

次世代へつなげる活力ある地域社会

— 共生社会・地域活性化に関する調査報告 —

第三特別調査室 柳澤 千亜紀

1. はじめに

共生社会・地域活性化に関する調査会（直嶋正行調査会長）は、共生社会・地域活性化に関し、長期的かつ総合的な調査を行うために第 176 回国会の平成 22 年 11 月 12 日に設置されて以降、「地域活力の向上と共生社会の実現」という調査テーマの下に調査を進めてきた。

調査の 1 年目においては、「元気で活力ある地域の構築」を調査事項として取り上げて調査を行い、第 177 回国会の平成 23 年 6 月 8 日、5 つの柱から成る 13 項目の提言を含む調査報告書（中間報告）を議長に提出した。

また調査の 2 年目においては、東日本大震災からの復興が国民的課題となっている中で、「活力ある共生・共助の地域社会・まちづくりー被災地の復興に向けてー」を調査事項として取り上げて調査を行い、第 180 回国会の平成 24 年 5 月 23 日、4 つの柱から成る 19 項目の提言を含む調査報告書（中間報告）を議長に提出した。

調査の最終年となる 3 年目においては、「次世代へつなげる活力ある地域社会」を調査事項として取り上げて調査を行い、平成 25 年 5 月 29 日、4 つの柱から成る 15 項目の提言を含む調査報告書を議長に提出することを決定し、あわせて、本会議における報告を申し出ることを決定した¹。これを受け、同日、調査報告書が議長に提出され、6 月 5 日の参議院本会議において、直嶋調査会長が概要の報告を行った²。以下、3 年目の調査の経過及び提言の内容を紹介する。

2. 調査の経過

第 183 回国会においては、3 年目の調査事項である「次世代へつなげる活力ある地域社会」について、計 9 名の参考人を招致してその意見を聴取し、質疑を行った。また、平成 25 年 3 月 7 日及び 8 日の 2 日間、福島県に委員を派遣し、共生社会・地域活性化に係る東日本大震災による被災地域の実情調査を行った。さらに、4 月 3 日、共生型地域社会における個人情報保護と利用及び東日本大震災による被災地を含む地域再生の在り方について政府からの説明聴取及び質疑を行うとともに、これらの調査を踏まえ、報告の取りまとめに向けて委員間の意見交換を行った。

各調査の主な内容は、次のとおりである。

（1）参考人の意見陳述及び質疑の概要

各参考人の意見陳述及びそれに対する質疑の概要は以下のとおりである。

ア 地域活力の再生について（平成 25 年 2 月 6 日）³

（ア）参考人の意見陳述

足立区長 近藤やよい参考人

区民との協働で築く力強い足立区の実現を基本理念の一つに掲げ、住民の積極的な区政への参画に向けて取り組んでいる。高齢化が急速に進む中、共に支え合って生きていくライフスタイルを今から定着させなければならない。

交通の便利さや物価の安さから足立区の人口は増えているが、地域に誇りが持てず、地域活動には消極的で、居住を一過性のものとする住民ばかりになれば安定的成長は望めない。また、地域に誇りが持てない理由の一つに、治安に対するイメージの問題がある。危険なまちと誇張して報道されることで、固定的なイメージが定着し、住民の体感治安も悪くなる。

足立区はイメージ改善対策を行っているが、良いことを行っても、住民に伝えなければ評価されない。行政は発信力が弱く、特に職員には伝えようとする意識が乏しかった。このため、シティプロモーション課を立ち上げてマスコミ経験者等を登用するとともに、職員の意識改革を行っている。足立区の情報がマスコミ等で数多く発信されるための広報戦略にも力を入れている。

また、割れ窓を減らすというニューヨーク市のブローケン・ウィンドウズ運動を参考に、地域や警察と連携して、美しいまちは安全なまちはテーマにビューティフル・ウィンドウズ運動を展開している。ごみを無くし、花を植え、美しい環境の中で暮らすことを発信しながら治安対策も進めている。

平成 24 年は 37 年ぶりに足立区の刑法犯認知件数が 1 万件を下回った。同年の区政に関する世論調査によれば、誇りを持てるという回答が持てないという回答を初めて上回った。これはプロモーションの効果と受け止めている。誇りを持ち地域に貢献する住民を増やしていくことが地域の活性化につながる。高齢社会の下でお互いを支え合っていくという足立区のライフスタイルを今後とも発信していきたい。

学習院大学大学院政治学研究科非常勤講師、東京大学大塚町・仮設まちづくり支援チームコミュニティ・マネジメントチーム統括補佐 新雅史参考人

商店街の問題を就業と社会の安定の観点から考えている。戦後日本の安定は雇用と自営業の安定を実現できた点に大きな特徴があったが、最近の若者は大企業の正社員や公務員だけを安定層と考え、商店街の就業者を安定層と考えていない。そこに現在の地域社会の大きな問題点がある。

我が国では、戦前から自営業を安定させるため、百貨店の専門性、消費者協同組合の協同性、公設市場の公共性の三つをいかした商店街という考え方がつくり出された。戦後も経済成長と完全雇用という二つの国家目標があり、自営業保護の観点から商店街の保護が行われたが、オイルショック以降、地域を安定させるという自営業のイメージが失われた。同時期に大規模小売店舗法が制定され、商店街は圧力団体、既得権益層のイメージが強くなった。それが商店街の衰退につながっている。

商店街の衰退の要因には、小売店が経営者の子しか継げない枠組みであること、コンビニエンスストアの増加により近隣商店が淘汰されたこと等がある。

今後、我が国の在り方を検討するとき、福祉国家について改めて考えた方がよい。社会保障等の給付だけで福祉国家を考えるのは無理があり、ルールをつくって生活を支えていくという議論が非常に少ないことが問題である。また、地域においては他人に対する信頼感や共同意識が希薄化しており、これは給付では解決できない。

地域の関係者が協力、議論して自己決定するエリアマネジメントの手法が広まっている。行政による決定から関係者の協議による課題解決への変化といえるが、地域の職業集団が力を失う中では限界があるため、強い職業集団形成にまず力を注いだ方がよい。

地域の職業集団の育成につながるよう、各商店街に目標値の設定等を任せることが重要となる。設定した目標値を超えた場合に商店街を保護する施策等を実施するとともに、行政がモニタリング等の指標を決めることが必要である。行政は住民と協議してモニタリングを行い、その結果を反映して定期的に見直す。こうした枠組みが求められる。

WWB／ジャパン（女性のための世界銀行日本支部）代表 奥谷京子参考人

東日本大震災で被災した岩手県洋野町の女性起業家から従業員の雇用について相談を受け、全国の女性起業家に声を掛けて数日で200万円を集め支援した。この女性起業家は自宅の一部を加工場に変えて順調に活動している。この経験を通じ、何もせず待つよりも手を動かして働くことの重要性を学んだ。また、被災者と共にソーシャルネットワークプロジェクトという、費用を掛けず、いつでもどこでもできる編み物を通じた仕事づくり、生きがいづくりを始めた。さらに岩手県山田町の水産会社の女性社長と、都市の住民がボランティア活動をしながら観光して被災地を応援するボランティアツーリズムを企画した。

いずれも継続の鍵はビジネスにしたことである。必要なところに即座に資金を提供し、収入を上げられるよう、ビジネスを意識して震災後の仕事づくりを行っている。

WWB／ジャパンは、女性の経済的自立の応援を目的に設立された。女性起業家を支援するセミナーを全国で行い、約6,000人の受講者のうち約1,000人が起業している。女性起業家は、地域に根ざした身近な問題を解決するビジネスが非常に多い。セミナー終了後も関係を維持するために会計サービスの支援や定期的な交流会の開催等を行い、ネットワークをつくってきた。こうした女性起業家の力、知恵が震災の際にも発揮された。

今後の社会の在り方を考える際に、費用を掛けずに工夫して良いサービスを提供するという女性起業家の精神から学ぶべきことが多い。行政主導の事業だけではなく、様々な人の協力を得て支え合うビジネスが今後増える必要がある。

女性が働きやすい環境づくりにより、コミュニティビジネスに関わる人に機会を増やすことができる。地域活性化には、待ちの姿勢ではなく地域に自分の汗と知恵を提供できる行政職員の育成が重要であり、女性起業家の人材育成のノウハウをいかせる。

市民も助成金等に頼らない主体的な活動が問われている。参加しやすい仕組みがあれば、協力できる市民は大勢いる。それをどういかにかが一つの鍵となる。また、ベテランの女性起業家を地域の問題解決や人材育成等にかかしていくことが求められる。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、地域活性化のために有効な取組、地域商店街の衰退と法規制の影響、商店街対策としての規制と給付の在り方、商店街における生活と商業の一体化の有用性、女性によるコミュニティビジネスの拡大が社会に与える影響、利益追求を目的としない事業を継続・発展させる方策、高齢者の孤立防止における情報共有の重要性、生涯学習社会構築に向けた足立区の取組等について、委員から質疑を行った。

イ 地域における社会包摂と多様性の確保について（平成 25 年 2 月 27 日）⁴

(ア) 参考人の意見陳述

立川市大山自治会会長 佐藤良子参考人

大山自治会は、無縁社会、少子高齢社会への対応、行政にできない部分の補完を課題としてまちづくりを行っている。

自治会役員就任後はまず役員の選任方法の改革を行い、長期的視点を持ってまちづくりを始めた。孤立死ゼロの取組や違法駐車撲滅運動等を手掛け、現在は住民へのアンケート調査で、一生住み続けたい、団地で最期を迎えたいとの回答が増え、手応えを感じている。

住民が主人公となるまちづくりを進めるための 4 本柱として、「市能工商」を掲げた。「市」は住民が主人公のまち、「能」は知恵や能力、技術を有する人材を集めること、「工」は何事にも工夫する姿勢、「商」はコミュニティビジネスによる自治会の財政強化を示す。

また自治会事務所を置き、専従職員を雇用し、住民からの相談に迅速に対応している。

高齢者対策や子育て支援として住民が両隣を見守る仕組みを構築した。会長は 24 時間携帯電話で対応し、団地各棟の役員と防犯・防災の連絡委員が総勢 200 人体制で住民を守る組織をつくっている。また電力会社やガス会社等の企業とも連携し、高齢者の生活や子どもの通学等の様子に異変を感じた際には通報してもらう。企業との連携は孤立死、虐待、犯罪の防止に役立つため、立川市全体の取組とすることを市長に提言し、実現に至った。こうした取組により、大山自治会は平成 16 年に孤立死ゼロを実現できた。

まちづくりの障害となるのが個人情報保護に対する考え方の問題である。大山自治会では個人情報管理への不信感を取り除き、高齢者や子ども、障害者を含めた各種名簿を作成し、災害時等には弱者を 2 人のサポーターが支援する体制を整備している。

高齢者や障害者を含め全住民に快く役員を引き受けてもらい、ボランティアと共に活動している。誰もが、元気なときは支え、弱ったときには支えてもらうこととしている。

大山自治会においては、人のつながるまち、地縁社会を 10 年掛けて築くことができた。まちづくりには、根気、強気、元気、陽気、やる気が必要である。

特定非営利活動法人ネットワークオレンジ代表理事 小野寺美厚参考人

障害者を持つ親の使命として、障害の有無にかかわらず誰もがまちづくりの主役として活躍できる地域をつくる必要があると考えた。障害者の手づくり品の販売から活動を開始

し、平成 15 年に任意団体「知的障がい者の社会参加支援ネットワークオレンジ」を立ち上げた。

平成 16 年には、気仙沼市の団体と協働で商店街の空き店舗を活用し、障害者や住民の交流の場として駄菓子屋の運営を開始した。障害者の販売体験、住民や商店街との共同イベント等を行い、障害者の生活の実態や苦労を来店者や住民に感じてもらった。

さらに、日中に障害者を有償で預かる地域塾を始めた。次第に近隣の学生が活動に参加し、人との交流の重要性が理解されて利用者が増えた。

平成 20 年の NPO 法人化以降は、福祉事業とまちづくり事業に取り組んでいる。福祉事業は障害者の社会生活訓練や療育を行っている。重い障害がある子どもも、スタッフと共に社会生活訓練や療育を行えば、家族や住民とのイベント実施も可能となる。

障害者の受皿となるまちづくりとして、市長や地元企業の関係者等を交えたまちづくり講座等を開催している。地域には障害者もいて自活して他の人々と共に生きていくための勉強をしていること、将来的にこうした障害者を顧客とするサービスが必要であることを訴えてきた。ネットワークオレンジの取組は将来性を高く評価されている。

障害者向けのサービスが整備されていない環境の中で、利用者のニーズを探ってきた。従来は自ら活動費を捻出してきたが、気仙沼市のまちづくり関係者の勧めでみやぎ NPO 夢ファンドに応募し、助成を受けた。事業実績は右肩上がりとなっている。

現在は地域塾を発展させ、小学生以上が対象の放課後等デイサービス、18 歳以上が対象の地域活動支援センター、親の不安を解消するオレンジスクールを実施している。

まちづくりについては、被災地での起業を検討する人を対象とした気仙沼みらい創造塾、店舗を持たないビジネスのノウハウを被災地に提供する「共に創ろう！東北マルシェ」等を行っている。また大学、経済団体、行政等と共に、持続的なビジネスの創出や人材育成を狙いとする東北未来創造イニシアティブに 5 年計画で取り組んでいる。

早稲田大学教育・総合科学学術院教授、過疎問題懇談会座長 宮口侗迪参考人

多様性の観点から、過疎地は都市にない価値を持つ地域だと考えている。

各地の農村風景から様々な点が読み取れる。樹木の種類や気候は異なるが、小さな水田だけで努力して安定した生活の場を築いてきた点等は共通する。世界的に見ても、我が国の農地は自然の風土に人間の営みが持続的に積み重ねられた価値あるものである。

高度経済成長期以降、農業の機械化が進み、農村で稲を干す美しい風景等が見られなくなっている。農村においては、都市で育てることのできないものに価値があり、住民が自らの地域に価値を見いだして誇りを持って生きることが必要である。

我が国にある棚田は、厳しい条件の下で水田がつくられたものである。現在、外部からの指摘でその価値に気付いて一時農業を離れていた人が戻り、都市の住民や学生の力を借りるなどして、荒廃していた棚田を再生する動きがある。

努力しても水田がつかれず、山の斜面に畑をつくり少数の高齢者だけで生活する集落もある。米が取れない過酷な条件の地域ほど特に努力を重ねてきたという意味で、こうした集落は立派な遺産として評価すべきである。

我が国の農地は単位面積当たりの米の生産力が高く、すばらしい価値を持っており、政策的な農地削減には疑問を持っている。EU諸国は共通農業政策の下、意欲ある農家により農業が続けられ、美しい農村風景が守られている。

過疎地には高齢者を中心として、自然を扱う技の蓄積がある。また、風景を活用した観光やゆとりと温かさにあふれた農家民宿、農作物の加工品の製造販売等、新しい価値づくりも生まれている。こうした土地を扱う技に農村の人間論的価値を見いだしたい。

住民が集落で支え合い見守り合う関係が農村本来の姿である。また、国が実施している子ども農山漁村交流プロジェクトを都市の子どもが体験すると、農村で培われたゆとりで大きく変わるという効果が見られる。都市で満たされず、農村を訪れる若者も増えている。農村の住民は、都市の住民との交流経験を通じて第三者的な視点を身に付けることにより、改めて自らの地域が持つ価値に気付き、次世代につなげていく意欲を持つ。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、共生社会構築のために必要な施策、高齢者の孤立を防ぐための取組、自治会による名簿の作成と個人情報管理の工夫、自治会内の人材発掘とコミュニティビジネスへの活用、大山自治会における外部人材の活用と行政との連携、地域における障害者の生活を支えるために必要な仕組み、利益追求の流れに農村の持つ価値を対峙させていくための方策、農村の住民が自らの地域の価値を再認識するためのふるさと教育の必要性、伝統的な農家の建物が失われていくことへの見解等について、委員から質疑を行った。

ウ 次世代へつなげるまちづくりについて（平成 25 年 3 月 13 日）⁵

(ア) 参考人の意見陳述

コミュニティデザイナー、株式会社 studio-L 代表 山崎亮参考人

建物や公園等の公共空間を住民の力で使いこなすことを考えている。

近年、自治会等の地域の結び付きによる地縁型コミュニティが弱体化しNPOやサークル等の同じ興味の結び付きによるテーマ型コミュニティが増加する傾向がある。今後の地域活性化は両者の組合せが重要となる。そういう視点で関わった事例を紹介する。

兵庫県立有馬富士公園は地域のNPOやサークル等の団体に声を掛け、公園内に遊具を配置するような感覚で園内各所で活動してもらい、人々がつながるきっかけとなっている。活動団体が増え、活動に参加したいと思う人々が集まり来園者数を伸ばしている。

鹿児島県には、百貨店の各階に空きスペースを設け、地域の団体が活動するところがある。百貨店が公民館の機能を果たし、売上げも伸びている。民間の商業施設が公共的な役割も担い、地域に欠かせない存在となることが地方都市の商業には重要となる。

宮崎県では、延岡駅周辺においてNPO等の団体が駅前広場や商店街の空き店舗等のスペースで活動し、買物客の流れを生み出そうとしている。商店街がコミュニティ活動に協力する機運が高まり、中心市街地活性化に向けた協議が進んでいる。

兵庫県の家島では、都市の人々がよそ者の視点で島の魅力を探り、島の人々と共に広報

誌にまとめて配布する取組が進んでいる。島の特産品を販売し、その利益で広報誌の作成や福祉タクシー等の運営、外部の視点で島を案内できる人材の育成を行っている。

島根県海士町では、住民が施策を提案する形式で総合計画をまとめた。住民は提案した責任からチームでまちづくり活動を実施している。計画書の作成だけでなく、その後の活動も重要であることを住民が認識できた。

若い世代は、活力を気持ちの高揚、意欲の向上等として捉えることが多い。まちづくりにおいて、自分たちがやりたいこと、できること、地域が求めていることの三つをうまく組み合わせて活動し人々から感謝されると、更に活動を続ける意欲が湧く。経済の大きな成長が展望できない時代において、住民の力を活用したまちづくりの施策を展開していかなければ、それぞれの地域の良さは出てこない。

ひたちなか海浜鉄道株式会社代表取締役社長 吉田千秋参考人

昭和 30 年代以降、地方鉄道は自家用車の普及で乗客が減少し経営が厳しい状況にある。現在ひたちなか海浜鉄道が運行する湊線も、鉄道経営が立ち行かない状況にあった。

ひたちなか海浜鉄道は、平成 22 年度の輸送人員が約 78 万 6,000 人、年商が約 2 億 3,000 万円、営業キロが 14.3 キロの小さな会社である。一時は湊線廃止の意向が示されたが、ひたちなか市長が住民等に存続を働き掛けた結果、おらが湊鐵道応援団が組織され、住民の鉄道存続の機運も高まり、存続が決まった。

鉄道運営は、市長のリーダーシップ、おらが湊鐵道応援団の活躍や国、県、市の補助制度を組み合わせることで地方自治体と住民と事業者が一体となった新しい形の第三セクターで行われている。商工会議所等の協力も得て集客に向けた各種取組が行われてきた結果、住民に鉄道存続が必要であるとの認識が共有された。

経営改善が進む中、東日本大震災による被害の復旧費用が 3 億円、復旧までの工期が 3 か月以上必要となった。厳しい状況の中、市長の発案で震災関係の補正予算をひたちなか海浜鉄道の災害復旧にも充てることになり、復旧の見通しが立った。

その後、市全体で鉄道を軸にまちづくりを進める機運が高まった。国の各種制度を活用し、観光客に鉄道に乗ってもらい、沿線のまちや特産品を PR する実験的取組を会社として行った。こうした取組により鉄道が地元産業に貢献できることが地元関係者にも理解され、今では農業協同組合と協力した朝市の開催等地域活性化に取り組んでいる。

鉄道が地域と共に発展するためには、地元商店の後継者育成が重要であり、まちづくりの実行委員会が設置され、会社も参加している。上記の取組が成果を上げれば地方自治体と一体になったまちづくりと鉄道会社の再建の成功例となることから、鉄道の廃線に悩む市町村等への情報提供を考えている。それが市のブランド化につながればよい。

若い経営者が鉄道をうまく活用して商業と結び付けていくだけでなく、今まで関連のなかった農業、漁業も鉄道とつながり、地域全体が盛り上がっていくことを期待したい。

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン東日本大震災復興支援事業部副部長兼子どもにやさしい地域づくりプログラムマネージャー 津田知子参考人

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは昭和 61 年に発足し、生きる、育つ、守られる、参加するといった子どもの権利の実現を目指して世界中で活動している。

震災復興の担い手として大人のみを想定することが多いため、子ども参加によるまちづくり事業を実施している。その目的は、メディアで弱い存在と位置付けられた子どもの復興を担う力を引き出すこと、復興計画策定における子どもの参加の制度化である。

被災地でも復興への子どもの関与が強く望まれている。子どもへのアンケート調査では、9割が自分のまちを良くするために何かしたいと回答した一方で、本当に子どもの声を聴いてくれるのかという疑問の声もあった。

こうした子どもの声を受け、平成 23 年 6 月から子どもまちづくりクラブとして、岩手県山田町、陸前高田市、宮城県石巻市の各地域で、小学生から高校生まで約 20 人が、復興状況を調べたり、子ども同士で話したり、行政や住民等に助言を求める等の活動を展開している。山田町では、動画で町長や住民の意見を発信してきた。今後、町が進めるコンパクトシティ構想への提案等を検討している。陸前高田市では、復興のモニュメントを仮設商店街の中に制作した。多くの子どもがまちづくりに参加できる企画に取り組み、市長との意見交換も考えている。石巻市では、夢のまちプランのアイデアを詰め込んだ子どもセンターの建設に向け、設計や運営の企画に取り組んでいる。

子どもまちづくりクラブは、参加が難しい子どもへのアンケート調査等を行うとともに、子どもの意見発信、復興計画策定やまちづくりに向けた政策提言等も行っている。

まちづくりに子どもの声を反映させる際には、特定の子どもに限らず幅広く声を掛けることが重要である。子どもの意見を聴くことに行政は消極的であったが、震災後は、被災地の地方自治体は積極的となった。被災地の子どもを支援し、子どもの声を政策に反映させる地域社会の受容力を強化することが求められている。今後、取組が被災地だけで終わることがないように、その仕組みづくりにつながる政策提言を行っていきたい。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、まちづくりの成功事例を継続させるための課題、民間と行政が協働で行う地域活性化の必要性、地域の担い手・NPOを育てる方法、地方鉄道の事業継続や震災復興における国の役割、第三セクター鉄道経営の在り方、平常時から子どもの意見を反映する取組の必要性とその具体的な仕組み、子どもの社会参加意識を高めるための手法等について、委員から質疑を行った。

(2) 被災地域の実情調査の概要

平成 25 年 3 月 7 日及び 8 日の 2 日間、福島県に委員派遣（直嶋調査会長外 15 名）を行い、共生社会・地域活性化に係る東日本大震災による被災地域の実情調査を行った。その具体的な内容は、以下のとおりである⁶。

東京電力福島第一原子力発電所事故の対応拠点となっている J ヴィレッジを訪問し、東京電力福島復興本社において、福島本部の新妻副本部長から、福島県の除染や復興の推進、賠償への取組、積極的な広報等について概要説明を聴取した後、質疑を行った。

原子力発電所にバスで向かう途上、檜葉町の松本町長から、国による除染の進捗が計画よりも遅れている状況、津波による被害等について概要説明を聴取した後、視察を行った。

原子力発電所では、免震重要棟において、高橋所長から、一号機から四号機の原子炉等の状況、使用済燃料の取り出しに向けた取組等について説明を聴取した。続いて構内をバスで回り、津波による被害、多様な放射性物質を取り除く施設の整備、汚染水を貯蔵している様子等を確認した。

広野町役場においては、山田町長から、原子力災害による被害の実情、生活再建ができるまでの賠償継続を含めた復興に向けた取組と課題、国による取組の強化等について概要説明及び要望を聴取し、質疑を行った。

いわき市においては、渡辺市長から、避難者受入れによる医療需要の増大に対応するための地域医療の充実、放射性汚染物質の処理の促進、長期避難者の受入れに向けた制度設計等について概要説明及び要望を聴取し、質疑を行った。

小名浜港では、福島県小名浜港湾建設事務所の山口所長から、津波による被害、復旧に向けた取組について概要説明を聴取した後、視察を行った。

原子力災害に伴い、いわき市に役場機能を移転している檜葉町のいわき出張所では、宍戸副町長から、住民の避難状況等について概要説明及び要望を聴取し、質疑を行った。

原子力災害による避難者を受け入れているいわき市の上荒川応急仮設住宅を視察した。

関東工業株式会社のいわき工場においては、長谷川代表取締役から、被災後早期に操業を再開し、福島県の補助金を活用して工場を増設するなど、地域の雇用確保に貢献している状況等について説明を聴取した後、工場を視察した。

(3) 政府からの説明聴取及び質疑の概要

平成 25 年 4 月 3 日、共生型地域社会における個人情報保護と利用及び東日本大震災による被災地を含む地域再生の在り方について、消費者庁及び復興庁からそれぞれ説明を聴取し、消費者庁、内閣府、総務省、厚生労働省に対して直嶋調査会長から総括的な質疑を行った後、警察庁、消費者庁、復興庁、総務省、厚生労働省に対して委員から質疑を行った⁷。政府の説明の概要及びそれに対する質疑の概要は以下のとおりである。

ア 政府の説明

消費者庁

個人情報保護制度の体系は、大別して民間部門と公的部門に分かれており、両者は個人情報を取り扱う主体ごとに異なる法令によって規律されている。

消費者庁が所管する個人情報保護法は、民間部門を規律している。民間部門の各事業等分野における具体的な個人情報の取扱いについては、その分野を所管する主務大臣が権限と責任を有する仕組みが採られている。各主務大臣は各事業等分野についてのガイドラインを策定しており、事業者等が取組を行う際の指針となっている。他方、国の行政機関、独立行政法人等、地方自治体等の公的部門が保有する個人情報の取扱いについては、それぞれ個別の法律や条例で規律されている。

個人情報保護法の目的は、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することとされており、個人情報の有用性と保護のバランスを図ることが求められている。例えば、災害時の対応のために必要となる個人情報の提供は、この有用性を考慮した取組である。いわゆる過剰反応とは、有用性と保護のバランスを図らずに、法律の定め以上に個人情報の提供を控えること等を指すものとされている。

消費者庁は、いわゆる過剰反応は法律の趣旨に則していないことを国民に理解してもらうため、個人情報保護制度の体系や法律の内容等についての説明会を毎年度開催しており、今後も地方自治体関係者向けの説明に特に重点を置きたい。また、過剰反応への対応に関する優良事例の収集も行っており、地方自治体等と共有を図りたい。

復興庁

東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴う影響により、福島県内 12 市町村において警戒区域、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域が設定された。平成 25 年 4 月 1 日までにそのうち 10 市町村については避難指示区域の見直し又は解除が行われたことにより、住民の帰還が進むことが予想されている。

帰還を望む住民の早急な帰還を実現するには、日常生活に必須のインフラだけでなく、医療、商店等の生活関連サービスの復旧、再開の加速が必要となる。復興大臣を本部長とする福島復興再生総括本部は、平成 25 年 3 月 7 日、住民の早期帰還に向けて国として速やかに取り組むべき施策を盛り込んだ早期帰還・定住プランを取りまとめた。

同プランの内容は主に二点ある。一つはインフラの復旧、災害廃棄物処理や除染等、住民の帰還加速の基礎となる取組である。こうした環境整備を着実に進め、帰還の本格化に備えることとしている。

もう一つは生活環境の整備や雇用の確保、農林水産業の再開等、帰還後の生活再開に当たり重点的に取り組むべきものである。多様な地域のニーズにきめ細かく機動的に対応するため、地域の希望復活応援事業を創設した。

避難解除等区域の復興については、福島復興再生特別措置法に基づき、平成 25 年 3 月 19 日に避難解除等区域復興再生計画を決定した。同計画は、インフラ、生活環境、産業に係る中長期的な取組の方針を示すとともに、国、県、市町村の具体的取組内容を示しており、各市町村の復興の姿や復興方針と除染、医療や介護等に係る取組も盛り込まれている。これにより、住民や企業に対して帰還の判断材料を提供し、帰還促進を図ることを目指している。同計画の推進のため、被災地に企業が立地する際の補助や生産者が安心して営農を再開するための基金の造成等を行う。

イ 委員からの質疑

政府からの説明を踏まえて、まず直嶋調査会長から、個人情報に関する過剰反応への対策とその検証、災害時における個人情報保護法の運用の在り方等について総括的な質疑を行った。その後委員から、個人情報保護法に関する地方自治体向けの啓発の必要性、被災地の首長や住民と国が信頼関係を構築する必要性、原子力発電所導入に対する国の社会的

責任、復興にとどまらない新たな地域づくりの観点の必要性、避難解除等区域における生活条件整備に対する国の支援、早期帰還・定住プランと避難解除等区域復興再生計画の関係、被災地の地域医療再生に向けた国の支援等について質疑を行った。

(4) 委員間の意見交換の概要

参考人からの意見聴取や政府からの説明聴取等を踏まえ、平成 25 年 4 月 3 日、報告の取りまとめに向けて、委員間の意見交換を行った。委員からは、誰もが安心して暮らせるまちづくり、多様な主体の社会参加、まちづくりにおける人と人とのつながり、個人情報保護と利用の在り方、各地域の歴史や風土に根ざした魅力の周知、被災地復興への取組、次世代の意見の反映等について意見が述べられた⁸。

3. 調査報告の取りまとめと提言

上記の調査の結果、本調査会は平成 25 年 5 月 29 日、前文及び 4 つの柱から成る 15 項目の「次世代へつなげる活力ある地域社会についての提言」を中心とした調査報告を取りまとめ、議長に提出した。以下、提言部分を記載する。

将来を担う世代の人口が減少し高齢化が進む中で、我が国の社会を今後どのように次世代に継承していくかが問われており、共生社会を実現し地域の活性化に取り組むことが重要な課題となっている。

東日本大震災が発生した平成 23 年 3 月から既に 2 年余が経過したものの、被災地の本格的な復興は緒に就いたばかりであり、復興を加速する取組が求められている。とりわけ福島県においては原子力災害による被害のため厳しい状況となっており、国はこれまで原子力政策を推進してきたことの社会的責任を負い、福島の復興・再生に迅速に取り組んでいくことが求められている。被災地は過疎や少子高齢化等の問題を抱える言わば我が国の未来図であり、震災を乗り越えてこれらの課題に対する新しい解決策を見出すことが我が国の未来を開くことにつながる。

震災を契機に、人と人とのつながりが地域活性化を考える上で重要な視点となっている。現在のように経済の高い成長が展望しにくい時代においては、人と人が支え合う場であるコミュニティの力をいかしたまちづくりを展開し、それぞれの地域の良さを引き出して活力ある地域社会を実現することが望まれる。

本調査会におけるこれまでの調査において、住民参加のまちづくり、女性によるコミュニティビジネス、自治会活動、障害者の社会参加等、住民やコミュニティが取り組み、まちづくりの成果を上げている事例が紹介された。これらの取組においては、行政に依存することなく必要に応じて専門家や多様なネットワークの支援を受けながら、行政が必ずしも得意としない柔軟性、迅速性等が発揮されている。行政においては、これらの活動の背景となる社会的課題を理解した上で、取組の自主性を尊重しつつ支援を行うとともに、行政自身の意識の変革、参加の促進が求められる。住民が主体的にまちづくりに取り組むた

めには一人一人がそれぞれの力を発揮することが重要であり、人と人との支え合いによって全ての人に参加し貢献する共生社会の実現が必要となる。社会で活躍する女性が増え、その課題発見能力とネットワークをいかした社会参加の拡大が共生・共助の社会づくりの原動力となることが期待される。

将来を担う若い世代は、活力を気持ちの高揚や意欲の向上として捉えることが多い。まちづくりにおいて若者を中心に住民の意欲を引き出し、更にと組を推進するという好循環をつくり出す必要がある。積極的に施策を提案してまちづくりに参加する住民が増えることにより、住民やコミュニティの取組が一過性でなく継続的なものとなり、次世代に向けたまちづくりが展開されることとなる。また、若い世代は自分たちの地域のことを考えており、その発想には柔軟さやこれまでとは異なる視点も見られる。若い世代の意見を地域の施策に反映させることは自信や地域に対する誇りの醸成につながることから、それを受容し実現する地域社会としていくことが求められる。

本調査会は、地域活力の向上と共生社会の実現をテーマとして掲げ、次世代へつなげる活力ある地域社会をどのように構築するかという観点から広範な議論を行い、その課題の把握に努めてきた。

このような取組を経て、本調査会として次のとおり提言する。
政府はもとより、地方自治体等におかれてもその趣旨を理解され、これらの実現に努められるよう要請する。

第一 住民やコミュニティによる地域活力の向上

1 地域に貢献するコミュニティビジネスの推進

地域活性化を図るためには、企業誘致等の行政主導の取組だけでなく、住民が地域の課題に対応するため様々な人の協力を得て起業し継続的に活動するコミュニティビジネスの推進が必要となる。コミュニティビジネスの起業や事業の継続には、事業目標における地域貢献の比重の置き方、それに応じた迅速な資金提供と収入確保という仕組みが重要となる。また、会計事務支援や他の起業家との交流機会の提供等の起業支援、事業が失敗した場合のセーフティネットの構築等、起業家が働きやすい環境を整備し、行政が起業家と社会的課題の認識を共有することも求められる。

2 商店街等の地域集団の強化

地域における共同意識の希薄化が課題となる中、まちづくりにおいて、関係者の協議により問題を解決していくエリアマネジメントの手法が広まっている。地方においては、協議主体となるべき商店街等の地域集団が弱体化している。地域集団の強化のためには、住民が複数の地域集団に参加すること、外部の人材を積極的に招き入れることが必要である。地域集団にまちづくりの目標の設定を任せ、目標を達成した場合には行政が支援し、住民と協議しながらモニタリングを行い定期的に支援等を見直す仕組みが求められる。

商店街は、経済活動の場であると同時に子どもの遊ぶ空間や滞在空間等の機能を持ち、障害者、高齢者、子どもの社会包摂を推進する場としての役割が期待される。買物

客や住民同士の交流のための拠点を確保し、コミュニティ活動と商業活動を相乗的に活性化することが重要である。

3 まちづくりと公共交通

まちづくりにおいて、公共交通は日常の移動や内外の交流を支え、コミュニティをつなぐ重要な役割を担っている。地方の公共交通は経営が厳しい状況にあることから、行政の支援に加え、沿線住民からも支えられ地域と共に発展し存続することが必要である。観光客の途中下車により魚市場、朝市への集客等に効果が見られるひたちなか海浜鉄道のように、沿線の商業、農業、漁業との連携が重要となる。我が国の鉄道事業には採算性が求められるが、ヨーロッパのように都市機能の一つとして考え、費用の多くを行政が支援するという考え方もある。特に第三セクターの鉄道事業においては地域事情に応じた採算を考えることが重要となる。

4 過疎地の価値の再認識

過疎地には、何代にもわたり多大な労力を注ぎ培ってきた自然を扱う技の蓄積がある。都市にはない価値であり、これを次世代に受け継いでいかなければならない。そのため、外部の視点を活用し、住民が認識しにくい過疎地の魅力や価値を再認識することが重要となる。また、地域をよく知る外部の人材によりふるさと教育を行うことは、地域の価値を学ぶ上で効果的である。都市と地方の交流を促進する施策の充実が求められるとともに、人材を派遣して地域を支援するための諸制度を利用して過疎地を訪れる若者も増えており、専門家の助言や研修により派遣された人材が十分に役割を果たすことのできる仕組みづくりが重要となる。

5 まちづくりにおける行政の在り方

まちづくりを効果的に推進するためには悪い情報も含めて積極的な情報発信が必要であり、地方自治体の首長は方針を示して職員の意識改革を図ることが重要である。それにより行政と住民との信頼関係が得られ、協働が進む。また、行政の職員には住民やNPO等の活動の場に積極的に参加して情報や知恵を提供し、互いに理解を深めていくことが求められる。地域の自主性を尊重した支援が重要であり、地域活性化のために国や地方自治体には、各種の助成制度を組み合わせ有効に活用されるよう助言を行う仕組みづくりが求められるとともに、助成を組み合わせる際の課題を把握し関係府省が連携して運用等の改善に取り組むなど、助成制度の活用のための国の取組が求められる。

第二 多様な主体の社会参加と支え合い

1 高齢者の能力発揮と孤立化防止

少子高齢化の進展等が見込まれることから、誰もが元気なときは意欲や能力を発揮して支え、必要なときには支えてもらうという考え方が住民に定着することが重要となる。また、地域における孤立死等の課題が顕在化しており、高齢者から見守りを拒否された場合にもつながりを切らないことが望まれる。

意欲と能力のある高齢者に活躍の場を提供するとともに独り暮らしの高齢者の不安を解消するため、自治会等が高齢者のグループ活動への支援や登録制による高齢者ボラン

ティアの活用等に取り組んでいる先進的事例を幅広く紹介するなど、孤立化防止に資する取組が求められる。また、立川市においては要介護認定後に介護サービスの利用がない高齢者全員の実情を把握するための調査を行っており、このような事例を周知し、他の地方自治体においても高齢者の実情把握を推進することが必要となる。さらに、介護を受ける側だけでなく介護する側を含めた実態把握に努めることも重要となる。

2 障害者の社会参加の促進

障害者の社会参加を促進するためには、行政、地元企業、NPO等の団体が協力して学び合い交流し合うための場を地域に設け、制度や経済情勢が変わっても障害者自身が豊かに生きていける仕組みを整備することが必要となる。特に思春期を迎えた障害者の療育のためには、発達段階に応じた支援を行うとともに、学校卒業後に自立して地域で活動できるよう支援を行うことが必要となる。

3 女性の社会参加の拡大

女性が起業する場合、地域に根ざした身近な問題を取り上げ、解決に向けて迅速に行動することが多く、仲間と分業して子育てや介護をしながら仕事ができる体制をつくる工夫も見られる。女性による起業の拡大は共生・共助の社会をつくり出す原動力ともなることから、その取組が男女の協働により広がることが重要である。

女性の社会参加を拡大するためには、子育て中の女性の就労支援等、女性が継続して働くことのできる環境の整備が求められる。

4 個人情報保護制度の広報啓発

個人情報の保護と利用の在り方について正しい理解が十分に浸透していない状況が指摘されており、自治会等において名簿を作成できないなど、いわゆる過剰反応も生じている。個人情報保護法の趣旨について国民の理解を深めるため、説明会の開催やパンフレットの配布等の広報啓発活動について、効果の検証方法を検討し効果的に実施することが重要となる。また、地方自治体に対しては、首長を対象としたセミナー等を開催するとともに先進的な取組の事例収集とその情報提供等により支援を行うことが必要となる。さらに、国と地方自治体が連携し、住民への相談業務を充実することが求められる。

5 要援護者等の情報把握

高齢者、障害者等の要援護者の所在等を自治会等が把握できない状況が見られ、災害時の救護や支援活動等に支障が出るおそれがあることから、要援護者の生命や身体を守る基盤となる名簿の作成を法的に位置付けることが必要であり、災害対策法制の見直しとその後の円滑な運用確保のための取組が求められる。

防災目的以外にも、NPO等の公益性を有する団体に対し地方自治体が目的を限定して個人情報を提供できる仕組みが必要とされており、国がガイドラインを示して提供が可能となる方策を示すなど、必要な対策を講じることが求められる。

第三 被災地の復興・再生

1 安心して暮らせるまちづくり

被災地においては、被災者の一人一人が明日の暮らしの見通しを立て将来に希望を持

てるようにすることが必要である。そのためには、ハード、ソフトの両面から安心して暮らせるまちづくりに取り組み、産業の再生、雇用の確保、その基盤としてのインフラ復旧や住宅再建等を推進するとともに、被災者の心のよりどころとなる地域アイデンティティの再構築、コミュニティの再生に取り組むことが重要である。被災地の多様な主体が復興を担うことができるよう、NPO等の団体、大学、経済団体、行政がネットワークを築き、人材育成、起業支援等を行うことが求められる。また、子どもが意見を言える場を設けて復興に反映することが必要である。

震災前の状態に戻すだけにとどまらず、被災地の新しい姿を目指した復興の在り方について検討することが求められる。

2 原子力災害被災地の復興・再生

原子力災害を受けた被災地においては、避難生活を余儀なくされ、いまだ先行きを見通せない人々に対して、一日も早く将来の生活設計が描けるよう国が責任を持って取り組むことが求められている。

そのため、国は地方自治体の首長や住民と信頼関係を築き、復興・再生に向けて取り組むことが必要である。避難者の帰還に当たっては、雇用の確保、鉄道等のインフラ整備だけでなく、医療、介護、商店等の生活関連サービスの復旧、再開が急務となっている。また、避難先における避難者の生活の安定に取り組むとともに、避難受入地域に対する国の支援が重要である。避難者に対する支援の充実のため、子ども・被災者支援法の具体化が求められる。さらに、原子力災害による影響に対応するため、国は農作物等に対する風評被害を解消し、放射線に関して住民と正確な情報を共有することが求められる。

第四 次世代のまちづくりに向けて

1 これからの住民参加のまちづくり

地域を活性化するためには、住民が地域に愛着と誇りを持ち、まちづくりに積極的に参加することが必要である。自らが実行したい活動を地域の要望に合致させることができれば、地域で評価されて自己肯定感が得られ、住民は責任感を持って活動に取り組む、将来に向けてまちづくりが継続されていく。そのためには、行政と住民が対等に議論できる関係を築くことが重要であり、そのきっかけをつくる専門家が必要となる。専門家は行政にはない柔軟な発想で地域の状況に即した取組を行うことが求められる。また、行政はこうした専門家の協力が必要であることを認識し、その取組を支援することが必要である。

2 次世代を担う人材の育成と確保

次世代へ向けた人材育成のためには、子どもや若者に対して、時代に合った的確な教育を行い、挑戦できる場を用意するなど、自信を持てる機会を提供することが必要である。また、起業や家業の継承に必要な知識等を身に付けたり、自然や災害と向き合う農村の暮らし方に接するなど、次世代を担う人材が多様な働き方、生き方を学ぶ機会の拡充も求められている。その際、経験豊かな起業家等を人材育成に活用することが効果的である。

人口が減少し高齢化が進む地域においては、その地域が求める担い手像を明確にして、地域に貢献できる人材を呼び込み増やすことが重要となり、人材を確保するためのNPO等の団体の育成も求められる。

3 子ども参加のまちづくり

子どもは次世代を担う存在であり、まちづくりにおいて、その参加を促進することが重要となる。地方自治体における専門部署の設置、子どもに寄り添って話を聴く専門家の配置、政策に子どもの意見を反映する仕組みづくり等、子どもが地域の課題について発言し、その実現による達成感を得られる環境を整えることが重要となる。また、ワークショップの開催を通じて、今はまちづくりの担い手として扱われない子どもも地域の一員としてその声に耳を傾けるべき存在であるとの認識を浸透させるなど、子どもの意見に対する地域社会の受容力を強化することが求められる。

4. おわりに

共生社会・地域活性化に関する調査会は、調査の最終年となる3年目は次世代へつなげる活力ある地域社会の視点から広範な議論を行い、このたび報告書の取りまとめを行った。同報告書においては、その提言について、政府はもとより、地方自治体等においてもその趣旨を理解し、これらの実現に向けて取り組むことが求められている。

また、3年間の調査期間中に東日本大震災が発生した。直嶋調査会長は、平成25年6月5日の参議院本会議において「本調査会は、設置以来、2度にわたり被災地へ委員を派遣し、現地を視察いたしました。被災地は過疎や少子高齢化等の問題を抱える我が国の未来図であります。震災を乗り越えて、これらの課題に対する新しい解決策を見出すことが我が国の未来を開くとの決意で被災地の復興に臨むことが求められています」⁹と述べている。

震災を契機として、人と人とのつながりの重要性が改めて認識されている。次世代に活力ある地域社会を継承していくために、震災復興の取組も踏まえ、誰もがまちづくりの主役として活躍し、人と人との支え合いをいかした活力あるまちづくりに真摯に取り組んでいくことが、今後も求められている。

(やなぎさわ ちあき)

¹ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第5号(平25.5.29)

² 第183回国会参議院本会議録第25号(平25.6.5)

³ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第1号(平25.2.6)

⁴ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第2号(平25.2.27)

⁵ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第3号(平25.3.13)

⁶ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第3号21～22頁(平25.3.13)

⁷ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第4号(平25.4.3)

⁸ 第183回国会参議院共生社会・地域活性化に関する調査会会議録第4号(平25.4.3)

⁹ 第183回国会参議院本会議録第25号(平25.6.5)