している。また、ほとんどの合併自治体において合併前より専門職員の数が増加している。

(2) 少子高齢化への対応

これからも進行していく人口減少や少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取り組みが行われ

²⁹ 総務省 Web サイト『『平成の合併』について』

http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf (最終アクセス：2015/1/27)

³⁰ 同上

³¹ 同上

ている。また、合併後の住民サービスの充実の中では、障害者福祉などの福祉分野での住民サービスについても、大部分の合併市町村において拡充が図られた。

(3) 広域的なまちづくり

合併に伴う行政運営によって、日常生活圏の拡がりに応じたまちづくりや住民サービスの提供、合併市町村内の公共施設の効率的配置とネットワーク化、受益と負担の適正化に向けた条件の整備が図られた。

また、中心市を核として、日常生活圏内の旧市町村の地域資源をネットワーク化し、広域的な調整や取り組みすることで地域振興が図られる。

(4) 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取り組みが行われている。

4. 平成の大合併の問題点³²

合併は一定の効果を上げたものの、それによって顕在化した問題点もまた指摘されている。例えば、全国町村会の「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008年)における調査では、以下のような問題点が示されている。

(1) 行政と住民相互の連帯の弱まり

合併によって新庁舎が置かれた地域以外では、従来の役場が支所へ置き換わるが多かった。しかし、合併後の支所は、役場の機能が一カ所に統合されず、各地域の支所に分散されているため、行政機能の機動性の低下を招いている。

また、広域化に伴うサービス対象者の増加と、職員数の減少により、行政職員が住民と接する機会が減少し、きめ細かな対応が困難となる場合や、行政の情報が住民の耳に入りにくくなるケースも存在した。

こうして、行政と住民の距離感が拡大し、地域における行政の存在感が希薄化することにより、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱まってしまふ事例も見受けられた。

登米市においても、合併から約4年が経過した2009年2月の第1回定例会において、議員から「合併により、旧町単位あるいは地区・地域単位のいわば狭域のコミュニティ行政について大変憂慮している。市として今後コミュニティの実態や市民の連帯の実態をきちんと調査し、今後のコミュニティのあり方を考えていかねばならない」といった旨の発言³³

³² 全国町村会 Web サイト「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008) 97-99 頁
<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf> (最終アクセス: 2015/1/18)

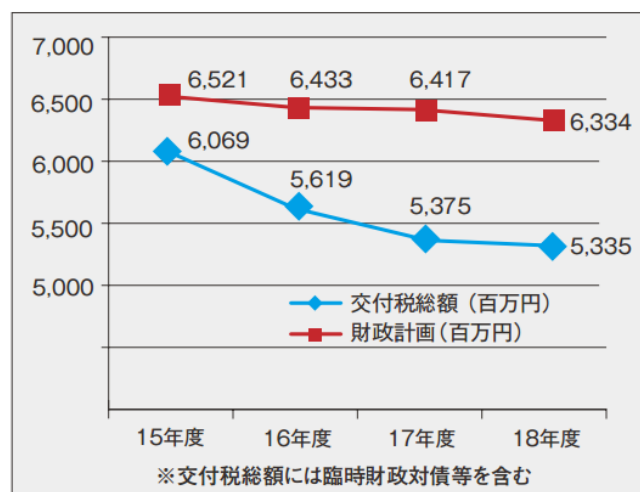
³³ 「平成 21 年第 1 回登米市議会 定例会会議録 (第 2 号) (2009/2/13)」 36 番 佐藤恵喜議員

があり、合併により住民にとって行政の存在が遠くなることで、行政と住民の連帯感が低下することが懸念されている。

(2) 厳しい財政状況

市町村合併は、疲弊した自治体の財政問題の解決をも目標として推進されたものであるが、財政力指数の低い市町村同士の合併では、交付税額に左右される行財政運営が劇的に改善されることはなかった。特に 2004 年度以前に合併を行った市町村においては、2004 年度（平成 16 年度）における地方交付税の大幅削減（いわゆる「地財ショック」）の影響を受け、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされた（図表 2-5）。また、合併直前の駆け込み事業が新市の財政を圧迫している事例も見受けられた。

図表 2-5 「平成の大合併をめぐる実態と評価」における調査対象自治体の財政分析の一例



出典：全国町村会「平成の合併をめぐる実態と評価」調査資料
<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-dy.pdf>（最終アクセス：2015/1/18）

合併自治体に地方交付税の上乗せをする特例措置（合併算定替）の期限が迫っていることに対し、合併で誕生した自治体からは、「（合併特例の）上乗せがなくなると、運営に支障が出る」という声が聞かれている。これは、合併から約 10 年が経過しても市民の生命を守る消防施設などの統廃合が未だに難しい場合があり³⁴、合併自治体の財政が圧迫されているからである。そのような実情を踏まえ、総務省は「平成の大合併」で誕生

³⁴ 2015 年 1 月 17 日河北新報社記事「交付税特例の 7 割維持 総務省、自治体へ新支援」

した自治体に対し、合併算定替の終了後も地方交付税を上乗せする新たな財政支援策を決めた³⁵。

(3) 周辺地域の衰退

合併により中心市街地の周辺部となった地域では、衰退に拍車がかかる場合も見受けられる。その主な原因は、役場がなくなることによる経済波及効果の減少であると指摘される。

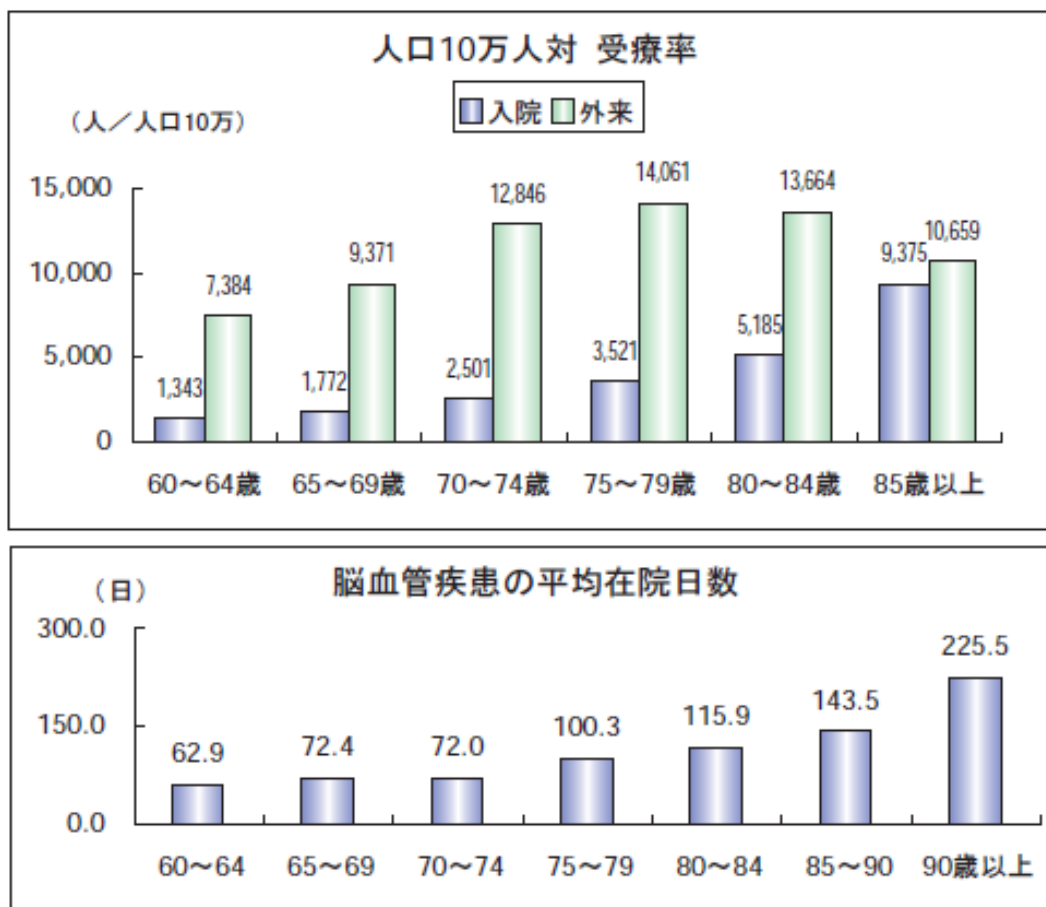
全国町村会によるヒアリング³⁶によれば、合併後「中心部からの選出議員の数が多く、周辺部の住民の意見が反映されにくくなった」、「合併に伴う旧役場の閉庁により役場立地に伴う経済的需要が減少することで、旧役場周辺が寂れた」といった声が、旧町村役場側だけでなく、本庁側からも多く聞かれたという。

³⁵ 同上

「総務省は16日、『平成の大合併』で誕生した自治体に地方交付税を上乗せする特例終了後の新たな財政支援策を決めた。交付税の算定方法を段階的に見直して、特例分の7割程度を継続して受け取れるようにする。住民の生命を守る消防施設などは合併後も統廃合が難しく『上乗せがなくなると、運営に支障が出る』と自治体が支援継続を求めている。」
(記事より引用)

³⁶ 全国町村会「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008) 80 頁
<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf> (最終アクセス: 2015/1/18)

図表2-7 60歳以上の受療率と平均在院日数



*厚生労働省「平成17年 患者調査」

出典：前掲・社団法人日本医師会Webサイト

もつとも、これらのデータから2025年の登米市において医療や介護の需要量が増えるとは限らない。実際には、人口に比して相対的に医療・介護の需要が高まると考えられるのだが、その点については第4章第2節の医療・福祉分野で詳述する。

いずれにせよ、登米市においても、「登米市版2025年問題」とでもいうべき危機が迫っているのである。

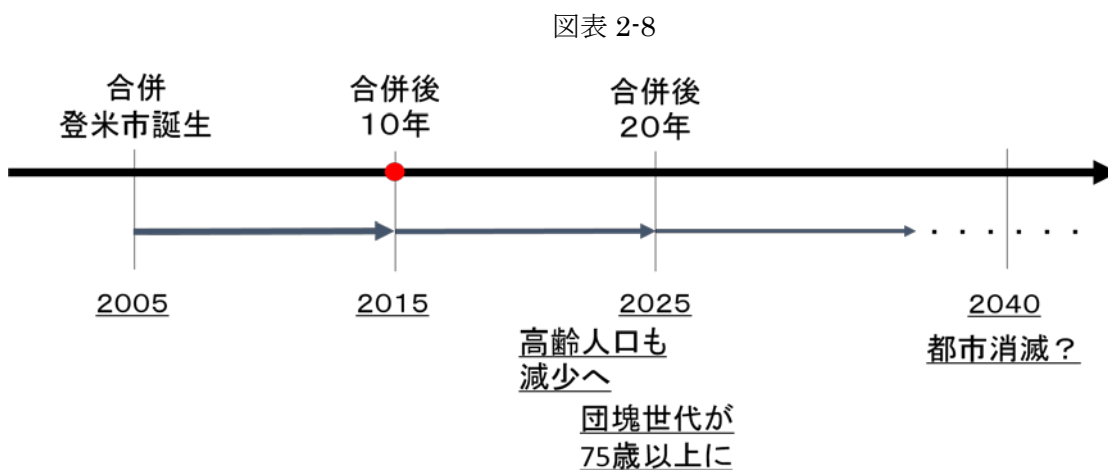
2. 人口減少の本格化

また、前述の日本創成会議によれば、2040年には若年女性人口の減少により都市自体の維持が難しくなるという、「消滅可能性都市」に登米市も挙げられている。2010年の登米市総人口が83,969人であるのに対し、2040年には49,948人になるという予測もしており、特に若年女性（20～39歳）人口に着目すると、2010年の8,070人から、2040年には57.2%減の3,461人になるという³⁸。

2040年は、日本全体の人口が減少する中で、それまでは増加していた65歳以上の高齢人口さえも減少に転ずると予想されている年である。もっとも、「この減少プロセスはあくまでも日本全体を示していることであ」って、「地方の多くの地域はそれより30年ないし50年早く人口減少が進んでおり」、すでに高齢人口も維持または減少の段階にあるという³⁹。第1章第1節で述べたように、現在のところ登米市においても高齢人口は微増しているが、2020年から2025年には減少に転ずる。

3. 小括

以上の議論から、現時点で登米市に予想される危機の年は2025年である。それは、①団塊世代すべてが、医療・介護リスクの高い75歳以上になり、②高齢人口さえも減少に転じて、人口減少が本格化するためである。これを、合併からの時間軸に表すと図表2-8のようになる。



WSA 作成

登米市に暮らす人々が安心・安全に住み続けていくためには、このような危機的な将来予測に対応できるまちづくりをする必要がある。登米市は、すでに合併からの10年間で新しいまちづくりに取り組みはじめており、そしてまた我々の提言は、こうした時代の方向性に合致するものでなければならない。

³⁸ 増田寛也編著『地方消滅』（中央公論新社，2014）214頁

³⁹ 同上・17頁

第3章 課題解決に向けた検討

第1節 まちづくりの基本方向

1. 「新たな」まちづくり

(1) まちづくりとは

(a) まちづくりに関する一般的な議論

「まちづくり」という用語は、一般に多様な使われ方をしている。大別すると、以下の二通りに分類されるだろう。まず、狭義のまちづくりにおいては、「地域の土地利用や空間利用を形成し、そのあり方をコントロールする活動を指し、都市計画、環境保全、公共事業などのハード面の政策」に限定される⁴⁰。他方、広義のまちづくりにおいては、「まち（地域社会）を住みやすいものにしていく活動やそのための行政運営全体を指し、そこには福祉、教育等のソフト面の政策」が含まれる。

広義のまちづくりには、①対象となる地域的範囲が広くとも市町村レベルと比較的狭く、②その内容が法律制度では対応が難しい地域の公共性の実現に関するものが多く、③地域住民が主役として活動するか、官製色の強いものであっても住民が何らかの形で強く関与している場合が多い等の特徴があるという⁴¹。

(b) 登米市の考えるまちづくり

登米市が用いるまちづくりとは、広義の意味のまちづくりである。2012年制定の「登米市まちづくり基本条例」の目的を定めた第1条は、「この条例は、登米市のまちづくりにおける基本的な事項を定めるとともに、市民の権利並びに市民、市及び議会の役割を明確にし、市民が主体のまちづくりを進めることにより、住み良い地域社会の実現を図ることを目的とします。」⁴²としており、市民が主体であること、地域社会を対象としていることを明らかにしている。

(c) 我々の考えるまちづくり

我々の考えるまちづくりも、広義のまちづくりである。すなわち、「住み良い地域社会の実現のため、主体として行政のみならず市民にも着目し、ハード面とソフト面の両方を含んだ概念」として捉えている。

⁴⁰ 伊藤正次ほか『ホーンブック地方自治』（北樹出版，2013）113頁

⁴¹ 生田長人『都市法入門講義』（信山社，2010）240頁

⁴² 登米市 Web サイト「登米市まちづくり基本条例」（平成24年条例第2号）

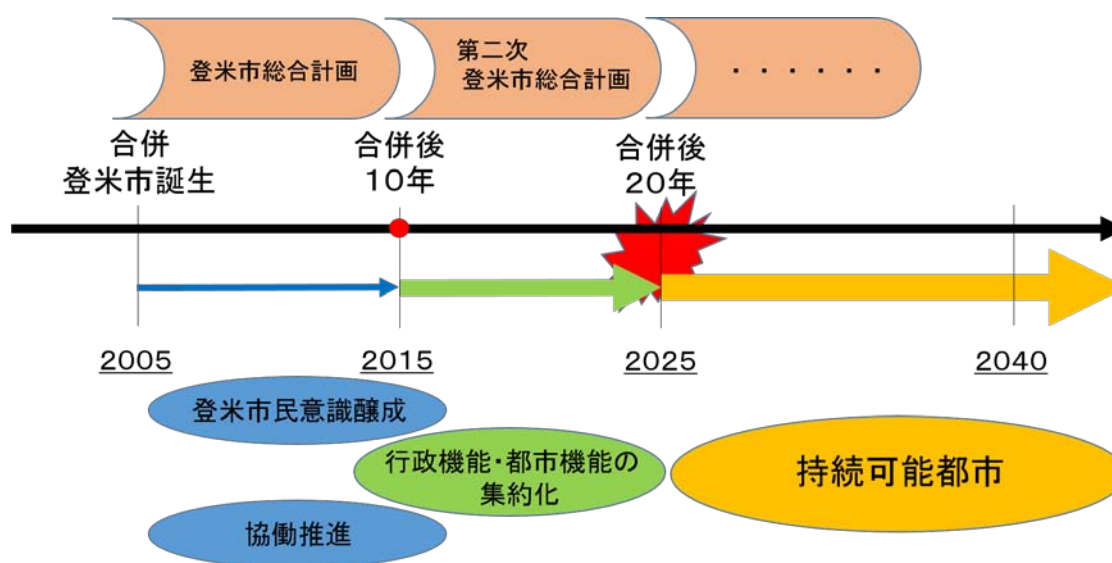
http://www.city.tome.miyagi.jp/reiki_int/reiki_honbun/ar23416371.html

（最終アクセス：2015/1/13）

(2) 持続可能都市への行程表

第2章第3節で述べたように、2025年に懸念される問題を乗り越え、先に言及した2040年以降も登米市の住民が安心して暮らしていけるまちづくりを行う必要がある。こうした危機対応のためのまちづくりを通じて、2025年、2040年に至っても、引き続き住民が安心して暮らしていける都市を、当座「持続可能都市」と呼ぶことにする。下図は、我々が考えた、登米市が持続可能都市になるための行程表である。

図表 3-1



WSA 作成

(a) 第I期 (2005～2014)

合併から2014年にいたるまでの10年間は、「登米市民意識の醸成」⁴³および「行政と市民の協働の推進」⁴⁴に重点を置いた期間であったと考えられる。この期間は、登米市総合計画（2006年3月発行）のもと、政策が展開された。

⁴³ たとえば、前掲・「登米市総合計画」1頁では、計画策定の趣旨として、「多くの市民が『合併をして良かった』と感じられるまちづくりに取り組んでいく」と述べ、また、「本市の速やかな一体化を促進して、地域の均衡ある発展と住民福祉の向上を目的」としている。

⁴⁴ 同上の9、12、15頁等、協働について登米市は繰り返し述べている。また、合併から2年後の2007年には、登米市における協働推進の基本的な考え方を示した「登米市協働のまちづくり指針」をまとめている。

(b) 第Ⅱ期 (2015～2024)

他方で、2025年に至る今後の10年間について、我々は、行政機能をはじめ都市機能の集約化に重きを置くべき期間であると捉えている。都市機能が分散した状態のままでは、厳しい財政状況の改善や自治体の規模拡大のメリットを十分に活かすことは難しい。具体的には、公共施設の配置の適正化や市役所機能の集中、中心市街地での居住への誘導などをより積極的に検討する必要があるのではないだろうか。現在策定中の第二次登米市総合計画にも、このような視点が盛り込まれていくものと考えている。

(3) これからの10年のために

都市は、歴史的には人口の増加とともに拡大をしてきた。他方で、現在のような人口減少時代にあつて、都市の規模を従前と同様に維持することは困難である。

また同様に、年齢構成が歪であるがゆえの問題も都市のあり方に影響を及ぼす。登米市における医療需要が相対的に増加する「2025年問題」については先述したが、このような問題は、従来の医療・福祉体制では対応が困難な可能性があり、都市のあり方に変化を要求している。

こうした状況は、従前のまちづくりをそのまま続けていくことが不可能であることを端的に表しているといえる。そこで、我々WSAは、従前のまちづくりとは異なる「新たな」まちづくりが必要と考える。ここでいう「新たな」まちづくりとは、人口減少や少子高齢化社会を前提とし、市民の安心・安全を実現するため、行政機能・都市機能の集約化の検討を含めた、様々な危機に対応するための取り組みの総体を意味し、ハード面とソフト面を包括する概念である。

人口増加を前提とした時代から人口減少を前提とした時代への変化、より具体的には、経済発展による豊かな財政状況を背景とした行政主体の計画策定・サービス提供から、厳しい財政状況を前提とする行政と市民の役割分担の見直しへという、大きな流れが全国的にも存在する。従来のもちづくりは、サービスの安定的・継続的な供給の確保という観点から維持が難しく、すでに中心市街地の空洞化や、公共交通の充実と財政のバランスの問題等、様々な形で全国的にその不具合が現れている。我々は、時代の流れに沿った「新たな」まちづくりを志向していく必要がある。

しかし、一方で「新たな」まちづくりは、住民生活に大きな変化を及ぼすことになる。都市機能の集約化という考え方に顕著であるように、従来のもちづくりとは基づく理念が異なるためである。したがって、「新たな」まちづくりが成功するためには、住民の合意の形成、あるいは納得感の醸成が必要不可欠となる。そのような納得感が市民の間で生まれるためには、市民がまちづくりへ関与をすること、すなわち、市民がまちの課題について考え行動し、あるいはその解決のために意見を出すことが求められる。

2. 協働のまちづくり

(1) 「新たな」まちづくりに協働が求められる背景

都市機能が分散する地方都市においては、人口減少や財政の悪化、社会基盤の老朽化等のために、居住環境の悪化や公共サービスの質の低下、社会基盤維持補修による財政負担の増加が深刻化し、より一層行政活動が困難になるという傾向がある⁴⁵。財政負担を抑えつつ、公共サービスの質を担保し、住民が安心して生活できる環境を維持するために、人口規模に合った集約を志向する「新たな」まちづくりを推進することは一つの方策である。

しかし、「新たな」まちづくりによる都市機能の集約は、生活圏のデザインの刷新であり、住民の生活に多大な変化をもたらす。「新たな」まちづくりは、単に物理的な都市構造の変化として捉えるのではなく、住民の生活の実態や意向を考慮したうえで、それに即した将来像を描くことが求められる。

したがって、新たなまちの形をデザインする過程では、住民の合意と協力が不可欠である。住民が自らの住むまちづくりの過程に主体的に参加し、多様な立場からの意見を集めることで、登米市に住む住民にとって住みやすいまちのあるべき姿を描き出す。すなわち、行政と市民の両者が主体となり、協働して登米市の未来を形作ることが求められるのである。

(2) 「協働」概念の定義

協働とは、市民と行政が対等の関係においてまちづくりに取り組むことである。「登米市まちづくり指針」においては、「市民と行政が、まちづくりに関する共通の目標を持ち、その実現に向って個々の持っている能力を最大限活用し、互いの信頼関係の下、協力してまちづくりに取り組むことです」と定義されている。協働論・コミュニティ論における用語の定義は論者によって多様であるが、本稿においては以下のように定義する。

○住民

その地域に住む人のこと。地域における公共的課題解決のために参入する、しないを問わない。

○市民

その地域に在住・在勤する人で、協働の主体となりうるもの。個人、NPO等の団体、企業などが含まれる。

⁴⁵ 瀬戸口剛「人口激減都市夕張市における集約型コンパクトシティへの計画支援」 土地総合研究 2013年春号 19頁

○参加（狭義の「協働」）

地域における公共的課題の解決にあたって、市民が実際に活動し課題解決の場に参与すること。意思決定の過程に参与することまでは含まない。狭義の協働。

○参画

地域における公共的課題の解決にあたって、市民が意思決定の場に参与すること。

○（広義の）協働

上記の参加と参画を包括するもの。

なお、「住民」「市民」については定義上重なり合う部分もあり、両者の区別は厳格なものではない。本提言においては慣習上の用法に準じた部分もある。

（3）まちづくりにおける参画の意義

まちづくりの主体となるのは、行政組織だけではない。市民も重要な主体であり、両者は、まちづくりを行ううえで車の両輪となる。

その両輪がうまく働くためには、まちづくりの各分野において、住民の意見が反映される仕組みを整えることが重要である。「新たな」まちづくりは、人口減少という時代に対応するために考えられるまちのあり方の一つである。住民の意見をまちづくりに反映させ、また市民と行政が協働してその実行にあたる仕組みは、まちづくりの形が時代によって変化しても、今後とも求められるものである。今後、登米市にとって求められるまちづくりのあり方が大きく変化したとしても、そのまちづくりは、あくまで住民目線に立って行われなければならない。まちづくりは一朝一夕にはいかないだけに、その過程に市民が参画するための仕組みの構築と、そのための環境整備を行うことは、将来のあるべきまちづくりへの準備という側面も存在する。

登米市においても、前述のとおり 2012 年 4 月 1 日より登米市まちづくり基本条例が施行されており、まちづくりの主体が市民であること、協働によって登米市の持続的発展を目指すことを掲げている⁴⁶。

（4）まちづくりにおける参加の意義

（3）においては、まちづくりへの市民の参画の必要性について述べた。他方で、まちづくりへの市民の参加も重要である。

現在の地方自治体においては、経済の発展と市民社会の成熟とともに、住民のニーズも多様化する傾向にあり、公共サービスの担い手に求められるものは増える一方、生産年齢人口が減少することによる公共サービスの担い手不足、社会保障費の増加に伴う財

⁴⁶ 前掲・「登米市まちづくり基本条例」6条以下より。

政の逼迫というジレンマの状態にある。社会保障制度審議会が1994年に策定した社会保障将来像（21世紀へのグランドデザイン）において、「住民のニーズの把握・評価」に加え、「介護ニーズの増大に対応するために（中略）様々な社会資源の活用を図」ることが必要であるとされた。そして、その例として「住民参加型の福祉活動」を挙げている⁴⁷ように、当時から既に公共サービスの担い手を行政に限定することの限界は意識されてきた。

今後、地方自治体に求められるのは、住民のニーズを的確に把握したうえで、集中的かつ効率的な資源投資をすること、また、公共サービスの担い手となる多様な主体と連携し、行政に足りない資源を補い、あるいは拡充することで、地域の個性を生かしたまちづくりによる地域力向上を目指すことである。その中で、公共サービスの担い手として市民が活躍する参加と、まちづくりの方向性を行政・市民で考えるという参画は、両者ともにまちづくりにおいて互いに欠かすことのできない要素となる。また、協働を推進するにあたって、両者の要素はそれぞれ無関係ではない。参加によって市民が主体的にまちづくりに携わる意識が醸成され、その経験が参画に活かされる。あるいは参画の経験を経て、より効果的な、もしくは見逃されてきた分野における公共サービスが提供されるなど、両者は密接に関連しあっているのである。

（5）協働段階の分析

ここまで「新たな」まちづくりにおける協働の必要性を、参加と参画という形で分けて説明してきた。しかし、実際に協働を推進するために何らかの施策を検討する場合、市民と行政の間で協働に対する意識がどれだけ共有でき、かつ浸透しているかが問題となる。例えば、公共的課題を解決する場に関わる意思がある市民に協働を促す場合と、関心の薄い層、あるいはそういった場の存在を認識していない層に対して働きかける場合には、それぞれ違った施策が求められることになると考えられる。

以下の図では、実際に協働を推進する上で、行政と市民が果たすべき役割を明確にしようと試みている。図表3-2は協働の推進のプロセスを細かく分解したものであり、図表3-3はそれをイメージ化したものである。

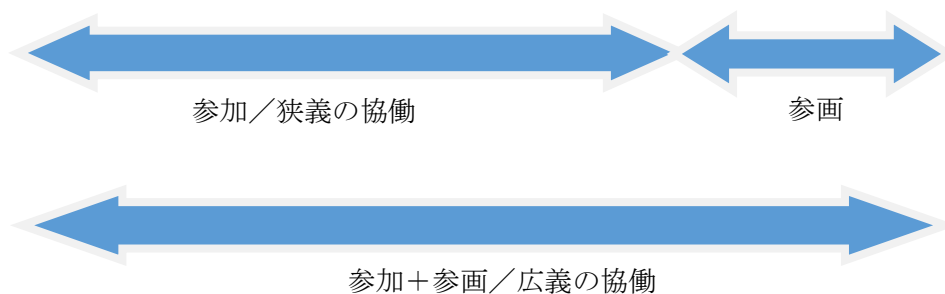
まず、地域の公共的課題を市民が解決する場（舞台）や機会をつくり、それを知ってもらう段階（舞台を知る）がある。次に、まちづくりの「場」に足を運んでもらう段階（舞台に上がる）、そして、実際にまちづくりの場で、市民がそれぞれの力を生かし活動する段階（舞台上で活躍する）である。さらに、市民が自ら意見を発信し、まちづくりの計画策定などに市民が参画する段階（舞台の脚本を作る）がある。協働の推進のためには、現状の課題がどの段階に存在するのか、その解決のためにはどのような主体に働き

⁴⁷ 「社会保障将来像委員会第二次報告」（1994）
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/501.pdf>（最終アクセス：2015/1/30）

かけることが最も効果的か（市民に対してか、行政に対してか、その両方に対してか）を把握した上で、効果的な施策を打つことが求められる。

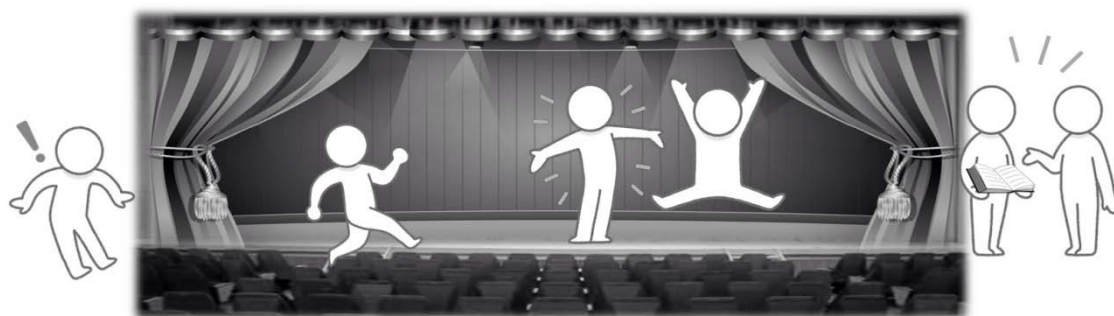
図表 3-2

主体／段階	舞台を知る	舞台に上がる	舞台上で活躍する	舞台の脚本を作る
市民				
行政				



WSA 作成

図表 3-3



WSA 作成

3. まちづくりの担い手育成

(1) 市民に対する「ひとづくり」

登米市においては、その持続的な発展を支える基盤としての『登米人』育成』を重要課題に掲げており、地域の産業やまちづくりを支える人材の育成のための施策を行っている⁴⁸。

(a) 協働の担い手としての「ひと」

住みやすい「まち」を作るにあたって、道路や公園、運動施設など、公共施設の配置やその維持管理などのハード面の整備はもちろん、それを実現するための計画や政策、組織などのソフト面の整備も重要であることは言うまでもない。しかし、公共施設・サービスの利用者として、あるいはどのような「まち」が望ましいのかを考え働きかける主体として、市民の視点が欠かせないことは2で既に述べた。

欧米諸国においては早くから市民参加が積極的に行われてきた⁴⁹が、近年は、日本においてもまちづくりへの市民の関与の重要性が認知されてきている。市民参加をより一層推進するためには、まちづくりに対する市民意識の醸成や、まちづくりへの参加の支援、実際に経験を積むことのできる環境の整備等を通じて、市民がまちづくりの担い手として力を発揮できるようにする「ひとづくり」が欠かせない視点となってくる。

(b) まちの持続的発展に果たす役割

人々が暮らしやすいまちとなるために、そしてそのまちが持続するためには、私的経済領域においても、あるいは公共領域においても、市民が各分野で力を発揮し活躍することが必要である。住民の雇用を確保するための産業、住民が安心して生活するための医療・福祉、生活と経済活動を支える交通など、各分野における振興のため、そこで活躍する人材の育成が求められる。

(2) 行政の担い手となる「ひとづくり」

まちづくりの担い手となる住民が力を発揮するための支援が求められる一方、協働の相手となる行政の側における「ひとづくり」も重要である。なぜなら両者はお互いの役

⁴⁸ 布施孝尚登米市長施政方針演説(2014年2月)より

<http://www.city.tome.miyagi.jp/cityou/siseihousin26.html> (最終アクセス 2015/1/23)

⁴⁹ 典型的な例として、スイスにおける国民・住民投票制度が挙げられる。憲法改正や条約の批准が国民投票にかけられるほか、州・市町村単位においても州憲法、法律、一定以上の財政支出が住民投票の対象になりうる。

村上弘「スイスの住民投票 一直接民主制と間接民主制との共鳴?」立命 1996年6号(250号) 1653頁(313頁)

<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/96-6/murakami.htm#002> (最終アクセス 2015/1/23)

割を補完し合うものだからである。

(a) 行政サービスの質向上に果たす役割

2で述べたように、ライフスタイルの多様化に伴い分散した行政に対するニーズへの対応が求められ、その要求水準は高まる一方で、財政難に伴う人員削減によって行政のマンパワーは減少している。この二つの要求を同時に追求するためには、行政サービスの主体となる行政職員の能力開発や組織改革を通じた業務の効率化が重要な課題となる。

(b) 協働を推進するために果たす役割

市民参加が求められる最近の潮流の中で、行政職員においても市民との対話を重視する意識が必要となる。市民との円滑なコミュニケーションを通じ、その活力を引き出していくことが求められる。

一方で、協働の推進のためには、行政職員が市民にはできない役割を果たし、役割を分担したうえで、まちづくりを進めることも必要となってくる。例えば法的な手続や公共投資など、専門性を発揮して進めるべき分野に関しては行政がイニシアティブを取る必要がある。しかし、都市計画部門を専門家集団と位置づける欧州とは異なり、我が国の、特に規模の大きくない地方自治体においては、行政職員は様々な部署を異動することが一般的であり、専門性を身につけることが難しい⁵⁰という側面がある。また、そのような専門性の欠如を補うためのコンサルタントや外部専門家の活用にしても、判断を下す主体としての行政職員の専門性は依然必要である。今後、行政職員にはより多様な専門的素養が必要となってくると予想され、そのための能力開発の取り組みが求められる。

⁵⁰ 今井晴彦ほか『まちづくり政策実現ガイド その鉄則とワザ』（ぎょうせい、2010）172頁以下

第2節 類似都市の事例

ここでは、都市の規模や合併の経緯等において登米市と類似性があると思われる地方都市の状況を概観し、登米市の課題を整理する際の参考としたい。

1. 岡山県真庭市

(1) 選定した理由

合併の経緯（2005年3月に9町村で新設合併）や人口規模、広い市域とそこでの公共交通の利便性等、登米市との類似性を有していた。また、国の「地域活性化モデルケース」⁵¹にも選定されていた。

(2) 都市の概要

図表 3-4 真庭市の概要と決算状況

人口 (住民基本台帳)	48,590人 (2014年12月1日現在)
男	23,194人
女	25,396人
世帯数	17,870世帯
面積	828.43平方キロメートル
合併年月日	2005年3月31日
合併町村数	9町村(勝山町、落合町、湯原町、久世町、美甘村、川上村、八束村、中和村、北房町)



決算の状況	2005年度	2012年度
歳出合計	31,955,504千円	29,819,021千円
うち職員給	4,840,887千円	4,137,268千円
年度末住民基本台帳人口	53,514人	49,566人

真庭市統計資料及び総務省地方財政状況調査関係資料よりWSA作成⁵²

⁵¹ 第2章第1節の項を参照

⁵² 真庭市 Web サイト <http://www.city.maniwa.lg.jp> (最終アクセス：2015/1/15)

「決算の状況」については総務省 Web サイト「決算カード」

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html> (最終アクセス：2015/1/15) を元に編集

(3) 調査方法等

(a) 方法（事務担当者へのヒアリング）

訪問：2014年9月18日（電話については、2014年10月10日ほか随時）

(b) 内容

「まちづくり」の方向性や基本方針について聴取した。

(4) 調査により得られたもの

合併により、財政状況の改善をはじめとした効果をあげつつ、バイオマスや地域自治組織等の先進的事業に関しても積極的に取り組んでおり、また、人口減少や少子・超高齢化といった登米市とも共通する課題について、市民と一体となって取り組んでいた。以下、聴き取り内容の概要である。

(a) 地域活性化モデルケース

20年以上にわたり活動しているバイオマス事業の先進的取り組みのほか、普段の取り組みをまとめたもの。全体としてバランスのとれた施策展開を「真庭ライフスタイル」として提案したもので、国もそのような点に注目した可能性がある。

(b) まちづくり

交流・定住の促進を図り、人口の社会増を目指している。各地域にアンケートを実施したところ、転入者の受け入れを容認する意見が多かった。対象者を限定せずに交流・定住の促進に取り組んでいる。30代に対しては、UIターンを増やすため子育て環境を整えること、転出が多い20代の女性に対しては、起業の促進を意識している。

まちづくりのための公共施設の配置については、公共施設白書を作成したところであり、これから鋭意検討することになる。総合計画については、来年度に向けて見直し中であり、交通体系等についての整理も検討することになる。広域事務連携等については、今のところ具体的な検討事項はない。

(c) 協働

市民の力を活かす手法は、地域自治組織をはじめ様々な検討をしている。地域自治組織は、以前約800あった自治会を整理し、現在は自治会の集合体126の組織に再編（1か所300～500世帯程度）したものである。活動に対して補助金を交付しているが、「ふるさと応援交付金」の創設と併せてより効果的なものにするよう見直しを計画している。

(5) 補足

市町村合併に関しての「岡山県内市町村長アンケート」⁵³が山陽新聞に掲載された。岡山県内の合併市町村長の70.6%が、「合併特例措置が終了した後の地方交付税減額縮減の実現」を今後の課題として回答している。

また、同紙面では岡山県知事等との会談内容も掲載しており、そこで真庭市長は、「70～80歳になっても元気な人が力を発揮できるようにし、実質的な生産年齢人口、労働力を増やしたい」、「15年度から10年間の第2次総合計画で、『真庭ライフスタイル』といって、東京にはなく真庭にあるものを追求し、精神的に豊かな地域社会をつくることを目指している」と発言している。

⁵³ 2015年に多くの自治体が地方交付税特例の期限を迎えることを受けて、山陽新聞社が岡山県内の27市町村長（うち合併は17市町）にアンケートを実施し、2015年1月1日の紙面で集計結果を公表した。

「合併特例がなくなり財政的に厳しくなる中、行政主導のまちづくりでは限界がくる。各自治体は大学やNPOなどを巻き込み、地域のことは地域で決める住民自治を確立していかなければならない」という岡山大学大学院の平野正樹教授（元岡山県市町村合併推進審議会の会長）のコメントも掲載している。

2. 宮城県栗原市

(1) 選定した理由

合併の経緯（2005年4月に10町村で新設合併）、都市規模・形態（人口10万人未満、広い市域、県庁から離れた位置にある、公共交通の利便性等）及び地理的条件（宮城県の県北に位置する）等に類似性を有していた。また、2014年度における国土交通省の『小さな拠点』づくりモニター調査地域⁵⁴にも選定されていたためである。

(2) 都市の概要

図表 3-5 栗原市の概要と決算状況

人口 (住民基本台帳)	72,721人 (2014年12月末現在)
男	35,136人
女	37,585人
世帯数	24,823世帯
面積	804.93平方キロメートル
合併市町村数	10町村（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）



決算の状況	2005年度	2012年度
歳出合計	43,137,645千円	49,316,995千円
うち職員給	6,901,537千円	5,264,811千円
年度末住民基本台帳人口	81,464人	74,467人

栗原市統計資料及び総務省地方財政状況調査関係資料よりWSA作成⁵⁵

⁵⁴ 国土交通省 Web サイト

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000010.html（最終アクセス：2015/1/16）集落地域における「小さな拠点」とは、小学校区など、複数の集落が集まる地域において、商店、診療所などの生活サービスや地域活動を、歩いて動ける範囲でつなぎ、各集落をコミュニティバスなどで結ぶことで、人々が集い、交流する機会が広がっていく、新しい集落地域の再生を目指す取組みのことである。

⁵⁵ 栗原市 Web サイト <http://www.kuriharacity.jp/>（最終アクセス：2015/1/16）

「決算の状況」については総務省 Web サイト「決算カード」

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>（最終アクセス：2015/1/16）を元に編集

(3) 調査方法等

(a) 方法（事務担当者へのヒアリング）

訪問：2014年11月4日（メールについては、2014年10月15日ほか随時）

(b) 内容

「小さな拠点」づくりモニター調査地域について、また、少子高齢化、人口減少下においてどのようなまちづくりを展開しているのか、さらに、協働の推進における現状について聴取した。

(4) 調査により得られたもの

(a) 「小さな拠点」づくりモニター調査地域

国土交通省の「小さな拠点」づくりのモニター調査地域に、栗原市花山地区が選定された。今後、どのような地域づくりをするのかについて、現在具体的な計画づくりを行っているが、まずは、地域内交通対策を考えなければならない。それは、たとえば有償運送を地域内で完結しようとする試みなどがある。具体的には、花山地域内において乗用車を持っている人が、お互いに時間の空き具合等を調整し合いながら、地域で助け合い、完結する、地域内移動手段を構築できないか模索中である。

(b) まちづくり

クラスター型田園都市構想を掲げている。この構想については、旧10町村で構成されていた合併前の栗原地域合併協議会で策定された新市建設計画の中で、新市の将来都市構造として位置付けたものである。これを、2006年度に策定した栗原市総合計画が継承している。

この構想は、旧10町村のそれぞれの中心地が、ブドウの房のように10地域あり、旧町村の中心を持ちながら地域振興を図っていくという考え方であり、栗原市役所があるエリアだけを中心としてまちづくりを行うという考え方ではない。

(c) 協働

自助と共助、その上での公助を考え、これらによって、「市民が創るくらしたい栗原」の実現を目指している。具体的施策としては自治会、あるいは旧小学校区単位をコミュニティとして位置づけ、コミュニティ組織一括交付金の活用による地域活動を行っている。

当初は自らの地域活動を実施することに終始していたが、自治会活動事例発表会において、他の自治会活動の情報提供を行った結果、自治会相互の交流が図られ、効果

が広がりつつある。

協働のまちづくりを推進するにあたっての課題としては、地域の少子高齢化・人口減少によって、いわゆる地域の担い手が少なくなっているということが挙げられる。例えば、市が委嘱する行政関係の連絡員である行政区長が自治会の会長を兼ねるケースが増加しており、過重な負担が懸念されている。行政区の統合は地区のエリアが広がってしまうという課題も存在するため、話し合いによる課題解決が望まれる。

第3節 短期集中政策提言演習の取り組み

調査研究の過程における取り組みとして、特定の市町村を対象とし、特定のテーマに基づいた政策提言をすることを目的とした短期集中政策提言演習について紹介する。

演習は1泊2日の日程で開催し、1日目に施設の見学やヒアリング等による現地調査をし、2日目にその調査を元に政策提言を行う。

2014年8月には福島県伊達市にて「Summer School in 伊達市」、同年11月には宮城県登米市にて「Autumn School in 登米市」を開催した。

1. 開催の経緯

ワークショップの活動を進める中で、WSAのメンバーから、2014年度の夏季休業を利用して他の合併市の比較調査、そして、政策立案の実践的な場としての演習を行いたいという意見が挙がっていた。そこで、同じく東北地方における合併自治体であり、第1次産業中心の産業形態等、登米市との共通項を多く抱える自治体に打診したところ、承諾を得ることができ、実施に至った。

同年の11月にも我々が研究対象としている登米市にて、同様の取り組みを行った。

2. 「Summer School in 伊達市」の取り組み

- ・実施日 : 2014年8月27日(水)～28日(木)
- ・参加人数 : 本学教授1名 本学院生8名 (他WSも含む)
- ・テーマ : 「伊達市の観光施策について」

(1) 取り組み内容

(a) 1日目 現地視察

- ① 市長表敬訪問〔伊達市役所応接室〕
- ② 伊達市概要説明及び伊達市観光施策説明受講
(総合政策課、商工観光課の担当者より)
- ③ 伊達市内観光施設現地調査
 - 高子二十境 (伊達氏発祥の地)
 - 〔昼食〕産業伝承館 (やながわ希望の森公園)
 - 梁川八幡神社 (伊達氏ゆかりの神社)
 - 梁川城跡 (本丸庭園: 心字の池)
 - 霊山こどもの村
 - 霊山神社・霊山寺跡
- ④ つきだて花工房にて宿泊

(b) 2日目 議論・提言

- ① 班ごとに観光施策に関する提言取りまとめ
- ② 提言発表：1班あたり20分以内で発表・10分程度質疑応答
- ③ 仁志田昇司伊達市長より講評
- ④ 宍戸邦久教授より講評

(2) 各グループの提言概要

(a) 第1班（赤坂玲奈、古谷俊英、野松敏久）

より観光客を増加させるためには、まず何より伊達市を知ってもらうためのきっかけ作りを行う取り組みから始め、さらに実際に足を運んでもらい、観光リピーターになってもらうという段階を踏んだ施策が必要である。

そのためのきっかけづくりとして、近隣の都市でのアンテナショップやサービスエリアでの商品展開、メディアとのタイアップやSNSを生かしたPR活動を行うことを提言した。

また実際に足を運んでもらった観光客を定着させるために、たとえば桃とモツァレラチーズのサラダや桃パスタのように特産品である桃を主役とした料理など、他市にはない独自のメニューを地元飲食店で提供すること等を提言した。

(b) 第2班（長江泰、平野玲）

伊達市が持つ魅力をより効果的にPRするためには、地元で実際に生活し、魅力を誰よりも知っている住民の力を活用することが求められる。そこで、まずは市の行政職員の意欲を引き出し、さらに協働していくことで、伊達市が持つ魅力を発信することが必要である。

そのために、市民と協働しながら職員の人材育成を行うことや、共通点のある自治体（同じく伊達氏にゆかりがある地、同じく天蚕を産業として営んでいる自治体等）との広域連携を図り、ピンポイントでの集客を図ることを提案した。

また、伊達市の特産品である真綿に着目し、ベストや背負いのデザイン公募を行う、敬老の日のプレゼントとして売り出す等の取り組みにより、新たな形でPRしていくことを提言した。

(c) 第3班（響田真宏、前田礼二）

伊達市の観光における課題としては、これから持続可能な観光政策を考えていく必要があること、また観光施策を打っていく際には、ターゲットとする層を意識する必要があること、武将として有名な伊達政宗（17代目）のみに留まらずに、伊達家全体をPRしていき、伊達家にゆかりがあるという地の利をさらに活かす必要性があるとい

った点が挙げられる。

これらの観点をふまえ、今ある資源の有効的な活用を念頭におくことが重要である。具体的には、テーマを明確にした観光地1日周遊コースの提示や、伊達家発祥の地としての縁起を担ぎ「梁川八幡神社」で武家風の婚礼を企画することで、家族も含めたリピーターの創出を企図するなど、存在する資源を効率的に活用する施策を提言した。



仁志田昇司伊達市長と「Summer School in 伊達市」参加メンバー WSA 撮影



保原歴史文化資料館にて WSA 撮影

3. 「Autumn School in 登米市」の取り組み

- ・実施日 : 2014年11月9日(日)～10日(月)
- ・参加人数 : 本学教授1名 本学院生15名(他WS・途中参加者等も含む)
- ・テーマ : 「登米市の産業ブランド戦略について」

(1) 取り組み内容

(a) 1日目 現地視察

- ① Autumn School in 登米市 開校式(登米市役所前にて)
- ② 登米市内産業関連施設現地調査
 - (有)おっとちグリーンステーション(米山)
 - とよま明治村周辺(登米)
 - 長沼フートピア公園(迫)
 - 長沼川(迫)
 - (有)伊豆沼農産、伊豆沼周辺(迫)
- ③ 登米市内に宿泊

(b) 1日目 視察企業概要

(ア) (有) おっとちグリーンステーション(米山)

● 会社概要

1995年に設立。作付品目は、稲作(直播含む) 32ha、大豆 33ha、枝豆 4.2ha、人参 5.2ha、寒じめほうれん草 3.9ha、小松菜 0.53ha、他には納豆・もち等。

大きく分けて稲作、大豆、野菜の3つの部門で構成されている複合経営組織である。このような経営を行っているのは、気象災害、相場の変動などのリスク分散と周年安定労働体制を確保する為である。

高品質作物の安定生産、販売の差別化を念頭に、「土作り」に重点を置いた生産を行っている。ビールの搾り滓を中心に豆腐工場、水産加工場、乳製品工場等の食品残渣を利用し、完全発酵させたアミノ酸豊富な肥料を用いて将来に向けた肥料の安定確保、食の地域循環を目指している。

野菜に関しては全量堆肥、有機肥料を使用し無化学肥料栽培を達成、水稻に関してはクズ大豆の使用、大豆に関しても堆肥を使用し化学肥料をかなりの程度抑え、近い将来には全無化学有機肥料栽培を達成する見込みである。土地利用型の作目は機械を導入して少力化を図り、他方で作付面積の拡大とコストの低減を目指している。集約型の作目は地域の労働力等を活用しながら複数の品目を組合せ、リスク分

散をして経営の安定を目指しながら、製品の加工など更なる価格の安定を模索している⁵⁶。

6次産業化にも力を入れており、2014年には米山に建てた野菜のパウダー加工工場が稼働しはじめた。県や市、市内企業などに協力を仰ぎ、野菜を乾燥させる温度や圧力などを一定に保つ機械を5年かけて開発し、野菜の風味や養分を損なわず、酸化を抑えたパウダーを作ることに成功した。

● 調査

ヒアリング調査と、ハウス内の見学を行った。最初は追土地中央生産組合として周年就農を目標に4戸で設立したところから始まり、時代の潮流や気候に適した作物を模索しながら経営を続け、今に至るといふ。硝酸態窒素が慣行栽培よりかなり低い値に抑えられているという小松菜を試食したが、生で食べてもエグみが無く、一般に店頭で並んでいる小松菜とは全く異なるという印象を受けた。



おっとちグリーンステーション 小松菜の栽培ハウス WSA 撮影

⁵⁶ おっとちグリーンステーション Web サイト「会社概要」
<http://ottochi.co.jp/company.html> (最終アクセス：2015/1/18)



おっとちグリーンステーション 野菜パウダー加工工場外観 WSA 撮影

(イ) (有) 伊豆沼農産 (迫)

● 会社概要

1988年に創業し、1989年に法人化。“伊達の純粹赤豚”とそれを使ったハム、ソーセージ等の開発を行っている。6次産業の先駆者として全国に知られ、「農業を食業に変える」ことを原点に、地域の人やもの、環境の価値を見つめながら、地域ならではの産業の創造に挑んでいる。「食業」とは付加価値型農業の総称であり、生産から加工、販売、食卓まで、総合的に地域と関わりながら「農村産業」の構築を目指している⁵⁷。2014年には経営する農家レストランと農家直売所の大幅改修を行った。

● 調査

ヒアリング調査および、農家レストランくんぺると農家直売所の見学を行った。地域内での農商工連携や、地域の魅力を生かし価値を創造する経営をしているという。食品の販売だけでなく、地域の小学生が食・農業・環境について学習する場の提供等にも努めている。

⁵⁷ 宮城県 Web サイト「事例紹介 有限会社伊豆沼農産」
<http://www.pref.miyagi.jp/site/renkei/renkei-torikumiizunuma.html>
(最終アクセス：2015/1/18)



伊豆沼農産 農家直売所内 WSA 撮影



伊豆沼農産 農家直売所内 商品 WSA 撮影

(c) 2日目 議論・提言

- ① 布施孝尚登米市長より挨拶
- ② 登米市産業ブランド戦略に関する施策の説明
(ブランド戦略室の担当者より)
- ③ 班ごとに登米市の産業ブランド戦略施策に関する提言取りまとめ
- ④ 提言発表：1班あたり質疑応答含めて20分程度の発表
- ⑤ 投票結果発表・講評（宍戸邦久教授、大森國弘総務部参事兼人事課長より）
- ⑥ Autumn School in 登米市 閉校式

(2) 各グループの提言概要

(a) A班（小丸翔平、吉田翔馬、近藤正利、前田礼二）

登米市の産業ブランドにおける課題を分析すると、市内で登米市の統一イメージが形成できておらず、全国的なネームバリューがないという点が挙げられた。

市のブランドを効果的に売り出していくためには、段階を踏んでいく必要がある。まずは、第一段階として市内の統一イメージを共有し、それから第二段階で全国に向

け登米産品を発信していくことで、地域に良質なイメージを付加し、産地全体を売り込むことが可能になる。

第一段階の具体的案として、6次産業化をテーマにお米や米粉を使った料理やスイーツでコンペティションを開催することで市内の統一イメージを形成する。第二段階として、登米市産のコメを「登り米（のぼりまい）」として商品化し、合格・出世祈願の縁起米として販売することで全国での知名度向上を図る。

(b) B班（田中昌太、長江泰、田淵寛次朗、市野塊）

職員の方からのレクチャーや、市内施設の現地調査での結果から、登米市には質の高い本物の製品が多数存在するにも関わらず、産地としてのブランドが確立していないという課題が抽出された。

産地としてのブランド、すなわち「登米産」、「登米ブランド」自体の価値の向上を図るために、「TOME selection」認証制度の実施を提言する。

具体的な内容は、既に有名な登米市の高級米と合う「おかず」を全国から募集し、選ばれたものに認証を与えるというものである。登米市内の製品だけでなく、特に市外や他地域の6次産業化産品に対して、登米ブランド認証を行い、逆に登米ブランド自体を業界のお墨付きとすることで、登米市の存在感の強化を図る。

(c) C班（古谷俊英、野松敏久、嚮田真宏）

登米市の農業は、全国的な知名度の不足という課題に加え、学びの場の不足や担い手の育成が急務であり、地域の農業・食業を担う人材の誘致・育成が喫緊の課題である。

登米市はアグリビジネス・6次産業化など豊富な先進事例があり、豊富な技術的資源の蓄積があるという点を生かし、登米市を先進農業技術・知識の拠点としてブランド化する「食のシリコンバレー構想」を提言する。

具体的には、登米市農業の全国的なアピール、プレスリリースの実施、また研修者のレベルに合わせた研修受け入れ先の紹介等を行政が行い、積極的に農業従事者を受け入れる体制を整備する。生産拠点としての登米のブランド化を行い、農業従事者を誘致・育成することで、新たな地域産業・雇用の創出を期待する。

(d) D班（赤坂玲奈、鶴留弘章、松田怜二）

市内には、おっとちグリーンステーションや伊豆沼農産を始めとする質の高い産品を作る事業者がいるのにも関わらず、未だに「登米市」の名の知名度が低いという現状がある。ゆえに、購買者が持つ「登米ブランド」のイメージは形成途中であり、登米ブランドを強固なものにするために登米市、並びに登米市の産品の知名度を向上させることがまず重要である。

そこで、登米ブランドの知名度向上を図るために、「NEXT TO ME 構想」を提言する。この構想には2つの意味合いがあり、まず1つ目は、より身近に登米市を感じてもらふ施策（ネクストトゥーミー＝私のとなりに）として、これまで登米市に馴染みのなかった首都圏での認知度向上を図るために、飲食店において登米産の米・牛肉を使用した牛丼を提供する等、登米市の認知度を向上させるための売り込みを行う。

2つ目は、次の世代に登米市を知ってもらふ施策（ネクストとめ＝次の登米市へ）として、都市部において登米ブランドの食材を使った給食を提供することで、子どもでも安心して食べられる安全な食材の産地として登米を売り込み、また幼い頃から「登米」の名前に親近感を持ってもらうことを期待する。



提言発表の様子 WSA 撮影

4. 短期集中政策提言演習の意義と成果

この取り組みを通し、我々のような市民が、現地調査を行い、そこから抽出した課題についてワークショップという形式で議論し、市町村への提言を発表するという手法は、市町村の今後のまちづくりに応用できるのではないかという感触を得た。この視点は、我々が、行政と市民の協働によってまちづくりをする手法を考える上で、大いに示唆に富むものであった。

加えて、市外出身者の視点から提言を行ったことは、行政職員にも普段とは違った視点を提供することができたと考える。

本取り組みは、市長をはじめとする伊達市・登米市の職員の方々、現地の施設職員や現場従事者の皆様方の多大なるご協力のもとで成功に至った。改めて深く感謝申し上げたい。

来年1月提言へ 登米市ブランド戦略

「食のシリコンバレー構想」など

東北大院生 職員前にプレゼンテーション

【登米支局】東北大
公共政策大学院の学生
が「登米市のブランド
戦略」について市に提
言するプレゼンテーシ
ョンが10日、市役所迫
庁舎で行われた。

同大学院は本年度、
登米市における今後の
施策展開の在り方につ
いて調査、研究してお
り、その一環として実
施した。市政全般にわ
たる提言をまとめ来年
1月に市に提出する予
定。

学生16人が参加。前
日から市内の観光地や
6次産業化の先進地を
視察、市職員によるブ
ランド戦略の現状につ
いて説明を受けて、プ
レゼンに臨んだ。

この日は、新規採用
職員やブランド戦略室
職員など約40人を前
に、4グループが持ち
時間15分でコメをメー
ンにした新たなイベン
トや商品の企画、農業
振興策などを提言した。

「食のシリコンバレ
ー」構想を発表したグ
ループは、生産拠点と
しての登米をブランド
化することを提案。積
極的なプレスリリース
や農業研修の受け入れ
など、登米の農業を全
国的にアピールするこ
とで農業事業者の誘
致・人材育成や新たな
地域産業・雇用の創出
が期待できることなど
を訴えた。

ほかのグループは、
登米ブランドの権威付
けを図るため、「日本
一の米産地登米」のコ
メと合う全国のおかず
を認証する「TOME
selection」
認証事業を提言。品評
料を登米産米の購入と
し、地元振興を図る狙
いも紹介した。



職員を前にプレゼンする学生

市ブランド戦略室は「学生らしいおもしろい視察の提案もあつた。参考にできる部分は戦略に取り入れていきたい」と話していた。

出典：2014年11月19日大崎タイムス記事
提供：株式会社 大崎タイムス社

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

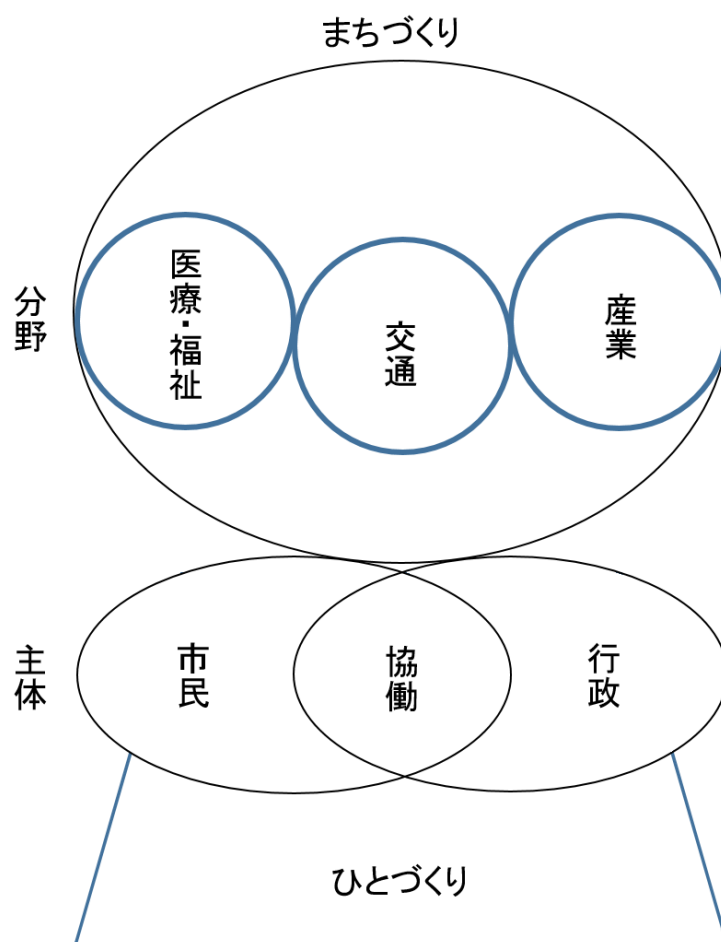
1. まちづくりの基本方向

我々の考える「まちづくりの基本方向」を確認したい。第1に、登米市が持続可能な都市であるためには、行政機能をはじめとした都市機能の集約化を含めた「新たな」まちづくりが求められること。第2に、それに対する住民合意を形成するためには、協働が必要不可欠となること。第3に、まちづくりにはその担い手が不可欠であり、ひとづくりが重要だということである。

2. まちづくりのイメージと提言分野の関係

我々WSAの考えるまちづくりの概念をまとめると、下図のようなイメージとなる。

図表 4-1 まちづくりのイメージ図



WSA 作成

この図について解説する。まず目指すべきまちの姿として上半分の楕円がある。そしてその楕円の中には、持続可能都市のまちづくりに必須の要素として我々が特に注目した、「医療・福祉」、「交通」、「産業」がある。その選定理由については3で述べる。

他方、目を下に向けると、そのまちづくりを支える主体として、「市民」と「行政」、そしてその掛け合わせの部分に「協働」がある。かつては行政が主たる主体であったが、第3章で述べたように、市民、そして協働が、まちづくりにおいて重要となってきた。

また、こうした主体が活躍するためには、市民、行政、協働それぞれで活躍する人材の育成、「ひとづくり」が重要であると考えており、図においては全ての主体をしっかりと支えている。以下、この図をあるべきまちづくりのイメージとして共有し、論を進めたい。

3. 現在の問題と解決の方向性

我々が注目している現在の問題は、少子高齢化と人口減少、それに伴い予想される2025年問題である。こうした問題に対応するためには、①持続可能なまちづくりが求められることはすでに述べた。他方で、このような「新たな」まちづくりを進めていくためには、②市民と行政の協働が必要であることもまた既に述べたところである。

①持続可能なまちづくりにおいては、まず、病気や怪我などの緊急時に安定して医療サービス等を提供できることが重要である。そして、生活圏が拡大する中で、様々な理由で自らは車を使用できない住民（いわゆる交通弱者）に対して、移動手段を確保することも重要である。さらに、若い世代が地域に定着し、結婚や子育てをするためには、雇用機会の創出もまた重要な要素である。これらについては、第4章第2節でより詳細な分析・検討を行い、提言を行う。

他方で、②市民と行政の協働においては、意見を出しやすい環境作りや意見をまちづくりに反映させる仕組みづくりが求められる。また、行政組織においても、市民の活力をまちづくりに取り入れるための新たな取り組みが期待される。これらについては、第4章第3節で詳細な分析・検討を加え、提言を行う。

第2節 各行政分野における提言

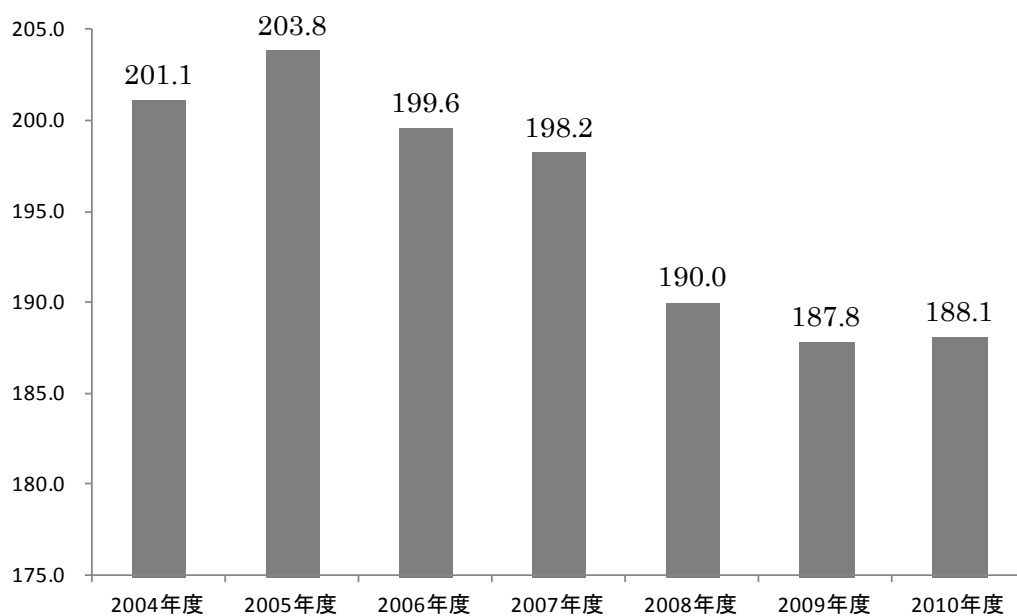
1. 産業

(1) 登米市産業の現況と課題

地域社会が成り立つには、産業と雇用は欠かせない要素である。地域住民は雇用の場から得られる収入があつてこそ生活が成り立つし、自治体は企業や個人からの税収でその運営が成り立っているからである。しかしながら、長引く景気低迷のあおりを受け、登米市内における経済活動は活発とはいえない。

登米市の一人当たり市町村民所得は2010年度で188.1万円であり、宮城県平均よりも約57万円低く、年々減少傾向にある（図表4-2）

図表4-2 登米市1人当たりの市町村民所得の推移（単位：万円）



宮城県「市町村民経済計算 市町村民別主要系列表」（2013）

<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/254391.xls>

（最終アクセス：2015/1/20）より WSA 作成

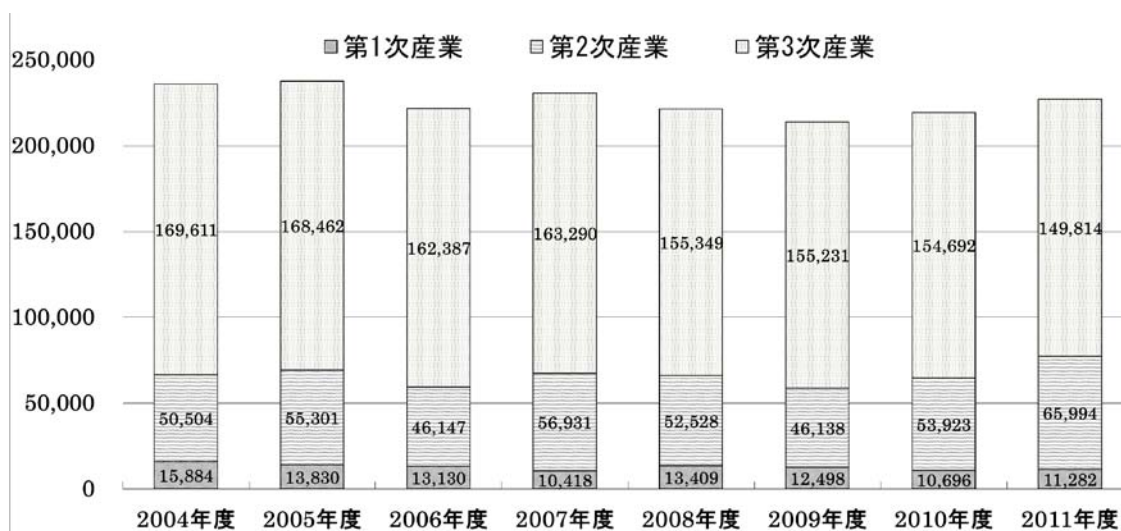
※1人当たり市町村民所得は市町村民所得（分配）を総人口で除したものであり、個人の所得水準ではなく、企業部門を含めた地域全体での所得水準を表す。

また、人口減少傾向にある自治体においては、今後の定住人口の増加を見込むことは困難になっている。そのような状況下では、観光産業によって市外から人を呼び込むことで交流人口の増大を図るといったことも欠かせない視点である。

先述したように、産業とそこから生み出される雇用は、自治体においては貴重な自主財源たる税金につながることから、その果たす役割は重要であり、登米市においてもまた同様である。

ここで、登米市の産業の現況について概観する。総生産額は年度によつての増減はあるものの、特に第1次産業において生産額の減少傾向が見受けられる（図表4-3）。

図表 4-3 登米市の経済活動別総生産の推移（単位：百万円）



前掲・「市町村民経済計算 市町村別主要系列表」より WSA 作成

※1 第1次産業：農林水産業、第2次産業：鉱業、製造業、建設業、
第3次産業：第1次、第2次産業以外の産業、政府サービス生産者、対家計民間
非営利サービス生産者とする。

※2 加算・控除項目である関税等は含んでいない。

次に産業別の就業人口の割合を見てみると、全就業者数における第1次産業の就業者数の構成比率が、年を追うごとに減少していることが見て取れる（図表4-4）。

図表 4-4 登米市産業別就業者数（単位：人）

		全産業	第1次産業	第2次産業	第3次産業
1995年	就業者数	48,454	10,343	17,716	20,362
	構成比	100.0%	21.4%	36.6%	42.1%
2000年	就業者数	46,401	7,561	17,475	21,353
	構成比	100.0%	16.3%	37.7%	46.0%
2005年	就業者数	43,598	7,335	14,178	22,001
	構成比	100.0%	16.9%	32.6%	50.6%
2010年	就業者数	39,412	5,277	11,472	20,797
	構成比	100.0%	14.1%	30.6%	55.4%

総務省「平成22年国政調査」より WSA 作成

- ※1 全産業の就業者数には分類不能の産業の就業者数も含むため、各産業の合計と一致しない。
- ※2 各産業の構成比は分類不能の産業の就業者数を除いた割合である。
- ※3 分類不能の産業とは、主として調査票の記入が不備であって、いずれに分類すべきか不明の場合又は記入不詳で分類しえないものを指す。

また、現在登米市は、雇用機会の拡大のために企業の誘致を積極的に推進している。工業団地の新規整備等の効果もあり、一定の実績⁵⁸をあげているが、住民へのヒアリングにおいては、雇用機会の増大や市内企業への波及等の点で、未だその効果を実感できる段階までには至っていないという声が聞かれた。市民がその恩恵を受けるまでには、もう少し時間がかかるというのが現状であると思われる。

しかし、地域産業の振興という点においては、言うまでもなく企業誘致は非常に有効な手立てであるため、登米市においても引き続きの誘致活動への注力が期待される。

また、登米市は第1次産業である農業においては、東北でも有数の食糧供給地であるが、同市の2012年度の農業産出額約369億円のうち、47.5%にあたる約175億円が稲作関連によるもの⁵⁹である。このような稲作を基幹作物とした農業形態は、近年の米価低迷や農業資材高騰の影響で、農家の経営が年を追うごとにその厳しさを増す要因ともなっている。

それに加えて、少子高齢化の影響もあり、農家人口・農家数ともに減少を続けており、それぞれ25年前からは半減している(図表4-5)。現在では県全体の農業産出額の約15%

⁵⁸ 2008年10月から2014年3月までに11の新設企業を誘致。

⁵⁹ 農林水産省「平成24年生産農業所得統計」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000006746982>

2012年度は畜産関連約146億円、野菜関連約3億円、その他2億円という数値であった。

を占め、県内トップの農業産出額を誇る同市ではあるが、その存続の危機に直面しているというのも事実なのである。

図表 4-5 登米市の農家数および農業就業人口の推移

年	農家数 (戸)	農業就業人口 (人)
1980年	14,176	20,775
1985年	13,759	18,502
1990年	12,842	17,092
1995年	12,229	15,080
2000年	11,487	14,272
2005年	10,527	13,277
2010年	9,177	10,059

農林水産省「農林業センサス」(2012)より WSA 作成

また、市内の商業に目を向けてみると、中心市街地である迫・佐沼地区には地域外資本による複合型大型商業施設が見受けられ、近隣にはそれら施設の集客力を見込んだ店舗が林立している。しかしながら、その多くはやはり地域外資本の店舗であり、地域内での経済の循環に大きく寄与するといったものではない。

複合型商業施設は、大型の駐車場を備えるとともに、多様な店舗が集積しているため、ワンストップで必要な買い物が済んでしまうという特長がある。

そのような施設とその周辺に買い物客が集中するのは、その利便性からも当然のことではあるが、その副作用として、登米市の中心市街地である佐沼地域以外の商業地域の衰退を引き起す要因ともなっているのである。

その結果として、独立した駐車場を持たず、買い物客のニーズに対応した品揃えやサービスの提供といった面では遅れがちな旧来の商店街の多くは、シャッター商店街とまではいかないまでも、廃業した店舗がそこかしこに見受けられる、いわば歯抜け商店街の様相を呈している。

次に、観光産業を概観する。登米市における 2013 年の観光入込客数は約 2,570 千人、宿泊客数は約 26 千人⁶⁰であり、宮城県全体に占める割合はそれぞれ 4.6%、0.3%という値になっている。隣接する栗原市と比較すると、登米市の観光入込客数は栗原市の約 2 倍近くの値であるのに対して、宿泊客数が約 4 分の 1 と少ない。この点について、登米

⁶⁰ 宮城県 Web サイト「観光統計概要」(2013)

<http://www.pref.miyagi.jp/kankou/administration/statistical/pdf/toukeigaiyou25.pdf>
(最終アクセス：2015/1/16)

市産業経済部商工観光課に実施したヒアリングにおいては、市内に宿泊施設が少なく、宿泊客数が思うように増加していないとの回答を得た。

また、分類別に観光入込客数を見てみると、「買い物」が最も多く 1,428 千人 (55.5%)、次いで「スポーツ施設等」が 410 千人 (15.9%)、「行・催事」が 301 千人 (11.7%)、「文化・歴史」が 248 千人 (9.6%)、「温泉」が 115 千人 (4.5%)、「自然」が 73 千人 (2.8%) であった⁶¹。この数値からは、登米市を訪れる観光客は、買い物を主たる目的とした、通過型観光が多いことが読み取れる (図表 4-8)。

この「買い物」客は道の駅の利用客を意味しており、登米市における観光入込客数のうち半数以上を占めている。2015 年 1 月時点で、登米市内には、南方のもっこの里、東和の林林館、津山のもくもくランド、米山のふる里センター Y・Y (あぐりパーク) の 4 つの道の駅がある。野菜や果物等の地元産品を販売したり食事処として利用されている道の駅は、市外から訪れ、地元産品を購入したり食事や休憩をとって行く客だけではなく、住民にとっての憩いの場としても利用されており、活気のある観光スポットともなっている。

実際に現地視察を行った際には、ラムサール条約に批准した伊豆沼や、世界的に著名な漫画家である石ノ森章太郎氏のふるさと記念館、質の高い登米産牛や環境保全型農業⁶²による農作物といった魅力的な市内の観光資源は存在するものの、その魅力を十分には発揮しきれていないということが現状であると思われた。

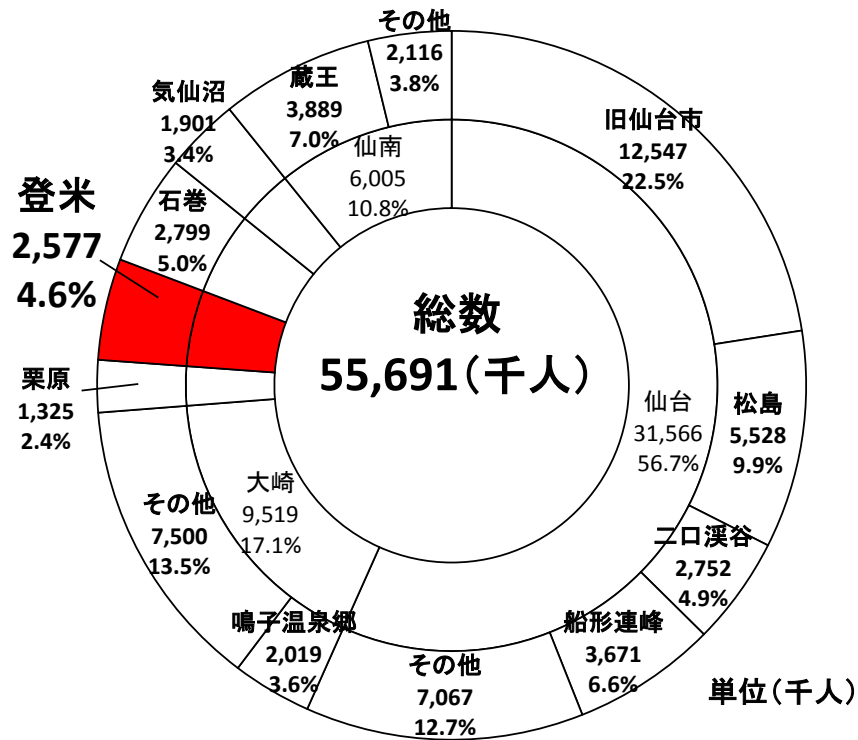
図表 4-6 宮城県圏域別観光入込客数 (2013)

⁶¹ 同上

⁶² 農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、土づくり等を通じて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業。

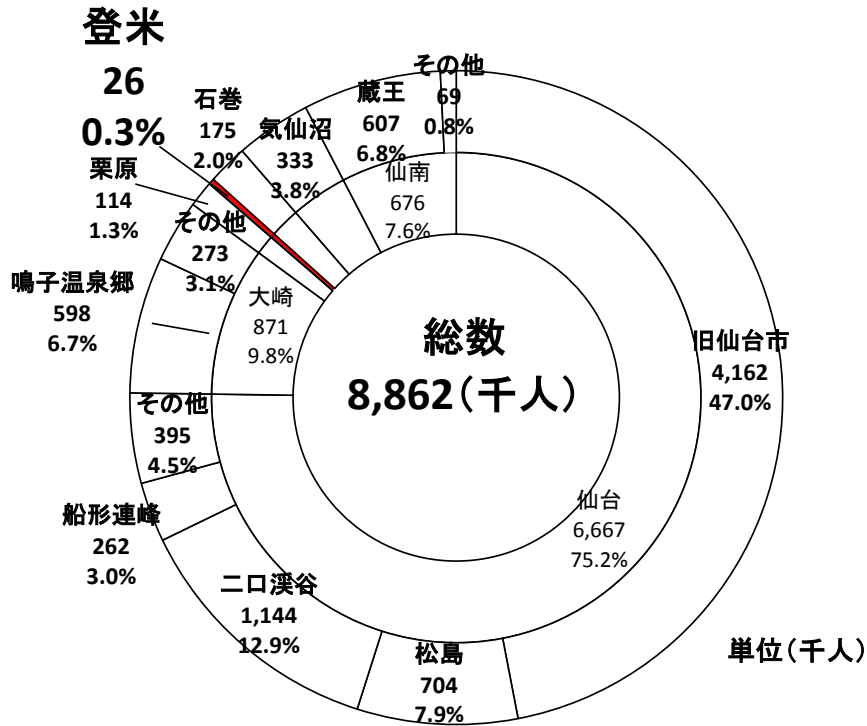
農林水産省「環境保全を重視した農法への転換を促進するための施策のあり方 (2)」

<http://www.maff.go.jp/j/study/kankyohozen/07/pdf/data4.pdf>(最終アクセス:2015/1/20)



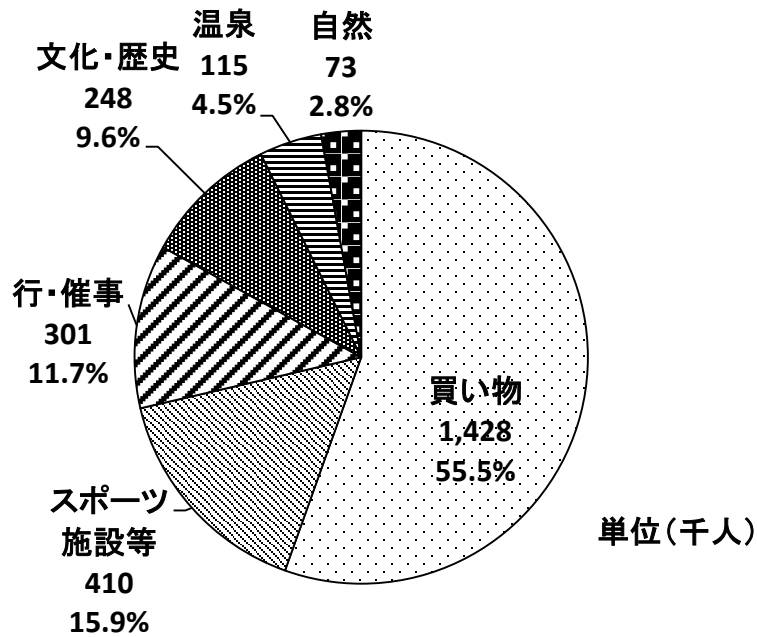
宮城県 Web サイト「観光統計概要」(2013) より WSA 作成

図表 4-7 宮城県圏域別宿泊観光客数 (2013)



宮城県 Web サイト「観光統計概要」(2013) より WSA 作成

図表 4-8 登米市における分類別観光入込客数 (2013)



宮城県 Web サイト「観光統計概要」(2013) より WSA 作成

図表 4-9 登米市における分類別・観光地点別 観光入込客数 (2013)

目的別分類	主要観光地点別観光入込客数	2013年入込	四半期別入込			
			1～3月	4～6月	7～9月	10～12月
買い物	道の駅「林林館」	298,893	58,971	82,183	92,226	65,513
	道の駅米山(あぐりパーク)	200,467	39,269	66,894	51,483	42,821
	道の駅「みなみかた」	368,458	86,110	103,710	96,948	81,690
	道の駅・津山(もくもくランド)	282,860	51,491	77,203	88,565	65,601
スポーツ・レクリエーション	長沼フットピア公園	303,506	21,725	128,120	105,097	48,564
	平筒沼ふれあい公園	74,311	8,192	28,148	18,050	19,921
	チャチャワールドいしこし	23,453	593	13,524	6,829	2,507
	花菖蒲の郷公園	5,500	0	5,500	0	0
文化・歴史	教育資料館	33,231	3,110	10,204	10,717	9,200
	警察資料館	3,152	325	1,082	1,201	544
	水沢県庁記念館	1,544	175	595	493	281
	伝統芸能伝承館	837	153	205	249	230
	懐古館	1,369	88	826	235	220
	登米市歴史博物館	7,333	1,971	2,074	1,768	1,520
	柳津虚空蔵尊	137,000	73,000	13,000	27,000	24,000
	横山不動尊	29,500	13,000	7,000	5,500	4,000
	大獄山興福寺	3,430	980	600	1,200	650
石ノ森章太郎ふるさと記念館	24,324	3,960	5,678	9,230	5,456	
温泉	長沼温泉ロトヴィーナス	115,292	34,000	29,200	26,132	25,960
自然	伊豆沼・内沼	41,844	12,327	8,598	11,841	9,078

宮城県 Web サイト「観光統計概要」(2013) より WSA 作成

道の駅林林館内 森の茶屋



WSA 撮影

(2) 課題に対する施策

ここで、登米市が講じている課題解決のための各種施策の現状に目を向ける。

農業の後継者不足に関しては、国の政策である青年就農給付金制度⁶³の活用の支援等が講じられている。まずは何よりも登米市農業を担う青年農業者の確保とその定着が求められている。また、稲作農業においては、全国的に米の消費量が落ち込む中で⁶⁴、他地域との差別化を図るためにも環境保全型農業への取り組みがなされており、地域全体で減農薬、減化学肥料への取り組みが行われている。そして、登米市では農産物の6次産業化⁶⁵の取り組みも盛んであり、国の総合化事業計画の認定数13は、基礎自治体としては東北最多の数を誇る。そうした地域資源を活かした起業・創業の支援施策として、登米市ふるさとベンチャー創業支援対策⁶⁶が2014年度に新規に実施され、産業分野における新規創業を補助金と融資によって支援している。

また、商店街の空き店舗対策としては、空き店舗活用事業補助金⁶⁷が用意されており、商店街の活性化が図られているところである。

観光客増加のための施策については、登米市産業経済振興計画が2008年に策定されており、その項目の中で「観光の振興」を掲げている。具体的な施策としては、滞在型観光の推進や観光案内機能の強化、グリーン・ツーリズム等の推進を目標としている。2010年度までの短期目標においては、観光入込客数を2,370千人（達成）、宿泊客数を42千人（未達成）とし、2015年度の目標では観光入込客数を2,600千人、宿泊客数を46千人と設定している⁶⁸。

また、広域連携による新たな観光需要の創出を目標とし、2010年に「岩手・宮城県際

⁶³ 準備型と経営開始型の2種類があり、準備型においては都道府県が認める道府県農業大学校や先進農家・先進農業法人等で研修を受ける就農者に、最長2年間、年間150万円を給付。経営開始型においては、新規就農者に農業を始めてから経営が安定するまで最長5年間、年間150万円の給付。

⁶⁴ 国民1人あたりの米の年間消費量は、1965年には111.7kgであったのが、2012年には56.3kgまで減少している。農林水産省 Web サイト「食料自給率に関する統計」<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/02.html#y1>（最終アクセス：2015/1/20）

⁶⁵ 農林漁業者が、食品加工、流通、販売にも主体的に取り組むことによって、通常、第2次・第3次産業の事業者が得ている付加価値を、農林漁業者自身が得ることによって農林漁業を活性化させるというコンセプト（1次×2次×3次＝6次産業）であり、東京大学名誉教授の今村奈良臣氏によって提唱された概念。

⁶⁶ 補助金と資金融資の2種類があり、対象者・対象事業に対して、補助金では300万円を上限として10分の10の支給。資金融資においては、市内金融機関の審査を通過した者・事業に対して1000万円を上限として、年利1%での貸し付けを行う事業。

⁶⁷ 市内の空き店舗を活用する新規出店者および商店街などの団体を対象として、店舗改装や設備費の内、35万円を上限として補助する。また、3年以上の店舗賃貸契約者に対して、上限を2万5千円として賃料を24ヶ月間補助する事業。

⁶⁸ 登米市 Web サイト「登米市産業振興総合計画（登米市経済成長戦略）」（2008）<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/shokan/sanngyoukeizaisinnkoukeikaku.html>（最終アクセス：2015/1/16）

広域観光推進研究会」が設置されている。組織は岩手県の一関市、平泉町、藤沢町、大船渡市、陸前高田市、住田町、宮城県の登米市、栗原市、気仙沼市、南三陸町の自治体の商工観光課や観光物産協会等から構成されている。2013年度においては、「南いわて・北みやぎ県際回遊モデルコースガイド」の発行・配架や観光ボランティアガイド研修会の実施、県際地域の教育旅行ルートの検討等を行っている⁶⁹。

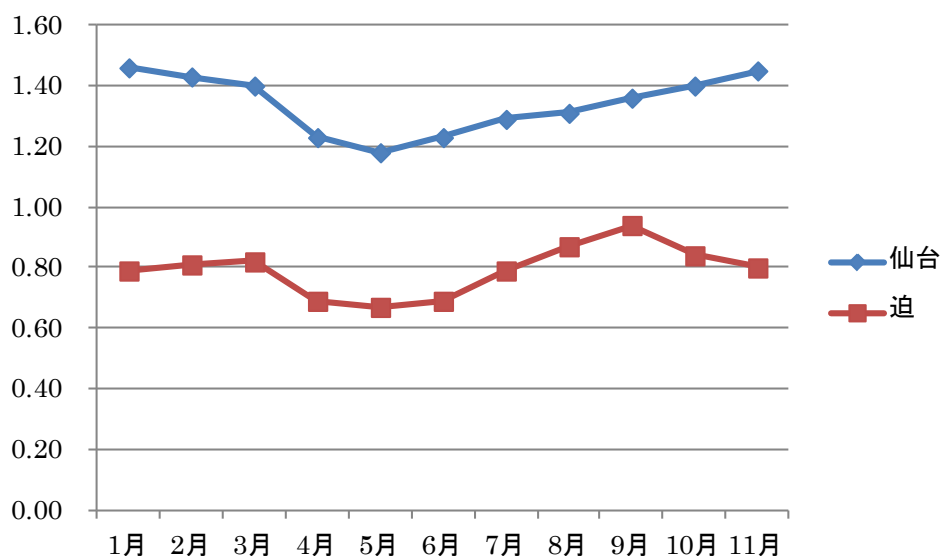
(3) 解決されていない課題

登米市産業の現況と課題、現在講じられている施策について順を追って述べてきたが、それらを踏まえたうえで、登米市産業がなお抱える課題として特に次の3つを挙げたい。

(a) 雇用機会の低迷

登米市内の雇用情勢は宮城県内においても厳しい情勢にある（図表 4-10）。

図表 4-10 仙台職業安定所と迫職業安定所（登米市管内）の有効求人倍率の推移（2014年）



宮城労働局「宮城県の一般職業紹介状況」（2014年11月）より WSA 作成

(b) 農業における後継者問題とそれに起因する耕作放棄地の増加等の諸問題

登米市内の耕作放棄地は2005年に384haであったが、2010年には564haに増加し

⁶⁹ 宮城県 Web サイト「第2期みやぎ観光戦略プランの平成25年度の実施状況について」（2014）

<http://www.pref.miyagi.jp/kankou/administration/strategy/pdf/H25planreport.pdf>
（最終アクセス：2015/1/16）

た⁷⁰。

(c) 登米市の知名度の不足

知名度を客観的に判断する数値は無いが、住民へのヒアリングでは宮城県においても登米市の知名度は低いといった声がきかれた。

(4) 課題解決へ向けての提言

これらの課題を解決するためのツールとして、ここでは登米市の農業と食に着目したい。具体的には、地域コミュニティ内にある農業資源に地域の伝統と住民の新しい知恵によって新たな価値を付加し、その産物を販売することによって地域内に経済活動を生じさせ、その利益を原資として地域コミュニティが自ら立ち上がり、地域と農地を維持運営し、次代に継承していく、いわば「自立自走の農業」を実現するための施策提言を行う。

(a) 地域の課題を地域の資源として活用する事業

この事業は、登米市農業の課題の一つでもある耕作放棄地を、既存の農業法人と高齢者、そして登米市内の小中学生との相互協力によって地域資源として活用していくという内容である。

具体的には、農業法人に耕作放棄地を使用できるように耕作してもらい、その耕作地において、第一線を退いた高齢農業者の指導のもと、市内全域の子どもたちと市街地の高齢者が一体となり、週末や小中学校の長期休暇等を利用して、年間を通して農作業に携わっていく。

見込まれる効果としては、子どもたちが早い段階で農業に携わることにより、将来の登米市農業の担い手をつくり出す環境を整備するという点が期待できる。また、農業法人をこの事業の中に組み込むことにより、本事業における農産物の6次産業化に向けても何らかの商機を見出すことができる可能性も高く、そうした際には新たな雇用をうみだすという効果も期待できる。

(b) 地域資源を広域的に連携させる事業

この事業では、登米市の豊かな山の幸、里の幸と、太平洋に面した隣接自治体の海の幸を出会わせることにより、これまでの食材加工品より強いセールスポイントを持つ新たな広域連携産品をうみ出すことを目的とする。

事業のスキームとしては、図表 4-11 に示すように、まずは自治体の住民同士がそれぞれの地域にある資源を知ることから始まり、最終的にはそれら資源を組み合わせ、これまでにはない訴求力を持った商品を開発することである。

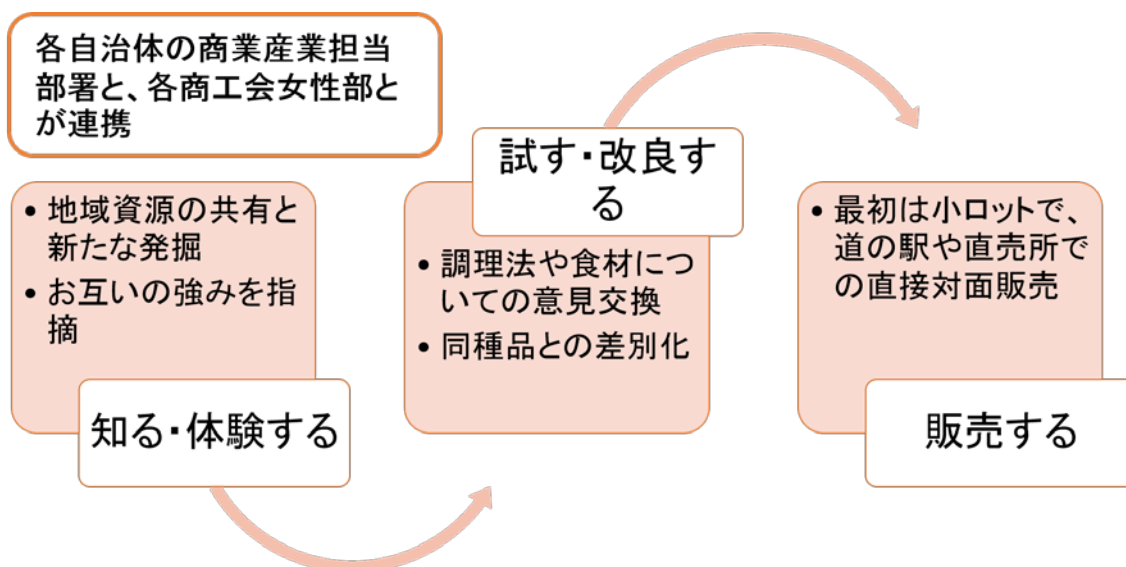
⁷⁰ 前掲・「農林業センサス」(2012)

それら加工品を開発製造販売することによって、地域内に経済の循環と、まずは小さな雇用を生み出す仕組みをつくりだす。その結果、周囲の地域コミュニティにも「自分たちにもできるのでは」というやる気を醸成する効果が見込まれる。

加えて広域連携産品を生み出す過程だけではなく、その産品の販売戦略を共に考え、実際に連携しながら活用することで、(例えば道の駅における販売や、宿泊施設・レストラン、観光イベントでの産品提供等) 観光産業の面においても広域連携を図り、相乗効果を生み出していくことが期待できる。

隣接自治体とのこのような連携が、他の分野での広域連携の下地づくりにも資するものと思われる。

図表 4-11 地域資源を広域的に連携させる事業のスキームイメージ



WSA 作成

そして、本提言における市民と行政の役割に関する協働フェーズは以下のようなものとなる。

図表 4-12

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	○地域資源の新たな活用 場を知る	○他のコミュニティの地 源の魅力を探り、その 地元コミュニティの魅力 連携させた商品開発の 参加する		
行政	○隣接自治体と連携した、 新たな産品創出の場を提供 するとともに周知する	○住民とともに登米市や 隣自治体の新たな名産 なる訴求力を持った商品 開発をおこなう		



(c) 登米市イメージを対外的に発信する事業

本事業は、登米市の知名度を上げるために行うものではあるが、一点突破的に象徴となるようなものを売り出していくというのではなく、むしろ、登米市のイメージ全体の底上げを行いつつ、市全体に良質なイメージを定着させるための内容のものである。

具体的な手法としては、まず、市内に4つある道の駅に公募により選抜された観光ボランティアを配置し、そのボランティアに各種観光情報の提供や近隣の観光スポットを無料で案内するといった内容の活動を行ってもらうものである。

図表 4-13 登米市内の道の駅と高速バス停留所



図表 4-13 で示すように、登米市内の道の駅は近隣自治体と比較して数が多く⁷¹、それぞれが集客力を持っているが、そこに登米市の観光情報の集積化を行うことにより、更なる交流人口の拡大が見込まれる。

WSA 作成

道の駅 林林館

道の駅 みなみかた



2 か所、栗原市内の道の駅は 1 か所である。

道の駅 米山



道の駅 津山



いずれも WSA 撮影

また、現在は市外からの高速バスの停留所が迫庁舎と登米庁舎となっているのを、各道の駅にも停留所を設け、市内バスへの乗り換え地点ともすることにより、市外からの観光客の利便性向上にも効果があるものと思われる。

そして、登米市ブランド戦略室が中心となり、まずは広報活動においては費用対効果が高い首都圏もしくは、東北圏の最大都市である仙台市において「とめナイト」という、おもてなしイベントを開催することを提案したい。内容としては、調理施設を備えたレンタルスペースを借りての開催を想定しており、そこでは登米市産の食材を調理・提供し、同じく登米市産の加工物を提供することにより、食をきっかけとした良質な登米市のイメージを参加者に植え付けることを目的としている。

(5) 今後の展望

これらの事業を行うことにより、登米市の農業・食に対する良質なイメージを周知・

定着させ、登米市全体にも好影響を及ぼす効果が期待される。

さらには、こうした広報活動を通して、従前の農業者には更なるやる気をうみだし、登米市での就農希望や新規参入に対する意欲の醸成も期待できる。

他方、依然残された課題としては、登米市のみならず我が国の第1次産業全体が抱える問題ではあるが、喫緊の担い手問題に対するアプローチは不十分であった。当然のことながらこれまでも様々な施策や取り組みが国や地方公共団体、第1次産業関連団体によって講じられているところであり、相応の成果が見られるところではあるが、一朝一夕に解決する問題ではなく、今回の提言でも効果的と思われる打開策を示すことが困難であった。

しかしながら、本提言で述べたように、まずは多くの世代にほんのわずかなことでもよいので、第1次産業に主体として携わってもらうことが解決の糸口となるのではないだろうか。そして登米市が我が国における先行事例となることを期待したい。

2. 交通

元来、鉄道やバスといった公共交通は、通勤や通学、通院、買い物などの日常生活において、住民の誰もが、安価で安定的に利用できる移動手段としての役割を担ってきた。しかし、一般家庭に自動車が普及したことにより、住民の移動手段は公共交通から自動車中心となり、その結果、乗合バスなどの公共交通機関の利用者は全国的に減少の一途を辿ることになった⁷²。

このような中、2002年には旅客輸送分野で行なわれてきた需給調整規制が廃止され、交通事業者間競争が激化し、採算性の低い地方部においては乗合バス事業からの撤退が起り始めた⁷³。特に中山間地域においては、公共交通を乗合バスのみにも頼っている場合が多く、自動車などの他の交通手段を持たない高齢者や学生を始めとする、いわゆる「交通弱者」にとっては、乗合バスの廃止は、自らの生活基盤そのものを揺るがしかねない問題ともなった。

そのため、乗合バス事業が廃止された後の交通空白を防ぎ、バスの運行を維持するため、市町村は廃止路線代替バスなど、市町村が補助金を出してバスの運行を継続する「市町村乗合バス」を運行するようになった。しかし、バス利用者は年々減少傾向にあり運賃収入も減少し、それに伴い市町村の財政負担も増加してきた⁷⁴。

今後、更なる人口減少や少子高齢化の局面が到来する中、自治体が地域の交通とどのように向き合っていくのか、加えて、住民や交通事業者の合意形成、交通事業形態の在り方などをどのように考えていくのが課題となる。以下では、そのような交通の課題に対し、持続可能な公共交通を構築するためにはどうすれば良いかを検討し、提言を行う。

なお、東北地方、とりわけ登米市は、全国平均に比べても高齢化や人口減少といった傾向が早く現れてきており、社会構造の変化に対応した交通体系の見直しについては、喫緊の課題である。逆に、この時期に適切な取り組みを行うことができれば、東北地方全体にとって有益な、持続可能な発展に資する交通の実現が期待できるとともに、急激な人口減少等に見舞われると予想される他の地域のモデルともなりうる。

(1) 現況

自動車が広く市民生活に浸透している登米市では、将来においても市民の移動手段として自動車が中心的な役割を果たすことが予想される。自動車を足代わりとして、市内

⁷² 国土交通省 Web サイト「公共交通の現状について」

<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koutu/chiiki/1/03.pdf> (最終アクセス:2015/1/17)

⁷³ 高橋愛典「バス事業規制緩和後の10年」商経学業第57巻第3号(2011)385-405頁

⁷⁴ 国土交通省 Web サイト「人口減少や少子高齢化の進展と乗合バスのネットワークやサービスの確保・維持・改善」<http://www.mlit.go.jp/common/001033764.pdf> (最終アクセス:2015/1/17)

各所を始め周辺都市へ気軽に移動できる住民は、公共交通に対する関心は相対的に低いことが予想される一方、高齢者や生徒・児童などの自家用自動車を利用できない交通弱者は、市内各所への移動が制約されていると考えられる。

そこでまずは、登米市が置かれている交通分野の現況について俯瞰していきたい。

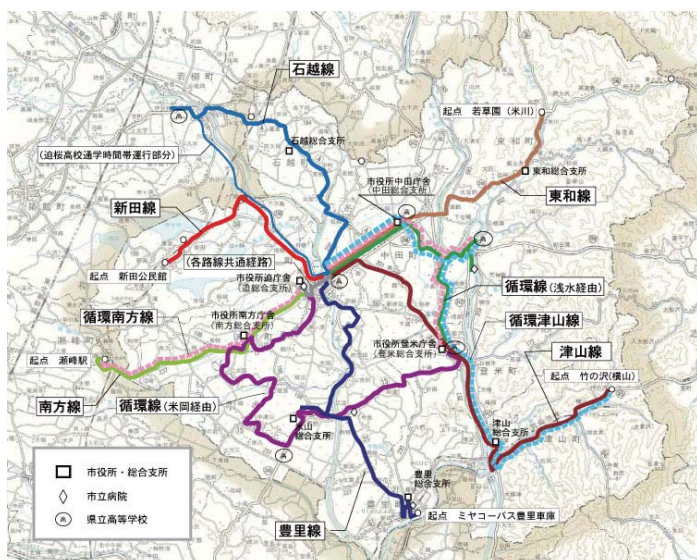
(a) 交通分野における基本データ

(ア) 市民バス

登米市民バスは、市町村代替バス（路線バス等の公共交通機関が廃止された場合、その代替として市町村（自治体）がバス事業者に替わって運行するバスのことである。なお、運行経路やダイヤが決められている）の一形態であり、均一運賃制を採用している。

2005年10月からの試行実験を経て、2007年4月1日より本格的に市民バスの運行が始まった。導入年である2007年度では約254,000人が利用しており、その後も利用者数は増加し、2013年度における利用者数は約340,000人となっている（図表4-14）。ただし、前年の2012年度においても同程度の人数が利用しており、登米市の人口規模を考えれば、利用者数は頭打ちになってきた可能性がある。他方で、年間300,000人を超える利用者を恒常的に確保していることもまた事実である。

図表 4-14 2013年度市民バス運行状況（左：路線図、右：路線別利用者数）



路線名	利用者(人)
循環線(浅水)	49,758
循環線(米岡)	41,275
循環南方線	2,450
循環津山線	2,519
南方線	39,690
石越線	68,347
新田線	16,995
東和線	47,819
豊里線	22,843
津山線	50,185
合計(人)	341,881
運賃収入(円)	26,611,700
支払委託料(円)	118,002,100

登米市ヒアリング調査より
WSA 作成

(イ) 住民バス

住民バスとは、コミュニティバス（従来の路線バスによるサービスを補う公共交通

サービスとして運行するバス。なお、運行経路やダイヤが決められている。)の一形態であり、市民輸送兼スクールバスとして運行している。

2009年4月1日から住民バスの運行が始まり、小学校の登下校時にはスクールバスとして活用し、その間の時間帯には市民バスが走っていない地域の輸送サービスを担っている。便によっては市民バスに乗り換えることが可能であり、1日の運行便数は行き1便、帰り2便～3便が基本となっている。なお、運賃は無料である。乗車については、運行経路の道路上で手を挙げることによりバスが停車し、降りたい場所の手前で運転手にその旨を伝えるとバスが停車するという方式を採用している。なお、2013年度は、53,560人が利用している。この数値は、小学生を除く一般利用者の人数となっている。

(ウ) 鉄道

登米市には、北東エリアにJR東北本線が、南東エリアにJR気仙沼線の2路線が走り、7つの駅を有している。1日の利用者は50名～350名程度⁷⁵であるが、現在、JR気仙沼線の柳津以北（登米市では、柳津駅と陸前横山駅の2駅が対象）は、東日本大震災の被害により、BRT（Bus Rapid Transit：バス高速輸送システム）による仮復旧となっている。

(エ) BRT

登米市内を走るBRTはJR気仙沼線の柳津以北であるが、旧柳津駅と旧陸前横山駅におけるBRTの1日の利用者数は5名～40名程度と、鉄道に比べ少ない乗車人数となっている⁷⁶。

(オ) 乗合タクシー

登米市は、2007年11月に、地域住民の生活に必要な交通手段の確保と地域内の活性化を図ることを目的に、東和町米川地区を対象に、デマンド型の乗合タクシー運行事業を実施した。なお、2013年度における利用者数は6,162人である。利用者は、利用したい時間のおよそ30分前に電話で予約し、他の利用者との乗り合わせにより、買い物や通院をするときに自由に乗り降りすることが出来る。

(カ) 有償運送

登米市では、合併以前に4町（迫・中田・米山・石越）が外出支援サービス事業を

⁷⁵ JR 東日本 Web サイト「各駅の乗車人数」

http://www.jreast.co.jp/passenger/2013_08.html（最終アクセス：2015/1/17）

⁷⁶ JR 東日本 Web サイト「BRT 駅別乗車人数」

http://www.jreast.co.jp/passenger/2013_brt.html（最終アクセス：2015/1/17）

実施していたが、合併後、事業を市全域に広げ、「登米市外出支援サービス事業」として、高齢者を中心とする交通弱者を対象に福祉有償運送が実施されている。

福祉有償運送とは、NPO 法人や社会福祉法人などが、障害者や高齢者など一人で公共交通機関を利用することが困難な方を対象に行う、ドア・ツー・ドアの有償移送サービスのことである。

サービス内容としては、自宅と医療機関・施設等の間を送迎する「移送サービス」と、福祉車両を貸出しする「貸出サービス」の2つがある。利用者数は2013年度においては、移送が1,100件、貸出が111件となっている。利用の際はあらかじめ市に登録申請し、承認された者には登録決定について市より通知が行われる。そして、登録された者は、委託事業者の登米市社会福祉協議会に連絡し、利用希望日時の車両の空き状況を確認し、利用可能であれば予約をして利用することが出来る。なお、料金については、下記の図表4-15のようになっている。

図表 4-15 登米市有償運送サービス別利用料金

事業名		利用料金
移送サービス	片道 30km 未満	100 円/km
	片道 30km 以上	100 円/km。ただし 30km 超過 10km につき 150 円
貸出サービス		無料。ただし運行に係る燃料費を負担

登米市ヒアリング調査より WSA 作成

(2) 現行施策

2008年3月、概ね20年後を見据えた将来の姿を目標とし、今後の都市交通施策の方向性を示す登米市都市交通計画マスタープランが策定された。具体的な内容は以下の通りである。

(a) 主要な市街地エリアを連絡する幹線バス軸の形成

内容：既存の市民バス路線（環状線）の維持・拡充

効果：中心市街地や主要な市街地を連絡することで、市内における日常生活及び市民活動を支援する。

(b) 中心部と外延部を連絡するバス軸の形成

内容：既存の市民バス路線（石越線、南方線、津山線）の維持・拡充

効果：中心市街地と周辺市街地やそこに位置する高校・病院・駅を連絡することで、高齢者や若年者の日常生活の利便性を向上させる。

(c) 田園・山間エリアにおける公共交通サービスの提供

内容：既存の市民バス路線（石越線、南方線、津山線）の維持・拡充

効果：中心市街地と周辺市街地やそこに位置する高校・病院・駅を連絡することで、高齢者や若年者の日常生活の利便性を向上させる。

(d) 地域内移動の足となるバス交通の確保

内容：既存の市民輸送兼スクールバスの活用

効果：各地域内の中心部と周辺部を連絡することで、地域内における日常生活を支援する。

(e) 仙台方面の高速バスの維持・拡充

内容：高速バス事業者への維持・拡充要請。PR、利用促進などの面で官民協働の推進

効果：市民の仙台方面への移動を支援する。仙台方面からの観光客等の利便性を向上させる。

(f) JR 東北本線、気仙沼線の維持・拡充

内容：鉄道事業者への維持・拡充の要請。PR、利用促進などの面で官民協働の推進

効果：市民の周辺地域への移動を支援する。県内外からの観光客等の利便性を向上させる。

(g) 市の玄関口としての鉄道駅の整備

内容：市の玄関口として相応しい鉄道駅の整備を検討

効果：鉄道駅を本市の玄関口として位置付け、市内から市外への移動や市外からの来訪を支援する。

(h) 公共交通機関の連携強化

内容：中心市街地の総合バスターミナルの整備。高速バス、鉄道と市民バスとの乗り換えを考慮したダイヤの設定。バスターミナルや鉄道駅の待合施設の機能充実

効果：公共交通機関相互の連携を強化することを通じ、利便性の高い体系的な公共交通ネットワークの形成を支援する。

(3) 課題

現在の登米市における交通分野の課題については、以下の2点が挙げられる。

1点目は、各地域に日常生活の拠点となる市街地や集落地が分散しているが、それらが十分にネットワーク化されていないことである。日常生活及び都市活動の利便性向上に向け、各地域が連携したクラスター都市を実現するため、現行の市民バスが持つ放射・環状のネットワークの機能に加え、集落地を中心に、より細かな網目状の交通ネットワークの構築が必要となってくる。

2点目は、市域が広いこと、依然として移動手段において自家用車と公共交通機関の必要性が高いことである。自動車が多く市民生活に浸透している登米市においては、将来においても市民の移動手段として自動車を中心的な役割を果たすことになる可能性が高いが、その一方で、高齢者や生徒・児童などの自動車を利用できない交通弱者が、気軽に利用できる移動手段の確保が求められる。

しかし、そもそも乗合バス事業は、経費全体に占める人件費の割合が高く、労働集約型産業（人件費の占める割合が高い産業）の典型であり、経費節減が難しいとされている産業の一つである。東北地域におけるバスの1キロ当たり走行経費は657.08円⁷⁷とされている中、登米市は一律100円という料金設定を採用している。

料金を一律100円とすることで、利用者は増加したが、市の財政状況を踏まえると、バス運営を今後も持続可能なものとしていくためには、新しい取り組みや工夫をすることが求められていると考えられる。

他方で、市民、特に高齢者や若年者からは、新規路線の導入や便数の増加など、市民バスの更なる充実を求める声が出されている。

⁷⁷ 国土交通省 Web サイト「平成 22 年度乗合バス事業の収支状況について」

http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000105.html (最終アクセス:2015/1/17)

登下校時のため、市民バスの本数を増やすことは可能でしょうか



千葉 君 (石越中 2年)

石越中学生や石越中を卒業した先輩方の安全のために、登下校時の市民バスの本数を増やすことは可能でしょうか。

市民バスの本数について質問します。

石越中には、町外から登下校をしている生徒が数人います。また、石越中を卒業した先輩方の多くは、若柳方面や迫方面の高校に進学しています。

それらの皆さんの主な交通手段は市民バスか自転車になります。登下校時は車の交通量も増え、下校時は日が沈んでいて事故の危険性が増します。

このことから、私としては市民バスの使用が最も安全な交通手段だと考えています。しかし、石越町経由の若柳方面や迫方面への市民バスの本数を見ると、あまり本数が多いとは言えないと思います。

石越中学生や石越中を卒業した先輩方の安全のために、登下校時の市民バスの本数を増やすことは可能でしょうか。

市民バスについては、官交登米バスの路線廃止に伴い、平成17年10月からの施行運転期間を経て、平成19年4月から運賃1000円のワンコインバスとして本格運行を開始しました。

市民バスの利用者数ですが、ワンコインバスとして運行する前の平成16年度は約11万8千人でした。それが平成25年度には約34万2千人と約3倍に増えました。現在は、通勤、通学、通院や買い物など市民の生活を支える重要な公共交通となっています。

「登下校時の市民バスの本数を増やすことは可能でしょうか」とのご質問です。市民バスの利用者負担は1000円ですが、市から多額の委託料を支払い、運行を維持している状況です。多くの市民から

本数の増加、運行範囲を広げてほしいなどの要望をいただいています。全ての要望に応えることは困難な状況にあります。

運行時間帯や本数を見直し、効率よく運行していきます。

ご質問の登下校の時間帯については、朝1便と部活動に対応する夕方2便を運行し、生徒の皆さんの安全な通学手段の確保に努めています。

市民バスの土日祝日の回数増を

答 全戸調査でニーズの把握後検討



二階堂一男 議員

ワンコインによる市民バスは、市民の中に定着し、利用者は年々増加している現状で、土日祝

日において、7路線中4路線で一日2回の運行となっている。市民生活や高校生の部活等も考慮し、一日3回は必要と思う。

新田駅を結ぶ新田線及び循環線は、平日5往復、土日祝日3往復運行している。土日祝日はこれまで変更なく運行してきたが、増便の必要性については利用者のニーズの把握や乗車状況調査を実施し、検討したい。

声が届かないのでは、利用者の実態調査は全戸調査が必要と考えられており、大がかりなものになることから国の事業で一斉調査を行う。その中で、27年度を待たずに実施ということも考えられる。

本格運行を始めた19年4月から、7路線のうち東和線、石越線、豊里線、津山線は、平日4往復、土日祝日2往復。JR瀬峰駅を結ぶ南方

27年度開校予定の仮称登米総合産業高校に合わせ、全面改正を予定しており、25年度に調査を行いたい。

集会所用地への助成について
非常勤職員の改善について

出典：「とめ市議会だより 2013.2.1」

出典：登米市「広報とめ 2014年12月号」

確かに、公共交通がなければ移動手段の確保が難しいという住民がいる以上は、そこに対するサービスは必要不可欠である。そのため登米市では、前述した通り都市交通計画マスタープランを策定し、2025年頃（合併後の登米市における概ね20年後）を見据えたまちづくりの推進に向けて、今後の都市交通施策の方向性を示した計画の立案を行っている。しかし、高齢化によって発生するであろう公共交通の需要拡大に対応するためには、バス交通の充実以外にも、交通弱者の需要を満たせるような移動手段の確保に努めていく必要がある。

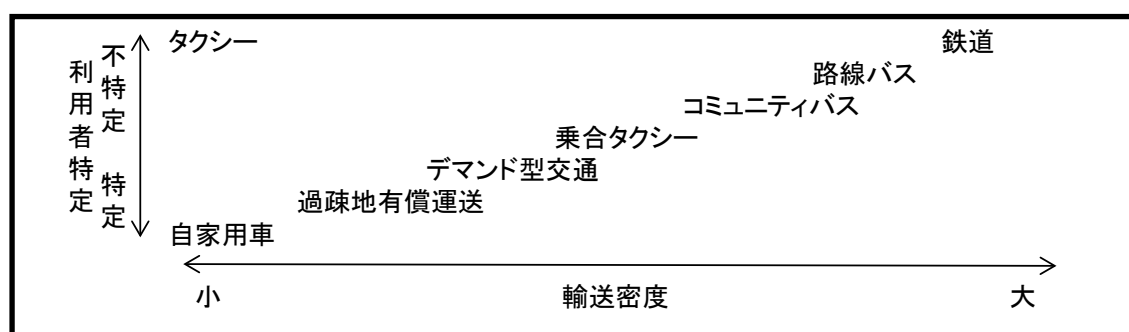
(4) 提言

以上を踏まえ、市民バスの実情と市民の意見も勘案し、加えて、将来にわたって持続可能な交通ネットワークを維持していくためにも、市民バスに限定しない新たな交通体系の構築を目指す。また、その導入に際しては、第3章第1節で述べたように、市民による協働が重要と考えられる。

そこで以下では、登米市の交通体系を、(a) 本線機能、(b) 支線機能、(c) 交通空白地対策の「幹・枝・葉」の3つに分類した上で、拠点と拠点を結ぶ大きな幹の部分（本線機能）には市民バス等を、拠点と集落を結ぶ細い枝の部分（支線機能）にはデマンド型交通等を、そして、交通空白地対策として、葉の部分には有償運送等を導入し、各々の役割分担の下で、「幹・枝・葉」のトータルで生きるネットワークの構築を提言する。

図表 4-16 は、市民バスに限定しない交通システムについて、輸送密度と利用者特定を軸に取り、プロットしたものである。

図表 4-16 交通システムの目的別段階



森栗茂一「コミュニティ交通の作り方」(2013)より WSA 作成

図表 4-17 は、幹・枝・葉のトータルで生きるネットワークについて、イメージ図を示

したものである。

図表 4-17 幹・枝・葉のトータルで生きるネットワークの整理

名称	イメージ図	分類	機能	特徴
路線バス コミュニティバス			収容な地域拠点間 を結ぶ本線機能	需要:大規模 導入経費:高額 利用料金:小額
乗合タクシー デマンド型交通			地域拠点から周辺 部を結ぶ支線機能	需要:中規模 導入経費:中程度 利用料金:中程度
有償運送			交通空白地対策と して補完する機能	需要:小規模 導入経費:小額 利用料金:高額

WSA 作成

(a) 幹による本線機能に対する提言

本線機能を有する「幹」には、「定められた時間」に「定められたルート」を運行するものとして、現在の「市民バス」と「住民バス」を充当する。前者には、「選択と集中によるバス本数の見直しと料金体系の改定」を、後者には、「無料となっている住民バスの運賃の徴収」の2つを提言していく。

(ア) 内容

まず、市民バスに対しては、「選択と集中によるバス本数の見直しと料金体系の改定」を提言する。登米市では非常に安価な運賃で8つの路線においてバスが運行されているが、路線によっては人数に偏りがあるため、全ての路線で同じ本数を走行させるのではなく、選択と集中により、路線の本数を見直していく必要がある。加えて、市民バスの利用者数が頭打ちになっていると考えられるため、財政支出を少しでも軽減するためにも、料金の改定を行うことも求められてくると考える。現在の登米市の財政状況を考慮し、そして、持続可能な交通ネットワークを構築していく上でも、市民の利便性に配慮したうえで、財政に対して過大な負担とならないよう、路線の選択と集中を行い、また、一定の負担を市民に求めるべきである。

次に、住民バスに対しては、「無料となっている住民バスの運賃の徴収」を提言する。住民バスは、市民輸送兼スクールバスとして運行しているため、路線等に大幅な変更を求めることは難しいが、運賃に関しては見直しを行い、一定額の運賃を徴収することで、安定したサービス提供につなげる。

(イ) 効果

市民バスの本数の見直しと、市民バス及び住民バスの料金を改定することで、利用実態により即したバス運行を実現し、また、サービスの持続的な提供にもつなげることができる。1人あたりの利用回数が減ることで、のべ乗客数は多少減少する可能性があるが、運賃収入の増加を期待することが出来る⁷⁸。

(b) 枝による支線機能に対する提言

支線機能を有する「枝」には、「定められた時間」または「定められたルート」のうち、その性質上どちらかのみ満たす移動手段を考える。すなわち、ドア・ツー・ドアの送迎を行うタクシーに準じた利便性と、乗合・低料金というバスに準じた特徴を兼ね備えた移動サービスである「デマンド型乗合タクシー」を充当する。そして、「市民バスが走行していない場所及び時間におけるデマンド型乗合タクシーの導入」を提言していく。

(ア) 内容

住民の要望である「移動手段の確保」に関して、市民バスを充実させることが出来れば良いが、現実には難しいことは既述したとおりである。そこで、利用料金と利用方法に関しては市民バスほど良い条件ではないが、移動の利便性に強みを持つデマンド型乗合タクシーの導入を図っていく。ここでは、登米市が実施している「米川地区乗合タクシー運行事業」の対象を拡大し、地区を限定しない、比較的広範囲な運行を目指していく⁷⁹。

⁷⁸ たとえば、東京都小平市では、市によって運行しているコミュニティバス「にじバス」の運賃を、2007年5月に100円から150円へ料金改定を行った。それにより、前年度比1割強の乗客数の減少は起きたものの、純粋な運賃収入だけを計算すると、2006年度の利用者の約296,000人×100円＝約29,600,000円と、2007年度の利用者の約255,000人×150円＝約38,250,000円となり、およそ一千万円の増収となっている。

小平市 Web サイト「コミュニティバス『にじバス』フォローアップ調査」

https://www.city.kodaira.tokyo.jp/kurashi/023/attached/attach_23848_5.pdf (最終アクセス：2015/1/23)

⁷⁹ 登米市以外でも、このような取り組みが行われている。たとえば、茨城県神栖市では、「自動車を運転しない高齢者等の交通弱者に対して、日常生活の維持に向けて、買物、通院、公共施設・金融機関への立寄りを支援すること」を運行目的に掲げ、全市域に均等な移動サービスを提供するため、2007年10月に市域147k㎡全域に対してデマンド型乗合タクシーの導入を実施したが、市内を4エリアに区分して、各エリア内の移動に制限した運行

(イ) 効果

路線バスやコミュニティバスなどの路線定期型交通である幹においては、走行する地域や時間帯によっては、空気を運ぶバス（つまり、乗客がいないバス）が発生しやすくなるほか、利用者の視点に立てば、「定められた時間」に「定められたルート」という制約が重なり、目的地や時間を限定しない移動には不向きな面もある。

支線機能を有する「枝」の導入により、幹単位の輸送経路からは漏れる当該地域の住民のニーズを満たすことが可能となる。

(c) 葉による交通空白地対策に対する提言

交通空白地対策としての機能を有する「葉」には、道路運送法第 78 条にある自家用有償旅客運送を主軸として、「過疎地有償運送」を充当し、「住民主導による移動サービスの構築」を提言していく。

過疎地有償運送とは、一定の要件を満たす非営利法人が、自家用自動車では有償の輸送を行うものである。なお、利用者は事前の会員登録が必要である。生活交通の事業性が低い過疎地域の移動手段として効果が期待されるが、組織・管理体制、運転協力者の人材確保が必要となる。

(ア) 内容

登米市では、福祉有償運送事業は行っているが、過疎地有償運送事業は未実施である。そこで、自治体や地域ごとに存在している社会福祉協議会のような既存の団体を主体とし、または交通を専門に扱う NPO の結成を誘導し、自家用自動車での有償の輸送を図っていく。

なお、組織・管理体制、運転協力者の人材確保が必要という観点から、住民ボランティア等を活用しつつ、バス事業を代表とする労働集約型産業の課題として認識された人件費について、出来る限り抑える方法を採用していく⁸⁰。

を行っている。それにより、隣のエリアより遠くに行くには、路線バス等乗り継ぐ等の方法が必要となり、市民からは利用方法の変更による利便性の向上を求める声が上がっている。

神栖市 Web サイト「神栖市における地域公共交通のサービス水準評価と今後の展望」
<http://www.city.kamisui.ibaraki.jp/secure/28755/koukyoukoutuu.pdf>（最終アクセス：2015/1/23）

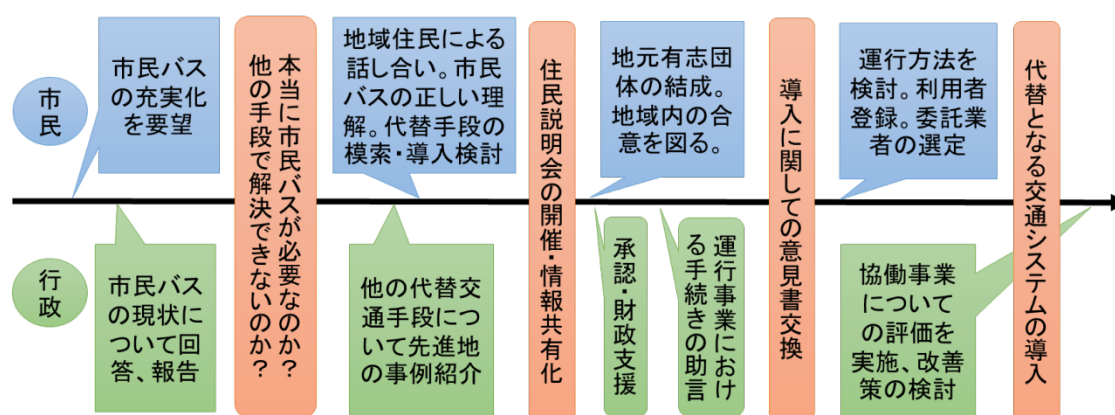
⁸⁰ たとえば、青森県佐井村では、ボランティアの運転協力者がマイカーで住民を有償で運送する実証実験が 2005 年 11 月から過疎地有償運送制度の許可に基づいて行われた。その結果、2006 年からは本格運行となり、村の社会福祉協議会が協力して、協議会の職員と住民合わせて 18 名がボランティア運送を行っている。利用者は会員登録したうえで、前日ま

(イ) 効果

「住民主導による移動サービスの構築」を通じ、生活交通の事業性が低い過疎地域の移動手段として効果が期待される。加えて、地域内において自家用自動車を保有している人が、お互いに時間の空き具合等を調整し合いながら、地域で助け合い、完結する、住民主導による移動手段を構築していくことで、公共交通の問題をその地域全体の問題と認識し、地域の課題に取り組む意識を醸成出来る。

(d) 導入のための見取り図

図表 4-18 導入に向けたフローチャート⁸¹



WSA 作成

図表 4-18 のフローチャートは、提言内容を実行する上での手順の例を示したものである。

路線バスの問題を話し合う際に、「地域には公共交通が絶対必要」と多くの人は考える

でに予約する。ボランティア運転手が利用者の予約に応じて、自宅と目的地の間の送迎を行っている。利用者からは「通院や買い物に不自由を感じていたが、利用することによりとても出かけやすくなった」といった声を聞くことが出来る。また、事業者側からは「数多く利用してもらい、今後も続けていくうえで、区ごとの運転協力者がほしい」、「地域の人の声を直接聞けるため、課題の早期発見や早期解決につながる」などの声が聞かれる。

国土交通省 Web サイト「住民ボランティアが支える過疎地の公共交通」

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/007_sai.pdf (最終アクセス：2015/1/23)

⁸¹ 登米市協働推進読本を特に参考とした。

登米市 Web サイト「協働推進読本」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/shiminkatudo/documents/kyodosuishindokuhon.pdf> (最終アクセス：2015/1/25)

が、それが実際の利用と結びつくとは限らない。つまり、強い要望がある路線・時間に本当に人が乗るかは別と言える。だからこそ、地域のニーズの正確な把握は交通政策を考えていく上で必要不可欠であり、図表 4-18 のようなフローチャートを市民と行政の双方が踏まえながら、交通体系を考えていく必要がある。

つまり、住民ニーズ等を踏まえつつ、地域に合った持続可能な公共交通の実現を図るためには、関係者が一丸となり、明確な役割分担のもとで取り組みを進めていくことが不可欠である。そこで、市民バス等の運行状況や利用人数、公共交通の代替手段を適切に提示した上で、多様な世代・人材のまちづくり参加を促す必要があると考える。それにより、最終的には市民バスに依存しすぎない新たな交通体系の構築と、それらを導入するための市民による協働を期待することが出来る。

そして、第 3 章第 1 節 2 で述べた「協働のまちづくり」から、本提言における市民と行政の役割についての協働フェーズは図表 4-19 のようになる。

図表 4-19 協働フェーズ表

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	○市内の公共交通の現状を知る ○情報公開を求める	○他都市で導入された事例を参考に、当該地域での実現可能性の有無を検討し、導入に向けた話し合いを行っていく	○地元有志団体の結成や、ボランティア組織による運行補助を実施していく	○住民自らの発議と提案による交通システムを構築していく
行政	○住民ニーズを適切に理解する ○情報開示を行う	○運行事業や専門知識を有する分野における助言を行っていく	○住民との意見交換を行いながら、住民のニーズにより沿った運行計画を実行していく	○交通計画のマスタープランを作成する

WSA 作成

(5) 今後の展望

今回述べた提言によって、持続可能な交通体系構築への足がかりになることや、従来に比べ市内各所への移動が行いやすくなることが考えられる。加えて、平野部から中山間地域まで広大な範囲を持つ登米市において、その土地その土地にあった交通を柔軟に考えることが出来る。それ以外にも、交通という観点から、コミュニティの強化や、地域の課題を考え取り組むきっかけといった副次的な効果も考えられる。

他方で、住民から出される多様な意見をどのように集約していくのかは、依然として課題として残っている。

3. 医療・福祉

住民主体のまちづくりは、安定した医療・介護体制が整備され、住民が健康で安心な社会生活を営める環境があって初めて成り立つものと考えられる。なぜならば、本人や家族等の身近な医療環境・福祉環境について深刻な憂慮がある場合、心身に余裕を持つことができず、多様な価値観や利害関係の中で地域課題の解決を目指す「まちづくり」に関わることは大変難しいと考えられるからである。したがって、我々は、住民の暮らしの安心・安全を守る地域医療や超高齢社会に直面する高齢者福祉を、持続可能なまちづくりのために欠かせない領域であり、その重要性が今後高まっていくものであると考える。

このようから観点から、ここでは、登米市における医療・福祉を取り巻く状況やそこに存在する課題を把握し、それに対する現行施策について確認した後、なお残る課題を対象として政策を提言する。

(1) 現況

全国一般の傾向として、人口に占める高齢者数が増えたことにより、医療の主な対象が、感染症のように発症からの経過が短い病から、脳卒中や心疾患、がんといった、根治が難しい生活習慣病に移行している。一度生活習慣病を患った高齢者は、体力や回復力が低下してしまい、退院後も日常生活におけるサポートを受けながら「病とうまく付き合い続ける」必要がある。しかし、我が国の介護において多くの役割を担ってきた、特別養護老人ホームをはじめとする介護施設は、既に飽和状態であり、現に待機高齢者問題が顕在化している。こうした状況が続けば、生活のサポートなしに暮らすことが困難になった高齢者は、行き場がなくなってしまうかねない。

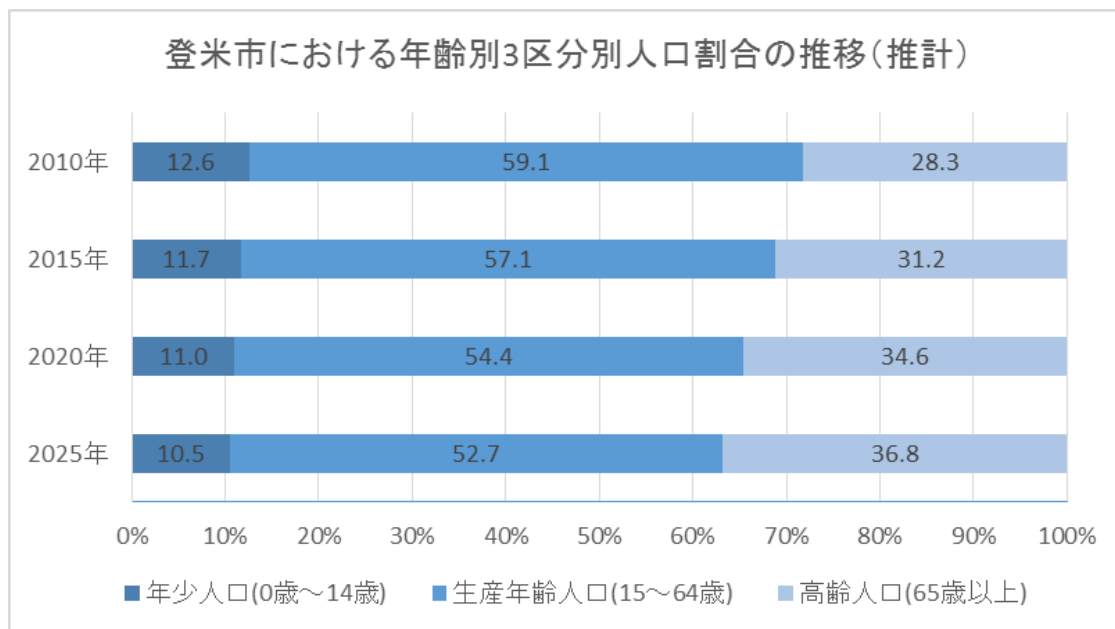
このような最悪のシナリオは、より早急に、より深刻な形で、登米市において生じうる。

その理由として、以下の(a)(b)が挙げられる。

(a) 高齢化率の上昇に伴う、現役世代への負担増大

まず、登米市における高齢化率が、全国に先駆けて上昇を続けており、それに伴って医療・介護を支える現役世代への負担が重くなってくることである。これを根拠づけるデータとして3つのデータを挙げる。まずは、「登米市における年齢別3区分人口割合の推移」(図表4-20)である。2025年における高齢化率は、全国平均値が30.5%とされるのに対して、登米市では36.8%まで上昇すると見込まれており、登米市の推計では、今後、生産年齢人口割合は減少の一途を辿るのに対して、高齢人口割合は増加し続ける。

図表 4-20



登米市総合計画タウンミーティング資料（2014年10月22日開催）より
WSA 作成

このような高齢化率の上昇の中、今後の医療・介護ニーズはどのように推移していくのであろうか。

まずは医療ニーズについてである。日本全体では、一般的に2025年に医療ニーズがピークを迎える可能性が高いとされている⁸²。これは前述した通り、2025年に団塊の世代が後期高齢者になるからである。しかし、日本医師会が独自に推計して発表する「医療需要予測指数」によると、2025年における登米市の医療ニーズ(医療需要量)は、2010年比で93%に減少するとされている⁸³。

⁸² 厚生労働省 Web サイト

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/(最終アクセス：2015/1/27)

⁸³ 日本医師会 Web サイト「地域医療情報システム」<http://jmap.jp/cities/detail/city/4212>(最終アクセス：2015/1/20)

図表 4-21



※各年の医療需要量
 $= 64\text{歳以下人口} \times 1.0 + 65\sim 74\text{歳人口} \times 3.5 + 75\text{歳以上人口} \times 5.7$
 で計算し、2010年の医療需要量 = 100として指数化

出典：日本医師会Webサイト「地域医療情報システム」⁸⁴

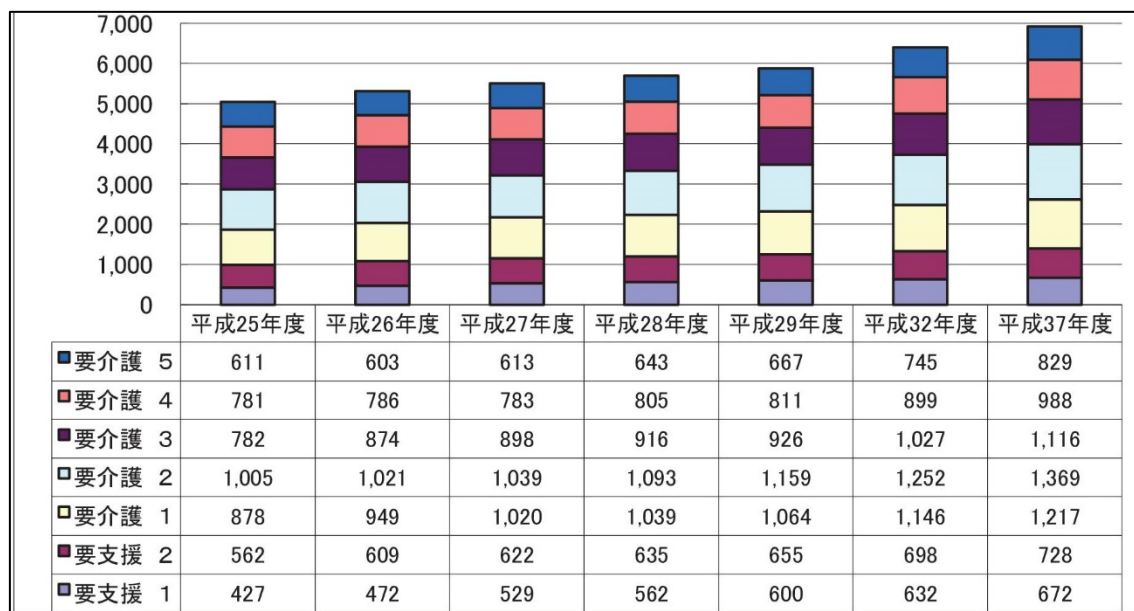
これは、今後の人口減少に伴って高齢者数も減少していくことに起因する。問題であるのは、これらの高齢者を支える現役世代（生産年齢人口）の減少スピードが、医療需要量の減少スピードを上回ると予測されていることである。登米市の推計によれば、2025年における生産年齢人口は、2010年比で65%まで落ち込む⁸⁵。すなわち、絶対的な医療ニーズの減少以上に人口減少の影響が大きく、登米市における医療ニーズは相対的に高まっていくことを示しているのである。

さらに、介護ニーズについては、少なくとも2025年（平成37年）まで右肩上に増加していくという推計もある。

⁸⁴ 医療需要量に関する情報は、国勢調査(2010年10月時点、総務省統計局)及び将来推計人口(2013年3月時点、国立社会保障・人口問題研究所)に基づいて作成されている。

⁸⁵ 前掲・登米市総合計画タウンミーティング(2014年10月開催)配布資料

図表 4-22 要介護度別要介護認定者の推移と推計(単位：人)



※2013年は実績。2014年以降は推計(各年6月)

出典：登米市高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画(素案)⁸⁶

(b) 健康寿命の短さ

待機高齢者問題が登米市においてより深刻な形で現れうるもう一つの理由は、健康寿命が短いことである。健康寿命とは、健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間を表す。登米市の住民の健康寿命は、県内の他自治体と比較して短く、脳血管疾患による死亡率は特に高いと指摘されている⁸⁷。登米市では、全国と比べより早い段階から介護が必要となってしまう住民が多い可能性がある。

(2) 現行施策

今後見込まれる医療・介護ニーズに対応するために、これまでの病院中心の医療や施

⁸⁶ パブリックコメントを求めるにあたり公表(2015/1/16)された素案であり、2014年度以降は推計値である。

登米市 Web サイト「登米市高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画(素案)に対する意見を募集します」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/ikenkobo/chojyu/koureisya-6kikaigoikeikaku.html>

(最終アクセス：2015/1/29)

⁸⁷ 宮城県 Web サイト「登米地域の健康課題について」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/kenko/kenkoujumyou2014.html>

(最終アクセス：2015/1/20)

設中心の介護から、在宅医療・介護を目指す施策が、国・自治体双方のレベルで講じられてきた。

具体的には、国の主導で、以下のような政策が長きにわたって講じられてきた。まず、在宅医療に関する診療報酬の引き上げである。例えば、1986年に寝たきり老人訪問診療料を新設したり、2006年度の診療報酬改定時に在宅療養支援診療所を制度化して、往診療や在宅患者訪問診療を加算の対象にする動きが挙げられる。診療報酬の引き上げを経済的な誘導要因として、在宅医療を促そうとしてきたのである。次に、看護・介護・福祉の拡充である。1989年に策定された「健康高齢者保健福祉推進十か年戦略」でホームヘルパーを大幅に増員し、1994年の健康保険法改正による在宅療養者をも対象とする訪問看護制度を一般化することで、自宅療養の環境整備を行ってきた。また、2014年6月18日に成立した、地域医療・介護推進法の中にも、在宅医療重視の改革を進めていく方針が読み取れる。すなわち、特別養護老人ホームへ入居できる人を要介護度3～5に絞り込んだ背景には、「施設から在宅へ」という流れを前提としていると考えられるのである。このように、国レベルで病院中心の医療体制からの見直しが図られてきたのである。

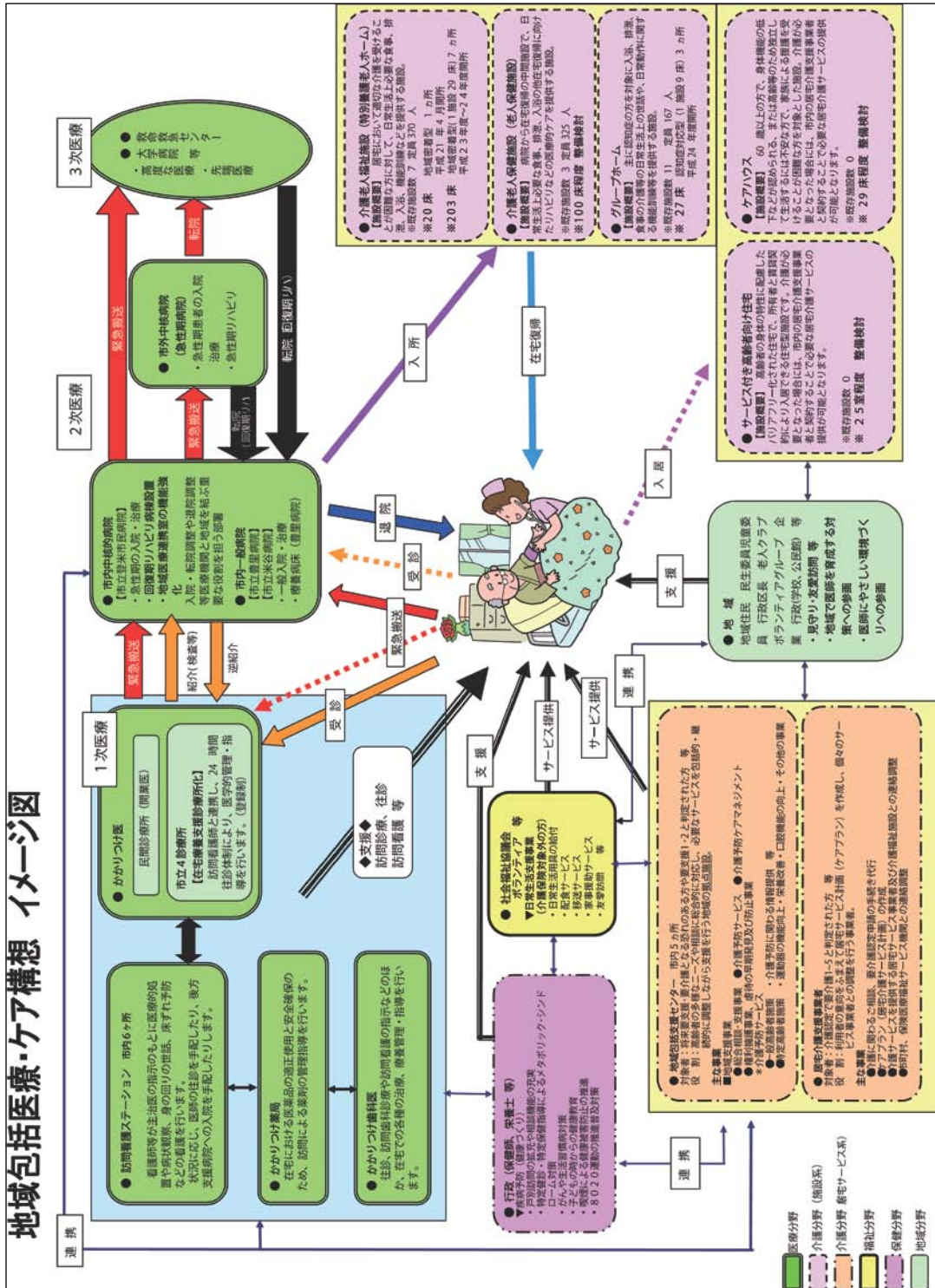
登米市における施策としては、地域包括医療・ケア構想の推進が挙げられる(図表4-23)。これは、厚生労働省が掲げる地域包括ケアシステムを、登米市の特性に応じてアレンジした、住まい・医療・介護・予防・生活支援を一体的に提供するシステムである。この構想の目的は、「医療や福祉などを必要とする方々に対して『切れ目のないサービス』を提供するため、保健、医療、福祉の関係機関・団体や地域の皆さまが連携し合うことにより、在宅療養者の『生活の質』が確保される体制の構築を推進」⁸⁸することである。この目的を達成するために、市内の中核的病院やかかりつけ医、訪問看護ステーションといった医療の主体や、特別養護老人ホームあるいは老人保健施設といった施設系介護の主体、そして、地域包括支援センターや居宅介護支援事業者といった居宅サービス系介護の主体が相互連携することを目指している。また、地域住民やボランティアグループも、この構想の下で活躍する主体として位置づけられている点は注目すべきである。

この構想を実現するために、具体的に、病院・診療所間連携強化対策や在宅療養に対する不安対策、地域の福祉力の向上対策等が講じられているほか、日常生活支援事業によるサービス提供も多様に行われている。

⁸⁸ 宮城県 Web サイト「登米地域の健康課題について」

<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/et-tmhwfz/kadai.html>(最終アクセス：2015/1/20)

図表 4-23



出典：登米市Webサイト「地域包括医療・ケア構想イメージ図」 89

89 登米市 Web サイト「地域包括ケア構想イメージ図」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/iryuu/documents/image20130826.pdf>

(3) 課題

「地域包括医療・ケア構想」を掲げてもなお、登米市における在宅医療・介護についていくつかの課題が残存している。その中でも、重要性や実現性の観点から、特に以下の2点に着目した。

1点目は、在宅医療・介護の現場において、訪問看護師、ケアマネジャー、医師の間での情報共有が十分に円滑でないことである。

訪問看護とは、「疾病または負傷により居宅において継続して療養を受ける状態にある者に対し、そのものの居宅において看護師等が行う療養上の世話または診察の補助⁹⁰」をいう。そして、かかりつけ医の指示により、このような看護サービスを提供する専門スタッフが訪問看護師である。

島崎は、在宅医療・介護の現場では、「看護・介護・福祉など関係分野・関連多職種との連携が必要である。特に、訪問看護は在宅医療の必須要素である。(中略)率直に言えば、在宅診療医あるいは訪問看護師とケアマネジャーとの信頼関係が築かれておらず、多職種連携が十分に機能している地域はさほど多いわけではない⁹¹と指摘する。登米市訪問看護ステーションへのヒアリングから、登米市においても職種間連携に改善の余地があるのではないかと感じた。訪問看護師は、医師との情報共有やケアマネジャーとの意思疎通のための作業に忙殺されており、それに加えて、在宅において単独で医療行為を行うリスクや各家庭へ向かう運転リスクをも一手に負っている。「地域包括医療・ケア構想」における重要なアクターである訪問看護師が、多くの作業負担・リスク負担を余儀なくされているのである。このような状況が進行すると、そのしわ寄せはサービスの質の低下という形で在宅療養者に及ぶことになる。

2点目は、地域の福祉力を向上させるために必要な「地域の繋がり」が、以前と比べて弱まっていることである。地域包括医療・ケア構想において、市民による参加が期待される地域見守り活動体制の構築が図られている。しかし、その構築にあたっては、難しい面も多々あるのが実情である。具体的に、社会福祉協議会や地域包括支援センター等へのヒアリングから、市民が主体となる活動に参加する人々が固定化・高齢化しており、一人暮らしの高齢者や在宅療養者、そしてその家族を多面的にサポートする、地域の体制が十分に整っていない現状を把握した。また、社会福祉協議会による状況調査によれば、高齢者を見守る活動の実施状況が地域ごとに大きく異なっているという⁹²。

これら2点の課題に対し、我々は以下の施策を提言する。

(最終アクセス：2015/1/18)

⁹⁰ 厚生労働省 Web サイト「訪問看護について」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001uo3f-att/2r9852000001uo71.pdf> (最終アクセス：2015/1/24)

⁹¹ 島崎謙治「在宅医療と政策—構造・理念・課題—」佐藤智編『明日の在宅医療 第1巻—在宅医療の展望—』(中央法規, 2008) 65-66 頁

⁹² 2014年9月9日ヒアリング資料「小地域ネットワーク事業実施状況(2013年時点)」

(4) 提言

(a) 訪問看護 ICT 化推進事業

(ア) 内容

医療と介護の継ぎ目としてのいわばキーパーソンである訪問看護師が、業務を円滑に行えるように、その負担を軽減することを目的としている。訪問看護師は現時点で、疾患・薬・在宅生活等、患者情報をトータルで把握し、不安を抱える家族の相談業務までもも担っている上、医師・ケアマネジャーとの情報提供や意思疎通に関する多くの業務に追われている。さらに遠方への運転リスクや訪問在宅先での単独医療行為リスク等も負っており、非常に疲弊している状態にあることは既に述べたとおりである。

このような状況を克服するために、市民病院、診療所・訪問看護ステーションと、訪問看護師が持つ端末機器とを ICT で結ぶことで、日常的な実施記録や計測データの情報共有を簡便化・効率化するシステムを導入する。

このようなシステムを導入した自治体の先進事例として、秋田県の「訪問看護IT化推進事業」が挙げられ、これによって安全管理と効率化の両立が推進されたとの報告⁹³がある。

(イ) 効果

この施策を講ずることで、医療・介護の継ぎ目である訪問看護師の在宅ケアにおける作業負担が軽減する効果が見込まれるとともに、端末機器のカメラを活用することで多職種の意思疎通の円滑化が図れる。また、「医療・介護課題先進地域」に最先端の ICT 技術を用いることで、他の地方都市とは異なる先進的な医療環境となり、若い医師にとって魅力ある現場を作り出す副次的効果も期待される。

⁹³ 総務省 Web サイト「地域情報化の推進」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/top/local_support/ict/jirei/thema/210205016.html (最終アクセス：2015/1/18)

(イメージ図)



(b) 新高校から広める地域福祉促進事業

(ア) 内容

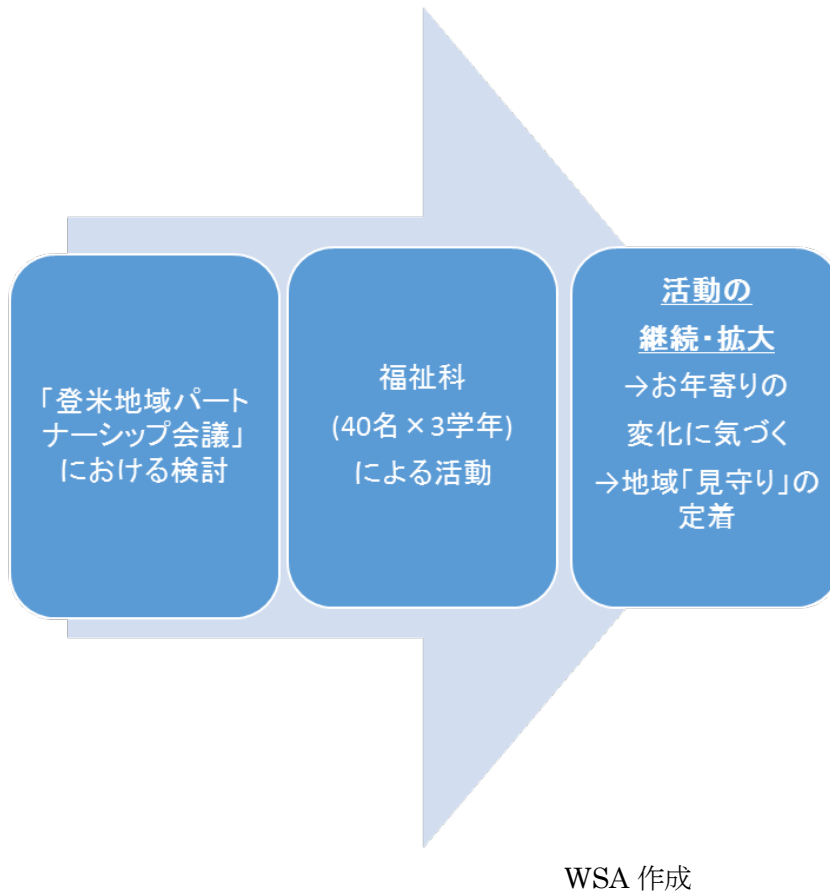
世代間交流の促進によって高齢者の孤立化を防ぐことを目的としている。具体的には、2015年春に開校予定で、県内初の福祉科を持つことになる宮城県登米総合産業高等学校の生徒（福祉科）に、授業の一環として、高齢者宅を継続的に訪問させる事業である。研修対象が施設ではなく、高校近隣の高齢者宅であることがポイントである。滞在先で生徒が具体的に行うことは、「話し相手になる」ことや「ゴミ出し」、「広報便りの手渡し」等の身近な支援である。これは、2014年3月に登米市で行われた「高齢者の実態調査」によって示されているように、高齢者が在宅生活を続けるうえで利用したいサービスや取り組みは、「外出支援」「見守りや声がけ」「掃除支援」「ゴミ出し」等であり、必ずしも専門的なサービスではなく身近な支援であることに基づいている⁹⁴。

この実施にあたっては、本高校の特色として設けられた「登米地域パートナーシップ会議」で実施内容を固める。「登米地域パートナーシップ会議」とは、学校と地域が連携し、地域課題解決に向けた教育活動を行うために地元企業や官公庁、地域住民が参加する会議である。これは、高齢者が抱える課題に向き合うプログラムを行政主導ではなく市民自らが検討するためのものであり、また、当該活動を学校活動として終わらせず、地域に開いた活動にするためのものである。

市は、この実現のために、研修・訪問を受け入れる可能性のある高齢者世帯・家族世帯を把握して高校と現場のマッチングを行い、そして、多くの福祉サービス事業を委託している社会福祉協議会等への協力要請を行う。本事業の流れを図示すると、図表4-24のようになる。

⁹⁴ 前掲・「登米市高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画（素案）」10頁

図表 4-24



(イ) 効果

効果としては、以下の2点が挙げられる。

1点目は高齢者が抱える問題の早期発見である。高校生が高齢者宅に定期的に足を運び、顔を合わせてコミュニケーションをとることで、認知症の悪化や悪徳商法の被害といった、高齢者の日常生活に現れるリスクやそのサインにいち早く気付くことが期待される。

2点目は地域福祉の担い手育成である。高校生のような若い世代が地域の見守りや声掛け活動を行い、高齢者の孤立化や引きこもりを防ぐことは、地域福祉の観点から見れば、高校生が新たな主体として地域福祉のために活躍しているということである。高校生が、老老介護やボランティアの高齢化・固定化といった現状を変える可能性がある。この事業を継続的に行うことによって、地域を見守ってゆくという機運が高まり、「地域の繋がり」の再生が期待される。

(ウ) 協働フェーズ表

市民・行政が一体となって取り組む本事業について、協働のフェーズ表を用いると、市民及び行政の役割は図表 4-25 のようになると考えられる。

図表 4-25

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	○市からの広報によって、高校生による地域福祉事業の存在を知る。	○高校生が高齢者宅へ訪問し始める。	○高校生が継続的に高齢者宅へ訪問することで、「地域の繋がり」が再生する。	○「登米地域パートナーシップ会議」において、カリキュラムを作る。
行政	○高校生の活動を広報誌やコミュニティFMで広報する。	○高齢者宅から、研修・訪問の許可を得る ○高校と高齢者宅とのマッチングを行う。	○これまで「地域の福祉力向上」施策を行ってきた社会福祉協議会が、蓄積されたノウハウによる援助を行う。	○「登米地域パートナーシップ会議」において市民と共に、地域課題を検討する。

WSA 作成

(5) 今後の展望

当然のことながら、上述の提言によって登米市における医療・福祉分野の課題が一挙に解決されるわけではない。例えば、深刻な医師不足をはじめとするマンパワー不足への対策は病院機能の維持・確保のために不可欠である。今回は、この点につき直接的な効果が期待できる政策を提言しなかった。それは、我々WSAが重視している、市民の力で地域課題に取り組んでゆくという「協働のまちづくり」の観点からは、医師招へい策よりも、市民と共に地域医療の環境を整備し、既存の勤務医の負担軽減に繋がる提言の方が良いと考えたからである。今回提言した、若手医師に魅力的に映るであろう最新医療環境を提供する「訪問看護 ICT 化推進事業」や、地域医療の基盤を支える「地域の繋がり」を再生する「新高校から広める地域福祉促進事業」によって、登米市の目指す「医師にやさしいまち」づくりの実現にも近づくのではないかと期待している。

第3節 主体に対する提言

具体的に施策を展開していく主体に注目して、以下、検討を行う。市役所は、当然主体として重要な位置を占めるが、他方で、市民についても施策を進めるうえで重要な主体として注目する必要性が高まっていることは既述のとおりである。そのため、ここでは「行政組織」、「協働」と別に項をたてて記述する。ただし、内容については相互に関連するものである。

1. 行政組織

(1) 現況

登米市は合併により大きな市域となったが、事務事業の見直しや組織体制の簡素合理化等の取り組みが行われつつ、職員数は削減されてきている。また、財政状況が厳しい中、公共施設の整理についても早急に検討が必要である。その一方で、住民の要求は複雑かつ多様化してきている。

(a) 合併協議の際の組織・機構に関する合意

2005年の合併の際、本庁機能を1カ所に集約するのが効果的であるという議論があったが、収容可能な既存施設がなく、また、集約の結果本庁から離れることとなる地域の住民サービスの低下が懸念された。そのため、当分の間、分庁方式を含む総合支所（それぞれの旧町役場に置く）方式をとることとなり、新市の事務所（本庁）の位置については、将来的に検討するとの合意がなされた。

現在も総合支所・分庁方式が継続しており、本庁建設は、支所のあり方等とあわせて検討されている。総合支所では、住民票の交付等の住民に身近な基本的業務を行っている。

(b) 公共施設配置見直し

「登米市公共施設白書」（平成25年度版は2014年8月に作成）等の資料を整え、公共施設全般の見直し作業を行っている。

なお、全国的な取り組みも始まっている。公共施設全体を把握し、長期的視点をもって更新・統廃合・長寿命化などのサイクルを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、その最適な配置を実現し、時代に即したまちづくりを行っていくというものである⁹⁵。

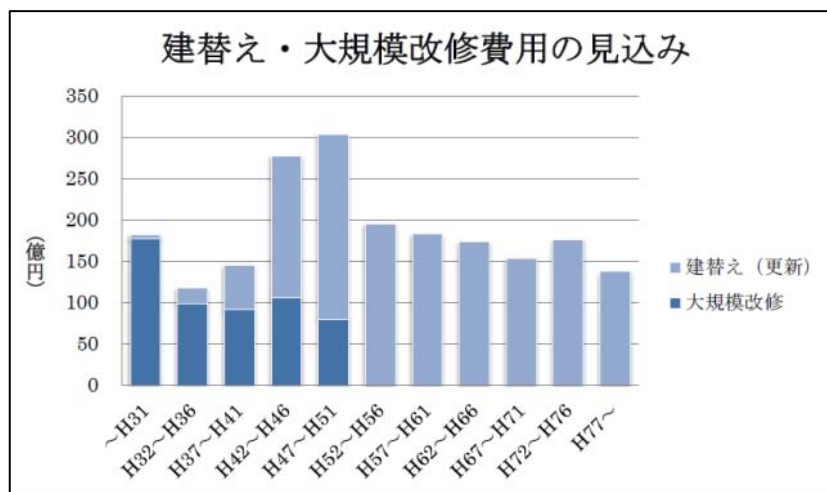
⁹⁵ 総務大臣から各都道府県知事・各指定都市市長宛て「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について（2014年4月22日）」

図表 4-26 登米市の機構（2014 年度）

総務部 (迫庁舎)	市長公室	産業経済部 (中田庁舎)	農林政策課	迫総合支所	市民課	医療局	総務課	
	人事課		ブランド戦略室	登米総合支所	市民課		企画課	
	総務課		農産園芸畜産課	東和総合支所	市民課		登米市民病院	
	防災課		農村整備課	中田総合支所	市民課		米谷病院	
税務課	商工観光課	豊里総合支所	市民課	豊里病院				
収納対策課	新産業対策室	米山総合支所	市民課	よねやま診療所				
企画部 (迫庁舎)	企画政策課	建設部 (中田庁舎)	土木管理課	石越総合支所	市民課		登米診療所	
	市民活動支援課		道路課	南方総合支所	市民課		上沼診療所	
	財政課		住宅都市整備課	津山総合支所	市民課		津山診療所	
市民生活部 (南方庁舎)	市民生活課	環境事業所	下水道課	議会 (迫庁舎) 選挙管理委員会 (迫庁舎) 監査委員 (迫庁舎) 農業委員会 (各支所)	教育委員会 (中田庁舎)	教育総務課		
	環境課		クリーンセンター			水道事業 (登米庁舎)	水道管理課	学校教育課
	国保年金課		衛生センター			水道施設課	水道施設課	生き生き学校支援室
健康推進課	会計管理室 (迫庁舎)	会計管理室	教育委員会			生涯学習課		
生活福祉課	消防本部	消防総務課		小学校				
長寿介護課		予防課		中学校				
子育て支援課		警防課		幼稚園				
		指令課	給食センター (生涯学習関係施設) (体育施設) (教育事務所)					
福祉事務所 (南方庁舎)		消防署 (出張所)						

出典：登米市「市役所案内」⁹⁶をWSA編集

図表 4-27 建替え費用等の見込み



出典：「登米市公共施設白書（平成 25 年度版）」⁹⁷

⁹⁶ 登米市 Web サイト「市役所案内」<http://www.city.tome.miyagi.jp/soshiki/soshiki.html> (最終アクセス：2015/1/14)

⁹⁷ 登米市 Web サイト「登米市公共施設白書（平成 25 年度版）」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/somu/sisetuhakusho.html> (最終アクセス：2015/1/14)

(2) 行政組織に関する課題と、それに対する現行施策

「登米市総合計画」では、登米市民の生活を支える「まちづくり」の柱の一つとして「市民の創造力を生かした協働のまちづくり」を据えている。ここでは、市民の参加とともに市役所の適正な行財政運営が重要な項目として挙げられている。

行政組織としては、効率化・スリム化を図ると同時に、住民へのきめ細かな対応も課題となっており、以下のような施策が展開されている。限られた財政状況にあっても、職員の能力の向上を図り、市民と協働して難局の打開にあたらうとしている。

(a) 第2次登米市行財政改革大綱

第1次は2006年度から2010年度まで、第2次は2011年度から2015年度の計画となっている。「自治体経営を確かで持続可能にするためには、市民、そして地域の様々な主体と行政が協働して公共を担う仕組みを構築するとともに、より一層の健全な財政基盤を確立し、効率的で質の高い行財政運営の実現を目指す」⁹⁸ことを改革の目的としており、大綱において定めた内容を着実に推進するための具体的な実行プログラムとして実施計画も策定し進行管理を行っている。

(b) 第2次登米市定員適正化計画

第1次は2006年4月1日から2011年4月1日まで、第2次は2011年4月1日から2016年4月1日までの計画となっている。行財政改革大綱等との整合性を図りつつ、更なる定員管理の適正化を推進する計画となっている。

(c) 人材育成・職員の能力開発関連事業

人材育成型人事評価システム、コーチングプログラム、職員提案制度や職員自主研修支援等が展開されている。

(d) 行政評価の外部評価

2010年度からの取り組みで、市民の視点による評価を実施することにより、内部評価の客観性と透明性を図ろうとするものである。市民が評価等の実施主体となることから、市民参加が図られている。

(e) 財政的効果

「第2次登米市定員適正化計画」では、職員数を2006年度から2016年度までに614人削減することを目標としており、今までのところ図表4-28のような財政的効果をあ

⁹⁸ 登米市 Web サイト「第2次登米市行財政改革大綱」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/gyoukaku/documents/dai2zitaikou.pdf>(最終アクセス：2015/1/14)

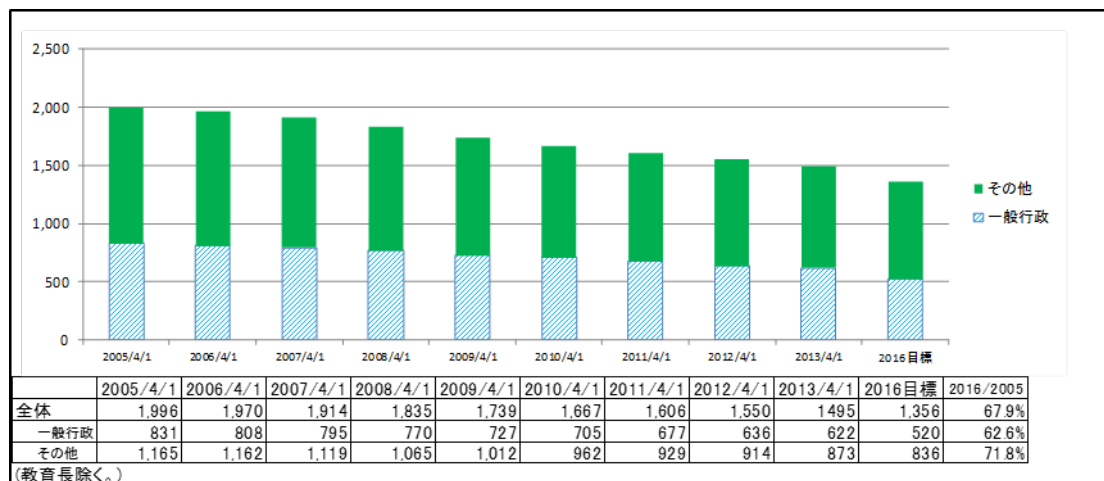
げている⁹⁹。

図表 4-28 財政的効果

財政的効果	2006 年度 (決算)	2014 年度 (当初予算)
一般行政部門職員人件費 (千円)	6,192,256	4,851,781
特別行政部門職員人件費 (千円)	3,422,263	2,089,495

「平成 26 年度 登米市の予算とまちづくり」より WSA 編集

図表 4-29 職員数推移



「登米市の給与・定員管理等について」(各年度分)より WSA 作成

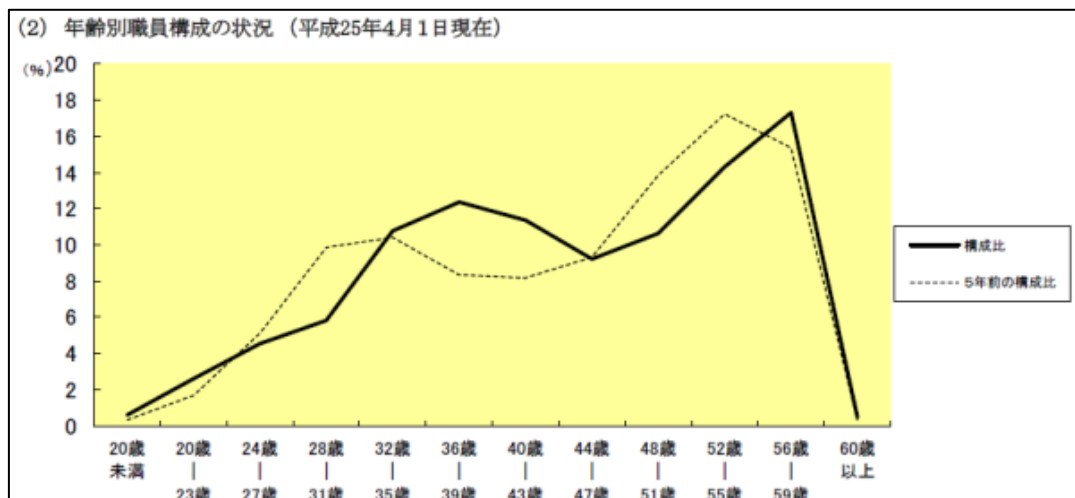
(3) 課題

職員数については、定員適正化計画を策定し、計画的な定員の適正配置を行い、簡素で効率的な組織体制を構築するとしている。退職者の一部不補充により職員数の削減を行っており、職員の年齢層に偏りが生じている(図表 4-30)¹⁰⁰。

⁹⁹ 登米市 Web サイト「平成 26 年度 登米市の予算とまちづくり」16 頁
<http://www.city.tome.miyagi.jp/zaisei/documents/yosantomachidukuri26.pdf> (最終アクセス：2015/1/14)

¹⁰⁰ 登米市 Web サイト「平成 25 年登米市の給与・定員管理等について」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/jinji/documents/h25-kyuyo-teinkanri.pdf> (最終アクセス：2015/1/14)

図表 4-30 年齢別職員構成の状況



出典：「平成 25 年登米市の給与・定員管理等について」

職員数の減少、それも、ベテラン職員の大量退職等の状況のなかで、行政組織としては、限られた人的資源を有効活用しなければならない。その実態を把握するため、①人材育成と②市民参加関連の施策について重点的にヒアリング等の調査を行った。

(a) ヒアリング等調査

まずは、外部評価について調査を行った。担当課は企画政策課であり、2010年度から実施している。市は、内部評価結果についてNPO代表等の市民で構成する行政評価委員会に説明し、外部評価対象事業を選定する。そして、公開の場での質疑を経たうえで、「拡充」「維持」「改善」「民間・市民協働」「縮小」「廃止」の評価が行われる。市は、その評価を受けて対応方針の検討等を行い、総合計画ローリング及び次年度予算編成時の参考とする。我々は2013年度の外部評価の録画を視聴するとともに、2014年度の外部評価を傍聴した¹⁰¹。

次に自主研修に関して、人事課職員と実際に活動している自主研修グループの構成員から活動状況を聴取した。2012年度から実施しており、研修終了後にはほとんどのグループが活動をしていないようだが、一部に継続して活動しているグループがあり、河川の清掃活動や退職前のベテラン職員を講師に迎えての勉強会等に意欲的に取り組んでいた。その活動等を精査するため、2014年度の発表会を傍聴した¹⁰²。

さらに、市民との協働に関連するものとして、市民活動支援課、とめ市民活動プラザ、迫公民館ほかの公民館及びコミュニティ推進協議会でヒアリングを行った。

¹⁰¹ 2014年8月5日開催の日午前の部を傍聴した。

¹⁰² 2014年10月22日「登米市職員自主研修支援事業研修成果発表会」(2グループが発表)を傍聴した。

(b) 調査結果及び提言の方向性

ヒアリング調査の結果、各種制度・枠組みは用意されているが、その展開方法・内容に工夫の余地があるのではないかとの印象を得た。特に、市民との協働を意識した事業目的の明確化と、関連事業の一体的・効率的な取り組みが必要ではないかという点に、提言の方向性を見出した。

また、自主研修については、グループ数が年々減少（2012年度=10、2013年度=5、2014年度=2）している。他方で、今のところは一部の職員にとどまるが、市民を巻き込んだ自主的・自律的な活動もしており、今後の市行政の展望をみる場合に欠くことのできない取り組みであるとの感触を得た。

「住民の心に火をつける職員」と「職員の心に火をつける住民」が存在し、相互に作用することは、今後のまちづくりに是非とも必要なものである¹⁰³。

なお、提言を検討するにあたっては、市民と市職員にとってわかりやすく取り組みやすいものであるように、また、事務の省力化も図りつつ継続可能なものになるようにと意を用いた。一方で、市民に行動変容を促す局面もあるため、市役所の体制整備と、とめ市民活動プラザ¹⁰⁴の一層の活用が期待される。

(4) 提言

(a) 「みんなでまちづくりー夏休み体験」

(ア) 内容

前述の諸課題・着目した点に対し複合的・総合的に取り組むものとして、市民と市職員との「協働」研修を提言する。

現行の外部評価や職員研修の一部を組み替え、「まちづくり」や「協働」について、市民と市職員との共同（協働）作業をとおして考えるものにする。また、その成果を発表・表彰することで、各地域の情報共有を図りつつ、コミュニティ組織等の活動のインセンティブとする。さらに、「広域連携」の足掛かりとなるよう近隣自治体と発表会を共催する。

留意する点は以下の3点である。①テーマについては、市全体にかかるものでも各地域固有のものでも可とする。②1チーム8名程度で編成（コミュニティ組織のメンバー、NPO、市職員、社会福祉協議会職員、公募（中高生も可））し、複数のチームをつくる。③夏休み期間中に実施し、生徒の参加も促す。

¹⁰³ 西尾勝『自治・分権再考：地方自治を志す人たちへ』（ぎょうせい、2013）

¹⁰⁴ 第4章第3節2参照

【みんなでまちづくりー夏休み体験】「まちづくり」の担い手となる「人材」の育成、「コミュニティ」の活性化と「協働」の推進を主目的とする。

図表 4-31 事業フロー



WSA 作成

※段階ごとの内容

A：内部評価

市自らが事務を見直し、課題を明らかにする。

B：外部評価（「コミュニティ」・「協働」に関する評価、課題抽出に特化する）

市はコミュニティ組織代表者・学識経験者等で構成する行政評価委員会に内部評価内容を説明。行政評価委員会はコミュニティとの関わり等について点検し、課題（テーマ）を抽出する。

C：政策提言演習

課題に対して、新規採用市職員とコミュニティ組織構成員や中高生等とがグループで政策提言策をまとめる。

D：市内選考会

政策提言演習の成果である政策提言をコミュニティ組織構成員・市職員・学識経験者・市議会議員等による選考会で発表する。市は優秀なものを表彰する。

E：広域発表会

市内選考会で表彰されたものを、さらに近隣の市と共催する発表会で発表する。

(イ) 効果

複合的な事業であることから、次のような多面的な効果が期待できる。まず、「まちづくり」「ひとづくり」に関連する評価事業、研修事業や協働推進事業等を一体的に展開することで、市民との協働をより意識することができる。次に中高校生等が「まちづくり」を担う「人財」として成長することが期待できる。さらに市役所や地域の活性化が期待される。

※段階ごとの効果

A：内部評価

市内部の事業点検に留まらず、市民の評価を受けることや、市民との協働研修の題材となることでもあるため、「まちづくり」をより意識しての事務執行となる。

B：外部評価

協働の観点により点検・評価することで、市民の施策への関心・まちへの関心が、より具体的なものになる。市と市民とが詳しく情報を共有することで相互理解が深まる。様々な経験や立場の人と協議することで課題解決方法が広がる。

C：政策提言演習

身近な課題について、若い世代も含めて話し合うことで、コミュニティが活性化する。市職員・市民が「人財」になっていく。特に次代を担う中学生・高校生に期待したい。

D：市内選考会

自らの地域を考えることであっても、施策の検討ということでは市全体を意識せざるを得ないため、市民としての一体感が醸成される。また、小地域ではなく市の取り組みということになると新聞等に報道される可能性があるため、郷土意識高揚につながる。

E：広域発表会

近隣の自治体との将来的な広域事務連携の下地となる。

(ウ) 協働フェーズ

市民と行政の役割については様々なものがあるが、本提言に関して以下に例示する。

図表 4-32

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台上で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	<ul style="list-style-type: none"> ○自分のまちに関心をもつ ○施策・制度を理解する 	<ul style="list-style-type: none"> ○コミュニティ組織で地域の課題を協議する ○外部評価での課題事項を地域で確認する 	<ul style="list-style-type: none"> ○政策提言内容について実行する 例：地域の清掃活動、防犯パトロールなど 	<ul style="list-style-type: none"> ○市職員とともに政策提言を検討する
行政	<ul style="list-style-type: none"> ○市の状況・課題について、きめ細かに広報する 	<ul style="list-style-type: none"> ○内部評価を行い、外部評価の準備を行う ○外部評価での課題事項を庁内で確認する 	<ul style="list-style-type: none"> ○政策提言内容を実行すると同時に、役割分担を市全体に広報する 	<ul style="list-style-type: none"> ○市民とともに政策提言を検討する ○議会へも報告し、協議を行う

WSA 作成

(5) 今後の展望

施策の継続性を担保する方法や、施策の評価期間・方法などについても、人材育成にかかわるものであるため長期的視点をもって取り組んでいく必要がある。

広域連携については、第 30 次地方制度調査会答申においても指摘されている事項であるが、登米市において直接的な具体的施策は発見できなかった。「ネットワーク」や「連携」は一朝一夕にできるものではない。本提言のような協力関係を地道に続けていくことで互いの理解を深め、「連携」の糸口になっていくことを期待したい。

2. 協働

(1) 現況及び登米市の協働

近年、全国各地の自治体において、「協働」の理念に基づき様々な取り組みが行われている。協働の概念については、既に第3章で確認したところである。登米市は市制施行（2005年）以来、2006年に策定された登米市総合計画において「市民との協働による持続的な発展」を目指し、「市民参加型のまちづくり」を理念として各種施策を実行してきた。2012年4月1日には登米市まちづくり基本条例が施行され、市民の参加保障、自主性確保などを基本理念として、具体的な推進策である「人づくり、条例づくり、市民活動拠点づくり、計画づくり」の「協働4づくり事業」が進められている。これに関連して、2014年度の施政方針では、コミュニティ組織による「地域づくり計画」の策定を支援するとともに、2015年度からの一括交付金制度¹⁰⁵の導入を目指している。以下、「協働4づくり事業」の概要について確認していく。

(2) 協働4づくり事業

(a) 人づくり

2009年度より地域次世代リーダー養成講座¹⁰⁶を実施している。市民活動や地域づくりを担う人材やコーディネーターの育成を目的としている。申し込み資格は、①市内に在住する20歳以上の者で、②市民活動や地域づくりに興味があり、③基本的に全講座受講可能であることとし、定員は各町域3名程度の27名としている。講座内容は自分磨きに関する講義・演習（まちづくりやスキルアップ）であり、受講料は無料となっているが、2012年度をもって廃止されている。

(b) 条例づくり

2012年4月1日より、登米市まちづくり基本条例が施行されている。この条例は、まちづくりの主体は市民であるという考えのもと、そのようなまちづくりを推進するための市民の権利と、市民、市及び議会の役割を明確にしながら、皆で住みよい地域社会の実現を図ることを目的に制定されたものである。まちづくりの基本理念として、協働による登米市の持続的な発展を目指すことを掲げている。市民の権利と、市民、市及び議会の役割については、以下のように規定している¹⁰⁷。

¹⁰⁵ 使途が定まっていないコミュニティ組織が自由に使える交付金。

¹⁰⁶ 以下の記述は登米市企画部市民活動支援課資料を参照している。

¹⁰⁷ 前掲・「登米市まちづくり基本条例」より

(市民の権利)

第6条 市民は、次に掲げる権利を有します。

- (1) まちづくりに関する情報を知ること。
- (2) まちづくりに関して意見を表明し、提案すること。
- (3) 等しく行政サービスを受けること。

(市民の役割)

第7条 市民は、まちづくりの基本理念に基づき、主体的にまちづくりに参加し、又は参画するよう努めるものとします。

2 市民は、公益的な活動を行うよう努めるものとし、自らの発言と行動に責任を持つものとします。

3 市民は、持続可能な地域社会の形成に努めるものとします。

(市の役割)

第8条 市は、市民福祉の増進を図るため、効率的で質の高い行政サービスを市民に提供するよう努めるものとします。

2 市は、市民が主体的にまちづくりに取り組むことができるよう、必要な支援に努めるものとします。

3 市は、その権限と責任において、公正で誠実な職務の遂行に努めるものとします。

(議会の役割)

第9条 議会は、市の議決機関として、市民の意見や意思を市政運営に反映させるよう努めるものとします。

2 議会は、市政が適切に運営されているか調査及び監視に努めるものとします。

3 議会は、議会に関する情報を市民に提供し、開かれた議会運営に努めるものとします。

(c) 市民活動拠点づくり

とめ市民活動プラザ¹⁰⁸は、登米市のNPO法人、市民活動団体やコミュニティ組織の活動を支援する拠点として、2012年4月28日にオープンした。とめ市民活動プラザの開設は、2011年12月、宮城県が募集した「新しい公共の場づくりのモデル事業」に「とめ市民活動支援協議会」が市民活動支援拠点づくりを提案し、採択された事業である。

「とめ市民活動支援協議会」とは、登米市と、NPO支援組織であるNPO法人杜の伝言板ゆるる（仙台市）、そして、3年間にわたり登米市の中間支援組織の設置を目指してきたメンバーが中心となり立ち上げたとめ市民活動フォーラムの、三者で結成した

¹⁰⁸ とめ市民活動プラザ Web サイト「とめ市民活動プラザとは何か」
http://www.tome-shiminplaza.jp/?page_id=2（最終アクセス：2015/1/27）

協議会である。その後 2013 年 4 月からは、登米市が施設を借上げ、同年 3 月に NPO 法人となったとめ市民活動フォーラムが運営・管理を委託され、引き継ぐこととなった。地域の中間支援組織として情報の発信をするとともに、幅広く「つながる」援助をし、また多くの市民に NPO や市民活動に対する理解を深めてもらえるよう、広報・啓発に取り組んでいる。「市民と行政によるまちづくりを推進する担い手である市民活動団体やコミュニティ組織の活動を促進し、地域の活性化と世代間を超え、相互扶助の精神を持って地域全体の生活の環境を向上していくため」の「支援拠点」とすることを設置目的としている¹⁰⁹。



とめ市民活動プラザ WSA 撮影

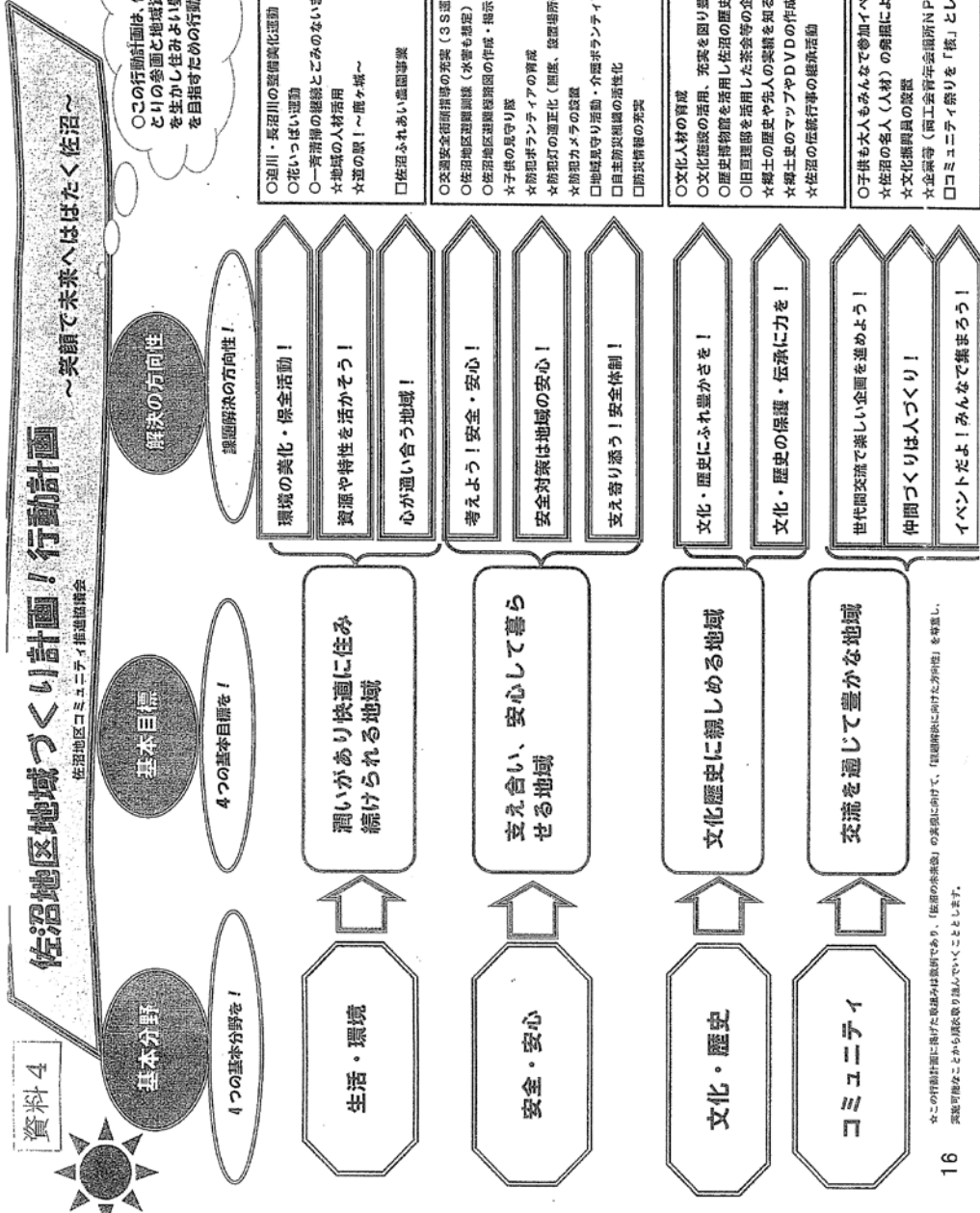
(d) 計画づくり

現在登米市では、コミュニティ組織が主体となり、各地区で「地域づくり計画」の策定を行っている。「地域づくり計画」とは、地域の課題と目指すべき方向を明らかにし、自分たちの手で魅力ある住みよい地域を作るために、地域住民自らが計画づくりの段階から参加して策定する地域独自の振興計画である¹¹⁰。自分たちの地域がどのような地域なのか、どのような課題があるのか、その課題を解決するためにはどうすればよいのか、一人一人の思いを地域で話し合っまとめたものが「地域づくり計画」になる。参考として、佐沼地区コミュニティ推進協議会で策定された地域づくり計画の概要を以下に示す（図表 4-35）

図表 4-33 佐沼地区コミュニティ推進協議会の地域づくり計画

¹⁰⁹ 登米市企画部市民活動支援課作成資料（2014/7/8）より

¹¹⁰ 前掲・「登米市まちづくり基本条例」より



※この行動計画に掲げた目標は数値であり、「佐沼の未来像」の実現に向けて、「課題解決に向けた方向性」を導出し、実施可能なことから優先度が高い順に示されています。

出典：佐沼地区コミュニティ推進協議会、佐沼地区地域づくり計画策定委員会
 「佐沼地区地域づくり計画書（2014年3月）」
 2013年度時点で、全部で21のうち10のコミュニティ組織で地域づくり計画の策定

が完了している。主体となっているコミュニティ組織とは、地域のつながりによって、まちづくりに関わりながら活動する行政区、自治会及び地区コミュニティその他の組織を指す。登米市まちづくり基本条例においては以下のように定められている。

第12条 (コミュニティ組織等)

- 1 コミュニティ組織等は、市民一人ひとりの参加又は参画を通じて、地域の資源及び特性を生かしながら、地域が抱える課題の解決に努めるものとします。
- 2 コミュニティ組織等は、前項に規定する課題の解決のため、地域の計画づくり（以下「計画づくり」といいます。）に取り組むよう努めるものとします。
- 3 コミュニティ組織等は、計画づくりに当たっては、より多くの市民の意見を聴きながら、共通の理解を深めるよう努めるものとします。
- 4 市は、コミュニティ組織等の自主性及び自立性を尊重し、その活動の支援に努めるものとします。

コミュニティ組織の所在と地域づくり計画の策定状況については図表 4-34 のとおりである（2013 年度末時点）。

図表 4-34 コミュニティ組織一覧

支所名	指定管理者の名称	施設名	指定期間	地域づくり計画
迫総合支所	佐沼地区コミュニティ推進協議会	迫公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成25年度策定完了
	森地区コミュニティ推進協議会	森公民館	平成26年4月1日～平成31年3月31日	平成25年度策定完了
	北方地区コミュニティ推進協議会	北方公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成26年度新規策定
	新田地区コミュニティ推進協議会	新田公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成25年度策定完了
登米総合支所	とよまコミュニティ運営協議会	登米公民館	平成25年4月1日～平成30年3月31日	平成26年度新規策定
東和総合支所	錦織地域振興会	錦織公民館	平成24年4月1日～平成28年3月31日	平成25年度策定完了
	米谷地域づくり推進協議会	米谷公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成26年度新規策定
	米川地域振興会	米川公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成25年度策定完了
中田総合支所	石森コミュニティ運営協議会	石森ふれあいセンター	平成26年4月1日～平成31年3月31日	平成26年度新規策定
	宝江コミュニティ運営協議会	宝江ふれあいセンター	平成26年4月1日～平成31年3月31日	平成26年度新規策定
	上沼コミュニティ運営協議会	上沼ふれあいセンター	平成26年4月1日～平成31年3月31日	平成25年度策定完了
	浅水コミュニティ運営協議会	浅水ふれあいセンター	平成26年4月1日～平成31年3月31日	平成25年度策定完了
豊里総合支所	豊里コミュニティ推進協議会	豊里公民館	平成25年4月1日～平成30年3月31日	平成26年度新規策定
米山総合支所	西野コミュニティ運営協議会	米山公民館	平成22年4月1日～平成27年3月31日	平成26年度新規策定
	吉田コミュニティ運営協議会	吉田公民館	平成22年4月1日～平成27年3月31日	平成25年度策定完了
	中津山コミュニティ運営協議会	中津山公民館	平成22年4月1日～平成27年3月31日	平成25年度策定完了
石越総合支所	石越コミュニティ運営協議会	石越公民館	平成25年4月1日～平成30年3月31日	平成25年度策定完了
南方総合支所	中央コミュニティ推進協議会	南方公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成26年度新規策定
	東郷コミュニティ推進協議会	東郷公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成26年度新規策定
	西郷コミュニティ推進協議会	西郷公民館	平成23年4月1日～平成28年3月31日	平成26年度新規策定
津山総合支所	津山地域振興会	津山公民館	平成25年4月1日～平成30年3月31日	平成26年度新規策定

WSA 編集

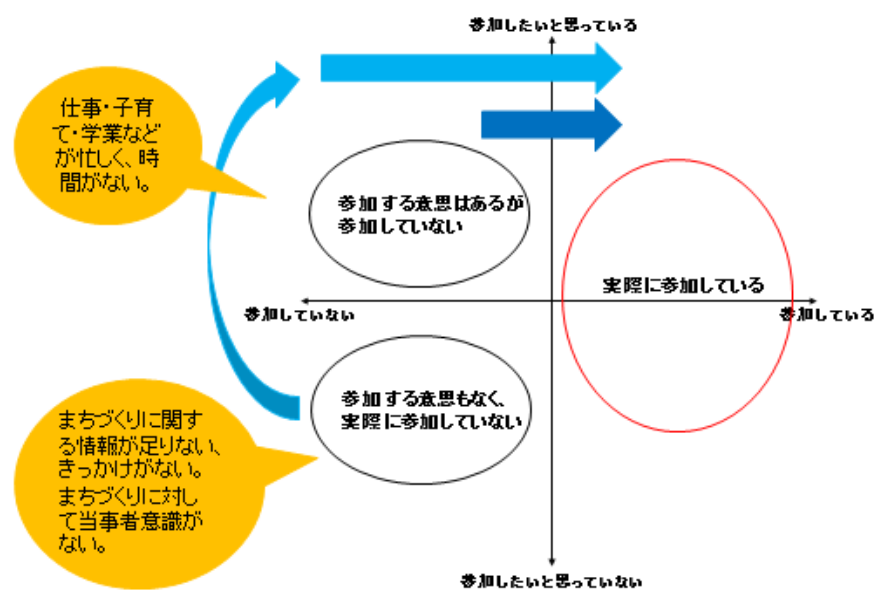
(3) 課題

以上で確認したように、登米市は協働のまちづくりの理念を踏まえて種々の施策を展開している。その他にも、登米市協働のまちづくり地域交付金制度といった経済的支援や、「登米市協働のまちづくり指針」、「協働推進読本」の制定を通じた市民への情報発信など、協働のまちづくりに対して積極的に施策が行われている。そういった取り組みは、他の自治体からも評価されており、例えば青森県三沢市は、登米市を協働のまちづくりの先進地域として 2009 年に研修に訪れている。

では、協働のまちづくりの実態はどうなっているのだろうか。地域づくり計画の主体となっている市内各地のコミュニティ組織やとめ市民活動プラザに対するヒアリングの結果、まちづくりの担い手として活躍する住民、リーダーシップを持って活躍する住民の多くは、60～70 代であり、青年層や子ども世代の参加が少ないことが明らかになった。また参加する住民もしばしば固定化しており、善意の参加者に過大な負担がかかるケースが目立った。

図表 4-35 は、まちづくりへの参加の意思の有無と、実際の参加の有無という観点で分析した図である。まちづくりに参加していない層の中には、まちづくりに参加する意思はあるが参加できていない人と、そもそも参加する意思がない人がいることが予想される。前者がまちづくりに参加しないことの大きな要因として、若い世代の余裕のなさが挙げられる。多くは仕事や子育て、学業などの負担が大きく、まちづくりに関わる余裕がない。後者の場合は、周知不足や当事者意識の欠如から、まちづくりを他人任せにしてしまうという状況が考えられる。

図表 4-35 まちづくり参加の意思と参加の有無



WSA 作成

(4) 提言

以上の課題を踏まえ、まちづくりへの住民参加を促進するために意識すべき点は以下の3つが考えられる。これらを踏まえたうえで3つの政策提言を行う。

①まちづくりに参加する人材の育成

第3章第1節でも触れたように、まちづくりの基礎となるのはひとづくりである。協働の推進においても、協働意識の醸成やまちづくりの体験等、ひとづくりの施策は欠かせない要素となる。そこで、1つ目の施策として「子ども議会と連動した総合学習の実施」を提言する。

②まちづくりに参加するきっかけづくり

まちづくりに参加していない人の中には、まちづくりに関心がないわけではないが、地域活動にこれまで参加した経験がないために心理的障壁を感じる層、あるいはまちづくりにそもそも関心がない層も存在すると考えられる。そういった人々に対しインセンティブを付与することで、まちづくりへの参加のきっかけとして最初の一歩を踏み出してもらうために、「登米市まちづくりポイント制度の導入」を提言する。

③主体的にまちづくりに参加する機会の創出

主体的にまちづくりに参加する機会として、地域づくり計画に基づく活動を実施しその活動の成果を発表する場を設ける。協働のフェーズ表で表すと、②の施策案が「舞台を知る」「舞台に上がる」に重きが置かれているのに対し、この施策案は「舞台で活躍する」に着目したものである。その具体的施策として、「地域づくり計画における公開プレゼンテーションの導入」を提言する。

(a) 子ども議会と連動した総合学習の実施

(ア) 内容

学校教育における総合的な学習（以下、総合学習と表記）の成果発表の場を子ども議会とし、2つを一体的な取り組みとして実施する。

総合学習の時間を利用して地域を知り、自ら考え課題を抽出するプロセスを体験し、子ども議会の場においてその課題を解決するための提言を行う。

まず、登米市において従来行われている『子ども議会』について概観する。

子ども議会とは、「市内（中）学校の代表者が「議員」となって市長らと質疑を行う」¹¹¹模擬議会を指す。登米市では公益社団法人とめ青年会議所が主催しており、後援として登米市教育委員会が協力している。

¹¹¹ 登米市「広報とめ 2014年12月号」2～3頁

2014年には「登米市子ども議会 2014」（副題「～これからの登米市（まち）の魅力と将来像について...主役は君たちだ！～」）が開催された。開催目的は「故郷である登米市に対し、子ども達自身に登米市の将来を考える機会を提供することで、まちづくりや行政に対する関心を高め」、「その過程で登米市の魅力や素晴らしさに気付いてもらい、まちの担い手としての意識の醸成を図ること」、「この登米市に住む子どもたちが郷土に対して愛着を育んでいただくこと」としている¹¹²。

議会には市内の中学校の代表生徒 20 名が参加し、「通学路の街灯について」、「経済と高齢化について」、「市民バスの本数について」等の質問がなされた。

¹¹² とめ青年会議所「登米市子ども議会 2014」事業開催要綱



出典:登米市「広報とめ 2014年12月号」

高齢化が市の経済などに 影響がないか、心配です



のりひと 紀人 君
(新田中・2年)

経済と高齢化について質問
します。

第1次産業(農林業)、第2次産業、第3次産業があります。特に新田地区は農業や畜産業を営んでいる家が多いのですが、作業は高齢者が中心になってきていると思います。

特殊な機械の扱い方や産業技術がきちんと伝えられていくのか。高齢化が登米市の経済の低下などに影響がないのか心配です。

【答】「経済と高齢化」についてですが、本市の産業別に見た就業者の動向は、農林業に従事する第1次産業と製造業などに従事する第2次産業の割合が減少し、小売業などに従事する第3次産業の割合が増加しています。

特に、第1次産業の就業者の減少が大きく、平成22年には13405人から平成22年には5277人となり、20年間で約6割も減少しています。農業就業人口の平均年齢は、平成12年には59・9歳でした。それが、平成22年には65・3歳となり、10年間で約5歳の高齢化が進んでいるという状況です。農業従事者の高齢化は、本市の農業経営の大きな課題となっています。

農業経営の中で、多くの技術的な継承については、それぞれの農家で農業後継者へ引き継がれているところが大きいと考えています。市では、農業後継者の確保・育成のため、新たに農業に取り組みたいという人に対し、大規模な農家で農業技術の習得や体験をする研修などに、幅広く支援しています。

本市の基幹産業は農業です。今後も、農業後継者の確保と農地の集積・集約化による農業生産コストの削減を目指します。そして、野菜の作付け拡大や効率的な生産体制



緊張感が漂う議場で、本番の市議会さながらの質疑が行われました。

以下、我々の考える「子ども議会と連動した総合学習の実施」の内容を示す。

本提言の目的は、子ども世代のまちづくり参加への意欲の醸成を図ること、また副次的効果として、子どもを通して親世代のまちづくりに参加する意欲を醸成することである。

対象は登米市内の小学生とする。ここで小学生を対象とするねらいは、総合学習を利用し、より幼い頃から地域に関わり、地域の課題をより身近なものとして認識する機会を持たせることにある。また、学年横断的な取り組みを通じ、それぞれの役割を理解しながら協力して課題を解決する姿勢を身につけることを期待する。中学年(3,4年)、高学年(5,6年)それぞれの混合グループに分かれ、設定されたテーマに基づき、長期的な取り組みを行う。

総合学習においては、まず地域を「知る・体験する」取り組みから始める。登米市の歴史を知り、体験する取り組みを通して、地域住民や旧9町の他地域の児童との交流を図る。この取り組みによって地域に愛着を持ち、まちづくりに対する当事者意識を醸成することを狙いとする。

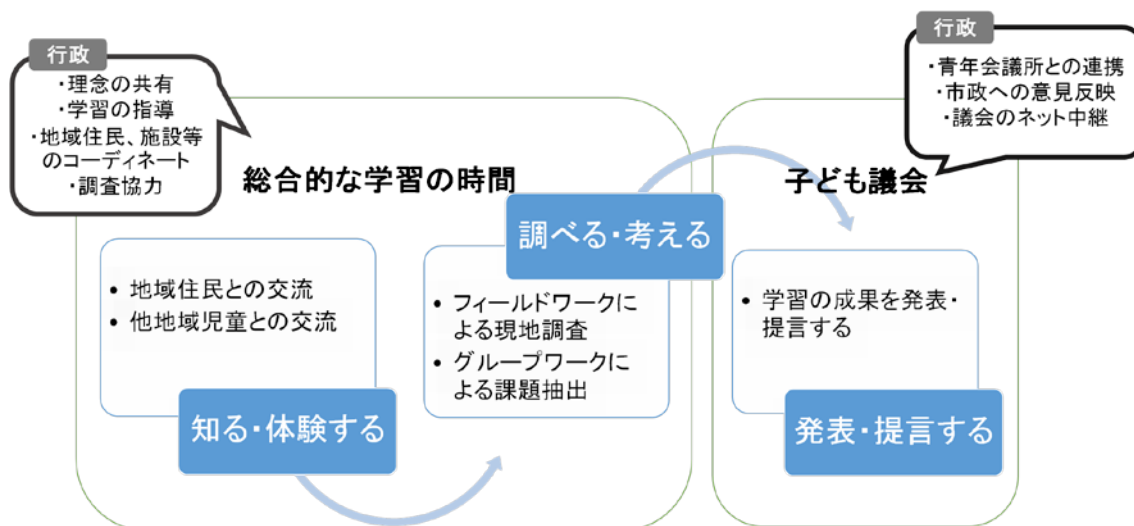
総合学習の次のステップとして、地域についてさらに「調べる・考える」取り組みを行う。地域の現地調査を行い課題の発見をし、課題解決のために何ができるのかをグループで話し合う。

上記の長期的な取り組みの成果を子ども議会において発表する。発表内容は単なる市への要望に留まらない、市をより良くするための具体的な提言を行うことを目的とする。

本提言の取り組みを実施するに当たっては、行政が主体となって、学校・地域住民・青年会議所と連携することが求められる。行政は、総合的な学習については、取り組み実施の理念・目的の共有に努め、学習に関する情報提供や調査協力等の支援、学習に協力してもらう地域住民や施設のコーディネーター等を行う。また、子ども議会においては、議会を主催する青年会議所と連携して議会を催行すること、議会で出された提言の市政反映に努めることや、幅広い層の住民に関心を持ってもらうために議会のネット中継を行う等、それぞれの主体と協力して取り組みを進めていくことが必要である。

この取り組みを行う際に留意すべきなのは、総合学習の実施内容は各学校において多種多様であり、また時間割等も学校によって異なる点である。特に総合学習の中で提案する「他地域の児童との交流」において、旧9町の小学校が一体的に取り組みを行うことは、調整のため労力を要する。そのため、最初は試験的に旧9町を3町ずつの3ブロックに分け、ブロックごとに交流の取り組みを行う等の工夫をする必要がある。

図表 4-36 取り組みのイメージ図



WSA 作成

(イ) 効果

取り組みを実施した小学生、また、その親世代へも影響を与えることができると考える。

まず、取り組みを実施した子どもは、幼い頃から地域にかかわり愛着を持つことで、まちづくり参加への意欲醸成を図ることができる。また、地域について知り、自ら課題を抽出し、解決のための提言をするプロセスを体験することで、まちづくり参加の手法を学ぶことができる。

次に、親世代に対しても、子どもが取り組みの内容を家族と共有したり、取り組みにおいて提起された課題について一緒に考える機会が生まれることにより、地域について関心を持つ親が増えることが期待される。そのような形で、仕事等で多忙である親世代へも間接的にアプローチし、親世代のまちづくり参加の機運を醸成することができると考えられる。

(ウ) 協働フェーズ表

本提言を協働フェーズ表に入れ込むと、市民（小学生）と行政の役割は以下の通りとなる。

図表 4-37

	舞台を知る	舞台上がる	舞台で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	○総合学習において、地域の実情について知る・興味を持つ	○総合学習において、フィールドワークを行い、地域の課題について考え、議論をする	○公共的課題解決のために、積極的にまちづくりに参加する	○子ども議会において、市政へ意見・提言をする
行政	○市民が地域について知るための情報・機会の提供(人材や施設のコーディネート等)をする	○地域の課題についての情報を提供する	○課題解決のための支援を行う ○市民の活動を広報する	○子ども議会で出された意見・提言を検討する

WSA 作成

(b) 「登米市まちづくりポイント制度」の導入

(ア) 地域ポイント制度について

2000年代から地方自治体で導入が進んできた地域ポイント制度は、民間企業がマーケティング手法として活用してきたポイント制度を応用したものである。地域ポイント制度の目的は、21世紀の我が国が抱える少子高齢化、環境・エネルギー問題、グローバル化に伴う地域産業の変化、厳しい地方財政等の諸問題をはじめとして、それぞれの地域が抱える地域コミュニティ問題を解決するために、市民の参加を促しながら行政と市民が一体となって取り組まれているものが多い¹¹³。

地域ポイント制度は、地域通貨の一形態と見ることができる。地域通貨とは、「ある特定の地域、コミュニティの範囲に限り流通するお金」¹¹⁴と定義されており、我が国では1999年ごろから流通が始まったと見られている。最近においては、全国で休止中のものも含めて600以上の地域通貨があると言われている。

地域通貨や地域ポイント制度が画期的であるのは、地域経済の活性化、地産地消の促進、協働社会の実現、ボランティア活動の促進等を目的にしており、地方自治体が掲げる様々な政策目標を実現するための手段として利用され、介護支援活動、健康促進活動、環境活動、ボランティア活動、市民活動等、これまでは経済取引に馴染まなかったモノ、サービス、さらに善意の対価として用いられている点にある¹¹⁵。熊坂は地方自治体に取り組んでいる「地域ポイント制度」を目的別に分類すると、①介護支援、②健康促進・長寿支援、③環境保全・省エネルギー、④地元産品購入促進、⑤社会活動・市民活動支援の5つになるとしている(図表4-38)¹¹⁶。

¹¹³ 熊坂敏彦『地方自治体における「地域ポイント制度」の新展開』筑波銀行 調査情報 2013年7月号 No.39 1頁

¹¹⁴ 嵯峨生馬『地域通貨』(NHK出版, 2004) 17頁

¹¹⁵ 前掲・熊坂 2頁

¹¹⁶ 前掲・熊坂 3頁

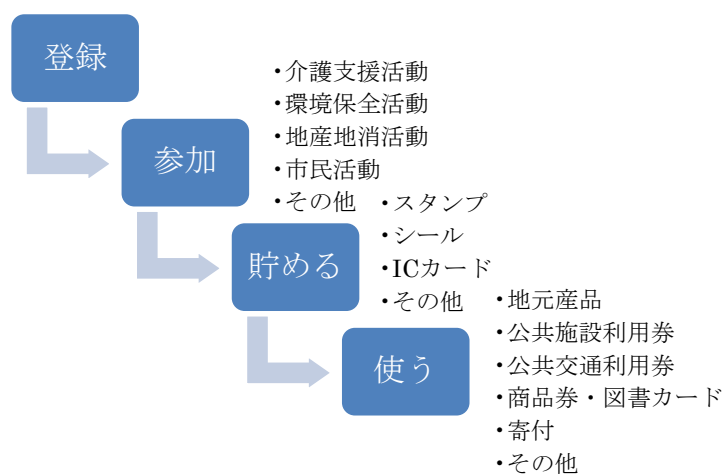
図表 4-38 目的別「地域ポイント制度」一覧

	目的	主な実施主体
1	介護支援	稲城市、品川区、世田谷区、横浜市、土浦市、石岡市、町田市
2	健康促進・長寿支援	松本市、袋井市、静岡県、豊岡市、杉並区、長沼町
3	環境保全・省エネルギー	足立区、中野区、豊田市、駒ヶ根市、岐阜市、金沢市
4	地元産品購入	長浜市、富山県、矢祭町、青森県
5	社会活動・市民活動	鶴ヶ島市、市川市、逗子市、笠間市、龍ヶ崎市、柏市、福山市、札幌市、福井県

WSA 編集

「地域ポイント制度」の流れは、図表 4-39 の通りである¹¹⁷。まず、市民は地方自治体などが作った「ポイントプログラム」に登録をする。次に、介護支援活動、環境保全活動、地産地消活動、社会活動・市民活動など、様々なプログラムから自分の参加するものを選ぶ。プログラムに参加する際に、主催者からスタンプを押してもらったり、シールを受け取ったり、ICカードを端末にタッチしたりすることによって、ポイントを貯めることができる。一定程度のポイントが貯まると、ポイント利用メニューの中から、地元産品、公共施設利用券、公共交通利用券、商品券、図書カード、寄付等で自分が望むものを選択し、ポイントと交換することができる。

図表 4-39 地域ポイント制度の流れ



前掲・熊坂より WSA 編集

117 前掲・熊坂 2 頁

近年、まちづくりの分野で、行政、市民、企業及びNPO等、地域社会の様々な主体が対等で平等な関係を築き、それぞれが相互に補完しあい協力しながら、行政単独では解決できない地域の課題解決に取り組むという「協働」の取り組みが活発化している。また、高齢化の進展や、住民ニーズの多様化、財政収支の悪化という時代背景の中で、市民によるボランティア活動、社会活動、市民活動、NPO活動等が注目され、コミュニティビジネスも芽を出し始めている。そして、団塊の世代の人々が定年を迎え、地域社会や家庭に戻ってきたため、この世代のパワーを上述のような公共的な活動に振り向け、地域コミュニティのために戦力化していくことも大きな課題となっている。こうした時代背景を踏まえて、地域ポイント制度は、社会活動や市民活動などへのきっかけづくりの手法として注目され始めている。

ここで、実際に社会活動や市民活動を目的として地域ポイント制度を導入している自治体をいくつか取り上げたい。本稿では千葉県市川市、神奈川県逗子市、北海道札幌市の例を取り上げる。

○千葉県市川市

千葉県市川市は、地域ポイント制度「エコボポイント」¹¹⁸を2006年から実施しており、約9万枚のカードを発行している。社会活動や市民活動を目的とした地域ポイント制度の中では早い段階から実施しており、「エコボポイント」を参考に地域ポイント制度を導入している自治体も数多く見られる。市民に地域への関心を持ってもらい、市民活動への理解と参加を広げながら、市民活動への支援を図ることを目的としている。「エコボ」とは、「エコロジー」と「ボランティア」を合わせた造語である。市の指定するボランティア活動やエコロジー活動などに参加したり、市のeモニター制度でモニターになってアンケートに回答するとポイントをもらうことができる。前者は20ポイント、後者は10ポイントと、活動によってポイントの傾斜があることが市川市の地域ポイント制度の特徴といえる（図表4-40）。ポイントが満点（100ポイント）になると市の施設（動植物園、東山魁夷記念館、市民プール）に入場できるほか、満点ではなくても1%支援制度の支援対象団体にポイント（1ポイント＝1円の換算）を寄付することができる。市が指定するボランティア活動やエコロジー活動などは、「広報いちかわ」やホームページを通じて、通知されることになっている。

図表4-40 「エコボポイント」ポイント一覧

¹¹⁸ 以下の記述については下記のWebサイトを参照した。
いちかわボランティアNPOWebサイト「いちかわエコボカード」
http://ichikawa.genki365.jp/ichikawa_volunteer/ecovo.htm（最終アクセス：2015/1/19）

20ポイント	1)市指定のボランティア活動(1回20ポイント)
	2)自治会や市民団体が行う地域清掃活動や防犯活動へ参加(1回20ポイント)
	3)リサイクルプラザに不用家具を提供
10ポイント	4)eモニター制度でモニターになってアンケートに回答
	5)市指定の市民講座(生活習慣病予防講座・健康都市推進講座など)へ参加(1回10ポイント)
	6)ふれあい七社めぐり(1つのスタンプで10ポイント)
	7)ウォーキングマップで設定されたコース(全9コース)をウォーキングされた方(1コース10ポイント)
	8)アルミ缶回収機の利用(アルミ缶2缶で1ポイント)
	9)ペットボトル回収機の利用(ペットボトル2本で1ポイント)

いちかわボランティア NPOWeb サイト「いちかわエコボカード」より
WSA 編集

図表 4-41 ポイント交換内容

市	○施設の入場(1名分)	動植物園
		東山魁夷記念館
		市民プール
		プラネタリウム(少年自然の家併設)
市	○刊行物(1冊)	「市川の文化関係図書」
		「いちかわガイド(市川市案内図)」
		「自然博物館内の絵はがき」
	○「コミュニティバス」乗車(片道1回)	「コミュニティバス」
民間施設	○お風呂屋さんの入浴(1名分)	「市内14軒のお風呂屋さん」

いちかわボランティア NPOWeb サイト「いちかわエコボカード」より
WSA 編集

○神奈川県逗子市

神奈川県逗子市は、市長の発案で、2009年から社会参加・市民活動ポイントシステム「Zen」¹¹⁹を実施している。労働の対価や金券交換としてのポイントではな

¹¹⁹ 以下の記述については下記の Web サイトを参照した。
逗子市 Web サイト「社会参加・市民活動ポイントシステム『Zen』」
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/simin/zen/> (最終アクセス：2015/1/19)

く、あくまで社会参加・市民活動へのインセンティブ、きっかけづくりを目的にしており、子どもたちがラジオ体操に参加する時のスタンプをモデルとしている。ポイント名称の「Zen」は、一日一善の「善」、逗子の「Z」、お金として流通する「円」を指している。このシステムは、公共施設や商店街で買い物ができるカードと交換できる1枚100円相当のポイント券を、ポイント交付対象活動の参加者やボランティアスタッフに発行するもので、ポイント券は市民活動団体に寄付することもできる。大人も子どもも参加でき、もらった人が使う用途を自由に選べるよう、シンプルな紙のポイント券を採用している。「実施活動一覧」から、参加したいものを探し、対象活動に参加すると、団体の主催者が、参加者に対して1枚ずつZenを渡すことになっている。「実施活動一覧」は毎月更新され、また公共施設で配付しているZenのリーフレットにも、掲載されている。加えて、毎月第4水曜日に翌月に行うZenがもらえるイベント情報をメールマガジンで配信している。

対象となる活動は、不特定多数の市民を募集し、その参加により行われる市民活動やイベント、ボランティア活動を実施する団体が、市にZenの交付申請を行い、審査会の審査を通った団体の活動が対象となる。ポイントシステム導入にあたっては2009年度にテスト運用が行われ、約2,162枚を配布し、2009年度に使用されたポイントは822枚であった（使用率約38%）。現在、市の年間目標ポイント予算は200万円（2万枚）となっている。

加えて、商店街で利用可能な逗子しおかぜカードのポイントと交換することができることは、他自治体では見られない特徴と言える。1枚あたり50ポイント（5,400円相当の買い物で貰える）と交換でき、400ポイントで満点となり、500円分の買い物ができる。また、Zenを5枚集めると、逗子しおかぜカード加盟店で使える500円分の買い物券（地域貢献カード）と交換することができる。

○北海道札幌市¹²⁰

北海道札幌市では、2011年度からの上田市政第三期マニフェストにおいて、「SAPICA（サピカ：市営地下鉄など交通系ICカード）による地域ポイント制度の創設」が掲げられ、札幌市の中期実施計画である「第3次札幌新まちづくり計画（2011年度から2014年度）」では、重点課題の一つ「市民の主体的な地域づくりと多文化共生を推進するまちづくり」に対応して、「市民の地域貢献活動等への

¹²⁰ 以下の記述については札幌市担当職員ヒアリングから得た情報と下記のWebサイトを参照した。

札幌市Webサイト「さっぽろ地域ポイント『まちのわ』」

<http://www.city.sapporo.jp/kikaku/machinowa/index.html>（最終アクセス：2015/1/19）

さっぽろ地域ポイント「まちのわ」公式サイト

<http://machinowa.jp/>（最終アクセス：2015/1/27）

参加を進めるため、ICカード「SAPICA」を活用し、ボランティア活動等への参加に対し、公共施設利用などのさまざまなサービスと交換できるポイントを付与する地域ポイント制度」を創設することが計画された。その後、地域ポイント制度「まちのわ」として、2011、2012年度のモデル事業実施を経て、2013年度から本格実施を行っているところである。現会員数は4,590人（2014年11月27日現在）となっており、2011年度末1,515人、2012年度末2,816人、2013年度末3,694人と会員数は年々増加している。2014年度末には会員数10,000人を目標に掲げている。市民はボランティア活動や環境イベント、清掃活動等に参加するとポイントが交付される。ポイントは動物園の年間パスポートや市指定のゴミ袋等に交換することができるようになっている。

本制度は、初期投資を極力抑えるため、「SAPICA」と既存の民間アプリケーションサービスを連携させる手法で実施していることから、下記のような課題を挙げている。

- ・「SAPICA」を活用したポイント付与に限定しているため、保有していない人が参加できない。
- ・活動時のポイント付与には、専用端末が必要であり、端末を設置する際にインターネット回線や電源の確保が必須であることから、特に屋外の活動では利用しづらい。
- ・活動団体が現場でポイントを付与するための端末操作が煩雑、利用者がポイントを獲得するまでの手続きが煩雑などの理由により利用しづらい。

様々な場面でポイントが付与され、団体や参加者が気軽に利用しやすい仕組みであることが会員数の増加には不可欠だが、そのためにはポイント付与端末の大規模なインフラ整備が必須であるなど、多額の経費がかかることが見込まれる。現在、ポイント付与に「SAPICA」を使用することも含め、現行制度を抜本的に見直しするため、他都市の先行事例、インフラが整っている民間ポイントシステム、紙媒体でのポイント運用などに関する調査研究を行い、札幌市が実施するにふさわしい地域ポイント制度のあり方を検討しているという。

(イ) 登米市まちづくりポイント制度の内容

3自治体の地域ポイント制度を概観してきたが、登米市において地域ポイント制度を導入することを提言したい。前述した3自治体の地域ポイント制度と、今回提案する登米市まちづくりポイント制度を比較したものが図表4-42である。市民参加のきっかけづくりや付加価値化によるやりがいの創出、人材発掘と人材育成、退職世

代へのアプローチ等を導入の目的とする。ポイント対象事業については、地域づくり計画で策定された事業、市長の諮問機関である「審査委員会」の答申を受けて市長が指定する事業を対象とする。ポイント対象事業については市のHPやメール等で情報発信を行うこととする（図表 4-43）。1枚100円相当のポイント券をポイント交付対象活動の参加者に発行するもので、ポイント券は市の施設（プールや公民館等）の利用や地元産品との交換、NPOやボランティア団体への寄付等に利用することができる。幅広い世代に参加を促すために、小学生以上を対象とする。初期・実験段階においてはインシヤルコストを抑える意味でスタンプを使用し、この制度が機能した場合にはICカードの導入を考えたい（図表 4-44）。加えて、地元商店街等のポイントカードと一体化・連携させて「地域の総合カード」として機能させ、地域循環型のシステムや地域経済の活性化に貢献させる方向も視野に入れた上での制度となっている。

図表 4-42 地域ポイント制度の比較

自治体	市川市	逗子市	札幌市	登米市に対する提言内容
事業名	地域ポイント制度「エコポイント」	社会参加・市民活動ポイントシステム「Zen」	さっぽろ地域ポイント「まちなわ」モデル事業	まちづくりポイント制度
開始	2006年開始	2009年テスト運用 2010年本格開始	2010年実証実験開始 2014年本格開始	
規模・予算	これまでに約9万枚のカードを発行	1回1枚=100円で、年間目標ポイント予算は2万枚、200万円	会員数は4,590人（2014年11月27日現在）	1回1枚=100円で、年間目標ポイント予算は1万枚、100万円
ポイント付与の仕組み	市指定のボランティア活動、市民講座、防犯・清掃活動への参加、アルミ缶回収機の利用などでポイントが貯まる。	不特定多数の市民が参加する市民活動の主催者、市長が指定する市民の特定の行動を実践する市民にポイントを付与する。	ボランティア活動や環境イベント、清掃活動等に参加するとポイントが付与される。	地域づくり計画で策定された事業、市長の諮問機関である「審査委員会」の答申を受けて市長が指定する事業に参加するとポイントが付与される。
ポイントの利用方法	ポイントが満点（100ポイント）になると市の施設（動物園、プール等）の利用、市発行の文化関連図書との交換、NPOやボランティア団体（「1%支援制度」の対象団体）への寄付等に利用可能。	市の施設の使用料、市民活動団体等が行うイベントの参加料、応援したい団体への寄付、市内での買物等に使用可能。Zen5枚で500円分の買物券と交換して市内の加盟店で買い物ができる。	動物園の年間パスポート、市指定のゴミ袋等に交換可能。	ポイント券は市の施設（プールや公民館等）の利用や地元産品との交換、NPOやボランティア団体への寄付等に利用可能。
特徴	ポイントに傾斜があり、アルミ缶回収機の利用といった比較的取り組みやすい活動もある。	1枚100円相当のシンプルな紙のポイント券を採用し、逗子しおかせ地域貢献カードと連動し、買物券との交換可能となっている。	ポイントが札幌市営交通のICカード「SAPICA」に付与される仕組みとなっている。	地域づくり計画と連動している。初期・実験段階においてスタンプとし、規模拡大段階に至った場合はICカードを導入する。

WSA 作成

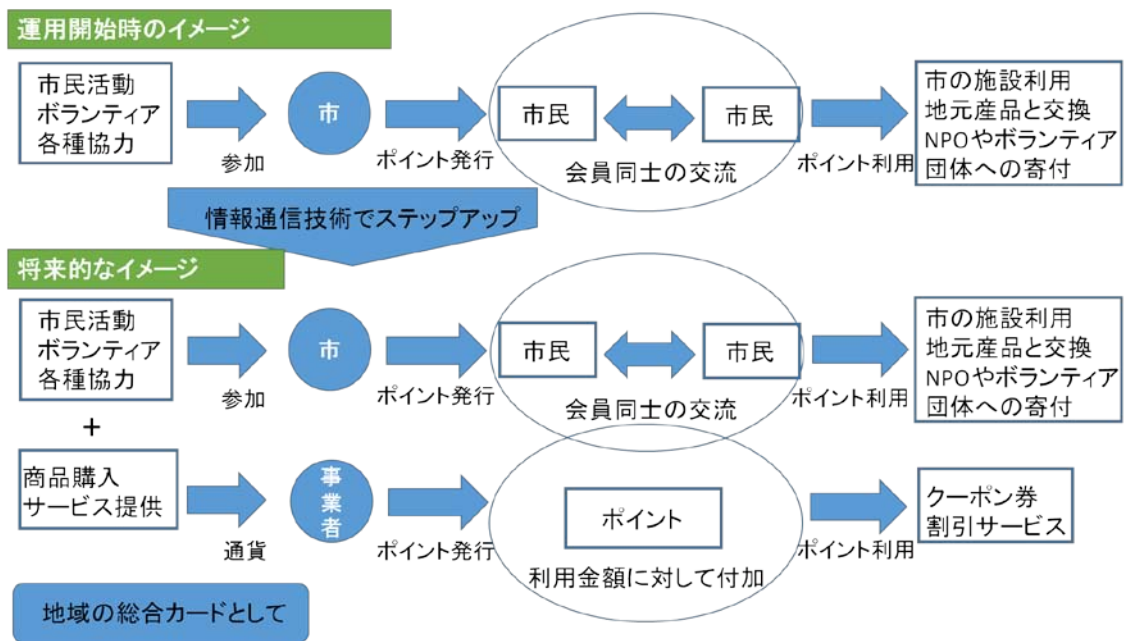
図表 4-43 Web ページでの発信イメージ

登米市まちづくりポイント配布対象活動・イベント

4月	事業、イベントなど	開催日時	集合場所	問い合わせ先
	花いっぱい運動	4日(土) 10:00~12:00	市役所1階	
	地域見守り活動			
	春の歩け歩け大会			
	地区防災訓練			

WSA 作成

図表 4-44 ポイント制度運用のイメージ



笠間市地域ポイント制度より WSA 編集

(ウ) 期待される効果

期待される効果として、以下の2点が挙げられる。1点目として、まちづくりに関わるハードルを下げることである。まちづくりの場を身近に感じさせることで、将来の地域の担い手となる、課題解決に積極的に関わる市民の育成につながることを期待される。2点目は、協働のまちづくりの内容や参加方法を周知し、それに伴って市民を意欲づけることである。ポイント対象事業を明確化し、市がそれらの事業に

ついて情報発信を行うことで、具体的に何に取り組めばよいか明らかとなる。

(エ) 協働フェーズ表

協働フェーズ表で表すと、市民と行政の役割は以下のようになる。

図表 4-45

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台で活躍する	舞台の脚本を作る
市民	○協働のまちづくりを行うにあたって何をすれば良いかを知る	○ポイント対象事業に参加する		○ポイント対象事業となる地域づくり計画の実施・改訂を行う
行政	○ポイント対象事業を明確化し、市がそれらの事業について情報発信を行う	○ポイント対象事業に市民とともに取り組む		○まちづくりポイント制度の見直しを行う

WSA 作成

(c) 地域づくり計画における公開プレゼンテーションの導入

(ア) 内容

各コミュニティ組織で策定された地域づくり計画をもとに、発表会・公開プレゼンテーションを行う。1次審査の段階で5つ程度のコミュニティ組織に絞り、公開プレゼンテーションでは1次審査を通過したコミュニティ組織が登壇する。最優秀賞（1団体）には20万円、優秀賞（1団体）には10万円、入賞（3団体）には5万円の賞金を授与する。1～2年に1回このような地域づくり計画に基づいた活動内容を発表する機会を設ける。

導入する意図としては、主に以下の2点が挙げられる。

1点目はまちづくりに関わろうとする住民の主体性を醸成するためである。地域づくり計画に携わった人たちは、地域によって人数もバラバラであり、何十名もの参加者を募り、ワークショップ形式で地域づくり計画の策定を行った地域もあるが、その一方で、十数名程度で地域づくり計画を策定した地域もあり、地域によっては参加する住民が固定化している現状がある。前述のまちづくりポイント制度は、あくまでもまちづくりに参加してみようというきっかけづくりである。それに対し、本提言では、主体的・継続的にまちづくりに取り組むことに主眼を置いている。そういった意図から、審査の主体にはコミュニティ組織のメンバーだけでなく、公開プレゼンテーションに訪れた住民にも投票用紙を配布し、審査の過程に取り込むこととする。

2点目は、地域の活性化をより促進するためである。各コミュニティ組織は人口減

少、少子高齢化、活動の担い手不足等、共通の悩みを抱えているといえる。他のコミュニティ組織の取り組みについて知ること、自らが所属するコミュニティ組織の課題を再認識し、課題解決の取り組みにつながる可能性が考えられる。

自治会の活動事例発表会を行っている自治体は、全国的に見ても必ずしも多くはないが存在する。大分市は 2012 年に「協働のまちづくり大賞」を、また栗原市は 2014 年に「輝け！おらいのまちづくり大賞」を実施している。両市の事例については下記に概要を記述する。

○大分市「協働のまちづくり大賞」¹²¹

自治会サポートプランの策定¹²²を受け、自治会・町内会やその活動を支援する NPO 法人、ボランティア団体、事業者等が行っている住みよいまちづくりのための取り組みを募集し、その中でも特に他の模範となる優秀な活動を表彰することで、地域住民や団体の活動に対する意識の更なる醸成と、市民協働による住みよいまちづくりの推進を目的とした、「協働のまちづくり大賞」を 2011 年度からの新規事業として実施している。自治会活動部門（自治会・町内会が単独で行う取り組み）、自治会連携部門（自治会・町内会が複数で連携して行う取り組み）、自治会支援部門（NPO 法人、ボランティア団体、事業者等が自治会・町内会の活動を支援する取り組み）の 3 部門で、模範となる優秀な活動を表彰している。2011 年度は 47 団体、2012 年度は 18 団体の応募があった。

○栗原市「輝け！おらいのまちづくり大賞」¹²³

優れた自治会活動の事例を知ってもらい、各地域の活性化を目指そうと、栗原市は 2014 年 1 月 26 日に、自治会活動事例発表会「輝け！おらいのまちづくり大賞」を初めて開催した。多くの自治会が担い手不足や高齢化などに悩む中、活動内容を互いに参考にし、新たな取り組みや地域活性化につなげてもらう意図がある。2013 年 9～11 月に市内 253 自治会を対象に募集したところ、24 自治会が応募し、一次審査を通過した 4 団体がそれぞれ取り組みの発表を行った。各自治会

¹²¹ 大分市 Web サイト「『24 年度協働のまちづくり大賞』受賞事例を紹介します」
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1362637650379/index.html>（最終アクセス：2015/1/23）

大分市 Web サイト「『協働のまちづくり大賞』受賞事例を紹介します」

¹²² 加入世帯の減少等により自治会の運営が困難となっており、地域からも自治会に対する支援を充実させてほしいという要望があった。これを受け、平成 23 年度に、自治会に対する支援を目に見える形で示すためにプランを策定した。既存事業も含めて、人材育成、自治会加入促進、活動の場づくり、自治会活動活性化、市職員の地域活動への参加・支援の 5 つのサポートを実施することとしている。

¹²³ 栗原市 Web サイト「輝け！おらいのまちづくり大賞」

<http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/10,21706,58,html>（最終アクセス：2015/1/20）

の活動には、地域住民の作品を展示する文化祭、地域内でのそばなどの栽培、防災訓練と世代間交流を合わせたイベントなどがあった。審査委員会（委員長・鈴木孝男宮城大事業構想学部助教）は①地域の課題解決が図れるか、②創意工夫の有無、③発展性が見込めるかなどを基準に審査を行った。グランプリの団体には100万円、準グランプリに50万円、優秀賞2団体に各30万円を贈るものとなっている。参加費は無料で約660名の参加があり、今後は3年に1回のペースで開く予定である。

(イ) 期待される効果

期待される効果としては、2点が挙げられる。1点目は、公開プレゼンテーションを通じて住民がより主体的にまちづくりに取り組み、また公開プレゼンテーションに登壇しなくても審査する側として参加することで、登米市の協働のまちづくりの一層の推進につながることである。2点目は、他のコミュニティ組織の取り組みを参考にすることで、自らの地域の課題解決の取り組みにつながる可能性があるとともに、地域づくり計画自体も洗練されていくことである。自分の地域だけでは気付くことが出来なかった視点が多く得られる機会となることに期待したい。

(ウ) 協働フェーズ表

協働フェーズ表で表すと、市民と行政の役割は以下ようになる。

図表 4-46

	舞台を知る	舞台に上がる	舞台上で活躍する	舞台の脚本を作る
市民			○公開プレゼンテーションに登壇する ○公開プレゼンテーションの審査に参加する	○発表内容を参考に地域づくり計画の改訂を行う
行政			○発表から地域の実情を把握する	○公開プレゼンテーションの制度の見直しを行う

WSA 作成

(5) 今後の展望

インセンティブを付与することで市民のまちづくり参加がどの程度見込めるかについては、登米市において実際に実施してみなければ分からないという点は留意する必要がある。現状、我々WSAは、登米市において地域づくり計画が協働のまちづくりを推進する上で有効に機能していると考えている。そのため、地域づくり計画と関連を持たせた政策の提言となっている。地域づくり計画を起点として、協働のまちづくりが広がっていくことを期待したい。

第5章 総括

第4章ではまちづくりの方向性を示した上で、各行政分野として産業、交通、医療・福祉分野に、また施策を進める主体として行政組織、協働に着目して政策提案を行った。その際に我々は「よそ者」の目線で課題を抽出し、それらの一つ一つについて検討を加えた上で、我々が課題の解決に資すると考える施策の提言を行った。本研究において我々が行ったアプローチや提案内容には、次のような意義があったと考える。

1点目は、第三者の立場から長期的視点で提言を行ったことである。我々は、団塊の世代が全て後期高齢者となる2025年や、都市の消滅可能性が指摘され始めている2040年という具体的な年を示しながら、長期的な視点から「登米市の将来」について語り続けてきた。現時点ではまだ死活的な問題とはなっていないが、そのまま放置しては将来的に懸念される事象について、第三者ならではの視点から、具体的に想定される未来を示し、それに対して提言を行った。

2点目は、分野・地域横断的な視点から提言を行ったことである。我々は、市域全体を見渡して、総合計画に記載のあるメニューについて、幅広く検討を加えた。実際、先に提示した施策の中には異なる分野と分野の組み合わせによって、課題の解決を図るものが複数存在する。具体的には、「産業×交通」や「医療・福祉×教育」といったことが挙げられる。このように、異なる分野が意外な結びつきを見せて、課題解決の鍵となる例を多く示した点も、一つの成果であると考えられる。

3点目は、まちづくりにおける協働に関する分析を行い、その重要性をあらゆる分野で強調したことである。人口減少やまちの縮減に対応するまちづくりでは、住民の暮らす環境に多大な変化が生じる。だからこそ、市民の意向確認や市民によるまちづくりへの参加・参画が今後必要不可欠であることを確認した。ただ、協働は、あらゆる分野が抱える課題に対し、常に有効であるわけではない。しかし、行政と市民との間でコミュニケーションをとりながら、「新たな」まちづくりを進めるルートを制度として整備し始めることは、「新たな」まちづくりにおける担い手育成の側面からも有効である。また、そのような「市民によるまちづくりへの関与」は、市民自身の生活の満足度向上にもなり得る。確かに、市民による参画が市民生活を劇的に変化させるわけではない。だからこそ、先を見越して対策が間に合う今のうちから、確実に準備を進めるべきである。その対策として、我々は協働という概念を、市民と行政がより親しみを持てるよう噛み砕くことに力を入れた。最終的には協働を4つの段階、かつ市民・行政という主体で分類し、図式化するに至った。その過程においては、「Summer School in 伊達市」、「Autumn School in 登米市」といった短期集中政策提言演習を行うことで、我々自身が協働のまちづくりを実践した。それらの経験を踏まえて、市民と行政がそれぞれ具体的にどのような役割を担うのかを明らかにすることを意識し、施策立案を行ったところである。ただ、今回の協働はいわゆる「市民協働」であり、「官民協働」については多くを論じることが出来なかったことは残された課題

といえよう。図式化するという観点からいうと、第4章第1節において「まちづくり」の概念をイメージ図として示した。昨今、「まちづくり」や「協働」といった言葉は至る所で耳にするが、それらの言葉について我々自身で再定義をすることで、政策提言を行ったことについても成果の一つといえるだろう。

一方で、今回の研究では取り組みが不十分だった面も残されている。

まず、まちづくりにとって重要な要素でありながら、深く検討を加えなかった分野が存在することである。具体的には、住民の安全確保や利便性の向上に資する道路整備・住宅整備といったインフラ関連分野や、人と恵まれた自然とが共存していく社会の構築を目指す環境分野等である。我々は今回、「持続可能なまちづくり」や「市民と行政の協働によるまちづくり」の実現に向けて最重要な論点は何か、という観点から、注目する分野を選定したが、それら以外にも語るべき分野が存在することは確かである。

また、登米市の振興のために、企業やNPO法人をはじめとした活力を、登米市外・宮城県外から誘引する観点が少々足りなかったことも挙げられる。これは我々が、登米市が有する豊かな文化や地域産業、そして「人財」としての住民に大きな可能性を感じ、そこにあるポテンシャルを最大限に引き出す、という観点から施策検討を行ったことに起因する。ただし、これらの双方の視点は、決して相反するものではないため、我々の提言に広がりを持たせられた可能性はある。

最後に、日本の地方都市全体に関わる法制論への言及がなかったことである。これは、我々が「登米市の施策展開」をテーマに据えて、自治体研究を続けてきたためであるが、登米市が抱える様々な問題の多くが、全国の地方都市にとって共通のものであるとすれば、検討の可能性があっただろう。

これらの点を、本研究の残された課題と捉え、「協働」による問題解決や今後の研究に期待したい。

謝辞

本報告書を作成するにあたり、ご指導いただいた方々にこの場をお借りしてお礼を申し上げます。

指導教員である宍戸邦久教授には、本ワークショップ全体を通じて、終始ご指導・ご助言そして励ましをいただいた。入学後右も左も分からない中で、ワークショップでの議論の進め方やヒアリングでの留意事項に対する示唆をいただけたことは、ワークショップの運営に対し不安を持っていた私たちにとって大きな財産となった。全国を飛び回る多忙さの中で種々の短期集中政策提言演習を企画していただき、またワークショップの進行においては学生の自主性を最大限尊重し、私たちの未熟な議論に辛抱強く寄り添っていただいたことを感謝している。

同じく指導教員である澁谷雅弘教授におかれても、最後まで適切にご指摘をいただき、横道に逸れがちであった議論の軌道修正をしていただいた。澁谷教授の鋭く、しかしユーモアに溢れた発言は、ワークショップに活力を与えてくれた。

法学研究科専門職大学院系の職員の皆様には、教務関係や学生生活を送るにあたって多大なサポートをいただいた。あわせて感謝申し上げます。

また、本報告書の執筆は登米市の職員の方々を始め、多くの方の協力なしではありえなかった。ご多忙の中合間を縫ってお話をいただいた布施市長を始め、一人一人の名前を挙げることはできないが、調査にご協力をいただいた職員の方々や市民の方々、また調査を快諾していただいた真庭市・栗原市の職員の方々にも改めて感謝申し上げたい。

本研究が登米市の未来にとって、そして全国の自治体の未来にとって、何かしらの示唆を与えるものとなれば幸いである。

<参考資料 1>

【ヒアリング調査先】

調査実施日	調査先
2014年7月8日	登米市 総務部 人事課
	同 防災課
	企画部 企画政策課
	同 市民活動支援課
	市民生活部 環境課
	同 健康推進課
	福祉事務所 長寿介護課
	同 子育て支援課
	産業経済部 農林政策課
	同 ブランド戦略室
	同 商工観光課
	同 新産業対策室
	建設部 土木管理課
	同 道路課
	同 住宅都市整備課
医療局 企画課	
	「平成26年度登米アグリビジネス起業家育成塾開講式」
2014年7月10日	登米市 企画部 市民活動支援課
2014年8月5日	登米市 総務部 人事課（職員自主研修グループ）
	同 「行政評価の外部評価」（傍聴）
	登米市社会福祉協議会
2014年9月9日	登米市迫地域包括支援センター
	とめ市民活動プラザ
	登米市 総務部 人事課（職員自主研修グループ）
	同 総務課
2014年9月18日	真庭市 総合政策部 総合政策課
2014年10月22日	登米市「職員自主研修成果発表会」（傍聴）
	同 企画部 市民活動支援課
	同「第二次総合計画タウンミーティング」（傍聴）
2014年10月24日	「第8回東北発コンパクトシティ推進研究会」（傍聴）

2014年11月4日	栗原市 企画部 企画課
	登米市 迫公民館
	CoFFee doctors (やまと在宅診療所)
2014年11月16日	「登米市子ども議会 2014」 (傍聴)
2014年11月19日	登米市訪問看護ステーション
	登米市立登米市民病院地域医療部地域医療連携室
	登米市 上沼ふれあいセンター
	同 登米公民館
	同 中津山公民館
	同 迫公民館
2014年11月27日	公益社団法人 とめ青年会議所
	みやぎ北上商工会 青年部
2014年12月1日	宮城大学 事業構想学部 鈴木孝男助教
2014年12月5日	登米市 教育委員会 いきいき学校支援室
2014年12月11日	札幌市 市長政策企画部 創造都市推進担当課
2014年12月12日	登米市立豊里老人保健施設スマイルとよさと

<参考資料 2>

【参考書籍】

- 生田長人『都市法入門講義』（信山社，2010）
- 磯崎初仁ほか『ホーンブック地方自治（第3版）』（北樹出版，2014）
- 磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 I』（有斐閣，2011）
- 伊藤正次ほか『ホーンブック地方自治』（北樹出版，2013）
- 猪井博登・竹内龍介『生活支援の地域公共交通』（学芸出版社，2009）
- 井上健二『地域の力が日本を変える』（学芸出版社，2011）
- 今井晴彦『まちづくり政策実現ガイドその鉄則とワザ』（ぎょうせい，2010）
- 植田和弘ほか『新しい自治体の設計 3 持続可能な地域社会のデザイン』（有斐閣，2004）
- 浦野秀一『まちを元気にする！自治体政策のつくり方—地域を変革する8つの方法』（学陽書房，2013）
- 延藤安弘『「まち育て」を育む—対話と協働のデザイン』（東京大学出版会，2010）
- 大塩まゆみ・奥西栄介編『新・基礎からの社会福祉③高齢者福祉』（ミネルヴァ書房，2013）
- 大西隆ほか『新しい自治体の設計 2 都市再生のデザイン』（有斐閣，2003）
- 大森彌ほか『実践まちづくり読本—自立の心・協働の仕掛け』（公職研，2008）
- 奥野信宏・栗田卓也『新しい公共を担う人びと』（岩波書店，2010）
- 奥野信宏・栗田卓也『都市に生きる新しい公共』（岩波書店，2012）
- 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』（学芸出版社，2007）
- 加藤正明『成功する「地域ブランド」戦略』（PHP 研究所，2010）
- 金丸弘美『「地元」の力』（NTT 出版，2010）
- 金丸弘美『子どもに伝えたい本物の食』（NTT 出版，2006）
- 川上富雄『超少子高齢・無縁社会と地域福祉』（学文社，2014）岸田眞代編『NPO×企業 協働のススメ』（サンライズ出版，2012）
- 北野収『共生時代の地域づくり論—人間・学び・関係性からのアプローチ』（農林統計出版，2008）
- 黒澤祐介「ケア・コミュニティ・世代間交流」広井良典・小林正弥『コミュニティ』（勁草書房，2010）

- 小泉秀樹・矢作弘『持続可能性を求めて—海外年に学ぶ』（日本経済評論社，2005）国土総合研究機構観光まちづくり研究会『観光まちづくりのエンジニアリング』（学芸出版社，2009）
- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁『地方分権時代の市民社会』（慶応義塾大学出版会，2008）
- 嵯峨生馬『地域通貨』（NHK 出版，2004）
- 坂田周一『社会福祉政策 現代社会と福祉（第3版）』（有斐閣，2014）
- 佐藤滋『まちづくり市民事業—新しい公共による地域再生』（学芸出版社，2011）
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加—その理論と実践』（公人社，2005）市町村アカデミー監修『自治体と地域住民との協働』（ぎょうせい，2005）
- 市町村自治研究会編『市町村合併ハンドブック』（ぎょうせい，2004）
- 島崎謙治「在宅医療と政策—構造・理念・課題」佐藤智編『明日の在宅医療（第一巻）在宅医療の展望』（中央法規，2008）
- 白石克孝・新川達郎・斎藤文彦『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス—日米英の事例比較を通じて』（日本評論社，2011）
- 白石克孝・新川達郎・斎藤文彦『持続可能な地域実現と地域公共人材—日本における新しい地平』（日本評論社，2011）
- 進藤榮一編『公共政策への招待』（学陽書房，2003）
- 神野直彦『地域再生の経済学—豊かさを問い直す』（中央公論新社，2002）
- 鈴木浩『日本版コンパクトシティ—地域循環型都市の構築』（学陽書房，2007）
- 鈴木勝『観光立国ニッポンへの処方箋』（NC コミュニケーションズ，2013）
- 鈴木亘『財政危機と社会保障』（講談社，2010）
- 辻山幸宣『市民・住民と自治体のパートナーシップ 第1巻』（ぎょうせい，2001）
- 辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』（ぎょうせい，2006）
- 東北産業活性化センター『コンパクトなまちづくりの時代へ』（日本地域社会研究所，2006）
- 遠野市政策研究会『遠野スタイル』（ぎょうせい，2004）
- 戸川達雄『動物の老い 人間の老い—長寿の人間科学』（コロナ社，2005）
- 中尾清・浦達雄ほか『観光学入門』（晃洋書房，2009）
- 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣，2007）
- 西尾勝『自治・分権再考：地方自治を志す人たちに』（ぎょうせい，2013）
- 西部忠編『地域通貨』（ミネルヴァ書房，2013）
- 日本経済新聞社『全国優良都市ランキング—サービス度・革新度で測る自治体の経営

力〈2005—06〉』（日本経済新聞社，2005）

- 羽貝正美ほか『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』（学芸出版社，2007）
- 広井良典『人口減少社会という希望—コミュニティ経済の生成と地球倫理』（朝日新聞出版，2013）
- 本間義人『地域再生のヒント』（日本経済評論社，2010）
- 増田寛也『地域主権の近未来図』（朝日新聞出版，2010）
- 増田寛也編『地方消滅』（中央公論新社，2014）松尾匡ほか『市民参加のまちづくり 戦略編—参加とリーダーシップ・自立とパートナーシップ』（創成社，2005）
- 松本幸正『成功するコミュニティバス』（学芸出版社，2009）
- 丸尾直美ほか『ECO シティ—環境シティ・コンパクトシティ・福祉シティの実現に向けて』（中央経済社，2010）
- 椋野美智子『はじめての社会保障 福祉を学ぶ人へ（第10版）』（有斐閣，2013）
- 森栗茂一『コミュニティ交通の作り方 現場が教える成功のしくみ』（学芸出版社，2013）
- 安村誠司編『地域ですすめる閉じこもり予防・支援—効果的な介護予防の展開に向けて』（中央法規，2006）
- 山口道昭『協働と市民活動の実務』（ぎょうせい，2006）
- 山崎丈夫『地域コミュニティ論』（自治体研究所，2003）
- 山田晴義・コミュニティ自立研究会編『地域コミュニティの再生と協働のまちづくり』（河北新報出版センター，2011）
- 山本啓ほか『NPO と法・行政』（ミネルヴァ書房，2002）
- 山本雄二郎・鈴木文彦『新制度 地域公共交通活性化・再生法』（地域科学研究会，2008）
- 山本雄二郎・鈴木文彦・寺田一薫『新バスシステム』（地域科学研究会，2009）
- 寄本勝美・小原隆治『新しい公共と自治の現場』（コモンズ，2011）
- 和田清美監修・首都大学東京都市教養学部都市政策コース編集『逆発想の都市政策』（ぎょうせい，2011）

【参考論文・雑誌等】

- 植木章三「地域高齢者の元気ネットワークの構築—食が土台で運動が接着剤」宮城学院女子大学生生活環境科学研究所研究報告（生活環境科学研究所）第44号（2012）
- 角松生史「行政事務事業の民営化」ジュリスト増刊 行政法の争点（2014）
- 熊坂敏彦「地方自治体における『地域ポイント制度』の新展開」筑波銀行 調査情報 2013年7月号 No.39
- 鈴木孝男「コミュニティ再生における中間支援のあり方に関する研究（東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会を事例として）」地域活性研究1号（2010）
- 瀬戸口剛「人口激減都市夕張市における集約型コンパクトシティへの計画支援」土地総合研究 2013年春号
- 高橋愛典「バス事業規制緩和後の10年」商経学業第57巻第3号（2011）
- 野口貴久美「行政過程における住民参加」ジュリスト増刊 行政法の争点（2014）
- 人見剛「住民自治の現代的課題—地方議会・住民参加・住民投票—」公法研究第62号（2000）
- 村上弘「スイスの住民投票—直接民主制と間接民主制との共鳴？」立命館法学 250号（1996）
- 山田晴義「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」東北開発研究 '10 新春号 No.155（財団法人東北開発研究センター，2010）
- 山本隆司「民間の営利・非営利組織と行政の協働」ジュリスト増刊 行政法の争点（2014）
- 広報とめ 2013年1月～12月号
- 広報とめ 2014年1月～12月号
- 大崎タイムス 2014年11月19日付紙面
- 山陽新聞 2015年1月1日付紙面
- 河北新報 2015年1月17日付紙面
- 登米市観光カタログ「ほっ登米」
- 登米市総合計画タウンミーティング資料
- 登米市議会会議録

【登米市参考 Web サイト】

- 登米市 Web サイト
<http://www.city.tome.miyagi.jp/>（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市安心安全安らぎプラン（素案）—高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画—（2015）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/ikenkobo/chojyu/koureisya-6kikaigokeikaku.html>
（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市安心安全安らぎプラン—高齢者福祉計画・第5期介護保険事業計画—（2012）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/chojyu/5ki-keikaku.html>（最終アクセス：2015/1/28）
- 第2次登米市行財政改革大綱（2013）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/gyoukaku/documents/dai2zitaikou.pdf>（最終アクセス：2015/1/14）
- 登米市公共施設白書 平成25年度版
<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/somu/sisetuhakusho.html>（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市産業振興総合計画（登米市経済成長戦略）（2008）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/shokan/sanngyoukeizaisinnkoukeikaku.html>（最終アクセス：2015/1/16）
- 登米市総合計画（2006）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/so-go/documents/aisatu.pdf>（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市統計書 平成25年度版
<http://www.city.tome.miyagi.jp/tokei/documents/toukeisyoh25.pdf>（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市都市交通計画マスタープラン（2008）
http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/toshike/untitled_020.html（最終アクセス：2015/1/28）
- 登米市立病院改革プラン（2012）
<http://www.city.tome.miyagi.jp/keikaku/iryuu/kaikakupuran.html>（最終アクセス：2015/1/28）

- 地域包括医療・ケア構想
<http://www.city.tome.miyagi.jp/kurashi/iryuu/tiikiiryuu.html> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 平成 25 年登米市の給与・定員管理等について
<http://www.city.tome.miyagi.jp/jinji/documents/h25-kyuyo-teiinkanri.pdf> (最終アクセス : 2015/1/14)
- 平成 26 年度 登米市の予算とまちづくり
<http://www.city.tome.miyagi.jp/zaisei/documents/yosantomachidukuri26.pdf> (最終アクセス : 2015/1/14)
- とめ市民活動プラザ
<http://www.tome-shiminplaza.jp/> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米市教育委員会
<http://www.city.tome.miyagi.jp/kyoiku/index.html> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米市協働推進読本～市民の想像力を生かした協働のまちづくりを目指して～ (2008)
<http://www.city.tome.miyagi.jp/shiminkatudo/documents/kyodosuishindokuhon.pdf>
 (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米市協働のまちづくり指針 (2007)
<http://www.city.tome.miyagi.jp/shiminkatudo/documents/tomecity-kyodono-machizukuri-shishin.pdf> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米市社会福祉協議会
<http://www.tome-shakyo.jp/> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米地域合併協議会アーカイブ
<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/04miya/0402tomai/home/00-toppage/index.html> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 登米市まちづくり基本条例 (2012)
http://www.city.tome.miyagi.jp/reiki_int/reiki_honbun/ar23416371.html (最終アクセス : 2015/1/28)
- 布施孝尚登米市長施政方針演説 (2014)
<http://www.city.tome.miyagi.jp/cityou/siseihousin26.html> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 2012 登米市市政要覧
<http://www.city.tome.miyagi.jp/cityintro/2012youran.html> (最終アクセス : 2015/1/28)

- Satoru Sato Art Museum

<http://www.city.tome.miyagi.jp/satorusatoartmuseum/> (最終アクセス : 2015/1/16)

【その他参考 Web サイト】

- いちかわボランティア NPOWeb 「いちかわエコボカード」
http://ichikawa.genki365.jp/ichikawa_volunteer/ecovo.htm (最終アクセス:2015/1/19)
- 伊豆沼農産
<http://www.izunuma.co.jp/> (最終アクセス:2015/1/18)
- 岩手・宮城県際広域観光推進研究会「岩手・宮城県際広域観光推進アクションプラン」
(2010)
<http://www2.pref.iwate.jp/~hp2516/about/images/ap.pdf> (最終アクセス:2015/1/28)
- おっとちグリーンステーション
<http://ottochi.co.jp/> (最終アクセス:2015/1/18)
- 大分市「『24年度協働のまちづくり大賞』受賞事例を紹介します」
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1362637650379/index.html> (最終アクセス:2015/1/23)
- 大分市「『協働のまちづくり大賞』受賞事例を紹介します」
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1334125339959/> (最終アクセス:2015/1/23)
- 環境省「協働による持続可能な地域づくりのための手法・ツール集」(環境省, 2008)
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/12179.pdf> (最終アクセス:2015/1/28)
- 栗原市 Web サイト
<http://www.kuriharacity.jp/> (最終アクセス:2015/1/28)
- 栗原市「輝け!おらいのまちづくり大賞」
<http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/10,21706,58,html> (最終アクセス:2015/1/20)
- 公益社団法人とめ青年会議所
<http://www.tomejc.or.jp/> (最終アクセス:2015/1/28)
- 厚生労働省「地域包括ケアシステム構築へ向けた取組事例」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/model.pdf (最終アクセス:2015/1/28)
- 国土交通省「交通政策審議会交通体系分科会 第1回地域公共交通部会 資料3『公共交通の現状について』」(2006)
<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koutu/chiiki/1/03.pdf> (最終アクセス:2015/1/17)
- 国土交通省「人口減少や少子高齢化の進展と乗合バスのネットワークやサービスの確

保・維持・改善」(2014)

<http://www.mlit.go.jp/common/001033764.pdf> (最終アクセス : 2015/1/17)

- 国土交通省「平成 22 年度乗合バス事業の収支状況について」
http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000105.html (最終アクセス : 2015/1/17)
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復一」(1969/9/29)
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf>
(最終アクセス : 2015/1/28)
- さっぽろ地域ポイント「まちなわ」公式サイト
<http://machinowa.jp/> (最終アクセス : 2015/1/27)
- 札幌市「さっぽろ地域ポイント『まちなわ』」
<http://www.city.sapporo.jp/kikaku/machinowa/index.html> (最終アクセス : 2015/1/19)
- 在宅医療研究助成勇美財団「医療過疎地域における在宅医療福祉システムの構築」
http://www.zaitakuiryo-yuumizaidan.com/data/file/data1_20080328115247.pdf (最終アクセス : 2015/1/28)
- 社団法人日本医師会「『高齢者のための医療制度』の提案」(2008)
http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/02/dl/s0209-6e_1.pdf (最終アクセス : 2015/1/28)
- 首相官邸「まち・ひと・しごと創生本部」
http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/ (最終アクセス : 2015/1/14)
- 逗子市「社会参加・市民活動ポイントシステム『Zen』」
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/simin/zen/> (最終アクセス : 2015/1/19)
- 全国町村会「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008)
<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf> (最終アクセス : 2015/1/18)
- 総務省「『市町村合併』について」(2010)
http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf (最終アクセス : 2015/1/28)
- 総務省「決算カード」
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html> (最終アクセス : 2015/1/15)
- 総務省「地域づくり総務大臣表彰」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/hyousyou.html (最終アクセス : 2015/1/28)
- 総務省「平成 20 年度地方行政改革事例集」
http://www.soumu.go.jp/iken/090313_4.html (最終アクセス : 2015/1/28)

- 総務省「平成 21 年度地方行政改革事例集」
http://www.soumu.go.jp/iken/100125_jirei.html（最終アクセス：2015/1/28）
- 総務省「平成 22 年国勢調査 人口等基本集計結果」
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>（最終アクセス：2015/1/14）
- 伊達市 Web サイト
<http://www.city.date.fukushima.jp/>（最終アクセス：2015/1/28）
- 地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf（最終アクセス：2015/1/28）
- 内閣官房地域活性化統合事務局「地域活性化モデルケースの募集・選定について」（2014）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/platform/140325.html>（最終アクセス：2015/1/14）
- 南砺市 Web サイト
<http://www.city.nanto.toyama.jp/>（最終アクセス：2015/1/28）
- 日本創成会議「日本創成会議・人口減少問題検討分科会 提言」
<http://www.policycouncil.jp/>（最終アクセス：2015/1/14）
- 農林水産省「市町村別類年統計生産農業所得統計」
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000006746982>（最終アクセス：2015/1/20）
- 農林水産省「環境保全を重視した農法への転換を促進するための施策のあり方（2）」
http://www.maff.go.jp/j/study/kankyo_hozen/07/pdf/data4.pdf（最終アクセス：2015/1/20）
- 農林水産省「食料自給率に関する統計」
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/02.html#y1>（最終アクセス：2015/1/20）
- 農林水産省「農林業センサス」
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>（最終アクセス：2015/1/20）
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 ―新しい公共空間の形成を目指して―」（2005）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000156790.pdf（最終アクセス：2015/1/28）
- 真庭市 Web サイト
<http://www.city.maniwa.lg.jp/>（最終アクセス：2015/1/28）
- 宮城県 Web サイト

- <http://www.pref.miyagi.jp/> (最終アクセス : 2015/1/28)
- 宮城県「観光統計概要」(2013)
<http://www.pref.miyagi.jp/kankou/administration/statistical/pdf/toukeigaiyou25.pdf>
(最終アクセス : 2015/1/16)
 - 宮城県「市町村民経済計算 市町村別主要系列表」(2013)
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/254391.xls> (最終アクセス : 2015/1/20)
 - 宮城県「第2期みやぎ観光戦略プランの平成25年度の実施状況について」(2014)
<http://www.pref.miyagi.jp/kankou/administration/strategy/pdf/H25planreport.pdf>
(最終アクセス : 2015/1/16)
 - 宮城県「事例紹介 有限会社伊豆沼農産」
<http://www.pref.miyagi.jp/site/renkei/renkei-torikumiizunuma.html> (最終アクセス : 2015/1/18)
 - 宮城県「登米市のおすすめ観光スポット」
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/et-tmsgsin-e/midokoro-1.html> (最終アクセス : 2015/1/23)
 - 宮城県「平成24年度栗原市協働教育プラットフォーム事業」
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kyodo/h24kurihara.html> (最終アクセス : 2015/1/28)
 - 宮城労働局「宮城県の一般職業紹介状況」(2014)
<http://miyagi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0111/2922/20141225182318.pdf>
(最終アクセス : 2015/1/20)
 - 三鷹市 Web サイト
<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/> (最終アクセス : 2015/1/28)
 - 三鷹市市民協働センター
<http://www.collabo-mitaka.jp/index.php> (最終アクセス : 2015/1/28)
 - 文部科学省「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm (最終アクセス : 2015/1/28)
 - 文部科学省「健康日本21」
<http://www.kenkounippon21.gr.jp/> (最終アクセス : 2015/1/28)

登米市における今後の施策展開のあり方

平成 27 年 3 月

東北大学公共政策大学院 公共政策ワークショップ I プロジェクト A 平成 26 年度

赤坂玲奈、小丸翔平、古谷俊英、田中昌太、鶴留弘章、長江泰、野松敏久、吉田翔馬

指導教員：宍戸邦久教授（責任教員）、澁谷雅弘教授