

# 博士論文

地域づくりにおける協働形成に関する社会教育学的研究

——岩手県紫波町の事例から——

齊藤 雅洋

## 目 次

	頁
序 章 研究の目的	・ ・ ・ ・ ・ 1
第 1 節 研究の背景——先行研究の検討	
第 2 節 研究の視点	
第 3 節 研究の課題と対象	
第 I 部 地域づくりにおける協働の諸相	・ ・ ・ ・ ・ 24
第 1 章 紫波町の農産物直売所の起業活動を支える協働関係	・ ・ ・ ・ ・ 25
第 1 節 課題設定	
第 2 節 地域農業の概況	
第 3 節 農産物直売所の起業の背景と時期区分	
第 4 節 第 1 期における農産物直売所の起業活動の展開	
第 5 節 第 2 期における農産物直売所の起業活動の展開 ——「あぐりちゃや」を例に	
第 6 節 小括	
第 2 章 紫波町における「循環型のまちづくり」の展開と課題	・ ・ ・ ・ ・ 44
第 1 節 課題設定	
第 2 節 藤原町政の誕生と展開	
第 3 節 循環型のまちづくりの創生	
第 4 節 資源循環にむけた取組み	
第 5 節 NPO 法人紫波みらい研究所の設立と展開	
第 6 節 小括	
補 論 自然環境の管理における協働形成 ——ラムサール条約登録湿地：伊豆沼・内沼の事例	・ ・ ・ ・ ・ 66
第 1 節 課題設定	
第 2 節 伊豆沼・内沼の概要と管理のしくみ	
第 3 節 伊豆沼・内沼における人とのかかわりと渡り鳥の保護	

第4節	協働による伊豆沼・内沼の水環境保全対策	
第5節	小括	
第Ⅱ部	「協働のまちづくり」の課題と展望	・ ・ ・ ・ ・ 93
第3章	自治体改革下における協働論の地域展開	・ ・ ・ ・ ・ 94
第1節	自治体改革下における協働論	
第2節	ガバナンスと住民の力量形成	
第3節	紫波町における自治体改革と協働の地域展開	
第4節	紫波町の協働を担う人材育成——NPO 法人風・波デザイン	
第5節	紫波型公民連携の展開——オガールプロジェクト	
第6節	小括	
第4章	紫波町図書館のガバナンスと住民参加	・ ・ ・ ・ ・ 119
第1節	課題設定	
第2節	紫波町図書館の特色	
第3節	図書館構想の検討と住民の学習運動の展開	
第4節	小括	
第5章	地域活動への参加と住民の自己形成	・ ・ ・ ・ ・ 135
第1節	課題設定	
第2節	〇氏の個人史	
第3節	自己形成におけるネットワーク	
第4節	小括	
終章	本研究の総括と展望	・ ・ ・ ・ ・ 149
第1節	本研究の成果と意義	
第2節	本研究の限界と今後の展望	
参考資料		・ ・ ・ ・ ・ 157
参考資料1	紫波町の社会教育行政と公民館	
参考資料2	紫波町のまちづくりに関する年表	
参考文献一覧		・ ・ ・ ・ ・ 168

## 序章 研究の目的

### 第1節 研究の背景——先行研究の検討

本研究の目的は、内発的発展の地域づくりにおける協働形成の意義と課題を住民の視点から明らかにすることである。本節は、こうした研究目的の背景として、地域づくりと社会教育・生涯学習をめぐる先行研究の動向を俯瞰し、先行研究の到達点とそれらを発展的に継承するための課題を検討する。

#### 1. 農山村再生にむけた課題

過疎化・集落限界化の進む農山村では、都市への人口の流出、農林地の荒廃、集落機能の停滞という、「人・土地・むらの三つの空洞化」が広がり、こうした表層的な空洞化の深奥には、「地域住民がそこに住み続ける意味や誇りを見失いつつある」という「誇りの空洞化」が進んでいることが指摘されている<sup>1</sup>。その一方で、グローバリゼーションや新自由主義、東京一極集中等に象徴される経済システムの対抗として、そして持続困難な農山村の再生にむけた展望として、内発的発展論が再評価されている<sup>2</sup>。

こうした過疎化・集落限界化の進む農山村の地域再生をめぐり、「地域住民がそこに住み続ける意味や誇り」は、どのように創造されるのかを明らかにしていくことが社会教育・生涯学習研究に問われているのではなかろうか。「地域住民がそこに住み続ける意味や誇り」をつくる学びに関して、例えば廣瀬隆人の地域学・地元学の研究がある<sup>3</sup>。廣瀬によれば、地域学・地元学には住民自身が地域で生きることを肯定的に捉え、地域づくりへと向かう意識や行動の変化を生み出す学びがあると指摘している<sup>4</sup>。しかし、廣瀬の研究が措定する地域学・地元学

---

<sup>1</sup> 小田切徳美『農山村再生』（岩波書店・2009年）pp3～7

<sup>2</sup> 保母武彦『日本の農山村をどう再生するか』（岩波書店・2013年）、佐々木雅幸・川井田祥子・荻原雅也『創造農村——過疎をクリエイティブに生きる戦略』（学芸出版社・2014年）など。

<sup>3</sup> 廣瀬隆人「地域学に内在する可能性と危さ」『都市問題』98巻1号・2007年、廣瀬隆人「ローカルな知としての地域学」日本社会教育学会編『〈ローカルな知〉の可能性——もうひとつの生涯学習を求めて』（東洋館出版・2008年）

<sup>4</sup> 廣瀬は生涯学習・社会教育としての地域学・地元学の意味を考察し、地元学も含めた概念としての「地域学」の輪郭を次のように説明している。「地域学とは、①自らの調査研究や学びを通じてその地に生きることのゆるぎない肯定感を獲得すること、②肯定感を獲得した上で、地域の課題や現実を学び、地域に暮ら

は、都市住民による教養的な学習であり、持続困難な農山村に生きる住民の学習ではない。そのため、廣瀬が明らかにした地域学・地元学の学びを、そのまま農山村の住民の学びとして理解すると、齟齬が生じるであろう。

他方で、内発的發展を進めるためには地域住民の自主的・主体的な学習実践、すなわち自己教育活動と、それを援助・組織化する地域社会教育実践が不可欠である。このような内発的發展の地域づくりにむけた社会教育・生涯学習の展開論理として提起されたのが、「地域づくり教育」論であった。

## 2. 地域づくり教育論の位置づけと内容

「地域」はわが国の戦後の社会教育・生涯学習研究において、重要な概念として位置づけられてきた。すなわち、欧米におけるノンフォーマル教育としての地域に根ざした教育の研究の影響を受け、わが国の伝統的な実践や事例を「地域社会教育」として再定位する研究<sup>5</sup>や、前近代的な地域社会に内在する教育的な機能を再評価する研究<sup>6</sup>などが展開されてきた。これらは、①現象としての社会教育を捉える視野を広げ、②上からの要求と下からの運動という二分法を超えた議論を展開したという点で、従来までの研究からのパラダイム転換となった<sup>7</sup>。社会教育・生涯学習における地域づくりの研究は、そうした研究潮流の影響を受けつつ地域づくりにむけた住民の主体形成や学習活動を通じたコミュニティの形成という、「地域づくり」と「学習」の相互連関によるダイナミズムが探究されてきた<sup>8</sup>。

---

し、生きる『自分とは何か』を批判的にふりかえること、③地域の課題と自分の生活を問い直すことによって、自分が地域で生きる意味を問い直し、地域を変えていく主体となること、であるにとらえることができる。」廣瀬隆人「ローカルな知としての地域学」日本社会教育学会編『〈ローカルな知〉の可能性——もうひとつの生涯学習を求めて』（東洋館出版・2008年）

<sup>5</sup> 上杉孝實『地域社会教育の展開』（松籟社・1993年）や、佐藤一子『生涯学習と社会参加——おとなが学ぶことの意味』（東京大学出版会・1998年）など。

<sup>6</sup> 南里悦史『あすへの生涯学習と地域づくり』（光生館・1993年）や、末本誠・小林平造・上野景三『地域と社会教育の創造』（エイデル研究所・1995年）など。

<sup>7</sup> 「座談会 生涯学習と社会参加（特集2 おとなが学ぶことの意味）」『月刊社会教育』43巻2号、1999年2月

<sup>8</sup> 例えば、山田定市編著『地域づくりと生涯学習の計画化』（北海道大学図書刊行会・1997年）や、神田嘉延、遠藤知恵子、宮崎隆志編著『講座主体形成の社会教育学2 生涯学習を組織するもの——現代社会教育構造論』（北樹出版・1997年）、大前哲彦、千葉悦子、鈴木敏正編著『講座主体形成の社会教育学3 地域住民と

一方で欧米において、成人教育と地域づくりは概念的に区別して捉えられてきたが、E. ハミルトンによって、地域づくりに「学習」が組み込まれていることが意識的に捉えられるようになり、成人教育と地域づくりの関係性が概念的に整理された<sup>9</sup>。ハミルトンは、地域づくりのための住民の組織化の方法やその支援について考察した<sup>10</sup>。

こうした地域づくりと教育・学習の概念的な整理をふまえて、地域づくりにおける学習過程の独自の展開論理を構築したのが、地域づくり教育論である。地域づくり教育とは、地域課題に取り組む学習である「地域づくり学習」（地域をつくる学び）の援助・組織化のことで、鈴木敏正を中心とする北海道大学の研究グループが提唱した地域づくりと学習の展開論理モデルである。それは調査学習を通じた地域課題の把握と、課題解決に向けた協同の実践、そして実践の総括と未来への展望としての計画策定という、地域づくりの展開過程における教育実践と学習活動の論理を明らかにしてきた<sup>11</sup>。宮崎隆志は、日本における地域づくり教育論の特色を、以下の3点にまとめている<sup>12</sup>。

- ①生活・生産・地域の現実に存在する矛盾を対象化し、そのことを通じてその矛盾を再生産していた自己を批判的に意識化することを一貫して問い続けてきたことである。それは日常意識批判論ではあるものの、地域という政治・経済・社会・文化等の総合的空間との関連における批判的意識化に焦点を置いてきた。

---

ともに――社会教育実践論』（北樹出版・1998年）、柴田彩千子「地方分権化社会における地域づくり学習の意義」『日本社会教育学会紀要』39号、2003年などがある。

<sup>9</sup> Edwin Hamilton, *Adult Education for Community Development*, Greenwood Press, 1992（E.ハミルトン著、田中雅文・笹井宏益・廣瀬隆人訳『成人教育は社会を変える』玉川大学出版部・2002年）

<sup>10</sup> ハミルトンは次のように述べている。「地域づくりとは、集団志向（複数の人間が協力して取り組むということ）の活動である。地域づくりにとって、住民自身の主体的な参加はきわめて重要であり、それに加えて地域外からの適切な支援も受けることができれば、地域の状態をよりうまく改善できる可能性が高まる。」E.ハミルトン著、田中雅文・笹井宏益・廣瀬隆人訳『成人教育は社会を変える』玉川大学出版部・2002年 p16

<sup>11</sup> 鈴木敏正『〔新版〕教育学をひらく――自己解放から教育自治へ』（青木書店・2009年）終章、鈴木敏正『〔増補改訂版〕生涯学習の教育学――学習ネットワークから地域生涯学習教育計画へ』（北樹出版・2014年）第Ⅵ章、鈴木敏正「社会教育研究の対象と方法について――社会教育学とは何か」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』116号、2012年などを参照した。

<sup>12</sup> 宮崎隆志「地域づくり教育論」日本社会教育学会50周年記念講座刊行委員会『講座現代社会教育の理論Ⅲ 成人の学習と生涯学習の組織化』（東洋館出版社・2004年）pp71～72

②批判的意識化にとどまらず課題解決の過程に即した知の再構成を見通していたが、同時にそれは地域づくり実践の経験を通して進展するという論理を展開してきたことである。

③教育を組織する主体の形成を一貫して追求してきたことである。

### 3. ESD としての地域づくり教育

地域づくり教育論は環境教育論としての側面ももっていたが<sup>13</sup>、近年は ESD<sup>14</sup>の視点から、地域づくり教育が「ESD の具体像」であるとして、「ESD を地域で実践するための市民の環境教育・環境学習」として位置づけられている<sup>15</sup>。また、鈴木敏正は、地域づくり教育論の現段階的発展形態として「持続可能で包容的な地域づくり教育(ESIC)」を提唱し、社会的持続可能性や経済的持続可能性なども包含した総合的な概念へと発展させた<sup>16</sup>。

ところで、2014 年 10 月 9 日から 12 日にかけて、「ESD 推進のための公民館－CLC 国際会議」が岡山市で開催された。29 カ国から約 700 人が集い、学び合い、「岡山コミットメント(約束)2014」が採択された。岡山市の ESD の推進方法は、ESD という大きな御旗を掲げて、行政が一方的に押し付けたものではなく、多様な主体が協働して ESD に対する理解を広げながら推進し、国際会議ではその協働を地域レベルから国際的なレベルに発展させた。こうした「岡山コミットメント(約束)2014」採択までの道程は、ESIC の展開と言えるのではなかろうか。

しかしながら、ESIC は地域をどのように創っていくのかという実践的な提起に欠けている。「持続可能で包容的な地域」をどのように創っていくのか、そのための住民の参加や、住民と行政・企業の協働の形

---

<sup>13</sup> 例えば、鈴木敏正・伊東俊和編著『環境保全から地域創造へ——霧多布湿原の町で』(北樹出版・2001 年)や星山幸男『自然との共生とまちづくり——エコミュージアムの農山村から』(北樹出版・2005 年)がある。

<sup>14</sup> ESD は多義的な概念であるため、筆者の理解として、さしあたり次の定義を引用しておく。ESD (Education for Sustainable Development) とは、「人々が持続可能な社会の構築に主体的に参画することを促すエンパワーメントであり、そのための力(つなぐ力、参加する力、共に生きる力、持続可能な社会のビジョンを描く力、など)を育む教育や学び」である。生方秀紀・神田房行・大森亨『ESD をつくる——地域でひらく未来への教育』(ミネルヴァ書房・2010 年) p7

<sup>15</sup> 朝岡幸彦「グローバリゼーションのもとでの環境教育・持続可能な開発のための教育(ESD)」『教育学研究』72 巻 4 号、2005 年

<sup>16</sup> 鈴木敏正『持続可能な発展の教育学——ともに世界をつくる学び』(東洋館出版社・2013 年)

成を支える学習をどう保障していくのかなど、具体的な政策形成過程の分析が課題であろう。

#### 4. 内発的発展論の新たな課題

内発的発展論は 1970 年代に登場し、鶴見和子や宮本憲一などによって提起された<sup>17</sup>。その後、人文・社会科学の多岐にわたる分野に広がり、学際的な性格をもつ「地域づくり」論の基盤的な理論のひとつとして位置づけられている<sup>18</sup>。ここでは、2000 年代以降の内発的発展論の新たな課題について、2 人の論者の論説を紹介したい。

1 人目は守友裕一である<sup>19</sup>。守友は内発的発展論の研究史を「形成期」「展開期」、「継承期」に区分している。すなわち、「形成期」とは国連の動きや鶴見和子により提起された時期である。次に「展開期」とは池上惇による人間発達の理論の経済学への組み込みや宮本憲一による全国各地の内発的な実践例の特徴が整理された時期である。そして、「継承期」とは宮本の提起を受けて、地方自治、地方財政、都市経済、農村経済などの各領域に広がり、それぞれの理論的・実践的検討がなされるようになった時期である。内発的発展の原則や特徴は、このような段階を経て深化していったことを明らかにしている。その上で、現段階の特徴を次の 5 点に整理している。

- ①地域の技術、産業、文化を土台としつつ、これらを再評価して活用することを考えている。
- ②住民が自ら学習し計画している。これは社会教育を含めた学習の機会や参加の場の設定が、地域での人材輩出の文化的基盤となっていることを意味する。
- ③地域産業連関を重視している。これは地域にある多様な産業を互いに評価し、それらの相互の連関、連携をはかるということの意味している。
- ④地域の固有性の基礎にある環境・生態系の保全とアメニティの向

---

<sup>17</sup> 鶴見和子・川田侃『内発的発展論』（東京大学出版会・1989 年）、宮本憲一『環境経済学』（岩波書店・1989 年）

<sup>18</sup> 例えば、帯谷博明「「地域づくり」の生成過程における「地域環境」の構築——「内発的発展論」の検討を踏まえて」『社会学研究』（東北社会学会研究会）71 号、2002 年など。

<sup>19</sup> 守友裕一「内発的発展の理論と実践」清水修二・小山良太・下平尾勲『あすの地域論——「自治と人権の地域づくり」のために』（八朔社・2008 年）



上を重視している。

- ⑤住民の主体的参加による自治、自律的意志決定、それにもとづく地域独自の政策形成を重要視している。

こうした内発的発展論の研究史をふまえて、守友は新たに検討すべき新しい課題として、内発的発展論における協働論を新たな実践の場で検討する必要性が生じてきていると指摘している。それは、「地域の内発的発展と個人の人間発達、能力構築とを一体的なものとして追求していく」ことを意味している。

これからの地域づくりには、「地域の個性、固有性を基礎に、暮らし、経営、地域の将来をデザインできる人材、自らの基準＝ものさしで自らの生き方を選択し人生をデザインしていくことができる人材を生み出していくこと」が求められている。守友はさまざまな個人、諸組織、諸団体とのパートナーシップ、コラボレーションの関係のなかで、それに対応しうる、地域住民の能力構築、ステップアップをはかっていく仕組みづくりを展望することが課題であると言及している。

2人目は松宮朝である<sup>20</sup>。松宮は「内発的発展論が、『外来型開発』に対抗する地域の自律的形成を主張する立場だけでなく、規制緩和と財政難解消のための補助政策を打ち破り、その意味での地域の自立・自律を促す新自由主義的地域開発政策の論理との共鳴軸を持っている」と指摘する。すなわち、内発的発展論は「地域間の資源の分配の縮小」、「地域住民のエンパワーメントによる地域の活性化」という点で、新自由主義的地域開発政策と共鳴する論理を内在させているということを、松宮は問題提起しているのである。

内発的発展は「欧米が工業化していった経験をもとに構築された近代化論が公認する単一の価値観ではなく、宗教、歴史、文化、地域の生態系などの違いを尊重して、多様な価値観で行う、多様な社会発展である」<sup>21</sup>と評されるように、全国総合開発計画による政府主導の画一的な地域開発の押しつけに対する対抗理論であった。しかし、そうした敵手であった「外来型開発」自体が現実的な影響力を失った今は、内発的発展論のアイデンティティは曖昧になりつつあり、地域開発政

<sup>20</sup> 松宮朝「「内発的発展」概念をめぐる諸問題——内発的発展論の展開に向けての試論」『社会福祉研究』3巻1号、2001年、松宮朝「日本における内発的発展論の展開とその課題——費孝通氏の「模式論」からの示唆」『愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）』第56号、2007年を参照した。

<sup>21</sup> 保母武彦『日本の農山村をどう再生するか』（岩波書店・2013年）p131

策に取り込まれ、資源や条件が不利な地域における地域の「自律」、「自立」が強いられているというのである。つまり、内発的发展は資源に恵まれた地域でなければ実践できないという限界があり、地域づくりの実践的な理論としては汎用性に欠けていたということであろう。

こうした問題に対して、松宮は内発的发展論の焦点を、地域の「内発的发展」の潜在力を高める「社会的基盤」、そして、その条件整備に視点を移すことで、内発的发展の再生をめざすことを提起している。そして、その理論的視座として次の2点を打ち出している。

第1は、地域に根ざした文化、伝統、生活スタイルを重視しつつ、地域に住まう人々の諸実践の蓄積と、その集団化、ネットワーク形成、諸機関の連携といった、「内発的发展」の潜在力を高める「社会的基盤」構築である。

第2は、地域社会の「外部」からの様々な価値、理念から「发展」の内実を構築する方向性を受け入れつつも、これらが「内発性」のプロセスを阻害することなく、むしろ地域社会の「内発性」の資源の一環とする、「内発的发展」の潜在力を高める「社会的基盤」構築である。

## 5. 地域づくり教育論における内発的发展論の捉え直し

以上のような内発的发展論の新たな課題は、地域づくり教育論においても重要な課題であると考えられるが、地域づくり教育の論者たちは、それらをどのように捉えてきたのだろうか。

山田定市は、経済の地域的な不均等发展与それにもとづく格差の是正が前提条件としてあり、「その意味で内発的发展をローカルな問題に閉じることはできないのであって、生産力の不均等发展の是正に果たす国家の役割…(中略)…を視野に入れて考えることが重要である」と指摘しており、資源や条件の不利な地域との格差を問題提起している<sup>22</sup>。

鈴木敏正は、先の守友の研究史の区分では「継承期」に社会教育学の立場からの内発的发展論を展開した<sup>23</sup>。宮本憲一の提起した内発的发展論には、内発的发展に必要な教育の位置づけの不明確さや、教育実践の展開論理が提起されていないという課題が残されている。こうし

<sup>22</sup> 山田定市『農と食の経済と協同——地域づくりと主体形成』（日本経済評論社・1999年）p202

<sup>23</sup> 鈴木敏正『地域づくり教育の誕生——北アイルランドの実践分析』（北海道大学図書刊行会・1998年）

た課題意識から、鈴木は内発的発展を進めるためには地域住民の自主的・主体的な学習実践、すなわち自己教育活動と、それを援助・組織化する地域社会教育実践が不可欠であると主張している。

さらに、鈴木は内発的発展論の継承期の次の段階にむけた課題として、①内発的発展の維持可能性の追究、②経済的民主主義を発展させるような展開、③グローバルな実践としての展開、の3点を挙げている<sup>24</sup>。同様の課題意識から、若原幸範は内発的発展論の再定義（「内発的発展論の現実化」）の必要性から、内発的発展を担う地域住民の学習・教育の内実を明らかにすることを提起している<sup>25</sup>。

これらの問題提起は、内発的発展の維持可能性が問われ出したことに影響を受けたものと考えられる。内発的発展は「展開期」に「維持可能な発展」（宮本憲一）の具体的な展開を意味していたが、松宮が指摘しているような内発的発展の失敗や限界が露呈されてくるにつれて、「継承期」には内発的発展を維持可能な発展へ高めていくという課題意識が強まったと言われている<sup>26</sup>。

維持可能な内発的発展をめざした地域づくりは、一個人、一団体だけで成し得ることではなく、ネットワークやコミュニティを構築し、その中で担い手を再生産するしくみづくりが重要となってくる。こうした地域づくり教育をめぐる研究の進展により、「地域づくり教育」は地域創造教育（「ともに世界をつくる学び」）と地域再生教育（「人間として生きることを学ぶ」学習＋「ともに生きることを学ぶ」学習）を包括する概念へと豊富化されていった<sup>27</sup>。

## 6. 人間発達の地域づくり

守友が「地域の内発的発展と個人の人間発達、能力構築とを一体的なものとして追求していく」ことを内発的発展論の新たな課題として提起しているが、これを社会教育の研究課題として引き取るならば、

---

<sup>24</sup> 宮崎隆志・鈴木敏正『地域社会発展への学びの論理——下川町産業クラスターの挑戦』（北樹出版・2006年）pp9～11

<sup>25</sup> 若原幸範「内発的発展論の現実化に向けて」『社会教育研究』25号、2007年、若原幸範「地域づくり主体の形成過程——内発的発展論の再定義を見通して」『日本社会教育学会紀要』43号、2007年

<sup>26</sup> 宮本憲一の研究史を分析した中村剛治郎の見解である。中村剛治郎「内発的発展論の発展を求めて」『政策科学』7巻3号、2000年より。

<sup>27</sup> 鈴木敏正編著『住民自治へのコミュニティネットワーク——酪農と自然公園のまち標茶町の地域再生学習』（北樹出版・2010年）

内発的発展と人間発達を統合させたような社会教育の理論的枠組みが必要とされる。島田修一が提起する「人間発達の地域づくり」は、この課題に挑む研究として位置づけることができるだろう。

島田は、地域づくり教育論を「人間発達の課題が真っ正面から主体的に取り組まれる場としての『地域』が取り上げられていることは理解できるが、逆に、その『人間発達』の豊かな機能を持ち得るような地域をどう創るかという角度からの考察は深められていない」と指摘している<sup>28</sup>。つまり、人間発達の基盤として地域を位置づけたことを評価しつつも、地域課題・生活課題に対応し得る社会関係の創出をめざした学習活動づくりに閉じこもっており、「何に向けての学びか」を問う視点からとらえ直す必要があることを提起している。

ところで、「人間発達の地域づくり」とは、いかなる意味をもつのだろうか。島田は「地域づくり」を次のように定義する。「人びとが厳しい条件を抱えている地域の実情を学び合い、そこにある課題を考え合い、その解決のために、それぞれの持っている能力や特性を高め合いながら相互に支え合って地域の自立的発展を勝ちとっていき、そのような力量を地域に生み出していくという地域全体の人間発達をめざすもの」であり、そうした「＜人間発達を保障する人間関係づくりと社会関係づくり＞を構築するいとなみ」であるという<sup>29</sup>。

どんな地域をつくり、どのような人間を育てようとするのかという角度からの考察が深められていないという島田の地域づくり教育論に対する批判は、地域づくり学習の展開論理モデルの精緻化を進めるあまり盲点となっていたことであり、重要な指摘である。しかしながら、島田の研究は従来から注目されてきた事例や実践を「人間発達の地域づくり」という概念で再評価しているところにとどまり、内発的発展と人間発達を統合させたような社会教育の理論的枠組みの提起にまでは至っていない。また、地域づくり教育論と同様に当為的な論理であ

---

<sup>28</sup> 島田修一『社会教育の再定位をめざして』（国土社・2013年）p70

<sup>29</sup> 島田修一・辻浩・細山俊男・星野一人編著『人間発達の地域づくり——人権を守り自治を築く社会教育』（国土社・2012年）p15、島田修一『社会教育の再定位をめざして』（国土社・2013年）p63。なお、島田は「発達」を、「自己の内にある「不足」や「おくれ」や「ためらい」や「後ずさり」のような通常マイナスと解される要素や症状をも、それを自覚しそれを乗り越えようとする意志や努力を個人的にも、集団的にも生み出していく過程」と捉えている。島田修一「課題研究「人間発達と地域」をどう深めるか」『社会教育・生涯学習研究所年報2011（第7号）人間発達と地域』（社会教育・生涯学習研究所・2011年）

るということが指摘できると思われる。

## 7. 「地域をつくる力」をつくる

地域づくり学習や地域活動の実践は何らかのインセンティブがあつて始まるとすれば、そのインセンティブに対する目配せが、地域づくり教育や人間発達の地域づくりには欠けており、こうした点に実践的な弱さを指摘することができるだろう。かかる先行研究の弱点に関する批判的な研究として、高橋満の研究を紹介したい。

地域づくり教育論に対する批判的な研究の中で、島田とは異なる第2の潮流として、高橋満の研究がある。高橋は社会教育実践の力点を「地域づくり」ではなく、「地域をつくる力」を地域社会につくることに置いており、「地域の力をつくるというのは、・・・〈中略〉・・・参加者が学ぶプロセスを通してパワーをつけたり意識を変革したりすることを、ある期間のなかで、かつ意識的に実現することをめざさなければならないのである」<sup>30</sup>と述べている。

そして、地域の力をどのように高めていくか。地域の教育力を事例に、その要素として、意識の変容、活動の組織的な質の発展、組織間の連携を挙げている。さらに組織間の連携は、子育てを例にヒンメルマンの組織間関係の発展段階モデル<sup>31</sup>を使い、次のような4段階をたどるとしている。すなわち、①子育てに関わる知識や情報が交換されるネットワーク化の段階（ネットワーキング）、②行政や学校そして子育てに関わる組織との連携のなかで単独ではむづかしい活動を展開する段階（コーディネーティング）、③それらの諸組織と共通の目標に向かって情報・資源などを交換し連携しつつ子育ての活動をする段階（協同）、④それらの諸組織と共通の目標に向かって情報・資源などを交換し連携しつつ子育ての活動をするなかで他の諸組織の力を高める段階（協働）である。

地域づくりにおける住民の学びを明らかにする研究において、このように「協働」を位置づけたのは、高橋が最初であろうと思われる。高橋は協働がつくる学び（学びをつくるコラボレーション）を「地域

---

<sup>30</sup> 高橋満『社会教育の現代的実践——学びをつくるコラボレーション』（創風社・2003年）p19

<sup>31</sup> Arthur T. Himmelman, On Coalitions and the Transformation of Power Relations: Collaborative Betterment and Collaborative Empowerment, American Journal of Community Psychology, Vol.29, No.2, 2001

社会のなかで地域の課題を解決するために個人、異なる市民組織、行政が共通の目標についての合意をつくりあげるなかでつくられる学び、この目標を実現する活動のなかでつくられる学び」<sup>32</sup>と定義している。つまり、地域づくりとは協働をつくるということであり、地域づくり学習は、協働を通してつくられる学びであるという理解ができるのではなかろうか。

## 8. コミュニティ・キャパシティ

地域の力を高めるモデルを検証するために、高橋は塩釜市をフィールドに、地域づくりにおける政策形成過程に市民が参画するための学びの過程をつくるという実践を展開した<sup>33</sup>。いわゆるアクションリサーチによる実践的な研究である。この研究では、諸組織間の連携の段階で言えば、協同の段階で実践を終えている。つまり、諸組織間の力を高める協働の段階の実践をつくることは、アクションリサーチによるアプローチの限界であったと考えられる。高橋は地域の力の要素として、意識の変容、活動の組織的な質の発展、組織間の連携を提起したが、地域の力を高めるとはどういうことかが必ずしも明示的であったわけではなかった。

こうした点を改善するために、高橋はその後、コミュニティ・キャパシティという概念を用いて、「地域をつくる力」を高めるための戦略のつくり方として、独立行政法人国際協力機構（JICA）の研究成果を応用して図序-1のようなコミュニティ・キャパシティを高めるために働きかける4つの次元を提起している。

高橋はコミュニティ・キャパシティを「コミュニティに存在する人的資本、組織的資源、社会関係資本から構成され、それはコミュニティの諸問題を解決したり、そのコミュニティの well-being を改善したり、高める力をもっている」と説明し、JICA の研究成果では、個人レベル、組織レベル、社会レベルという3つの次元で示されているが<sup>34</sup>、

---

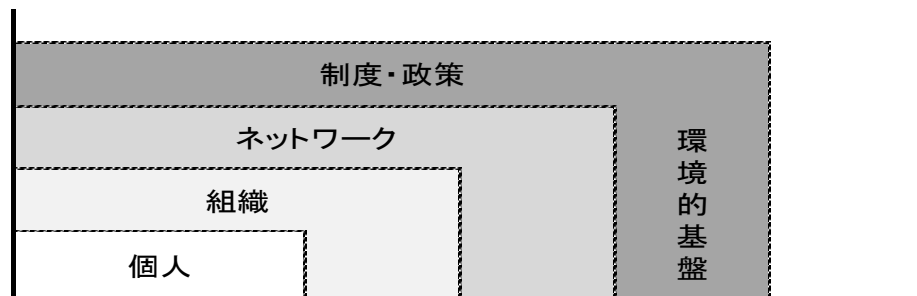
<sup>32</sup> 高橋満『社会教育の現代的実践——学びをつくるコラボレーション』（創風社・2003年）p21

<sup>33</sup> 高橋満『社会教育の現代的実践——学びをつくるコラボレーション』（創風社・2003年）IX章

<sup>34</sup> 独立行政法人国際協力機構『キャパシティ・ディベロップメント（CD）——CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか』（独立行政法人国際協力機構、国際協力総合研究所・2006年3月）p2

この3つにネットワークのレベルを加えて、4つの次元を図示している。

< 図序-1 コミュニティ・キャパシティの4つの次元 >



出典：高橋満『コミュニティワークの教育的実践——教育と福祉とを結ぶ』  
(東信堂・2013年) p64

この4つの次元は、地域づくりの主体としての、個人や組織、それらのネットワークを意味するが、そうした主体が活動する「環境的基盤」である制度・政策のあり方によって、主体の力が十分に発揮できるかは異なってくるため、コミュニティ・キャパシティを高めるための働きかけは、個人、組織、ネットワークだけではなく、制度・政策も視野に入れ、それらを変えることや、新しくつくることも必要であると指摘している<sup>35</sup>。このように高橋の研究は、地域の現実と向き合っている学習支援者の目線からの理論構築をめざすものであると考えられる。

だが、こうした高橋の提起した分析枠組みには課題も残されている。制度・政策は個人や組織、ネットワークの力を高めるための取組みを保証する環境的基盤という位置づけにあるが、個人の自己形成や組織づくり、ネットワーク形成に、制度・政策がいかなる影響を与えているのかという相関関係が明確ではない。

## 9. 先行研究の課題

以上をふまえ、地域づくりと社会教育・生涯学習をめぐる先行研究には、次のような課題がある。

<sup>35</sup> 高橋満『コミュニティワークの教育的実践——教育と福祉とを結ぶ』(東信堂・2013年) pp79～80

第1に、地域づくり教育論は1990年代までの内発的発展論を理論的な基盤としてきたため、2000年代以降の内発的発展論の新たな課題に対応しうる枠組みをもっていないことや、新自由主義的改革の影響による内発的発展論の本質が見失われかねない状況を見落としていることである。

第2に、地域づくり教育論はその展開論理モデルを精緻化するあまり、学習や力量形成の過程にリアリティが欠けていることである。つまり、地域づくり教育が示す教育実践と学習活動の展開モデルは、計画化にむけた単線的な発達モデルであり、住民の力量形成過程の複雑性を捨象したモデルであると言える。過疎化・集落限界化の進む農山村において、「地域住民がそこに住み続ける意味や誇り」を取り戻す過程やその方法の実際は、複雑且つ非合理的なものである場合が多いことを鑑みれば、実践的には有用なモデルになりえていないと思われる。

以上のことから、地域づくり教育論は、①内発的発展論の新たな課題に対応する枠組みを構築できておらず、②学習や力量形成の過程のリアリティに欠けるという課題がある。これらの点については、人間発達の地域づくりの論理にも当てはまると考えられる。

このように、これまでの地域づくりと社会教育・生涯学習をめぐる研究は、内発的発展論を理論的な基盤として展開しているが、2000年代以降に生起した内発的発展論の課題に対応しておらず、新たな分析枠組みの構築にまでは至っていない。また、地域づくりの主体形成・力量形成をめぐり、当為論的な志向が強く、演繹的に地域づくりの展開を分析する傾向が強かった。そのため想定する住民像は、地域課題に対する意識の高い能動的な住民を前提としており、そうした住民が地域づくりや自治の主体へと形成するための発達モデルを提起している。

しかし、現実の住民は地域課題に対する当事者意識が強い人ばかりではない。それどころか、地域に対する肯定観、地域参加の意識さえも高いとは言えない人も少なくない。そのような現実と向き合っている社会教育職員・自治体職員にとって、地域づくり教育論や人間発達の地域づくりの論理は、どこか現実離れしているモデルとして映るのではなかろうか。ここからこれらの論理は、実践性に欠けるという弱さがあることを指摘できる。

それらに対し、高橋の「地域をつくる力」をつくる要素としての、



個人、組織、ネットワーク及びその環境的基盤としての制度・政策という枠組み（「コミュニティ・キャパシティの4つの次元」）は、地域づくりや住民の主体形成・力量形成のあり方を提起するのではなく、住民がもつ既存の主体的な課題解決能力を高めることを前提としている。すなわち、地域づくりにおける住民の主体形成・力量形成のあり方を提起するのではなく、住民の主体形成・力量形成の実態から地域づくりの展開を帰納的に分析し、実践的な提起を試みようとしている。それは、地域の現実と向き合っている学習支援者の目線からのオルタナティブな「地域づくり学習」（地域をつくる学び）の理論構築をめざすものであり、地域社会を構成するアクターの多様性や異質性をふまえ、その垣根を乗り越え、共通の目標についての合意をつくることや、その目標を協同して実現することの重要性を明らかにしている。

しかし、高橋の研究には次のような課題も残されている。

第1は、「コミュニティ・キャパシティの4つの次元」に示されている「地域をつくる力」の各要素の高まりに関わる動態的な分析である。つまり、個人の自己形成や組織づくり、ネットワーク形成の過程の分析ということだが、これまでの他の研究と重ねてもセクターに焦点を当てた学習過程の分析しかしておらず、個人に焦点を当てたものがない。

第2は、そうした個人の自己形成や組織づくり、ネットワーク形成に、制度・政策がいかなる影響を与えているのか、その相関関係が明らかにされていないことである。地域づくり学習が協働を通してつくられる学び（「学びをつくるコラボレーション」）であるということをつまえると、個人の自己形成や組織づくり、ネットワーク形成の方向性は、協働の力を高める、ないしは協働関係を形成することにあると考えられるが、それを後押しする制度・政策のあり方が示されていない。

## 第2節 研究の視点

### 1. 地域づくりにおける協働の捉え方

協働には、パートナーシップ、コラボレーション、コプロダクションという3つの見方がある。パートナーシップやコラボレーションがネットワークの質に関する概念であるのに対し、コプロダクションは

サービスの生産・提供という意味を含んだ概念である<sup>36</sup>。本論文において協働は、ネットワークの質に関する概念として捉え、次のように定義する。

「協働とは、地域的公共的課題を解決するために、地域を構成する各主体が目的を共有し、互いの特性や違いを認め、それを尊重しつつ、対等な立場で役割分担を行いながら、相乗効果を発揮するような協力・連携を行うことである。」<sup>37</sup>

協働という言葉が自治体運営のキー概念として広がっていくのは、1990年代半ば以降のことである。その背景には、①地域課題の複雑化・多様化・高度化、②自治体の財政的な制約に伴う行政サービスのスリム化、行財政改革の実現、③NPOの台頭がある。そして、住民と行政が協働して地域の公共的な課題を解決していく、「協働による公共性」という新しい公共性の考え方として浸透してきている。そして、今日の多くの自治体では、「協働」をまちづくり・地域づくりの推進方法として、ないしは住民と行政の協働関係をつくること自体を政策目標として位置づけている<sup>38</sup>。

こうした協働に関して、玉野和志は次の2つの捉え方があると指摘している。すなわち、「国家・行政が公的な領域に基本的な責任を持ち、何が公的であるかは行政が責任をもって決定すべき」という伝統的な観念に留まっている場合（「行政と市民」）と、何が公的であるかということも含めて市民と行政がともに検討し、そのつどつくりだしていくべきものであるとする新しい公共観念にまで進んでいる場合（「市民と

---

<sup>36</sup> 協働の概念に関しては、荒木昭次郎『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造』（ぎょうせい・1990年）、新川達郎「パートナーシップの失敗——ガバナンス論の展開可能性」『年報行政研究』39号、2004年、高橋秀行「参加と協働」佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説 市民参加』（公人社・2005年）などを参照した。

<sup>37</sup> 高橋秀行「参加と協働」佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説 市民参加』（公人社・2005年）p32

<sup>38</sup> こうした動向については、田中重好・辻村大生・黒岡晃子「協働型まちづくりの成立条件——東北地方の二つの町を事例として」『現代社会学研究』第14巻、2001年、横倉節夫編著『公民の協働とその政策課題』（自治体問題研究所・2005年）、山田晴義・コミュニティ自立研究会編著『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年）、白井絵里子「自治体における「協働」の実態と「協働」の内実化に向けた課題——「協働」への「志向性」と自治体側に起因する課題に着目して」『年報自治体学』第24号、2011年、進邦徹夫「「協働」論再考」『杏林社会科学研究』第27巻第2号、2011年9月などを参照した。

行政」)」である<sup>39</sup>。

玉野の指摘から、「協働による公共性」には2つの文脈があると言えるだろう。ひとつは、行政が人員・予算措置が不十分な中で、従来よりも質の高い公共サービスを提供していくために、住民や企業と協働するという文脈であり、行政の施策・事業の推進、環境や公共施設といった地域公共財の管理などに現れている。もうひとつは、何が地域の公共的な課題なのかを住民と行政が議論し、協働して解決していくという文脈であり、住民が行政の政策の形成過程や推進・評価に参画していくことなどに現れている<sup>40</sup>。つまり、前者は行財政改革における協働であり、後者はガバナンスにおける協働という区別ができるだろう。

以上のように、「協働」は住民と行政、さらに企業を加えてセクター間の関係性を表わすキーワードとして使われるのが一般的である。しかし、地域づくりにおける協働はセクター間の関係性だけを意味するわけではない。住民同士、企業同士の協働もあり、その主体は団体の場合もあれば、個人という場合もあり得る。つまり、従来までのセクター間の関係性を狭義の協働とすると、地域づくりにおける協働は広義の協働という視野で捉えていくことが求められるだろう。

しかし、広義の協働は未だ概念が確立されているわけではなく、従来の協働をめぐる理論の捉え直しが必要であろう。例えば、社会教育・生涯学習研究の領域では、宮崎隆志や佐藤一子によって学習活動や教育実践における「共同」・「協同」・「協働」の概念的な関係が考察されている<sup>41</sup>。広義の協働の概念化をめぐるっては、こうした先行研究の蓄積をふまえた類似の概念との異同や関係性を深めていく必要があるだろう。

<sup>39</sup> 玉野和志「コミュニティからパートナーシップへ——地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編著『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年）p41

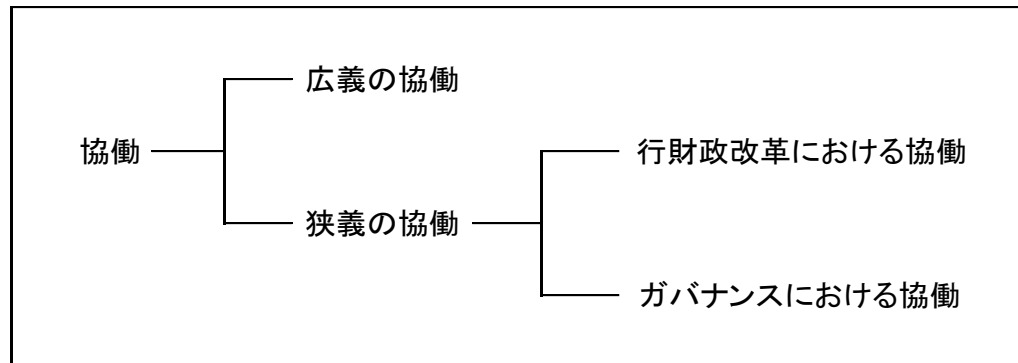
<sup>40</sup> 例えば、自治基本条例にその理念が具体化されている。自治基本条例における協働概念は、住民が実質的に自治体運営の課題を討議しうる基本的な条件整備であり、「お上意識」や「下請け関係」から脱却しうる、行政—住民間の信頼に基づくコミュニケーション回路を拓くという側面もあることが指摘されている。小木曾洋司「「協働」の可能性——住民自治の構築方法としての社会参加」松田昇・小木曾洋司・西山哲郎・成元哲編著『市民学の挑戦——支えあう市民の公共空間を求めて』（梓出版社・2008年）p217

<sup>41</sup> 宮崎隆志「協同蓄積論の射程——公共性との関わりで」『社会教育研究』20号、2002年、宮崎隆志「協働の社会教育」『社会教育研究』21号、2003年、宮崎隆志「協同における出会いと学び」『社会教育研究』22号、2004年、佐藤一子『現代社会教育学——生涯学習社会への道程』（東洋館出版・2006年）

う。

ここまで紹介した協働の捉え方をまとめると、図序-2 のようになる。

< 図序-2 協働の捉え方 >



## 2. 住民と行政の関係性を捉える視点——狭義の協働をめぐって

狭義の協働は、住民と行政の関係性である。これまで住民と行政の対等な関係性を築くためには、住民の力量形成が重要であることが強調されてきた。

例えば松野弘は、住民自治に立脚した協働関係を形成していくために、次の4つの視点の必要性を指摘している。すなわち、①地域社会を運営していく上での政策的な共通の目的を相互に認識し、その達成のための方向性を理解しておくこと（「共通の目的の認識と達成」）。②住民（市民）と行政は地域社会運営上の同じ立場にあること（「等価性」）。③住民（市民）と行政は自らの活動に対して責任をもち、それを明らかにしていくこと（「自己責任性」）。④住民（市民）—行政間に双方向的な意思伝達の方法を制度化していくことと、住民（市民）と行政間に多種多様な価値観が存在することを相互に認め、その考え方を自由に批判し合うこと（「相互作用性と相互批判性」）である。

そして、協働関係構築のための3つの条件として、①政策活動の質的向上としての「市民活動の専門化」、②政策活動の組織的展開としての「市民活動の組織化」、③政策活動の人的・情動的拡大化としての「市民活動のネットワーク化」による市民活動の質的転換・多重層的な拡がりを提起している<sup>42</sup>。

理念的に協働とは対等な関係性のことであり、非対等な関係性であ

<sup>42</sup> 松野弘『地域社会形成の思想と論理——参加・協働・自治』（ミネルヴァ書房・2004年）pp323～335

れば、それは協働とは言わないだろう。だが、筆者は住民と行政の関係性を捉える際に、対等であるべきという前提を問い直してみる必要があるのではないかと考えている。それは非対等な関係性を協働と見なすことを容認することではない。筆者が主張したいのは、住民と行政の能力の差異をふまえた対等性を考えていくべきではないのかということである。

松野が展開している議論のように、住民の能力や力量形成をめぐる議論はエリート主義で当為的な教育観が根底にはあり、住民の能力を行政と同等もしくはそれ以上の水準に上げることを目標としている。そうではなく、筆者は住民と行政には異なる力があるという前提に立つことで、住民と行政の関係性を捉える新たな視点が獲得できるのではないかと考えている。例えば、後房雄は NPO と行政の「対等」を強調する理念的協働論を批判し、望ましい事業委託契約の設計とマネジメントのあり方を問う戦略論的問題設定が必要であることを指摘している<sup>43</sup>。後は住民と行政の非対等性を問題視するのではなく、住民と行政の関係性を基礎づける具体的な制度設計の方を問題提起しており、そうした点が示唆的であると思われる。

### 3. 住民と行政の学び合う関係づくり

こうした住民と行政の非対等な関係性の前提に立つことをめぐっては、次の先行研究も参考になる。社会教育・生涯学習研究所の代表的な研究成果である、島田修一・辻浩『自治体の自立と社会教育——住民と職員の学びが拓くもの』（ミネルヴァ書房・2008年）は、行政の効率化・合理化の波への対抗軸の構築をめざして、行財政改革における協働とは異なる住民と自治体職員の協働関係があることを明らかにしている。

この研究は市町村合併を選択しなかった自治体の組織づくり、職員組合（労働組合）の学習運動、地域づくりを支える住民組織に着目し、「いま人々の思考回路を強烈に支配している『効率』と『合理性』信仰からの脱却を目指し、そこから立ち戻りにくくなっている『内なる危機』を克服する困難に満ちた営み」としての「学び」が、行財政改革への対抗になることを提起している。そして、社会教育行政だけに

---

<sup>43</sup> 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか——次の 10 年への課題と戦略』（法律文化社・2009 年）pp173～179

限定しない、あらゆる自治体職員の仕事に社会教育的な要素を見出し、そこで住民とつながりをつくり、自らの仕事を組み替える職員から、住民の力量形成を支える職員像や、そうした職員を組織する首長の自治体運営理念等を、具体的な事例に基づいて明らかにしている<sup>44</sup>。

この研究は、自治体改革に対する批判をもちつつも、従来の公的社会教育にとらわれない自治体社会教育に着目している点が評価できる。また、住民と学びあう関係をつくる職員のメンタリティは、市民的公共性と向き合う行政や住民との協働的な関係をつくる姿勢としても評価されている<sup>45</sup>。

だが、住民と職員の関係性という視角から分析しているため、地域における多様な住民（組織）同士のネットワークを見落としており、住民（組織）同士の学びあう関係やその環境整備についての分析に欠ける。これは地域と自治体づくりの実状において、様々な条件や制約を捨象し、一面的な見方で事例を分析しているためであろう。住民と自治体職員の学びあう関係は、葛藤や矛盾を孕んでいるものであり<sup>46</sup>、複眼的に事例を見ていくことが重要であろうと思われる。

### 第3節 研究の課題と対象

#### 1. 本研究の課題

以上のような背景と視点をふまえて、内発的発展の地域づくりにおける協働形成の意義と課題を住民の視点から明らかにしていくために、本研究では次の2つの課題を設定した。

第1に、地域づくりの推進過程において形成される主体間の協働関

---

<sup>44</sup> 例えば、次のような記述がある。「住民の生活実態に学び自らの仕事を組み替える努力をしている職員は元気にいきいきと仕事に向き合っている。住民の願いを叶える公務労働のあり方を求めて、住民と連携し、職員間のネットワークをつくることで、仕事のやりがいを見出すとともに、思いがけない支援を得られるのである。自治体職員としてどこに向かって仕事をするのか。働きがいと生きるロマンをどこに求めるのか。自治体職員が住民と結びつくことは、そのようなことを考える契機となる。」島田修一・辻浩『自治体の自立と社会教育—住民と職員の学びが拓くもの』（ミネルヴァ書房・2008年）p194

<sup>45</sup> 石井山竜平「社会教育行政と公共主体形成」日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス』（東洋館出版・2009年）

<sup>46</sup> この点について検討している先行研究として、丹間康仁「コプロダクション論に基づく「協働」概念の内実化」『日本社会教育学会紀要』46号、2010年がある。

係の実態を明らかにしていくことである。すなわち、多くの地域・自治体で推進されている「協働のまちづくり」のような目的意識的に形成を企図する協働ではなく、具体的な地域づくりのなかで、目標ないしは目的を達成するために、どのような協働関係がつくられ、その過程にどのような成果や意義があるのかを明らかにする。

第2は、地域づくりのなかでも基礎自治体が展開する「協働のまちづくり」に焦点を当てて、住民の視点からどのような矛盾や課題があるのかを明らかにしていくことである。具体的な事例として岩手県紫波町における「協働のまちづくり」に着目し、住民はこの政策をどのように捉え、どのような関わり方をしているのかを見ていく。その上で、協働のまちづくりにどのような課題や矛盾が孕んでいるのかを明らかにする。

## 2. 研究の対象——紫波町の事例としての特色

地域づくりにおける協働形成を検証・分析する具体的な事例として、本研究では岩手県紫波町を選定した。

1990年代後半までの紫波町は、企業誘致や公共事業などのいわゆる外発型のまちづくり<sup>47</sup>を推進していた。1998年に藤原孝氏が町長に初当選し、それまでの企業誘致や公共事業などによる開発優先のまちづくりから、「紫波の環境を百年後の子どもたちに」託すことをまちづくりの理念に据えた「環境と福祉のまちづくり」、住民の町政への参加を重視する「対話の町政」へと方針を変更する転機となった。

まちづくりの転換は、町長となった藤原孝氏のリーダーシップによるものであり、その意味で紫波町は行政主導のまちづくりを展開してきたと言えるだろう。しかし、多くの先駆的なまちづくりの事例が示すように、地域内外の様々な要因や条件が結びついてまちづくりが展開されているということをふまえば、紫波町のまちづくりが藤原町長のリーダーシップによるものという理解は一面的である。藤原町政が登場した背景や藤原町長が推進した政策の起源に着目すると、「明る

---

<sup>47</sup> 紫波町では、地区レベルの取組みを「地域づくり」、町全体の取組みを「まちづくり」と区別している。本研究では、ひとつの市町村区域内で行われる取組みを「地域づくり」と捉えているため、地域づくりの概念が紫波町での使われ方と異なる。そのため、理論的な議論の文脈では「地域づくり」、紫波町固有の取組みを指す文脈の場合は「まちづくり」と区別するが、基本的には同じ意味で使うこととする。

い民主町政をつくる紫波町民の会」という住民の学習運動に支えられていたという側面がある。明るい民主町政をつくる紫波町民の会は、数名の町議会議員を中心に複数の住民グループで構成されており、革新自治体運動の流れを汲み、地域資源を活かした内発的なまちづくりにむけた政策を立案し、当時町議会議長だった藤原氏を次期町長候補者に擁立した。藤原氏が町長に就任すると、明るい民主町政をつくる紫波町民の会は藤原町長と政策協定を締結し、町政を支えた。

紫波町は 1990 年代後半に、こうした町政の転換が起こり、2000 年代から地域の自然資源を活かして「地域内経済循環」を生み出す「循環型のまちづくり」を展開し、内発的で持続可能な地域づくりの優良事例として注目されてきた<sup>48</sup>。

また、盛岡市との合併を拒否し、自立の道を選択したことを機に、行財政改革を進め、大胆なアウトソーシングの先駆的な取り組みでも注目されている<sup>49</sup>。前町長の藤原孝氏が「町政の基本にあるのは、第 1 に金がないこと、第 2 に目線は町民より上にしないということ」と言うように、紫波町は住民に対して謙虚な姿勢をもちながら、限られた人員と財源の中で合併せず自立した行財政運営を続けている。

2007 年からは PPP（Public Private Partnership＝公民連携）という手法で、民間の資金・人・アイデアを使って未利用だった町有地の開発を進め、公民連携の公共事業（紫波中央駅前都市整備事業〔通称オガールプロジェクト〕）によって地域経済の活性化を図り、PPP の先進的且つ成功した事例として注目されている<sup>50</sup>。また、市民参加条例の制定や地区創造会議を通したコミュニティづくり等の住民と行政の協働の制度化や実践を展開し、協働を担う人材育成にも取り組んでいる。それまでの循環型のまちづくりの展開に、こうした「協働まちづ

---

<sup>48</sup> 岡田知弘『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論』（自治体研究社・2005 年）、湯本誠・酒井恵真・新妻二男『地域産業の構造的矛盾と再生——北海道・東北・沖縄と英国の事例研究』（アーバンプロ出版センター・2007 年）などを参照されたい。

<sup>49</sup> 小島卓弥・工藤巧「行政アウトソーシング新事例～最前線における現状と課題～第 14 回岩手県紫波町下水道事業におけるアウトソーシングの現状と課題」『地方財務』2008 年 6 月号

<sup>50</sup> 先行研究としては、前山総一郎「米国の PDA と日本の先端的 PPP との制度基盤比較——紫波町オガールプロジェクトをベンチマークとして」『都市経営』1 号、2012 年がある。また、2013 年に土地の有効活用による地域活性化の成功モデルとして一般財団法人都市みらい推進機構の土地活用モデル大賞の最高賞である国土交通大臣賞を受賞している。



くり」の要素が加わり、2010年に策定された「第二次紫波町総合計画」では、「循環」と「協働」がまちづくりの視点として統一され、「循環と協働のまちづくり」を掲げている。

このように紫波町は内発的発展の地域づくりを基盤とした協働形成を展開している地域・自治体であり、本研究の課題に取り組む上で最適な事例であると判断した。

### 3. 本論文の構成

本論文は補論を含めて2部6章の構成であり、その論説の構造は図序-3のようになる。第Ⅰ部では、地域づくりにおける協働の諸相をふまえて、内発的発展論の新たな課題として提起されている協働関係を検証する。

第1章では、紫波町の内発的発展の地域づくりの代表例として、農業者による直売所の起業活動の展開を取り上げ、地域づくりにおける協働関係の実態を探る。農業者のどのような協働が直売所を生み出し、地域に広げていったのかを明らかにする。

第2章では、紫波町の地域アイデンティティとも言える「循環型のまちづくり」がどのように形成され、展開したのか、そしてどのような成果や課題が現れているのかを明らかにしつつ、その基盤となっている協働関係の実態を探る。

さらに第Ⅰ部の補論として、宮城県北部のラムサール条約登録湿地・伊豆沼・内沼における協働による地域環境づくりの事例を紹介する。伊豆沼・内沼では、その環境管理（地域環境づくり）のために財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団を中心とした多様な主体による協働関係を形成しており、その歴史的な背景と協働による環境管理の課題を明らかにする。

第Ⅱ部では、紫波町の「協働のまちづくり」における協働施策の矛盾や課題を明らかにする。

前述したとおり、自治体改革下における協働論には行財政改革の原理としての協働とガバナンスにおける協働という2つの文脈があることをふまえて、第3章では両者の協働をめぐる先行研究や議論の動向を整理する。その上で、紫波町の「協働のまちづくり」において展開されている協働は、どのような意味をもつのかを明らかにする。

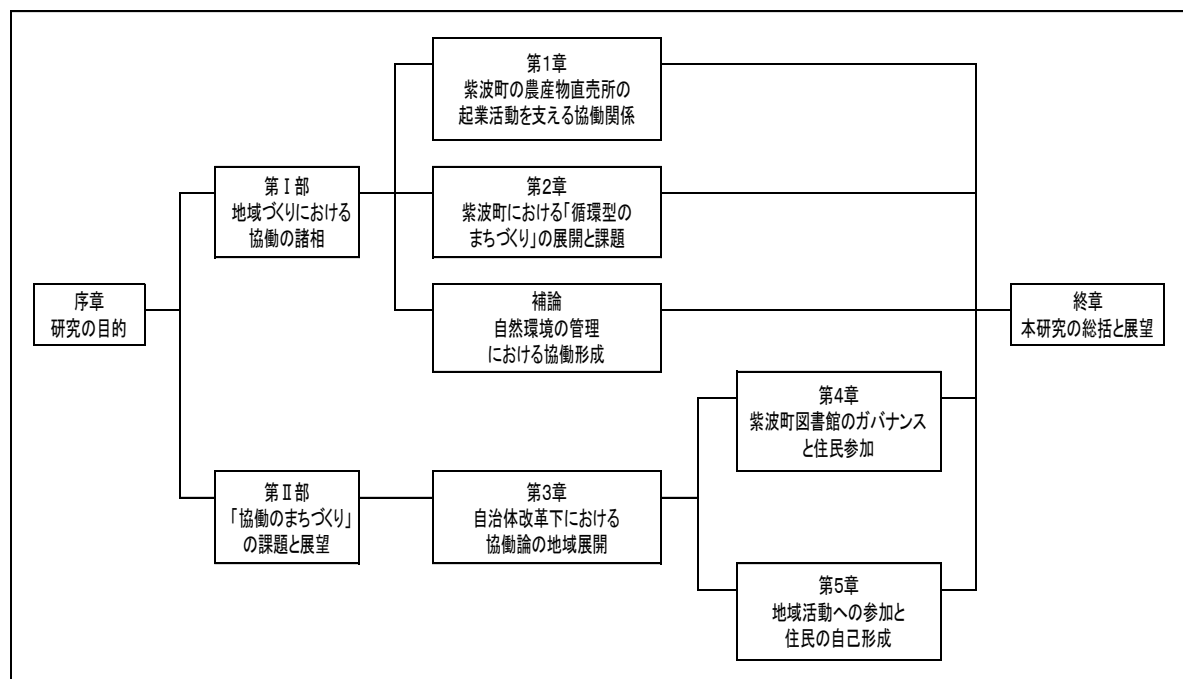
第4章では、紫波町のまちづくりにおける図書館施策に焦点を当て、

図書館を考える会の学習運動の展開過程を、住民と行政の関係性に焦点を当てて分析する。運動の成果と限界を明らかにするとともに、住民と行政の協働の課題として、住民がガバナンスへ参加していくために何が必要とされるのか、そのための条件を考察する。

第5章では、地域に無関心だった一人の住民が、種々の地域活動への参加を通して、「協働のまちづくり」の担い手へと自己形成していく過程を、パーソナルネットワークの変容に焦点を当てて分析する。そして、「協働のまちづくり」における個人の自己形成を支える条件を明らかにしていく。

終章では、内発的発展の地域づくりにおける協働形成の意義と課題について、本研究を通して明らかになったことを総括し、研究の成果と意義及び今後の課題と展望について言及する。

< 図序-3 本論文の構造 >



## 第 I 部 地域づくりにおける協働の諸相

## 第1章 紫波町の農産物直売所の起業活動を支える協働関係

### 第1節 課題設定

紫波町では、農業を基軸とした内発的な地域づくりが進められてきた。その代表的な例が、農業者による農産物直売所の起業活動である。農産物直売所（以下、「直売所」と表記する）の起業活動は、農業者の所得向上、地産地消、食の安全安心等の目標を実現するための学習運動である<sup>1</sup>。さらに農業者が農業を続けていくための、「創造農村」<sup>2</sup>に向けた地域づくりでもある。すなわち、農産物直売所以外にも、ツーリズム、伝統芸能、食文化、現代アートなど、「過疎化に直面し、答えのない課題に創造的に挑んできた農山村では、これまでにない新たな価値観を持った仕事が生まれている」のである。こうした地域の創造性に、地域再生の可能性が期待されている。また、農産物の国際的な価格競争、農業の担い手の高齢化と後継者不足、地域の環境や衛生面の維持、食の安全性の問題など、わが国の農業を取り巻く環境は一段と厳しさを増している。直売所の起業活動は、こうした農業を取り巻く厳しい環境への対抗という意味もある<sup>3</sup>。

紫波町では、岩手県内では2番目に早い1985年から農業者が直売所を起業し始め、町内に直売所が10カ所ある東北地方屈指の「産直産業の町」<sup>4</sup>である。後述するように、本研究では直売所の起業活動の展開を2つの時期に区分するが、直売所の起業活動の第2期と、第2章で紹介する循環型のまちづくりは、ほぼ同時期に始まり、展開していくこととなる。循環型のまちづくりは、直売所の起業活動を推進するための政策ではないが、住民参加を基本に進められ、その政策形成に多

---

<sup>1</sup> 関満博・松永桂子編『農産物直売所—それは地域との「出会いの場」』（新評論・2010年）、畠山正人「農村女性グループの起業活動を通じた学習過程——農村女性起業における「現場での学習」の意義と課題」『研究年報 経済学』（東北大学）第70巻第2号、2009年

<sup>2</sup> 「創造農村」とは、次のように定義されている。「住民の自治と創意に基づいて、豊かな自然生態系を保全する中で固有の文化を育み、新たな芸術・科学・技術を導入し、職人的ものづくりと農林業の結合による自律的循環的な地域経済を備え、グローバルな環境問題や、あるいはローカルな地域社会の課題に対して、創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ農村である。」佐々木雅幸・川井田祥子・荻原雅也『創造農村——過疎をクリエイティブに生きる戦略』（学芸出版社・2014年）p21

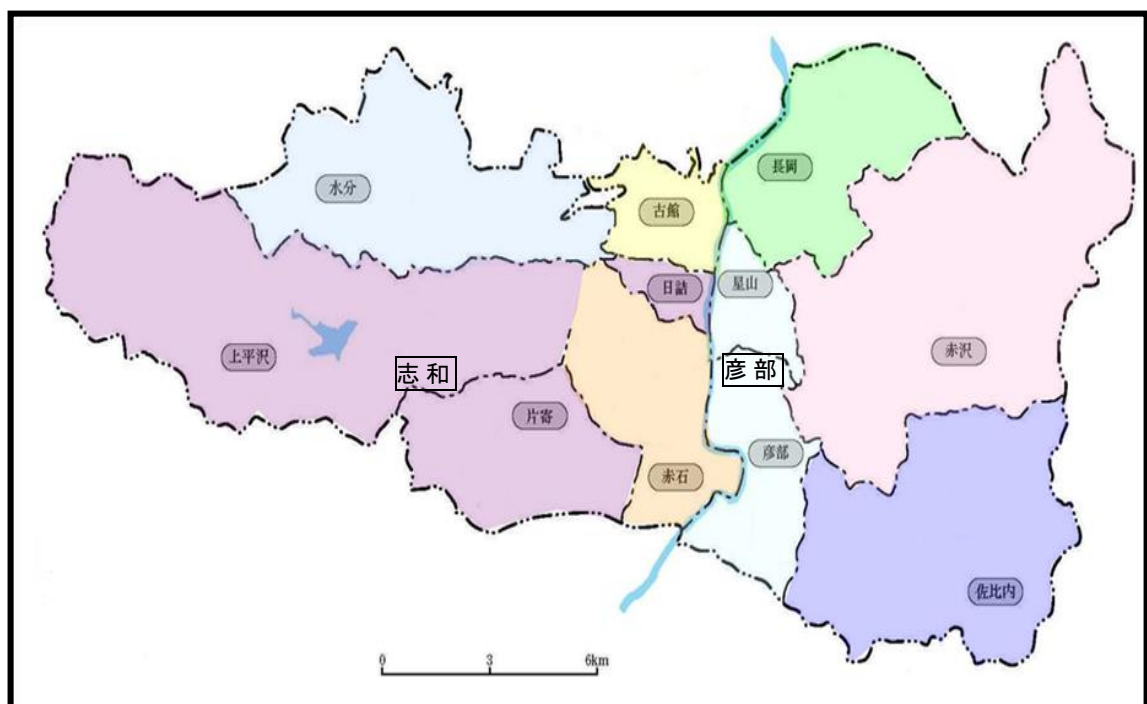
<sup>3</sup> 山田定市「農民学習運動の現段階的意義」『社会教育研究』12号、1992年

<sup>4</sup> 田中満『地域を活かせ村おこし』（農村開発リサーチ・1999年）pp181

くの直売所の担い手が関わっており、その意味で直売所は住民参加の基盤ともなった。

本章は紫波町の農業者による直売所の起業活動の展開から、地域づくりにおける協働関係の実態を探ることが課題である。農業者のどのような協働が直売所を生み出し、地域に広げていったのか、ないしは起業活動を6次産業化へと発展させていったのかを明らかにしていきたい<sup>5</sup>。

< 図 1-1 紫波町内の地区<sup>6</sup> >



※紫波町より提供

<sup>5</sup> 本章に関する調査は、紫波町の農業や直売所にかかわる文献調査と、「あぐりちやや」のH・E氏（2012年8月4日、8月23日、10月4日）、「紫波ふる里センター」のリーダーでまちづくり塾の塾生だったH・S氏（2012年10月24日）、紫波町職員でまちづくり塾の塾生だったS・Y氏（2012年7月6日）への半構造的インタビュー調査と、岩手中央農業協同組合（2013年5月9日）へのヒアリング調査を実施した。なお、（ ）内は調査実施年月日であり、本文中の引用の記述は調査時点のものである。

<sup>6</sup> 地図上の11区分は小学校区であり、旧町村単位の9地区は上平沢と片寄で志和地区、彦部と星山で彦部地区となる。地図上の「志和」と「彦部」の追記は筆者が行った。

## 第 2 節 地域農業の概況

### 1. 地域概況

岩手県紫波町は県都・盛岡市と花巻市の中間に位置し、1955 年に 1 町 8 カ村が合併してできた人口 33,690 人、世帯数 11,666 世帯（2015 年 7 月末現在）の町である。町内は旧町村単位で 9 地区に区分されている（図 1-1）。合併当時は人口 3 万人強であったが、1974 年に 26,691 人まで減少し、その後増加に転じ、盛岡市のベッドタウンとして 34,000 人前後の規模で推移している。都市と農村が調和した、いわゆる「田園都市」と言えよう。

町の中央部には JR 東北本線の日詰駅、紫波中央駅、古舘駅の 3 駅があり、東部には東北自動車道、中央部から西部には国道 4 号や 396 号が南北に縦走している。そのため、近隣の盛岡市や花巻市にある東北新幹線の駅やいわて花巻空港へのアクセスも良く、交通の利便性は高い。

町の地積は 239.03 km<sup>2</sup>で、そのうち田畑が 60.33 km<sup>2</sup>（25%）、宅地 9.29 km<sup>2</sup>（4%）、山林 82.81 km<sup>2</sup>（35%）、その他 86.60 km<sup>2</sup>（36%）という内訳である。

### 2. 農業の概況

紫波町の基幹産業は農業である。米、野菜、畜産（紫波もちもち牛、しわ黒豚）、果樹（ブドウ、リンゴ、洋梨）など、町内で自給自足ができるほど多品目の農畜産物が生産されている。北上川を境に東部と西部は果樹地帯であり、東部はりんごやぶどうの産地で、西部はラフランスの産地である。中央部は水田単作地帯である。栽培面積は約 2,100ha で、約 1 万 t のもち米（ひめのもち）が生産されている。この生産量は、J A 別で日本一である。

しかし、「表 1-1 産業別就業人口の推移」を見ると、第一次産業就業者数は高度経済成長期以降、減少の一途を辿っており、1960 年までは第一次産業就業者の比率が 70%を超えていたものの、1980 年は 40%を下回り、2000 年以降からは 20%を下回り、2010 年現在で 15%という比率である。その一方で第三次産業就業者は増加し続け、1985 年には第一次産業就業者数を超え、2010 年現在は産業別就業人口の約 63%を占めている。

農業の担い手の高齢化と後継者不足は多くの地域農業が抱えている

問題であるが、紫波町でも同様の問題に直面しており、農業者の所得補償、新規就農者への支援、農作物の価格補償などの取組みを進めている。とりわけ、紫波町を管轄する岩手中央農業協同組合が特に力を入れているのは、集落営農である。これは集落単位でひとつの営農組織をつくり、規模を拡大して、生産量を上げる取組みであり、担い手が減少しても集団の力で営農が続けられるしくみづくりである。集落営農は国が政策的に推奨していることでもあり、岩手中央農業協同組合では担い手の高齢化と後継者不足への対応に加えて、国からの補助金を獲得し、農家の所得を上げる取組みとして進めている。

＜ 表 1-1 産業別就業人口の推移 ＞

(人)

年 度	第 1 次 産 業	第 2 次 産 業	第 3 次 産 業	分 類 不 能	合 計
1955	12,046	988	2,784		15,818
1960	11,592	1,284	3,458	1	16,335
1965	9,602	1,513	3,823	3	14,941
1970	8,666	2,460	4,422		15,548
1975	7,438	3,125	5,090	33	15,686
1980	6,134	3,560	6,092	9	15,795
1985	5,717	3,698	6,661	2	16,078
1990	5,003	4,228	7,592	3	16,826
1995	3,950	4,602	8,744	19	17,315
2000	3,335	4,473	10,096	19	17,922
2005	3,146	3,797	10,872		17,828
2010	2,583	3,346	10,700	342	16,971

出典：国勢調査

一方で TPP 問題に対しても、危機管理として岩手中央農業協同組合では最悪の事態を想定した被害額の試算や転作する作物の検討を進めている（2013 年 5 月現在）。岩手中央農業協同組合の幹部が次のように言っている。

「TPP になると怖いけど、最悪の事態を想定して試算はしていました。その中で何ができるかは、検討し始めています。コメの関税

が何%落ちるかは、起きてみないとわからない面もありますが、転作を進めなければならないというときに、何を進めればよいか検討しています。ただ、どのようなことになるろうとも、面積の集約化は必要だろう。集約化を進めないと何も対応できないだろうと。価格が急激に上がるわけでもありませんし。」<sup>7</sup>

国は TPP を視野に入れて、国際競争力に勝つために組織の法人化を進めており、農業協同組合も当初は集落営農組織を任意組織として進めていたが、法人化へと方針が移行しつつある。町内の 6 割は小規模な兼業農家で、兼業農家が農地を守ってきている現状を鑑みると、法人化を進めていくことは資本が参入しやすい条件整備につながることで懸念されるだろう。また、農業協同組合の中でも次のような大規模化を危惧する意見もある。

「規模だけでいくとどこかでぶつかると思うんですよね。大きい方が勝つというか、経済でも大きい人がひとり勝ちですけど、地区の特色を活かして、ぶつかりあわない営農をしないと、とにかく集めたやつが強いんだということになってしまう。そこから漏れた人はどうするのか、農業から離れた人は何をして、何を目標にしていくのか。集約化して、土地を手放した人は農業の首切りでしょと思います。」<sup>8</sup>

### 3. 志和型複合経営

このように昨今のわが国の農政は大規模化を推進しているが、かつての紫波町は農地を休ませないようにうまく活用して、小規模ながらも農業で生計を立てていくことを目指した取り組みを進めて一定の成果も上げ、全国的に注目されていた。

紫波町志和地区では、1960 年代から 80 年代にかけて旧志和農業協同組合を中心に進められた個別複合経営を実験的に展開してきた経緯がある。個別複合経営とは、小規模な稲作の単作だけではなく、例えば、畜産や野菜、シイタケを加えることで、小規模な農業経営でも一定の所得が見込めるような個別農業づくりである。個別複合経営は減反政策が始まる前に行われたため、減反政策が登場しても、志和地区では大きな打撃を受けなかったという。しかし、度重なる農業協同組合の

---

<sup>7</sup> 岩手中央農業協同組合へのヒアリング（2013 年 5 月 9 日）より。

<sup>8</sup> 岩手中央農業協同組合へのヒアリング（2013 年 5 月 9 日）より。



合併に合せて（表 1-2 参照）、個別複合経営は時代の流れの中で薄れていき、志和地区の農家の営農に対する情熱は変わっていないが、個別複合経営がめざした小規模農家の自立は大規模化の流れにのみ込まれてしまっているのが現状である。

＜ 表 1-2 紫波地域における農業協同組合の合併の推移 ＞

年	出来事
1979	日詰、古舘、水分、赤石、紫波東部、彦部の 6 農業協同組合が合併し、紫波農業協同組合が誕生する。
1989	紫波農業協同組合と志和農業協同組合が合併し、岩手紫波農業協同組合が誕生する。
1999	岩手紫波農業協同組合と矢巾農業協同組合、都南農業協同組合が合併し、岩手中央農業協同組合が誕生する。
2007	盛岡農業協同組合を吸収合併し、現在の岩手中央農業協同組合が誕生する。

#### 4. 酒造業（ワイン、日本酒）

岩手県内では、葛巻町や旧大迫町（現花巻市）で、ワインづくりが行われているが、紫波町はこれまでこれらの地域も含めた全国のワインの産地にぶどうを出荷していた。ところが、ぶどうの地産地消によるワインづくりを進めようと、2006 年より町内産のワイン専用種のブドウを新たに生産し、町内のワイナリーで醸造した「自園自醸ワイン 紫波」の生産・販売を開始した。紫波町の自醸ワインは、100%町内で生産されたぶどうを使用しているところに、他の地域にない特性があり、野菜のように、生産者の名前入りのラベルを貼ってワインを売り出している。

一方で、紫波町は日本酒づくりも盛んである。町内に南部杜氏が蔵元である酒造店が、吾妻峯酒造店、月の輪酒造店、廣田酒造店、高橋酒造店の 4 店ある（表 1-3 参照）。とりわけ、志和地区は南部杜氏の発祥の地であり、かつては杜氏が他地域の酒屋への出稼ぎに行くことが多かったという。志和地区を中心に夏は農業、冬は酒屋へ出稼ぎというのが、紫波町における伝統的な就労形態であった。

< 表 1-3 紫波町内の酒造店 >

	創業年	所在地	銘柄
月の輪酒造店	1886 年（明治 19 年）	高水寺字向畑	月の輪
廣田酒造店	1905 年（明治 38 年）	宮手字泉屋敷	廣喜
吾妻峯酒造店	1786 年（天明 6 年）	土館字川内	吾妻峯
高橋酒造店	1922 年（大正 11 年）	片寄字堀米	堀の井

出典：湯本誠・酒井恵真・新妻二男『地域産業の構造的矛盾と再生——北海道・北・沖縄と英国の事例研究』（アーバンプロ出版センター・2007 年）p 147 より一部抜粋

### 第 3 節 農産物直売所の起業の背景と時期区分

#### 1. 直売所起業の地域的背景

紫波町には 10 カ所の直売所がある（表 1-4 参照）。最初に開設されたのは、赤沢地区にある「産直センターあかさわ」で、岩手県内で 2 番目に早い 1985 年 12 月にオープンしている。紫波町は古くから住民主導で直売所を起業し、9 カ所が民設民営である<sup>9</sup>。

紫波町で直売所が増加した背景には、どのような社会的経済的な環境の変化があるのだろうか。農村女性の起業について研究している松永桂子（地域産業論）は、女性起業が増えた要因として、①農村女性たちの高齢化による時間的な余裕、②高齢になったときの支え合う仲間づくり、③産業構造の変化による農村の女性就業の場の縮小・空洞化、④集落営農による農業経営の効率化を挙げている<sup>10</sup>。

松永が挙げた 4 つの要因のうち、紫波町の農業者の起業活動（あぐりちゃや）のリーダーで、米作と牛の飼育を営む専業農家の H・E 氏<sup>11</sup>へのインタビューの中で最も強調されたのが④である。すなわち、農業者の高齢化と後継者不足により地域の生産組合（集落営農組織）の組

<sup>9</sup> 10 カ所のうち 9 カ所は住民の自主的で主体的な動きの中から創り出されたが、紫波マルシェのみ町の第三セクターが設置運営している。

<sup>10</sup> 関満博・松永桂子『「農」と「食」の女性起業—農山村の「小さな加工」』（新評論・2010 年）pp218～222

<sup>11</sup> H・E 氏の家は、夫と 2 人の息子夫婦・孫を合せて総勢 12 人の大家族である。農業に関しては家族の中で長男と夫が米作、次男と H・E 氏が牛の飼育と分担している。長男は会社勤めもしている。次男は県外で就職していたが、農業へ転職した。子牛の出産から肥育までの一貫生産方式へ転換し、牛の飼育頭数を拡大するなど、積極的な農業経営を展開している。

織化と農業の機械化が進み、農家のなかで労働力に余剰が生まれた。耕作の現場から離れた農家の女性たちはイエのなかでの地位の保証を求めて、直売所の開業へ向かったと考えられる<sup>12</sup>。農業の機械化は、確かに農作業の負担を軽減したが、機械化を進めたことによって借入金が増加し、その返済のために労働時間はかえって増えたという。また、農業の機械化は農産物の価格競争を激化させ、価格の安さを補完するために生産量を増やしていかなければ採算が取れなくなった。

＜ 表 1-4 紫波町内の農産物直売所 ＞

No.	産直名	開業した年	備考
1	産直センターあかさわ	1985 年	赤沢地区、レストラン併設
2	紫波ふる里センター	1993 年	佐比内地区、レストラン併設
3	古館グリーンハウス	1994 年	古館地区
4	産直握里センターもっす（産直あぐり志和）	1995 年	志和地区、2006 年より改称して「産直あぐり志和」へ。レストラン併設
5	ルート 396 長岡	1995 年	長岡地区
6	あづまね産直	1998 年	水分地区
7	産直センター大巻	1998 年	赤石地区
8	紫波マルシェ	2004 年	日詰地区、開業時の名称は「紫あ波せ本舗」。改称は 2012 年 6 月より。
9	彦部産直 楽々（らら）	2005 年	彦部地区
10	紫波農園	2009 年	水分地区

他方で、家業としての農業やイエの存続を重視する伝統的な農村の価値観の中で、家族単位で行われた農業収入は家族単位の収入となるため、それまで女性個々人の労働への対価が支払われたことはなかった。そうした中で、農村の女性たちが農産物に自分の名前で値段を付けて売り、女性が自由に使えるお金が持てるようになったことは画期

<sup>12</sup> 新保満はこうした農業の変動と経営の関係について次のように説明している。  
「日本の伝統的な農業は、複合経営で、あらゆる年齢層の労働力を完全燃焼させ、そのゆえに、イエの成員すべての地位を保証していた。現在の日本農業の機械化は「単作の機械化」であって、機械化の進行によって経営内容は単純化されていく。そのゆえに、機械化された作業に直接参加できない人々は、イエのなかでの地位がゆらぐのである。」新保満『村が栄える条件——岩手県志和の変貌』（日本放送出版協会・1983 年） p 18

的なことであった。

H・E氏によると、起業活動を始めるまでは、直接ものを売るということをしたことがなく、自分が生産したものに値段を付けるということをしたこともなく、これらは全て農協任せで、農協に農産物を出荷する時は夫の名義で出していた。ところが、起業活動を機に自分の名前で値段を付けて売り、得た収入は自分の口座に入るようになった。こうした農業だけでは味わえないやりがい、喜びを感じるようになった女性が増え、地域に元気な女性が起業活動の原動力となっていたのである。

もうひとつは、誘致企業の撤退である。1990年代の終わりから2000年代初めにかけて誘致企業が倒産・撤退し、多くの町民がリストラされた。90年代までの紫波町は、企業を誘致して雇用を創出していた<sup>13</sup>。町が誘致した企業は35社あり、2003年時点で就業者の15%にあたる2,700人の町民が働いていた。ところが、1998年から2002年の5年間で5つの誘致企業が倒産・撤退し、205人(143人)が解雇されている。例えば、1998年9月に紫波町内の食品センターとホームセンターが倒産し、解雇者62人を出している(全て町民)。また、2002年3月には、隣接する矢巾町にある音響機器メーカーアイワが撤退し、解雇者480人(内町民103人内83人が女性)を出している<sup>14</sup>。

## 2. 直売所起業の時期区分

紫波町における直売所の起業の展開は、およそ2つの時期に区分できる。第1期は、町内最初の直売所がオープンした1985年から産直組合連絡協議会が発足する1998年である。この時期の特色は、新しく登場した直売所という流通のしくみに対する農業協同組合や町からの反発がありつつも、直売所が急激に増加していった時期であった。そのため、この時期の課題は、従来までの流通との兼ね合いや地域への定着、直売所同士の横のつながりをつくることであった。これらの課題に対し、一定の決着をつけたのが産直組合連絡協議会の発足であった

---

<sup>13</sup> 紫波町総合開発計画に次のような記述がある。「農業合理化によって生じた豊富な労働力を吸収するため、零細な既存企業を育成しながら、進出企業への優遇策や犬淵、南日詰の工業団地のほか町の工場適地の見通しも進め、優良企業の誘致運動を継続している。」(紫波町総合開発計画1986-2000)

<sup>14</sup> 数値は、村上充「工場撤退のもと資源循環型まちづくり」『労働運動』472号、2003年11月より。

と言える。これにより直売所間の横のつながりができたと同時に、直売所経営者たちが地域農業における新たなステークホルダーとしての地位を築いたのであった。また、農産物市場で利益を上げることが難しく、営農を阻害する要因が少なくない経済情勢の中で、直売所専業農家を生み出し、農産物の加工・販売へと、6次産業化<sup>15</sup>への動きをつくり出した時期でもあった。

第2期は、1999年以降である。2000年代に入ると、紫波町内だけではなく岩手県内でも直売所が定着し、町域はもとより県内の直売所間の競争が激化するようになる。競争にさらされるなかで直売所の大規模化や、作物を加工して販売する、6次産業化が加速化したのが、この時期の特色である。こうした動向のなかで直売所の固有性、すなわちスーパーとの違いが模索された。そして、総菜や弁当が販売されたほか、レストランを併設する直売所も登場した。また、産直組合連絡協議会が主体となって、「紫波町の直売所」にしか置いていない特産品の開発と共有が図られ、個々の直売所の特色づくりから、町単位の直売所の特色づくりへと変化していった。

一方で、1990年代後半より紫波町では、盛岡市のベッドタウンとしての地域的な性格から、郊外型の大型量販店が次々と進出し、地元の小規模な食料品店は閉店に追い込まれていった。そのため、直売所が6次産業化の動きと相まってその代替機能を担うようになり、交通手段の乏しい高齢者にとっての身近な商店という役割を担う、福祉の要素が現れるのもこの時期である。

以下、各時期を代表する個々の事例に焦点を当て、紫波町における起業活動の展開を見ていくことにしよう。

#### 第4節 第1期における農産物直売所の起業活動の展開

紫波町では、行政や農業協同組合ではなく、農業者が主体的に直売所の起業活動を育んできたという経緯があるが、草創期には「紫波 21

---

<sup>15</sup> 6次産業化は東京大学名誉教授の今村奈良臣が提唱した造語で、「1次産業×2次産業×3次産業＝6次産業」と定式化している。類義語に「農商工連携」がある。2010年に「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」(平成22年12月3日法律第67号)[通称：六次産業化法]が制定され、わが国の農業政策の重要課題に位置付けられている。

世紀まちづくり塾」(以下、まちづくり塾)という学習サークルの後押しがあったという事実は大きな特色であると同時に、ここに紫波町の直売所と社会教育との接点を見ることができる。

#### 1. 学習サークルによる後押し——紫波 21 世紀まちづくり塾

1991 年に農業農村活性化農業構造改善事業を活用して、町主導でまちづくり塾が創設された。農林水産省の制度では、「むらづくり塾」という名称で始まったが、紫波町の場合、村ではなく町のため、まちづくり塾という名称となった。メンバーは、農業者、商店主、設計士、電気技師、土地改良区職員、公務員、主婦など、多彩な顔触れで、年齢層も 20 代から 60 代までと幅広く集まった。アドバイザーには、田中満氏(㈱農村開発リサーチ代表取締役)や窪谷順次氏(元岩手大学農学部教授)、鈴木淳氏(元岩手日報紫波支局長)が招聘された。

まちづくり塾の学習は、窪谷氏の『『なんでもある』は、何もないのと同じ』という問題提起から始まっている。つまり、紫波町は、交通の利便性が良いため人口は増加傾向にあり、農産物の豊富などあるが、それゆえに地域に個性や活気がないことに対する危機感がないという指摘であった。これを受けて、塾生たちがワークショップを行い、紫波町に足りないものや活気を創り出すために、どのような仕掛けが必要かを考え、フルーツの里まつりや新春ほら吹き大会、まちづくりワークショップ等のイベントを実行した。まちづくり塾の活動は多岐にわたるが、直売所との関わりで整理するとその成果は、次の 3 点に集約できる。

第 1 は、産直組合連絡協議会の礎を築いたことである。フルーツの里まつりは、「フルーツの里・紫波町」を売り込もうと 1991 年にまちづくり塾が仕掛けて始まったイベントであり、以来、紫波町を代表するイベントとして毎年続けられている。まちづくり塾が始めたときは、2 カ所の会場で小規模に開催されていたが、直売所の増加と共に全町的な拡がりを見せていった。このイベントは、それまで「商敵」だった町内の直売所同士が、協同するきっかけとなった。産直組合連絡協議会は 1998 年に発足するが、その前身はフルーツの里まつりの実行委員会組織であった。フルーツの里まつりが直売所間の横の連携とネットワークの形成をもたらしたと言える。

第 2 は、まちづくり塾が直売所を創設したことである。町の北部に

位置する古舘地区は、バブル期に盛岡市のベットタウンとして建設された新興住宅地であり、旧住民と新住民の間の交流が進まず、このことが地域課題として浮上していた。そのため、まちづくり塾が古舘地区の公民館で新旧の住民たちを集めた座談会を開催した。最初は「役場のまわしもの」と疑われ、住民たちから拒否されたそうだが、まちづくり塾の活動を丁寧に説明していきながら、信頼関係を築いていったという。座談会では、様々な生活の課題や要望が出された。その中で、新住民の方から出てきた要望として、地区の農産物が買える「夕市」を開催してほしいというものがあった。このアイデアを実現すべく、まちづくり塾の塾生たちは古舘地区の農家に呼びかけ、土曜の夕方に農産物を販売する「古舘ふれあい土曜夕市」を1992年より始めた。それを機に土曜夕市は6～11月の間、継続して開催され、その盛況ぶりから1994年に直売所「古舘グリーンセンター」の創設へと結びついた。

第3は直売所の起業活動のリーダーを輩出したことである。これに関しては、次のまちづくり塾の塾生が立ち上げた直売所である紫波ふる里センターの例で述べる。

## 2. 直売所の起業活動の具体例

### (1) 紫波ふる里センター

紫波ふる里センターは、1993年に紫波町内で2番目の開業であった。しかし、それまでの岩手県内の直売所はビニールハウスで営業しており、県内で初めて直売所のための施設を構えて営業を開始したのは、この直売所である。まちづくり塾の塾生であったH・S氏のリーダーシップが、町や地元佐比内地区の農家を動かし、直売所施設の建設を成し遂げたのである。

H・S氏は、「地域の役職を多い時で17引き受けていた」というほど、地区住民からの信頼が厚く行動力があつた。直売所の組合を設立するにあたり趣意書をまわしたが、最初は誰も反応せず、組合に入ろうとしなかった。だが、H・S氏は趣意書を3回まわし、一戸一戸訪ねて説得して回った。その結果、地区の約1/3にあたる99人が加入した。

次に紫波ふる里センターについて見てみよう。その特色は2点ある。第1は、当時「道の駅」が実験的に取り組まれていたが、道の駅と直売所を融合させた施設構想に先鞭を付けたことである。この構想は当

時岩手県内では斬新であっただけではなく、三陸沿岸部で開かれる海の博覧会が計画されていたこともあって、町の理解も得られた。紫波町は沿岸部へアクセスするための交通の要所だったため、町内に観光客を滞留させる方策を検討していたことが背景にある。なお、紫波ふる里センターの道の駅と産直を融合させた施設構想は、まちづくり塾の中から生まれ、施設の配置、デザインなども、全てまちづくり塾の学習の中から生まれたものであったという<sup>16</sup>。

第2は、スーパーとの差別化を意識した直売所づくりを展開していることである。スーパーでは農業協同組合が定めた規格と値段で野菜や果物が売られているが、それは消費者に選択肢を設けず、押しつけて売っているようなものだとし、同じ野菜でも規格と値段はみな異なり、どの野菜をいくらで買うかは消費者に決めてもらうような直売所づくりを進めた。さらに、種や苗の購入費の半額を助成することで店頭と並べる農作物の種類の幅を広げ、地区外からの仕入れは一切行わず、出荷する量に制限を設けないという直売所組合員に対する支援策も講じた。これらの取組みによって、地区内に直売所専業農家が生まれ、店頭と並ぶものは毎日異なるという、「いつでもなんでもある」スーパーとの差別化を図ることに成功した。

こうした直売所づくりを通して、農業者は農業に対する自信と誇りを取り戻し、地域で生きることへの肯定感を取り戻したと、H・S氏は次のように語る。

「売るのは大事なんだけど、農業をやっていることの自信や誇りをどうつくっていくか、そこで住む生きがいとか、人間が食べないで生きているわけではないのだから、みんな農産物を食べて生きているわけだから、金ある人ない人いっぱいいるけど、農業をどう評価するか、人間が生きること、経済活動をどう考えるか。これは命の問題だ。食を通して、農業の誇りを取り戻してほしい。一番の狙いはそこにある。農村にいる人はみんなダメなのか、不幸なのだろうか、それは心の問題だろう。農業や直売所はそういうことを考えるチャンスで、そういうことを消費者にきちんと伝えていきたい。おいしい、おいしくないで全てを片付けようとする、命を食べて生かされていることをもう一度認識しながら、それなりに支えられてい

---

<sup>16</sup> H・S氏へのインタビュー（2012年10月24日）より。



る。直売所はそうしたことを学ぶ、教育の場だ。」<sup>17</sup>

## （２）産直握里センターもっす

「産直あぐり志和」の前身である「産直握里センターもっす」は 1995 年に 22 人の有志で開業された。開業は町や紫波農業協同組合の助成を受けず、22 人で協同して行った<sup>18</sup>。志和地区の様々な農畜産物の生産者に声をかけて仲間を集め、直売所の品数をそろえていった。

当時は農協への系統出荷が主流だったため、規格の良い農産物だけを農協へ出荷していたが、規格外のものを消費者へ安く提供することを目的に直売所を始めた。一日 500 円の小遣いを稼ぐつもりで始めたが、直売所ブームの追い風もあって、年間の売り上げが 1 人平均 300 万円となり、直売所組合員のなかには多い時は年間の売上げが 1,000 万円を記録する人も出て、直売所への出荷は多くの組合員にとって小遣い稼ぎから家計の柱となっていた。

## 第 5 節 第 2 期における農産物直売所の起業活動の展開

### ——「あぐりちゃや」を例に

#### 1. 「あぐりちゃや」の結成

「産直握里センターもっす」は、中古のプレハブを使って営業してきたが、10 年が経過すると老朽化し始め、また同時に売り上げが落ち始めた。これは 1995 年の開業時、「産直握里センターもっす」を含めて町内に 4 カ所しかなかった直売所が、2005 年には 9 カ所に増加しており、競合が始まっていた。加えて、組合員の高齢化とそれに伴う生産力の低下により、販売品目の種類と量の面で他の直売所よりも集客力に劣っていたことも一因であった。

直売所組合員の間では、営業を辞めることも話に上ったが、直売所の売り上げは組合員にとって家計の柱となっており、すぐに諦めのつ

<sup>17</sup> H・S 氏へのインタビュー（2012 年 10 月 24 日）より。

<sup>18</sup> 志和地区では、志和農業協同組合（当時）が主体となって農業を基軸とした内発的な地域（地域農業と地域生活）づくりを通して蓄積してきた経験を持ち、その延長線上に産直運動が位置づいている。新妻二男「東北における農協の地域づくり活動——岩手県紫波町・志和農協の事例」湯本誠・酒井恵真・新妻二男『地域産業の構造的矛盾と再生——北海道・東北・沖縄と英国の事例研究』（アーバンプロ出版センター・2007 年）pp117～133

くことではなかった。そうしたなかで、直売所のリニューアルを考え始める女性たちが現れた。この女性たちが「あぐりちゃや」を結成したのである。

「あぐりちゃや」は、「産直あぐり志和」で農家レストランと地元農産物の加工を事業展開している農村女性のグループの名称であり、加工場やレストランの名称でもある。「産直握里センターもっす」の経営の立て直しに乗り出した8人の女性の組合員によって、2006年に結成された（2012年8月現在のメンバーは6人である）。

直売所をリニューアルするにあたり、どのような直売所が客に支持されるか、個性のある直売所とはどういうものか、有志で農業改良普及センターに行って情報を収集し、宮城県の「あ・ら・伊達な道の駅」へ視察に行き、自主学習会を開いて夏野菜の生産期間を延ばす農法や冬でも生産できる野菜の栽培方法等について学び合ったという。つまり、集客力のある直売所をつくるため、売るための工夫を考える学習を行ったのである。

2006年、「産直握里センターもっす」は農産物の加工場と農家レストランを兼ね備えてリニューアルし、「産直あぐり志和」へと改称した。その後、組合員数は46人に倍増し、その後も増え続け、現在は55人（2012年8月現在）となり、立て直しに成功した。

## 2. 主婦目線からの直売所づくり

志和地区は、多種多様な野菜を作っており、畜産も盛んな地域である。「あぐりちゃや」のメンバーは、「地域の農畜産物の広告塔」になることを目指し、この地区の農業の特性を活かした直売所づくりを展開している。

具体的には、店内に並べる品数を増やすため直売所組合員の数を増やし、それまでの米や野菜、花卉等の農産物だけではなく、珍しい品種の野菜や牛肉（紫波もちもち牛）・豚肉（紫波黒豚）、さらには漬物、ケーキ類、焼き菓子、餅などの加工品も出してもらうようにした。そして、農家の主婦として培ってきた農産物を生産する技術、農産物を加工する技術を活かし、直売所のなかに加工場を設け、新たに並べるようになった珍しい品種の野菜や肉類を使った惣菜や食事を提供し、「食べ方を宣伝する」ことを始めた。加工場に必要な調理器具等の備品は、地元の閉店した食料品店等から集め、初期投資は8人のメンバ

ーが 10 万円程度負担するのみであったという。H・E 氏は次のように語っている。

「今は 6 次産業は当たり前の言葉になったけど、私たちの思いはただただ農産物の原材料を売るだけじゃなくて、こういう食べ方もあるんだとか、すぐにお客さんが口に入れられるようなお総菜にして売った方が利益は上がるだろうと。食材の紹介にもなるし、食べ方の教え方にもなるし、食育にもなるし、地産地消でやっていけるということで、あぐりちゃやを始めました。最初はたいした技術もないわけでしょ、普通の農家のお母さんたちだから、板前さんでもなければ、レストランのシェフでもなければ、技術もない。だったら、そういう人たちに負けない商売をやるために行き着いたのは、やっぱり家庭の味だったんです。家庭の味で勝負しようということで、ここではまずレストランをして、ショーケースではお総菜、それから奥の方では仕出し弁当をつくって、毎日宅配しているんですけど。三本柱でやったんです。確かに農家レストランをやって、来ないお客さんを頼尻ついて待っているわけにもいかないじゃないですか。そうじゃなくて、その労力は裏の方でお弁当をつくって。それで、実際やってきて、お弁当が一番売り上げがいいです。ショーケースのお総菜やレストランよりも。」<sup>19</sup>

珍しい野菜は直売所に置いているだけでは売れなかったが、惣菜にすることで売れるようになり、生産者から喜ばれた。年間の総売上げは、2006 年度が約 900 万円だったが、2011 年度は 1,600 万円となり、年々売り上げを伸ばしている。

### 3. 地域との関係

上記の語りにあるように、「あぐりちゃや」は、地域の食材を活かした総菜やレストラン、仕出し弁当の提供を始めたわけだが、そこにはメンバーのひとりが「地域で食べてくれる人が一番の支援者」と言うように、地域を支え、地域に支えられてという双方向の関係性がある。

まず、「あぐりちゃや」が地域を支えている側面について見てみよう。2005 年当時の紫波町では、町内に大型量販店が増え、地元の小規模な

---

<sup>19</sup> H・E 氏へのインタビュー（2012 年 8 月 4 日）より。

店は次々と閉店に追い込まれていた。こうした状況を、H・E氏は逆に自分たちのチャンスと捉えた。すなわち、古くから地域に根付いていた店がなくなり、自分たちが参入する余地ができたと考えたのである。直売所の役割として、大型量販店にはないものを提供する「隙間産業」になることを目指した<sup>20</sup>。H・E氏は次のように語る。

「もともとは志和地区にもいろいろなお店があったんですけど、紫波農協・紫波支所のところにもスーパーやレストランがあったんですけど、売れないからと言って廃業してしまった。つまり、沿線（国道4号線）沿いに大きな量販店ができて、小さいお店はつぶれてしまった。ただ、そのとき、私たちはここの直売所は農村のコンビニになれたらいいかと思ったんです、リニューアルする時に。だからだいたいのがそろったら（いいと思いまして）ね、手押し車のおばあちゃんや自転車のおじいちゃんが量販店に行って買い物ができるわけじゃないじゃないですか。それから私たちは農業が忙しくてね、着替えて量販店に行くにもたいへんなんですよ。だからここでちょっとのもの（お肉やお魚、豆腐）でも買えた方が私たちも楽だし。」<sup>21</sup>

つまり、大型量販店の進出に伴い、志和地区の古くからの商店が廃業に追い込まれ、高齢者にとっての身近な商店がなくなっていた。いわゆる、フードデザートと呼ばれる地域課題があり、「あぐりちゃや」は住民の身近な商店という役割を担うことを着想したのである。H・E氏は、こうした取組みが評価され、農林水産省の「地産地消の仕事人」に選ばれている<sup>22</sup>。

次に、地域に支えられている側面について見てみよう。仕出し弁当は売り上げの大きなウエイトを占める主力事業となったが、弁当の売り出し当初は、「普段家で食べているものと同じで目新しさがない」と地域の消費者からは不評であった。ここからどのようにして消費者の信頼を得るようになっていったのか。H・E氏は買い手のニーズに合わせて、お年寄り向けには食材を柔らかくするなど、細かい気遣いをし

---

<sup>20</sup> これは「あぐりちゃや」もまた大型量販店との価格競争の渦中にあり、大型量販店との棲み分けができていないというわけではない。

<sup>21</sup> H・E氏へのインタビュー（2012年8月4日）より。

<sup>22</sup> H・E氏は、この他にも独居老人のための居場所づくりや生活支援ボランティア（「なんでもやおせっかい」）など、幅広い活動を展開しており、その行動力は紫波町内で一目置かれている。

たことがよかったのではないかとふりかえっている。実際、予算や味付けも買い手の希望に合わせており、他の店にはない配慮や心遣いを徹底しているという。こうした努力が実を結び、今では地域の農業者グループ、寺院、学童保育所、子供会など、あらゆる地域の消費者から注文されるようになるまで成長した。このように地域の消費者との接点をもつことは、新たな商品開発や、商品の改善の契機となっている。

「あぐりちゃや」の女性たちの競争相手は、町内外の直売所や大型量販店といった見える相手だけではない。BSE 問題、リーマンショック、TPP など、予測不可能なリスクやグローバリゼーションなど、見えない強大な相手もある。このことを H・E 氏は次のように語る。

「ホントはね。こういうの（直売所）じゃなくて、自分の牛を売りたいがために始めたことなんです。牛の世界も大変なのね。昔からオイルショックがあったり、BSE 問題があったり、口蹄疫があったり、リーマンショックで世の中がおかしくなったり、不景気で牛肉が売れなくなったり、原発の問題があったり、いつでも大変なんです。だから、なんとしても地元で食べてもらいたいという思い、それでやった（始めた）んです。」<sup>23</sup>

## 第 6 節 小括

以上の直売所の起業活動の展開から、いかなる地域づくりにおける協働関係の実態が浮かび上がってきたか、本章のまとめとして整理しておこう。

第 1 に、まちづくり塾によって 2 つの協働がつくられ、その後の紫波町の直売所が発展していくための礎を築いたことである。まちづくり塾がつくった協働の 1 つ目は、産直組合連絡協議会の土台である。塾生たちの地域の個性や活気を創り出すための学びから、直売所の起業活動に着目し、そのリーダーの育成やフルーツの里まつりを通して直売所同士のネットワーク化を図った。2 つ目は生産者と消費者の協働である。塾生が仕掛けた座談会を契機に古館地区内の新旧住民（生産者と消費者）の話し合いと交流が始まり、古館グリーンセンターの

---

<sup>23</sup> H・E 氏へのインタビュー（2012 年 8 月 4 日）より。

開設へと結実した。

第2に、紫波ふる里センターが軌道に乗るまでのH・S氏の奮闘が協働形成の過程であったということだろう。佐比内地区の住民の同意を得て、直売所組合員への支援をしつつ、スーパーとの差別化を意識した直売所づくりを行うなかで、直売所を支える協働関係が形成されていった。また、直売所の起業活動によって、産直専業農家を生み出し、農業者に農業は人間の生命を支える仕事であることを再認識させ、農業を続けていくための意味を創り出していた。

第3に、「あぐりちゃや」と地域との関係性である。「あぐりちゃや」は地域のなかでの新たな役割や、商品の開発と改善を地域との双方向の関係の中で創り出していた。「あぐりちゃや」の女性たちは地域の農産物の広告塔になろうと、グループを結成し、農産物の食べ方や調理方法を地域の消費者に伝えることを目的に、農家レストランを起業した。そこには生産者が地域の消費者に教えるという関係性はなく、生産者が地域の消費者に鍛えられながら商品を開発・改善していくという関係性があった。これは、「あぐりちゃや」の仕出し弁当のエピソードから読み取ることができる。すなわち、「あぐりちゃや」の女性たちが弁当に対する地域の消費者からの意見やニーズを真摯に受けとめて改善を加えていくという「磨き上げ」のプロセスが埋め込まれたことによって、地域からの信頼を得ることに成功したのであろう。こうした「磨き上げ」がなされる関係性に協働を見ることができる。

このように直売所の起業活動の展開から、紫波町における内発的発展の地域づくりは住民同士の立場を越えた協働関係によって支えられていることが明らかとなった。また、起業活動を通して農業者が地域における存在意義や誇りを再認識している様子も見えてきた。

## 第2章 紫波町における「循環型のまちづくり」の展開と課題

### 第1節 課題設定

前章で見てきたとおり、紫波町では農業を基軸とした地域づくりが伝統的に展開されてきた。それを基盤としながら、2000年代以降からは、地域の資源循環と産業振興を同時に図ることをめざす「循環型のまちづくり」が推進された。この政策は内発的発展による地域づくりの優良事例として注目されている。循環型のまちづくりは住民の参加と学習によって政策形成され、環境学習とまちづくりを目的とした住民組織である「NPO 法人紫波みらい研究所」の創設へとつながった。以来、町と紫波みらい研究所の協働によって、循環型のまちづくりは推進され、紫波町の地域のアイデンティティとして循環型のまちづくりは一定の定着が図られた。

本章の課題は、紫波町における循環型のまちづくりの背景と展開を明らかにしながら、その成果と課題を検証するとともに、循環型のまちづくりにおける協働関係の実態を探ることである<sup>1</sup>。

### 第2節 藤原町政の誕生と展開

#### 1. 町政の転換

1990年代の紫波町は企業誘致や開発優先のまちづくりを推進していた。このことに伴う多額の債務を抱え、紫波町の累積債務は155億8,500万円（1998年度末町債残高）にのぼっていた。そのため、教育や福祉などの住民生活に直結する行政サービスへ、そのしわ寄せがきていた<sup>2</sup>。また、ゴルフ場の建設計画や場外画面のある競輪場の建設計

---

<sup>1</sup> 本章に関する調査は、循環型のまちづくりに関わる文献調査と、学習会やイベントの参与観察、NPO 法人紫波みらい研究所（2011年4月5日、同年6月6日、2012年3月4日）、紫波町環境課（2011年8月31日）、明るい民主町政をすすめる紫波町民の会（2013年3月30日）、岩手中央農業協同組合（2013年5月9日）へのヒアリング調査、元紫波町議会議員・村上充氏（2013年3月30日）、株式会社森の寺子屋塾のT・Y氏（2013年5月9日）、紫波町長・藤原孝氏（2013年9月5日）への半構造的インタビュー調査を行った。なお、（ ）内は調査実施年月日である。本章の本文及び脚注の記述は調査時点のものである。

<sup>2</sup> こうした町政に対する問題意識を元紫波町議会議員の村上充氏は次のように証言している。「前の町長が4年間で70億の借金をつくったのさ。累積で160億の借金を抱えた。それは駅前の開発とか、ハコモノを重点的に行ったわけさ。教育や福祉をおざなりにして、そういうものに金をつぎ込んでいったわけさ。」

画が浮上しては、反対運動が巻き起こっていた<sup>3</sup>。こうした町政の在り様を背景として、環境、福祉、医療、教育、農業、営業を優先した町政の転換を訴え、民意が反映される町長を選出する住民運動が起こったのである。

「明るい民主町政をつくる紫波町民の会」<sup>4</sup>（以下、町民の会）は、民主町政や革新自治体運動の流れを汲む運動体である（1998年当時、全国124の自治体で「民主自治体」があった<sup>5</sup>）。町民が自らの力で町長を選び、町民のための町政をつくるための運動組織として、日本共産党紫波町委員会を中心に、県立病院労働組合、紫波町役場職員組合、紫波町生活と健康を守る会、新婦人の会、消費税をなくす紫波の会、農民連紫波支部、民主商工会などの複数の団体が集まって組織された。こうした党派を越えた多様な地域団体とのネットワークを基盤とし、団体の代表者が集まって代表委員会をつくり、町民の会を運営している<sup>6</sup>。町長選挙運動が始まった当初（1997年11月）は、日本共産党紫

---

それは良くないという世論になってね。前町長は70億の借金をこさえて、ただ辞めましたってきたわけさ。4年で退職金が700万円もらえるみたいだけど。そういうなかで、農業は衰退していくし、福祉は立ち遅れていく。それはダメだと。福祉と環境がまちづくりの重点にならなければならないと。」村上氏へのインタビュー（2013年3月30日）より。

<sup>3</sup> 1990～1991年に岩手県で70カ所、紫波町でも4カ所のゴルフ場の建設計画が持ち上がり、3カ所から町に申請がなされた。里山が開発されると、麓の農地が汚染されるとして住民による建設反対運動が起こった。町議会でもゴルフ場特別委員会を設けて、申請のあった業者を呼び出し、資金計画や開発計画、環境問題について議論された。業者から根回しされた議員もあり、町議会のなかでも賛成派と反対派に分かれた。しかし、結果的には計画の杜撰さが発覚し、3カ所全てのゴルフ場建設計画が棄却された。一方の競輪場は売上のうちの3億円を町に寄付し、多額の税収が期待できるという話であったが、賭博施設の無い町を目指す有志の町会議員が誘致を認めず、計画は白紙撤回となった。

<sup>4</sup> 藤原氏の町長当選後は、名称を「明るい民主町政をすすめる紫波町民の会」へ改称している。

<sup>5</sup> わが国における地方自治の歴史において、革新自治体は1960年代後半から1970年代にかけて登場し、公害問題に対する国の環境政策を大きく前進させるという歴史的役割を果たしたことで知られる。すなわち、開発や公害に反対する住民運動が革新自治体を生み出し、地域環境の保全を勝ち取った。しかし、1970年代後半には、大都市部の革新自治体は退潮していき、全国的に見ると革新自治体は一定程度残ったが、それがその後の地方自治の歴史の中では影を潜めた。進藤兵「革新自治体」渡辺治『高度成長と企業社会』（吉川弘文館・2004年）参照。

<sup>6</sup> 近年、この運動体が可視化されたのは、2012年にTPP反対の運動を起こした時であった。町民の会はTPP問題に対する反対の声を上げる運動を、町内の30を超える団体を集めてつくり出している。運動体である「TPP等と食料・農林水産業・地域経済を考える紫波町民会議」には岩手中央農業協同組合、岩手中央農業協同組合青年部、山王海土地改良区、紫波東部土地改良区、紫波町農林公



波町委員会が中心となって組織化を図っていたが、町民の会が発足すると共産党から切り離し、町民の意思がより反映されやすいような組織体制とした。

町民の会は当時町議会議長だった藤原孝氏を擁立し、町長選を藤原氏とともに闘った。当時の藤原氏は自民党の地方議員で、藤原氏が打ち出していた政策は環境や福祉を重視するという大枠で町民の会が打ち出した政策と一致していたが、細部では必ずしも町民の会が打ち出した政策と一致しない面もあった。そうしたなか、藤原氏はなぜ自民党を離党し、町民の会と政策協定・組織協定を締結し、町長選に出馬したのだろうか。様々な利害関係や緊張関係のなかでの判断であったことは推察されるが、その理由のひとつを自身の所属政党を「町民党」と名乗った藤原氏の政治姿勢に見ることができる。藤原氏は次のように述べている。

「たしかに『私は町民党』と名乗りました。この意味は町民との対話の中から町の進むべき方向をみんなで考えていこうという、私の政治姿勢ということなのです。ですから、できるだけ多くの方々と意見交換し、政党の枠にとらわれずに、一党一派に属さずに活動することです。」<sup>7</sup>

「町民党」と名乗った藤原氏にとって町民の会は、「政党の枠にとらわれずに、一党一派に属さずに活動する」という政治姿勢を受けとめられる組織であったのだろう。ここから連携は生まれ、町民の会は藤原氏の政治的な支持基盤になっていったものと考えられる。

## 2. 「環境と福祉のまちづくり」と「対話の町政」

藤原孝氏は 1998 年に町長に初当選し、「環境と福祉のまちづくり」と「対話の町政」を町政の基本理念に掲げ、以後 4 期 12 年にわたって町長を務める。藤原氏は町長就任後、早速福祉施策に着手する。まず、企業誘致や公共事業を推進する開発促進室を廃止し、その職員を福祉

---

社、紫波町女性団体連絡協議会、紫波町、紫波町農業委員会、紫波町認定農業者連絡協議会、明るい民主町政をすすめる紫波町民の会、いわて生協盛南コープ、岩手中央森林組合などの 30 団体程度が加盟している。2012 年に決起集会を 400 人規模で行い、トラクターを連ねて行進し、署名活動を中心とした運動を展開している。

<sup>7</sup> 1998 年新春座談会での藤原氏の発言。「藤原たかし後援会報」第 2 号（平成 10 年 1 月 12 日発行）

関係の部署へ配置替えした。福祉関係の部署の人数を増やし、健康づくり、元気はつらつのまちづくりを福祉課、保健課が中心となって進めた。障がい者の医療費は3級まで無料とし、介護保険料は紙おむつの支給やヘルパーの派遣補助等を独自に行っているほか、介護度要支援1・2級という軽度の要支援者に対しても手厚いサービスを提供している。また、子どもの医療費は岩手県では1歳まで無料であるのに対し、紫波町では3歳まで無料とし、さらに就学前まで拡大して所得制限も撤廃した。保育料は最高15,000円の減額を実現し、きょうだいが義務教育終了前という条件付きで第3子の保育料を半額とした。そして、保育所も増設し、定員を増やしたほか、子どもの家（子育て支援センター）を岩手県内で最初に公立で設置し、人件費も町が負担している。

次に「対話の町政」に関して見ていこう。町民の会では毎年11月～12月に町に予算要望書を提出し、町の次年度の予算編成に意見具申をするという取組みを行っている。予算要望書の作成は、アンケートを通して会員の意見や要望を集約し、要望書の素案を代表委員会が作成すると、幹事会で検討し、町へ提出するという流れである。

町からの回答を得た後は、町の回答を一言一句検討し、再度要望書を提出することもある。ここでは闇雲に町を批判するのではなく、良い点は認め、改善すべき点は申入れをするということをしている。このとき藤原氏も予算要望について直接懇談しながら、町政の実績、到達点を確認するとともに、住民要求の実現にむけた話し合いに参加している。自らの考えや具体化の方向性を示しつつも、国政との関係や予算上の問題からくる困難さも率直に述べている。

また、町民の会と町長は町長選挙のたびに政策協定・組織協定を締結し、その都度4年間の実績を検証するということを行っている。だが、4年に一度の町長選挙のたびに政策協定・組織協定を取り交わしているが、様々な圧力の中で町長はなかなか政策協定に調印しないこともあった。そのときのことを、町民の会の代表委員の1人は次のように回顧する。

「信頼していると言っても、自民党の揺さぶりがあるから、なんと言っても大きな力ですからね。そこは絶対引かなかったんです。印鑑つかないと議会ではやりにくくなるんです。もう必死で、（町民の会の代表は）体張ってお前さん（藤原氏）を守るって言いま

したからね。」<sup>8</sup>

藤原氏の政治姿勢は多方面からの圧力に抗いながら貫いているものであり、そうした困難を乗り越えて藤原氏と町民の会との関係は形成されている。ここから藤原氏と町民の会は馴れ合いの関係にあるわけではなく、一定の緊張感をもった信頼関係にあることが窺える。それは「戦友」と呼べるような関係性にあると言えるのではなかろうか。

### 第3節 循環型のまちづくりの創生

#### 1. 循環型のまちづくりの意味

循環型のまちづくりとは、藤原氏が宮崎県綾町のまちづくり<sup>9</sup>をモチーフに提唱した政策理念であると同時に、開発に代わる地域資源を活かした産業振興策である。当初は農産物の地産地消を推進する政策であったが、家畜の糞尿や生ごみ、もみ殻などを利用した堆肥の製造（有機資源）、町産木材や間伐材などからペレットの製造や公共施設の建築（森林資源）、ペットボトルや空き缶などの資源ゴミのリサイクルの徹底（無機資源）という3つの柱から成る資源の循環へと広がっていった（図2-1参照）。さらに町内外の人と人との交流や、過去から現在、未来へとつなぐ世代間の交流、そして地域経済の循環をも包括的に推進することをめざした政策へと豊富化していった。つまり、町の主産業である農林業の再生を軸に、「地域内再投資力の形成をめざす、内部循環型経済」<sup>10</sup>（地域循環型経済）の構築をめざしているのである。

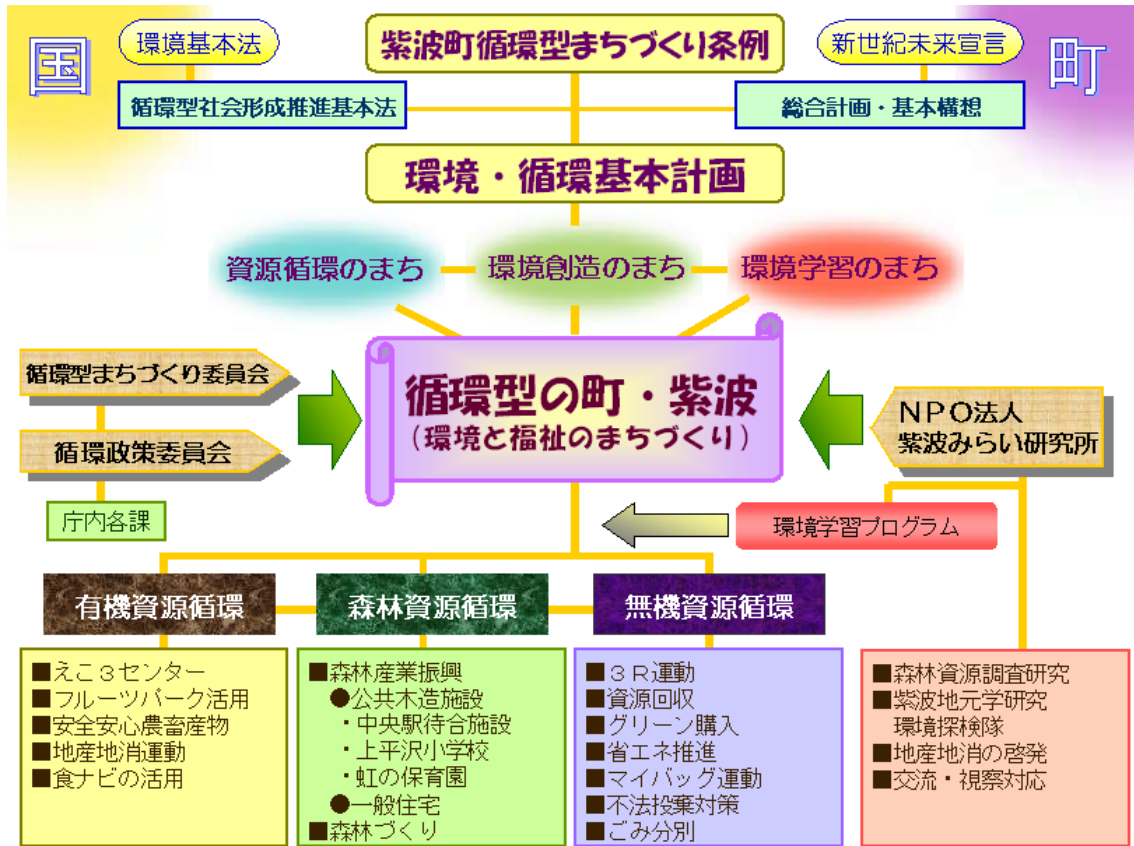
---

<sup>8</sup> 明るい民主市政をすすめる紫波町民の会へのインタビュー（2013年3月30日）より。

<sup>9</sup> 綾町は国有林（照葉樹林）伐採への反対運動を機に、「照葉樹林文化の継承と創造」をめざし、有機農業を軸としたまちづくりを展開している。紫波町の新世紀未来宣言の思想や有機資源の堆肥化の取組みは綾町を模範にしたものである。綾町のまちづくりは主に、枅湯俊子「行政主導による「有機農業の町」づくり——宮崎県綾町における循環型地域社会の形成」『淑徳大学社会学部研究紀要』第38号、2004年を参照した。

<sup>10</sup> 「内部循環型経済」とは、行政が事業を実施するにあたり地元企業からの調達が行われることで税金が再び地元企業の経済活動の資金として還流し、仕事が繰り返し持続するしくみを指す。高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村——一人ひとりが輝く暮らしへの提案（長野県栄村）』（自治体研究社・2002年）。また、岡田知弘『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論』（自治体研究社・2005年）では、紫波町の循環型まちづくりを「内部循環型経済」構築の一例として位置づけている。

＜ 図 2-1 循環型のまちづくりの政策体系 ＞



紫波町役場「平成 21 年度まちづくり座談会資料」より抜粋

## 2. 住民の参加と学習による政策づくり

町は循環型のまちづくりを住民とともに推進するため、1999 年に「有機資源循環推進委員会」を組織し、公募委員として 8 名（女性 7 名・男性 1 名）の住民を選任した。8 名の中には、選任当時から既に農産物直売所のリーダーとして活躍している人もいたが、有機資源循環推進委員を経て、動き始めた人もいる。

「有機資源循環推進委員会」は、生ごみや家畜の糞尿等の有機資源の活用方策の検討や地産地消の推進を目的とした組織であり、委員の活動は、紫波町主催の学習会に参加することだった。紫波町主催の学習会では、生ごみの堆肥化は二酸化炭素の削減につながることや、燃やしていたものを資源として土作りに再利用できることなど、生ごみを燃やさないことの意義を学んだ。またアドバイザーに朝田くに子

氏<sup>11</sup>が招かれ、地元学の手法を使って、生産者と消費者の交流にむけた取り組み、学校給食に地元産のものを入れるための取り組み、水俣地元学などについて学習した。学習会を主催する町のねらいは、堆肥化推進に対する住民の理解を得るためであり、農協女性部や婦人会を通じて、畜産農家、林業家等も巻き込んで行われた。

1999年10月から2000年1月にかけて、住民が主体となり、町内354事業所、全世帯の20%にあたる1860世帯を対象に環境調査（「事業所廃棄物実態調査」・「家庭ごみ処理実態調査」・「環境意識調査」・「身近な生物調査」）が行われ、有機資源循環推進委員は、住民代表としてその調査の中心的な役割を担った。

こうした学習を通して、有機資源循環推進委員に参加した女性たちは、「当たり前」と思っていた紫波町での生活文化や環境が豊かなものであることに気づき、それまで「古臭いもので恥ずかしい」と思っていたそれらを肯定的に捉え直したという。例えば、有機資源循環推進委員の一人のA・R氏は、学習会のコーディネーター（日本環境財団の職員）から指摘された「紫波町の生活は贅沢だ」という言葉に感銘を受けたという。糠窯を使ってご飯を炊いたことや、薪で湯を沸かしたこと、そら豆の皮を洗剤代わりに使ったこと、薪ストーブの灰はクレンザーの代わりになることなど、紫波町には今でも古くからの生活文化が残っている。A・R氏はこうした生活文化は遅れたものとして恥ずかしいと思っていたが、その言葉はこれを前向きに捉え直すきっかけとなったとふりかえっている。

### 3. 協働による循環型のまちづくりの推進

2000年5月には、有機資源循環推進委員のメンバーを中心に「エコ3ぷらんフォーラム」<sup>12</sup>という約200人の町民から成る市民会議が組織された。この市民会議は、環境計画部、エコ3ぷらんセンター計画部、有機資源計画部、フルーツパーク計画部の4つの部会で構成され、堆

---

<sup>11</sup> 紫波町での経験を活かし、吉本哲郎や結城登美雄らとともに2003年にローカル・ジャンクション21を設立し、地元学の手法を駆使した地域づくりのサポートを展開した。2007年からは俳風土倶楽部を設立し、地域のものづくりを支援している。朝田くに子「地元学の〈一歩その先〉へ」『農村文化運動』185号・2007年などを参照した。

<sup>12</sup> 「エコ3」とは、ECOonomy、ECOlogy、Earth COncsciousの頭文字から取って名付けられた。

肥製造や農業振興に係る計画、後に第一次総合計画の基本計画に位置づけられる「環境・循環基本計画」の原案等がつくられた。

同年6月には、この市民会議が主催して「環境と福祉のまちづくり」を地域全体で共有することを目的に、「環境新世紀」というイベントが3日間の日程で開催された。このイベントで紫波町は町政の指針として「新世紀未来宣言」を発表した（図2-2参照）。これは町の総合計画の上位に位置づく、「紫波の環境を百年後の子どもたちによりよい姿で残し伝えていきます」という、まちづくりの基本理念を示すものである。

＜ 図2-2 新世紀未来宣言 ＞

新世紀未来宣言	<p>日本文化の源流は農村の山ひだにありました。 森の中から水が湧き、人びとは集い、 集落を形成し、自然と共存し、 自然を崇拝してきました。 厳しい自然に耐えた集落には、 先人の知恵の結晶ともいえるべき 生きるための哲学があり、 連綿と伝えられてきました。 モノを粗末にすることは、 すなわち生命を粗末にすることにつながります。 モノを大切にすること、生命を育むところ、 郷土の文化と伝統を伝えていくところを 百年後にも引きついでいきます。 母が見た風景を、浴びた陽の光を、 感じた風を、清冽な水を、 そして紫波の環境を百年後の子どもたちに よりよい姿で残し伝えていきます。</p>
平成十二年六月四日 紫波町長 藤原 孝	

2001年3月には2001年度から2011年度を計画期間とする「紫波町総合計画・基本構想」（第一次総合計画）が策定され、共生、協働、地元学、交流の4つのまちづくりの目標が示された。また、2001年6月には「紫波町循環型まちづくり条例」が制定され、住民、行政、事業者の三者の協働によって循環型のまちづくりを進めていくという指針が明記された。

## 第4節 資源循環にむけた取組み

### 1. 有機資源循環施設（「エコ3センター」）の整備

循環型のまちづくりの背景には、生ごみの処理をめぐる問題がある。具体的には、生ごみの量が増加したことである。それは、1つは廃棄物処理施設の処理能力が量的に限界に近づいており、また財政を逼迫する一因となっていた。そのため、可燃ごみの減量に取り組まなければならなかった。もうひとつは、これまで家畜の糞尿は野積みして自然の分解作用を利用して堆肥にしていたが、悪臭やハエ等の害虫の発生、汚水が水路に流れることを予防するため、この野積みが「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律(平成11年7月28日公布)」によって禁止され、家畜の糞尿は建物の中で保管することや、農家がし尿処理施設を整備することが法律によって義務付けられたことである。これにより、畜産農家は新たに家畜の糞尿を保管する建物を整備する、ないしはそれらを燃やすという選択に迫られた。

紫波町は生ごみ処理をめぐる問題に、生ごみの堆肥化を進めることで解決を図ろうとしたが、この堆肥化をめぐり、2つの課題があった。

ひとつは堆肥を製造する施設の立地場所である。堆肥自体に臭いはないが、堆肥の製造過程では悪臭が放たれるため、当初は町内の全ての地区で施設建設が拒否された。堆肥製造施設の立地場所は、いくつか候補があり、それぞれの地区住民と協議を重ね、最終的には「新山地区環境を守る会」と紫波町とが「環境保全に関する協定」を締結して、立地場所を決定した。施設設置後は、年に1～2回「新山地区環境を守る会」の立ち入り調査を受け入れ、意見交換を実施している。

もうひとつは、ごみの分別である。良好な堆肥を生ごみから製造するためには、不純物を除去することが不可欠であり、ごみの分別の徹底を図らなければならなかった。一昔前の紫波町では地域にごみの集積所さえなく、各家庭にコンポストがあり、生ごみはそこで処理しており、家庭の庭で燃やして処理していた。1999年当時は、ごみの燃焼による有害物質の発生や二酸化炭素削減のため、家庭の庭でごみを燃やすことは規制されていたが、一部の地域ではまだ家庭で処理する習慣が残っていたという。これに関しては、前述した有機資源循環推進委員会による啓発活動や環境調査等によって、分別への意識啓発が図られていった。

こうした経過を経て、2001年から2004年にかけて堆肥製造施設、間伐材等炭化施設、ペレット製造施設等の総合的な有機資源循環施設（通称「エコ3センター」）が整備された。エコ3センターの整備により、家畜の糞尿や生ゴミ、もみ殻は堆肥として、木材や廃材は町内の駅や幼稚園、保育所、学校などに設置されたペレットストーブの燃料として再生利用されるようになった。また、エコ3センターで生産された堆肥は、「エコ3堆肥」という名称で親しまれ、使用されるようになった。エコ3堆肥を使うと、野菜が育ちやすく、病気にかかりにくい土がつくられるという。エコ3堆肥を使って栽培された野菜は町内の学校給食にも使用されている。

## 2. 町産木材による公共施設の建設

循環型のまちづくりによって、町産木材を活用した公共施設の建設も進められた。例えば、古舘子どもの家（2000年度・学童保育施設）、消防団第九分団第二部屯所及び火の見櫓（2001年度）、J R 紫波中央駅（2001年度）、上平沢小学校（2002年度）、虹の保育園（2003年度）、環境・循環PRセンター（2005年度）、星山小学校（2006年度）などである。こうした町産木材の活用により、町内の里山の整備が進められ、林業振興が図られたのである。また、町産材を使って住宅を建てると補助金の交付や固定資産税の減免が受けられる特例制度も創設された。

町産木材による公共施設建設の一例として、上平沢小学校の実例を紹介しよう。上平沢小学校は木造の校舎で、築58年が経ち、建て替えの際に町教育委員会では鉄筋コンクリートで建て替えることを検討していた。しかし、住民や子どもたちから木造建設の要望があり、町教育委員会や町議会で検討がなされた。建設費は木造だと鉄筋コンクリートよりも1億円ほど高くなるという試算が出され、鉄筋コンクリートで建て替えるという方針が打ち出された。しかし、木造の校舎と鉄筋コンクリートの校舎の修繕費を調べると、鉄筋コンクリートは40年間で3,000～4,000万円の修繕費がかかっていたのに対し、木造は58年間で900万円の修繕費であったという調査結果が明らかになった。さらに、木造は耐久性があるため、鉄筋コンクリートよりも危険校舎に指定されない期間が長いという事実があることも浮き彫りとされた。このような検討を経て、校舎の建て替えを木造で行うことが決まった。



という。

しかし、材料に関して問題があった。製材するためには木を伐採し、丸太を1年ほど乾燥させ、大挽きでひき割り、さらに乾燥させ、それから加工するという工程をふまなければならない。そのため、製材するまでに最低でも3年はかかる。だが、国の補助は1年単位であり、製材期間中の材料費は補助対象とならないため、それまでの木造建築では、乾燥不十分なままの木材を使ったこともあった。

そこで、上平沢小学校の建設を機に、町内の製材所6社のうち、5社が協同して木材を供給するという体制がつくられた。1社では賄いきれない木材の量を、5社が協同することによって供給を可能としたのである。また、5社が共同した事業体をつくることで、金融機関からの融資も受けやすくなった。

町産木材による公共施設建設の効果は大きく、林業・製材業は活気付いた。また地域経済への波及効果も大きく、木材はすべて町内産を使い、製材業者、建築業者も全て町内、下請けも町内の業者や一人親方のため、外注による鉄筋の建築だと利益の85%は町外に出てしまうのに対し、木造建築によって利益の85%を町内に落とすことに成功した<sup>13</sup>。

製材業者5社の共同事業体は、岩手中央森林組合を中心につくられたが、当時の製材業者には協同で仕事をするという経験がなかったため、最初はまとまりがつかなかった。そのため、上平沢小学校の建設では、製材業者5社の協同をつくりあげることが課題となった。それはどのようにしてつくられたのだろうか。

材料の方針として無垢材へのこだわりがあったのだが、現代の建設業界で無垢材はねじれや節があるなど、加工処理が難しい素材である。そのため、無垢材を扱える建築家や大工職人は少数であり、小学校の建設は第一線を引退していた年配の大工職人や建築士から学びながらの作業となった。現在の建設業者に勤める若い職人は、木造の建物を

---

<sup>13</sup> 地元の木材を使うことに加え、建設業者も地元の業者を活用することが、循環型まちづくりの方針であった。しかし、見積りを依頼する業者の地域範囲を制限することは違法な契約となるため、町では町産木材を使って建築のできる業者に入札権を与えるという要件を課し、地元の業者への絞り込みをかけていった。上平沢小学校の場合、地元の大手建設業者が発注を受け、電気関連の工事のみ町外の業者が受託したが、それ以外の製材、大工、基礎、板金などは全て地元の業者が受託した。

つくった経験がほとんどなく、機械化が進み、木材を手で扱うことも少なくなっていた。それに対し、60～80代の職人は木造建築の豊かな経験をもっている。小学校の建設は規模も大きく、人手が必要だったこともあり、若い職人たちが会社の枠を越えて年配の職人に学びながら働く機会となった。こうした建設現場における協同作業によって、共同事業体をつくり上げていったのである。加えて、若い現役の職人たちにとっては、柱がねじれたり、柱が割れたりした状態を修正する技術を身につけ、スキルアップにつながったことは言うまでもない。無垢材を使った公共施設建設は、年配の職人から大工の技を継承する機会ともなったのである。

### 3. 資源循環の課題と展望

このように循環型のまちづくりの展開は、単に資源の循環だけではなく、地域における世代間の交流や経済の循環も生み出した。しかし、循環型のまちづくりを始めて10年が経過し、課題も浮かび上がってきている。

#### (1) えこ3堆肥

えこ3センターの堆肥製造量は年々増加しており、2008年度時点でえこ3堆肥を使用する農家数も町内約400戸にまで増加した（表2-1参照）。しかし、次のような課題もある。

＜ 表 2-1 えこ3センター堆肥製造施設の稼働状況 ＞

年度	2005	2006	2007	2008
稼働状況（％）	46.5	58.0	63.1	71.2
堆肥販売量（t）	651.32	812.48	883.37	997.15
堆肥販売額（円）	3,094,480	4,086,126	4,480,410	5,707,715

\* 稼働状況＝堆肥販売量÷堆肥製造能力（1,400t／年）

※データは紫波町役場提供資料より、表は筆者作成

第1に、えこ3センターの堆肥製造能力をフル稼働させたとしても、町内の農家が使用する肥料を満たせないということである。農業協同組合職員は次のように指摘する。

「需要と供給の面もあって、集めた分で町内全域にばらまけるか

と言え、そうでもなくて、全部に行き渡る量ではない。全部に行き渡る量であれば、お金をかけて設備を整備すればよいのでしようが。」<sup>14</sup>

第2に、畜産農家がエコ3センターに有機物を持ち込むコストの問題や、生産された堆肥の肥料としての使い勝手の悪さがあり、エコ3堆肥は町内にあまり普及していないということである。農業協同組合職員は次のように指摘する。

「個人的に言わせてもらえば、イメージは良いですし、前向きな取り組みだと思います。でも、いかんせん、エコ3センターは第3セクターで堆肥場があり、管内の畜産農家が堆肥を持ち込み、そこで調整したものを管内に出すわけですが、持ち込むのに金がかかり、使う方もバラなわけで、田んぼや畑に還元する際にいろいろな面で使いづらい。ペレットなら使いやすいんですけど、畜産農家のものは粉上で散布するかたちのものができてくるんですよ。それでハード面は良かったんですけど、ソフト面で障害があって、あまり普及していないのが実態じゃないかな。」<sup>15</sup>

エコ3堆肥の普及に関しては、町が町内で生産される有機堆肥を使用して土づくりに取り組む生産者を登録し、農産物の差別化と付加価値の向上を図る取り組み（循環型農業生産物登録制度）を2008年から始めている。登録を受けると、農作物にシールを貼ってその付加価値をPRすることができる。シールを集めると景品がもらえるのだが、シールを集めている人を見たことがないという、言わば取り組み自体が地域内に浸透していないという批判もある。

以上のような課題から、紫波町が目指す有機資源循環を実現していくためには、町全体を単位とするのではなく、小規模分散型の循環をつくるのが肝要なのではなかろうか。その点でかつて紫波町には志和型複合経営の蓄積があり、この経験を再評価することが現状を打開していくための第1歩であると思われる。

## （2）製材業の現在と町産木材の活用状況

上平沢小学校の建設（2002年）を機にできた製材業者間の協同関係であったが、星山小学校の建設（2006年）を最後に解散したような状況にある。町内に多くの木造の公共施設が建設されたにもかかわらず、

<sup>14</sup> 岩手中央農業協同組合へのヒアリング（2013年5月9日）より。

<sup>15</sup> 岩手中央農業協同組合へのヒアリング（2013年5月9日）より。

2000 年当時で町内に 6 社あった製材業者が、2013 年には 3 社まで減少しており、その 3 社も後継ぎがおらず、町内から製材業者はなくなりつつあるという危機的状況にある。

公共施設の建設は限界があり、今後の需要増の可能性として考えられるのが住宅であろう。紫波町には町産材を使って住宅を建てると補助金の交付や固定資産税の減免を受けられる制度があり、町産木材の一般住宅への利用促進も図っている。しかし、その補助制度や町産木材が利用されることは少ない。町の中央部で宅地造成と住宅建設が進んでいるが、ハウスメーカーが調達した外材を使用するケースが多いのが実情だという。製材業を営んでいた T・Y 氏は、紫波みらい研究所の副会長を務めたこともあり、森と家づくり部会の事業を通して町産材の木造住宅を普及する取組みも行ってきたが、町産の木材を使って建てた住宅は伸びなかったとふりかえっている。

「全部ハウスメーカーの言いなり。全部積み木の建物です。なぜかって言うと、若い人たちが家を建てるわけですよ、（でも選択の基準が）見栄えがいいとかですから、環境や無垢材に耳を傾けてくれないんですよ。私もことあるごとに宣伝したんですが、何ともなりませんでした。」<sup>16</sup>

実際に町の町産木材を使った住宅への補助制度の利用実績は、2004 年 1 棟、2005 年 1 棟、2006 年 8 棟、2007 年 7 棟、2008 年 4 棟という内訳であり、ほとんど利用されていないことが窺える。

こうした町内の林業が危機的な状況の一方で、後継者を育てる動きが出てきている。T・Y 氏は若い人たちに山の良さ、大切さを伝えていくために、それまで営んでいた製材会社を廃業して 2010 年に株式会社森の寺子屋塾を起業した。森の寺子屋塾は、循環型のまちづくりの理念を具体化する事業を推進するために設立された。森林の環境整備を主な事業としており、間伐や南部アカマツの松くい虫対策を行っている。会社を軌道に乗せるために、最初の中堅の現職を募集して、4 人でスタートし、現在は 10 人の社員がいる。ようやく起業したときの理念であった山や森に興味のある人材の育成に着手できるようになり、2013 年 4 月に一人採用し、徐々に若い従業員を雇用し始めたところである。

---

<sup>16</sup> T・Y 氏へのインタビュー（2013 年 5 月 9 日）より。

町産木材の需要が伸びる見通しはほとんど立っていないが、T・Y氏は町内に豊富に残存するアカマツやスギをチップに変えて燃料として活用することができれば、林業再生の可能性は十分にあると強調している。町では多くの公共施設でペレットストーブを使っているが、間もなく寿命が来るため、チップボイラーに切り替えることも検討されている。町産木材を使った住宅と同様にペレットストーブも一般の家庭や事業所に浸透していないという現実があるものの、エネルギーを通した森林資源循環と林業再生の可能性は捨てきれないだろう。

## 第5節 NPO 法人紫波みらい研究所の設立と展開

### 1. 紫波みらい研究所の設立

「環境新世紀」イベント終了後、えこ3ぷらんフォーラムは解散したが、このフォーラムの有志が集まり、2001年7月に紫波みらい研究所は発足した。「町内に暮らす人と人、人と食べ物、人と自然などの関わりを見直し、町内外の人々と広く連携しながら、次の世代、その次の世代の子どもたちによりよい紫波を引き継いで」、100年後の子どもたちによりよい紫波を残すことを設立の理念に据えている。

7名の有機資源循環推進員を中心に、婦人会の代表者や前教育長も加わって24名で発足した。現在は、個人会員が総勢65名（2014年3月末）で、団体会員2団体、賛助会員9名という内訳である。町内在住者が8割を占めるが、町外在住者（県内外の在住者）も2割ほどおり、中高年者層の割合が高い。理事は7名で、事務局には専従の常勤職員が3名いる。

当初は任意団体として発足したが、間もなく（財）日本環境財団の奨めもあり、2002年3月にNPO法人格を取得した。設立当初は事務局を紫波町役場内に間借りしていたが、環境・循環PRセンター建設後は町役場から独立させた事務局を置いている。

### 2. 事業内容とその成果

事業は委託事業と自主事業に分けられ、前者は①循環型まちづくりに関する事業実施及びPR業務委託（環境・循環PRセンターの管理運営）、②循環型まちづくり交流促進事業（農村体験交流、企業の森づくり、堆肥使用促進）、③外来植物調査業務等があり、これらの委託金が

財源の 8 割弱を占めている。

後者は、理事や事務局以外の一般の会員にも、事業の企画運営に携わってもらおうよう、3つの部会で構成されている。設立当初は、①地産地消部会、②地元学部会、③森と家づくり部会であったが、2009年度より部会名を変更し、①食話倶楽部、②またあした倶楽部、③山と森倶楽部となった。3つの倶楽部をつくり、会員を組織化することで、主体的な事業の企画・運営を仕掛け、会員の意欲やニーズに合わせて多様な参加や活動の場を提供している。

各倶楽部の事業は次のとおりである。食話倶楽部は、郷土食と地産地消の啓発を目的とした食育講座や料理教室等の食に関する事業を行う。代表的な事業として、生産者と消費者の交流事業（ワン・コイン・セミナー）、地産地消メニュー研修会がある。またあした倶楽部は、紫波町の魅力を再発見し、次の世代に伝えていくため、子どものための自然体験学習や地域のお年寄りからの伝承・文化の聞き取りを行っている。代表的な事業に、環境探検隊、森のようちえん、伝承等聞き取り保存事業がある。山と森倶楽部は、木のある暮らしの豊かさや森林の素晴らしさを伝えるため、里山づくりや森林観察会、グリーンツーリズムを行っている。代表的な事業として、国学院大学里山づくりプロジェクト、企業の森づくり交流会がある。

＜ 表 2-2 紫波みらい研究所のネットワーク ＞

事業名	連携・協力団体	支援の内容
ワン・コイン・セミナー	栄養士、料理人	指導者
	産直、レストラン、農産加工品販売店など	材料
環境探検隊	キャノン(株)、TOTO	資金・道具
	川を知る会、環境マイスター紫波	指導者
伝承等の聞き取り	観光案内人（しゃ・べーる）	知識
里山づくり・グリーンツーリズム （農家民泊）	森林ボランティア（森和会） NPO法人山仕事くらぶ	指導者・道具 マンパワー
	里山の地元地区の各種団体（婦人会、農家組合、青年会、老人クラブ等）	マンパワー 宿泊の受入先
こども夏エコ祭り	環境マイスター紫波、しゃ・べーる、婦人会	知識 マンパワー

紫波みらい研究所の活動は、財政的に見ると委託事業が大きなウェイトを占めているが、年間の活動実態から見ると、自主事業である 3 つの倶楽部に力を入れている。NPO にとってネットワークは、「課題解決の方法論」であると同時に「活動を支える重要な資源」であると言われているが<sup>17</sup>、自主事業を実施するにあたっては、多くの地域内外の主体とのネットワークを形成し、必要な道具（材料）、指導者、マンパワー、知識、ノウハウなどを獲得している（表 2-2 参照）。町との関係では、委託事業の発注者と受託者という関係にあるが、例えば、岩手県の緊急雇用対策「ふるさと雇用再生特別基金事業」を活用するなど、町は外部資金を使って団体活動を資金面から支援もしている。

例えば食話倶楽部で実施している講座の講師について整理すると、会員が町内外の団体との関わりをもっており（団体に所属している、団体を率いている）、そうした地域の中の人材情報や、人とのつながりを活用し、地域で知られた店の関係者や人物を講師に起用している（表 2-3 参照）。

こうした自主事業の成果は、第 1 に地域の価値を捉え直す地域環境教育を実践していることである。生活・労働様式の都市化・近代化と、大企業がもたらす消費文化が横行する中で、地域の環境に働きかけて築き上げられてきた生活文化は衰退の危機に瀕している。このような地域社会の趨勢の中で、住民が地域の環境や生活文化の価値を再発見・再評価する学習を創り出している。

紫波みらい研究所の活動理念は、「新世紀未来宣言」に謳われているとおり、紫波町の自然環境や生活文化の価値を見直し、これを後世に伝えていくことにある。現代人の生活スタイルは急激に変わるわけではなく、子どもの自然とのふれあいが常態化するわけではない。また、核家族化が進み、ファーストフードが盛んな時代に郷土食を広めていくことは容易なことではない。しかし、紫波みらい研究所は、あえて時代の流れに逆行する活動を続けている。現代の暮らしぶりとは逆行するような価値こそが、子どもの健やかな育ちを保障する地域に必要なとして、自然とのふれあいや郷土食に親しむ学習の機会を創り出している。そうした意味で、紫波みらい研究所の活動は地域の自然や文

---

<sup>17</sup> 平松 闊・鶴飼孝造・宮垣元・星敦士『社会ネットワークのリサーチ・メソッド——「つながり」を調査する』（ミネルヴァ書房・2010 年）pp125～126

化への愛着を育む教育運動とも言える。

＜ 表 2-3 食話倶楽部の事業内容と講師 ＞

事業名	事業内容	講師
ワン・コイン・セミナー	地元生産者や職人、営業主、達人の思いを聞く	盛岡市の有機農業家
		豆腐屋
		産直組合連絡協議会 会長・堀切眞也氏
		農園カフェ豆太
		農家レストラン「あぐりちゃや」
		きくぱん（横沢きく氏の手作り パン工房）
		稲一そば
		ふみ月（和菓子・洋菓子の工房）
		食の匠・細川玲子氏
秋の恵み・食のハーモニー	料理教室	ラ・フランス温泉館・料理長他
食のハーモニー	料理教室	ラ・フランス温泉館・料理長他
食物アレルギーあれこれ	専門家の話を聞く	保健センター栄養士
紫波の食をおいしくつくる	生産者の話を聞く	しわ黒豚の生産者
涼しいお菓子づくり講座	料理教室	
地産地消講習会	料理教室	東京・西麻布「分けとく山」 総料理長 野崎洋光氏
まつり寿司講座	料理教室	吉田雅子氏（岩手県食の匠）

成果の第2は、循環型のまちづくりの住民への理解を広げていることである。「森の大事さを教えてくれたのは、国学院大学の学生たちだ。町産材の公共施設ではない」。これは紫波町の森に来て感動する学生の姿を見た、学生の受け入れに協力している住民が発した言葉である。町は町内産の木材を活用して公共施設の整備を進めたが、立派な木造の建物だけでは森林の大切さは実感できない。それよりも、紫波みらい研究所が連れてきた東京の学生との交流を通して、森林の大切さを実感できるのだと言う。紫波みらい研究所は循環型のまちづくりの理



念を住民に翻訳して伝える役割、住民の理解を広げる役割を担ってきたことが、この住民の言葉から読み取れるのではなからうか。

第 3 に、紫波町の自然環境や生活文化に親しむ体験がきっかけとなり、紫波町に移住する若者が始まってきたことである。例えば、里山づくりはグリーンツーリズムとセットで行われ、毎年、国学院大学の学生も参加している。こうした事業を通して、紫波町の価値を体感し、I ターンで東京から紫波町に移住してきた国学院大学の卒業生が 4 名ほど現れた。その若者たちは、全員紫波みらい研究所の会員となり、事業の企画・運営に携わっている。

### 3. 紫波みらい研究所の課題

——ネットワークの変化は何を意味しているのか

紫波みらい研究所は事業の実施や組織運営を通して、内外にネットワークを形成してきた。発足から 2014 年までの事業・活動を鳥瞰すると、2009 年からは町や他団体主催の行事やイベントへの参加の呼びかけが増加しており、会報を見ても、それまでの団体内部の話題から町の市民活動、環境学習、まちづくりに関する話題へと広がっている。

2008 年までは、町内外に学習ネットワークを広げ、事業を展開していった。この時期までは団体の活動を推進することと、団体の知名度を高めること、及び地域との関係性を構築することがネットワーク形成の目的であったと考えられる。すなわち、地域から学び（＝講師を地域から起用する）、地域を学ぶ（＝学習内容としての地域）という、地域に根ざした学びをつくるネットワークを形成していたと言える。

しかし、2009 年を境に、そのネットワークの質に変化が生まれてきている。それは次のような点に見られる。

第 1 は、他団体との連携事業が始まったことである。例えば、企業、国学院大学と連携した里山づくりや、紫波まちづくり企画、環境エネルギー普及、盛岡信用金庫、紫波町とが連携し、再生可能エネルギー設備（温泉廃熱ヒートポンプ）を導入したことが挙げられる。

第 2 は、ネットワーク型組織の要となる役割を担うようになったことである。2012 年以降から、森づくりや NPO をキーワードに関係団体とのネットワークを構築する動きをつくり出している。それまでは個々につながりはあったが、町内の団体が一堂に集まり、全町的なネットワークを形成しようと、ワークショップや交流会を紫波みらい研

研究所が中心となって開催している。例えば、紫波町循環型農業生産物普及協議会事務局（2009 年より）として、町内全ての直売所を対象とした勉強会・意見交換会の開催や、紫波町環境衛生組合連合会、紫波町ごみ減量女性会議、環境マイスター紫波、紫波みらい研究所の 4 団体で構成する「しわエコ連絡会」を発足させ（2013 年より）、その事務局を担っている。また、「しわ NPO 交流会」を発足させ（2013 年より）、町内全ての NPO を集めた学習会を企画している。

このようなネットワークの質的な変化の背景には何があるのだろうか。それは団体のアイデンティティの揺らぎなのではなかろうか。それまでも、紫波みらい研究所では地域に不可欠な存在になるために必要なことをテーマとした学習会を開催してきているが、団体が設立して 10 年が経過し、活動や組織運営のマンネリ化とも相まって、行き詰まりが深刻化していった。そして、事務局の負担増や活動を支えていた中核メンバーの異動に伴うマンパワー不足の悩みが深まり、会員の参加をつくることに頭を悩まされることが多くなっていた<sup>18</sup>。

こうしたことから、ネットワークの質的な変化は、地域における紫波みらい研究所の役割や存在意義を明確化させるとともに、会員の参加の選択肢を増やし、幅広く会員の参加を募るというねらいがあったためと推察される。また、2009 年より部会名を変更し、部会ごとに定例会を開くようになったことや、外部から講師を招くのではなく、紫波みらい研究所の会員が講師を務める事業（学習活動）が増えたことも、団体内部の連帯を強化することを目的としていると考えられる。

一般的に資源に乏しい NPO は、運営や活動に必要な諸資源を獲得するためにネットワークを形成していく。しかし、紫波みらい研究所のネットワーク形成は、単に資源獲得を目的としていたわけではなく、団体のアイデンティティの揺らぎのなかで、地域における紫波みらい研究所の役割を明確化させ、組織の連帯を維持しているということが見えてきた。

---

<sup>18</sup> ただし、この点については、団体の設立初期から起こっていた問題だったようである。次の会報の記事がそのことを物語っている。「これまでの紫波みらい研究所の活動といえば、一部の人たちが集まって、企画して動くというもの。みんなそれぞれ忙しい中、時間をつくって取り組んできました。しかし、集まるメンバーはいつの間にか固定化され、他の会員さんたちの参加や協力体制が整っていなかったのも事実です。そんな中、今回の会員交流会の話が持ち上がりました。」NPO 法人紫波みらい研究所「みらい通信」第 4 号（2004 年 3 月発行）

## 第6節 小括

最後に、本章のまとめとして、循環型のまちづくりにおける協働関係の実態と、その成果や課題を整理しておこう。

循環型のまちづくりは、町（町長）を軸にいくつもの協働関係が重なって展開されているということが本章を通じて明らかとなった。まず、町長と町民の会の協働があった。町民の会は町長の政治的な支持基盤というだけではなく、政策協定を締結し、循環型のまちづくりを支えるパートナーとしての役割も担っていた。次に有機資源循環推進委員やエコ3ぷらんフォーラムのような住民と町との協働による政策形成があり、そこから住民のまちづくり学習組織である紫波みらい研究所が創設され、町と紫波みらい研究所の協働によって循環型のまちづくりが推進されていったことである。また、町産木材を活用した公共施設の建設をめぐっては、製材業者同士の協同も見られた。

そして、循環型のまちづくりには次のような成果が生まれていた。

第1に、町産木材を活用した公共施設の建設によって地域内に一定の経済効果を生み出し、エコ3堆肥を活用した農作物が生産され、地域における資源と経済の循環が図られたことである。

第2に、紫波みらい研究所が創設されたこと自体が循環型のまちづくりの成果と言えるが、それだけにとどまらず、紫波みらい研究所は循環型のまちづくりを町内外に広める広告塔としての役割を担い、循環型のまちづくりの普及啓発や地域環境教育の推進、若者の移住促進に貢献している。このように紫波みらい研究所は循環型のまちづくりの理念への共感をつくっていく学習を展開し、循環型のまちづくりは紫波町の地域アイデンティティとして定着しつつある。

その一方で、課題として次の2点が浮かび上がっていた。

第1に、循環型のまちづくりによって生み出された資源循環はその木材や堆肥の量が町内全域をカバーできるものではなく、一部にとどまっており、伸び悩みが見られる。

第2に、循環型のまちづくりによって生み出された経済循環は一時的なものであったことである。確かに町産木材の活用による経済は、その資源の量や特性から持続可能な循環を生み出されることが期待されるが、実態としては市場のニーズと噛み合わず、公共施設に活用されただけにとどまり、住宅への波及は進まなかったと言える。次章で

後述するが、近年、紫波中央駅前の再開発が進み、新たな宅地の造成や戸建て住宅（紫波型エコハウス）の販売が進められている。どこまで地域内の経済循環を生み出すことができるか、新たな挑戦が始まっており、引き続き注視していく必要があるだろう。

## 補論 自然環境の管理における協働形成

### ——ラムサール条約登録湿地：伊豆沼・内沼の事例

#### 第1節 課題設定

本論の課題は、伊豆沼・内沼の良好な景観や生態系、水質等を保全し続けている協働による環境管理は、どのような背景をもち、課題があるのかを明らかにすることである<sup>1</sup>。

宮城県北部に位置する伊豆沼・内沼は極東ロシアから飛来するハクチョウやマガン等の渡り鳥の越冬地である。また、この地を北限あるいは南限とする植物が同時に生息していることなどから、伊豆沼・内沼には生物多様性の豊かな環境が現在も残されている<sup>2</sup>。伊豆沼・内沼の価値はこうした自然の豊かさに見出されるが、伊豆沼・内沼の畔で生まれ、育ち、今日まで生活してきた人々は、伊豆沼・内沼の価値は生活の糧を得る場にあった。伊豆沼・内沼の畔での生活は決して豊かなものではなく、水害と隣り合わせの生活だった。しかし、その一方で伊豆沼・内沼の畔で生活してきた人々は、沼の魚やエビを食べ、ヨシは屋根材として利用し、水は米作りに使った。人々の生活は伊豆沼・内沼の恵みを享受して成り立っていたのである。それゆえ、彼らは、「俺たちは水に殺されもしたし、生かされもしてきた」と語る。

このように、伊豆沼・内沼の周辺で暮らす住民は、伊豆沼・内沼の水や水産物を利活用して生活していた。しかしながら、宮城県北部に数多くあった湿地が開発や干拓によって失われ、行き場を失った渡り鳥が伊豆沼・内沼に集中してくると、伊豆沼・内沼は渡り鳥の飛来地としての価値が高まり、渡り鳥のサンクチュアリー（聖域）となっていった<sup>3</sup>。こうした自然の特性が評価されて、伊豆沼・内沼は 1985 年

---

<sup>1</sup> 本稿に関する調査は、宮城県自然保護課（2009年8月25日）、財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団（2009年9月12日・2010年5月8日）、マコモ軍団（2009年12月13日・2011年3月5日）、登米市立新田公民館（2010年7月22日）、日本雁を保護する会の呉地正行氏（2010年8月22日）へのヒアリング調査を行った。なお、（ ）内は調査実施年月日であり、本論の記述は調査時点のものである。また、呉地氏へのヒアリングの補足として、次の文献を参照した。呉地正行『雁よ渡れ』（どうぶつ社・2006年）、呉地正行「湿地のワイズユースとしての、ふゆみずたんぼ」『環境研究』157号、2010年

<sup>2</sup> 2011年1月15日に開催された「伊豆沼・内沼生物多様性シンポジウム——生き物豊かな沼を守るために」における山形大学理学部教授の横山潤氏（植物生態学）の基調講演資料より。

<sup>3</sup> 一般的な渡り鳥の保護の経緯は、伊豆沼管理協議会『ラムサール条約登録指定記

に釧路湿原に次ぐ国内で2番目のラムサール条約登録湿地に指定される。そして、1988年には公的な専門機関による伊豆沼・内沼の管理主体として「財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団」（2013年4月より公益財団法人へ移行しているが、調査時点の名称で表記している。以下、「財団」と記す。）が設立された。財団は、宮城県と迫町（現登米市）、若柳町（現栗原市）、築館町（現栗原市）が出資して設立した公益法人であり、伊豆沼・内沼の利活用をめぐる多様な主体の連携と利害調整を行うという自治体出資法人にしばしば見られる参加財としての性格を持つ。

今日の伊豆沼・内沼ではその水環境を保全するために様々な取組みが展開されているが、その取組みを末端で支えている人は、沼と伝統的ななかかわり方をしてきた人たちであり、こうした人たちが高齢化し、減少してきている。したがって、協働による環境管理を継続していくためには、伊豆沼・内沼と伝統的ななかかわり方をしてきた人たちがもつ技術や知恵の継承が課題となるであろう。

以下、これらの事柄について、詳しく見ていくこととしたい。

## 第2節 伊豆沼・内沼の概要と管理のしくみ

### 1. 伊豆沼・内沼の位置と地形

伊豆沼・内沼は宮城県北部に、東の登米市（旧迫町）と西の栗原市（旧築館町・旧若柳町）にまたがって位置し、周囲約16.8km、面積約387ha、平均水深は76cm（伊豆沼）の宮城県最大の低地湖沼である（表補-1参照）。後述するように江戸時代後期までの伊豆沼・内沼は、沼と周辺を含めて2,410haの広大な遊水地であった。その後、農業生産向上のための干拓事業や河川改修のための治水事業が行われ、現在の姿となった。現在の伊豆沼の湖岸は、自然湖岸44%、人工湖岸56%、内沼の湖岸は自然湖岸30%、人工湖岸70%という割合である。この割合に示されているように、伊豆沼・内沼は二次的自然であるという特性を有する。

---

念誌「伊豆沼」』（1985年）や、宮城県環境保全課・伊豆沼管理協議会『伊豆沼・内沼サンクチュアリの創造』（(財)宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団・1989年）を参照した。

## 2. 伊豆沼・内沼の自然

伊豆沼・内沼は渡り鳥の飛来地として知られている。シベリアから越冬するために飛来してくる鳥類は白鳥と雁が代表的であり、特にマガンは日本に飛来する鳥の8～9割に及ぶ。他にもこれまで確認された鳥類は233種におよび、これは日本で確認されている鳥類の4割を超える多さである<sup>4</sup>。

< 表補-1 伊豆沼・内沼の面積・水深等 >

項目	伊豆沼	内沼	計
湖面積 (k m <sup>2</sup> )	3.69	1.22	4.91
湖容積 (万 m <sup>3</sup> )	279.20	95.50	374.70
平均水深 (m)	0.76	0.78	
最大水深 (m)	1.60	1.60	

伊豆沼・内沼自然再生協議会「伊豆沼・内沼自然再生全体構想」(2009年10月)p2

また、伊豆沼・内沼は遠浅な地形のため、水辺には白鳥が好んで食べるマコモをはじめ、ハスやヨシ、アサザ等の浅瀬を好む多くの植物が生育している。これらの水草は野鳥の産卵場所や食料として、そして魚の棲家として沼の生き物の生命を支えている。その他、魚類はコイ科16種を中心に12科30種の魚が生息しており<sup>5</sup>、昆虫類はトンボ類が豊富である。このような伊豆沼・内沼の自然は、「本州の平地に本来存在していた典型的な水辺の生物相を量的にも質的にも良好な状態で残している普遍性と、この地域の生物相が北方系と南方系の両方の要素を併せ持つという特殊性の、二つの側面から特徴づけられる、国内でも希有な地域である」と評価されている<sup>6</sup>。

## 3. 伊豆沼・内沼の多面的な利用

伊豆沼へ流入する河川は荒川と照越川があり、内沼に流入する河川は八沢川と太田川がある。内沼から流出する河川は浄土川があり、こ

<sup>4</sup> 財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団からの資料や柴崎徹「伊豆沼・内沼の自然と保全」『ふるさとの自然』18号、1996年などを参照した。

<sup>5</sup> 財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団からの資料より。

<sup>6</sup> 2011年1月15日に開催された「伊豆沼・内沼生物多様性シンポジウム——生き物豊かな沼を守るために」における山形大学理学部教授の横山潤氏（植物生態学）の基調講演資料より。

の川は伊豆沼に流入する。そして、伊豆沼の水流は荒川の下流へと流出する。こうしたいくつもの河川の中継点となっているため、洪水時は荒川下流にある飯土井水門と仮屋水門の2つの水門によって伊豆沼からの水の流出が堰き止められ、伊豆沼・内沼及びその周辺水田は遊水地となる（図補-1 参照）。

< 図補-1 伊豆沼・内沼周辺図 >



「伊豆沼・内沼自然再生事業実施計画書」（宮城県・2010年11月）p4より

この他にも伊豆沼・内沼は、灌漑用水地、漁場、観光地と多面的に利用されている。伊豆沼・内沼周辺は県内有数の水田地帯であり、そのため下流域に位置する登米市の農業者にとって伊豆沼・内沼は灌漑用水地である<sup>7</sup>。観光地としては、夏にハス祭りが開催され、秋から冬にかけてはシベリアから越冬してきた渡り鳥の観察ができる。ガンの飛び立ちや白鳥を観ようと多くの野鳥愛好家が訪れる。そして、漁場

<sup>7</sup> 上流域の栗原市（旧築館町・旧若柳町）の住民たちは、農業のための灌漑用水や飲料水を河川や溜池から引いており、水利という面での伊豆沼・内沼とのかかわりはほとんど見られない。このことから、沼の水質汚染の一因となった生活雑排水や農薬の流入が上流部から起きたことは、単に水の流れによるものだけではなく、上流域の住民の日常的な水利用によって醸成される沼の水に対する意識の問題と無縁ではないと考えられる。



としては、伊豆沼・内沼はかつてコイ・フナ・エビ・ウナギ等の淡水魚が豊富に生息しており、内水面漁業の盛んな地域であった。しかし、近年は外来魚の捕食や水質の悪化により淡水魚の生息数に減少が見られ、内水面漁業はあまり行われていない。

最後に、こうした伊豆沼・内沼の多面的な利用は環境保全効果があることも付言しておきたい。つまり、農業者や漁業者にとって、沼の水は農業用水として稲を育み、魚やエビを育て、水生植物を育てる源である。水の汚染はこれら水産資源の安全性を脅かすものであり、沼とかかわりをもつ人々は自ずと水環境を保全してきた。すなわち、農業や漁業を守るために水環境を守らなければならなかったのである。後述するが、現在の伊豆沼・内沼は水質汚染や外来種の問題が起きている。水環境問題の原因はいくつも挙げられているが、それらの根底には沼の水環境と人々の生業とのつながりが弱まり、水環境に対する人々の関心の低さが横たわっているように思われる。

#### 4. ラムサール条約登録地の管理のしくみ

伊豆沼・内沼は、ラムサール条約（正式名称「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」）<sup>8</sup>に登録された湿地である。わが国は1980年にラムサール条約を批准した。条約の締約国となると最低1ヶ所の湿地を登録指定地とすることが義務付けられるため、同年に釧路湿原が国内初の条約登録湿地として指定された。2011年3月現在、わが国におけるラムサール条約登録湿地数は37箇所で、面積の合計は131,027haである。

伊豆沼・内沼は1985年に釧路湿原に次ぎ国内で2番目に登録された。ラムサール条約の締約国は、登録湿地の「保全 (conservation)」と「賢明な利用 (wise use)」を促進するための措置を講じることとされ（条

---

<sup>8</sup> ラムサール条約の由来は、イランの首都テヘランから北へ約150キロの位置にあるカスピ海湖畔の「ラムサール」という小さな町にある。この町で1971年に水鳥と湿地に関する国際会議が開かれ、このときに国際的に重要な湿地を国際間の協力で保全することを目的とした条約が採択された。この条約は、会議の開催地である「ラムサール」の町の名前にちなんで、「ラムサール条約」と呼ばれている。湿地そのものだけでなく、湿地に依存する動植物も保護の対象としており、世界初の地球環境の保護を取り上げた条約として評価されている。佐藤寛「ラムサール条約への道程——伊豆沼・内沼を中心として」中央学院大学社会システム研究所編『湿地保全法制論——ラムサール条約の国内実施へ向けて』（丸善プラネット株式会社・2003年）p146

約第 3 条 1 項)、その手段として「交流・学習・普及啓発 (CEPA= Communication, Education and Public Awareness )」<sup>9</sup>を重視している。すなわち、ラムサール条約は湿地における人間行動を排除しているわけではなく、湿地とそこに生活する住民との多様な関わりを尊重しており、「保全」することのみではなく、「賢明な利用」を実践することも目的としているのである<sup>10</sup>。

伊豆沼・内沼では、以上のようなラムサール条約の理念を「伊豆沼・内沼宣言」<sup>11</sup> (1992 年) において、次のように謳っている。

「湿地の保全と、その賢明なる利用を図るためには、各湿地におけるこれまでの人間とのかかわりの歴史が尊重されると同時に、地域における住民のそれぞれの湿地に対する認識、すなわち湿地のもつ貴重性、有用性、生物的多様性などに対する認識が十分に深められ、湿地環境が地域住民の生活基盤に確固として位置づけられていく必要がある。」

ラムサール条約に登録されると、締約国は「自国内の国際的に見て重要な湿地を条約事務局が保管する登録簿に登録し、自国の制度によって登録した湿地の保全及び利用のための措置を取る」ことが義務付けられる。そして、湿地の賢明な利用のための計画を策定しなければならない (条約 3 条 1 項)。こうしたラムサール条約登録地の管理のしくみに対し、わが国は「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」(以下、鳥獣保護狩猟法と表記する) における鳥獣保護区の制度を利用して対応してきた。すなわち、条約登録地を国設の鳥獣保護区特別保護地区に指定し、都道府県が 5 年ごとに策定する鳥獣保護狩猟法に基づ

---

<sup>9</sup> 1999 年の第 7 回締約国会議でラムサール条約の下で、最初の CEPA を推進するための行動プログラムが採択された。現在、2009-2015 年の第 3 次プログラムが提起されている。しかしながら、自国の政府に CEPA 担当窓口すら設置していない締約国が少なくなく、自国の「湿地 CEPA 行動計画」を策定している締約国は、オーストラリア、フランス、ドイツ、ハンガリー、マリ、サモアなど、一部の締約国の取組みに限られている。わが国も CEPA を推進するための体制を未だ整備していないのが現状である。

<sup>10</sup> 湿地の「保全」と「賢明な利用」、並びに地域住民の関与について、国際的には先住民の権利の保障や参加の確保という点で関心を集めており、条約の締約国会議や常設委員会において、「賢明な利用」の内容や基準を具体化するガイドラインや決議が採択されている。田中謙「湿地保全をめぐる法システムと今後の課題」『長崎大学経済学部研究年報』24 号、2008 年

<sup>11</sup> 1992 年に開催された第 2 回ラムサール条約国内登録湿地関係市町村会議において採択された宣言である。ラムサール条約登録湿地関係市町村会議「ラムサール条約ハンドブック」(2001 年) pp60~61 より。

く事業計画をもって、湿地の賢明な利用のための計画としてきたのである<sup>12</sup>。

## 5. 自然保護・環境管理法制度に基づく規制の状況

ラムサール条約登録後、宮城県は伊豆沼・内沼において、沼の陸地に近い浅瀬に生息する水生植物を保護し、さらには再生を進めるべく沼に面した土地を保全対象区域に組入れるため、沼周辺の岸边にある民有地の公有化を進めた。民有地の買上げは 1991 年度から 1993 年度にかけ、堤外地公有化事業によって進められ、堤防から内側にある土地 52.5ha（旧築館町 9.2ha、旧若柳町 15.8ha、旧迫町 27.5ha）が買収された。上述したように、ラムサール条約は登録地の管理を国内の法制度による規制に依拠しており、その規制区域を拡充させるため沼周辺の陸地の公有化を進めたのである。

そして、わが国において湖沼の生態系を全体的に管理するための法制度は未だ存在しないため、伊豆沼・内沼は鳥獣保護狩猟法以外にも河川法や森林法、文化財保護法等、多くの自然保護・環境管理制度によって指定されている（表補-2 参照）。以下より主な制度について、その規制内容等を見ておくことにしよう。

まず、治水を目的とした制度に河川法と、森林法における保安林制度がある。伊豆沼・内沼のような湖沼は、法律上、河川の一部という位置づけにあり、河川法に基づいた管理が行われている。伊豆沼・内沼は一級河川荒川の流域に属する閉鎖性水域に位置づけられ、国（国土交通省）の委託を受けて宮城県が管理している。河川法では河川区域内の土地の掘削等の開発行為が規制され、湖沼内の航行方法に制限が加えられている。沼の周囲の森林は森林法に基づく保安林に指定されている。伊豆沼・内沼周辺の保安林は、防風や水害防備等の自然災害の防止を目的としたものであり、樹木の伐採等に制限が加えられている。

次に、伊豆沼・内沼の自然環境全体の保護を目的とした制度に宮城県自然環境保全条例がある。伊豆沼・内沼は全域が宮城県自然環境保全条例に基づく地域指定がなされているが、規制の弱い普通地区であり、一定の行為に対して宮城県に届出をすることが義務付けられてい

---

<sup>12</sup> 山下弘文『ラムサール条約と日本の湿地——湿地の保護と共生への提言』（信山社・1993 年）pp31～33

るのみである。そして、野生動物の保護を主な目的とした制度に鳥獣保護狩猟法における鳥獣保護区や文化財保護法における天然記念物がある。鳥獣保護区では有害鳥獣駆除を除く一般の狩猟を禁止されるが、さらにその区域内に特別保護地区が指定されると、そこでは土地開発や樹木の伐採等が規制される。これは鳥獣の生息地を保護することが目的にあるため、区域内の植物の採集や船の使用等にも制約がかけられる。天然記念物も野生動物とその生息地を保護するために制度であるが、鳥獣保護区との違いは「学術上価値の高いもの」を保護するための制度だということである。鳥獣保護区や天然記念物の管理主体は国であるが（それぞれ環境省と文化庁）、宮城県と役割分担して管理している。

＜ 表補-2 自然保護・環境管理制度による指定の状況 ＞

区域名	根拠法
国指定鳥獣保護区	鳥獣の保護及び狩猟の 適正化に関する法律
国指定鳥獣保護区特別保護地区	
伊豆沼・内沼宮城県自然環境保全地域	宮城県自然環境保全条例
ラムサール条約登録湿地	ラムサール条約 （「特に水鳥の生息地として国際的に 重要な湿地に関する条約」）
国指定天然記念物 「伊豆沼・内沼の鳥類及びその生息地」	文化財保護法
一級河川北上川水系荒川河川区域	河川法
一級河川北上川水系照越川河川区域	
一級河川北上川水系八沢川河川区域	
一級河川北上川水系太田川河川区域	
農業振興地域農用地区域	農業振興地域の整備に関する法律
保安林	森林法
公共用水域環境基準水域（湖沼B類型）	環境基本法

伊豆沼・内沼自然再生協議会「伊豆沼・内沼自然再生全体構想」（2009年10月）p3

### 第3節 伊豆沼・内沼における人とのかかわりと渡り鳥の保護

#### 1. 伊豆沼・内沼と人との伝統的なかかわり

かつて伊豆沼は、「伊豆沼銀行」と呼ばれるほど水産物に恵まれ、昔から住民の食・住生活を支えてきた。例えば、ヨシはかやぶき屋根の材料として使われ、じゅんさい、ひし、ハスの実は食料として採取された。また内水面漁業も行われ、コイ、エビ、フナ、ウナギ、シジミ、タイリクバラタメゴなどが漁獲された。

江戸時代の初期までの伊豆沼は、「大沼」と言われ、周囲が約 29km、面積が約 4.2 k m<sup>2</sup>あった。「野谷地」として放置され、周囲の村がアシやカヤを馬糧や田畑の刈敷用に刈り取る入会地として利用されていたほか、洪水時は北上川水系の氾濫水を一時的に溜め、洪水を緩和するための自然遊水地としての役割を果たしていた<sup>13</sup>。江戸時代中期より江戸廻米の利潤を拡大しようとする仙台藩の財政的な要求が高まり、藩の重要な政策として「野谷地」の開発が実行されていった。この頃から伊豆沼は灌漑用水地としても利用され始めた<sup>14</sup>。

明治期以降、農地確保のため伊豆沼の周辺は幾度も開墾されたが、伊豆沼周辺の水田はもともと低湿地に造成されたため、冠水しては放棄されるということが何度も続いた。大がかりな開墾が行われたのは、太平洋戦争の勃発による食料増産が急務になったときからである。

大規模な干拓工事は、戦時中に農地開発営団の手によって3つの工区に分けて進められた。最初に 1942 年に北岸の低湿地の第1工区 90町歩 (90ha) の干拓が始められ、1948 年に完成した。続いて 1945 年に同じく北岸の低湿地の第2工区 120 町歩 (120ha)、1946 年には西南岸の低湿地の第3工区 117.5 町歩 (117.5ha) の干拓が開始され、1964 年に全てが完成した。約 700 町歩 (700ha) ほどあった伊豆沼・内沼は、第1工区から第3工区を合せて 327 町歩 (327.5ha) もの広大な湖沼面積が干拓された<sup>15</sup>。さらに周囲の小規模な干拓を合せると、干拓地は元の面積の 1/2 を占める。干拓農地は漁業協同組合員、開拓組合員、ヨシ原の所有者に対して配分された。1反あたり 5 万円で、一人当たり

<sup>13</sup> 平重道「迫川流域に於ける新田開発と水害の歴史」平重道『登米郡新田村史』（東北大学教育教養部歴史研究室地域社会研究会・1956年）

<sup>14</sup> 財団法人日本自然保護協会「伊豆沼湖沼群学術調査報告書」（1973年）や迫町史編纂委員会『迫町史』（迫町・1981年）等を参照した。

<sup>15</sup> 伊豆沼の干拓の経緯については、若柳中央公民館・若柳ロータリークラブ「伊豆沼干拓史（CDROM 版用テキスト）」（1987年）が詳しい。

平均して 7～8 反が配分された。ただし、干拓農地は大雨のときは遊水地となることが決められており、水がくぐることは覚悟の上で購入したと栗原市（旧築館町）横須賀集落在住の S 氏（1936 年生まれ）は当時の状況を次のように証言している。

「干拓してできた農地は“宝田（たからた）”と言われ、まさに悲願が達成されたという思いだったが、実際は大雨が降っては、田んぼに大水がくぐり、稲がダメになり、米がとれなかった。」

干拓と同時に堰も随時建設され、水害から水田を守ることができるようになったが、それまでの伊豆沼・内沼周辺や沼の干拓地は、営農にあたり水害のひどい条件不利地域、すなわち「低害地」であった。伊豆沼と内沼の境に位置する栗原市（旧築館町）横須賀集落在住の C 氏（1934 年生まれ）は、「低害地」の頃の苦労を次のように語っている。

「昭和 30 年代まで横須賀地区を中心にその周辺は、水害のひどい“低害地”で、食べ物に困り、生活に苦労した場所だった。同じ伊豆沼周辺の若柳町は高地に田があったので水害に悩まされることはなかったようだが、横須賀集落周辺は大雨が降ると稲が流され、食糧難に陥った。干拓を行った際に堤防も整備され、今では水害で米が取れないということはなくなったが、昔は頻繁に水害の起こる土地だった。さらに田が長い間水に浸かると、稲しべ（稲の刈り後の根）が腐り、9 年間米が取れないということもあった。水害に遭った稲は収穫ができて品質が落ちてしまい、とても売り物にならなかった。」

そのため、伊豆沼・内沼のほとりで生活する人たちは、米がとれない分、沼の魚や水生植物・沼エビなどの沼の恵みに頼っていた。沼の漁獲物は県内外に販売された。とりわけ、エビは現金収入の得られるものとして、この地域の人々の生活を支えた特産品でもあった<sup>16</sup>。また、1959 年当時のフナは一杯あたり 200 円で、土木作業員の日当が 320～330 円ということを鑑みれば、フナは高値で売れた。コイやフナは妊婦に食べさせると乳がよく出ると言われていたことから重宝されていたと S 氏は言う。

伊豆沼・内沼における漁業者の漁業権またはその行使権を擁護する

---

<sup>16</sup> 車田敦「伊豆沼の蝦漁と「バスバスターズ」——漁師の視点と景観復元への取り組み」『東北民俗』 第 41 輯、2007 年

ために漁業協同組合が組織され始めたのは、1926年のことであった<sup>17</sup>。合併して現在の「伊豆沼・内沼漁業協同組合」が組織されたのは1975年からである。伊豆沼・内沼では、漁業協同組合の下で漁獲物の売上、漁期、魚の値段が定められ、漁業が行われている。明治期には旧迫町域だけでも86戸の漁家が職業的に漁業を行われていたようであるが、1987年3月時点には、旧3町全域で専業者は6名にまで減少した<sup>18</sup>。また、1994年時点の調査結果によれば、既に専業で漁業を営んでいる人はおらず、農業・畜産業・商業との兼業で行っている人が大半とのことである。このうち捕った漁獲物を業者や注文者に売っている人は、組合員総数248名中8、9人で、それ以外の人は趣味的に漁に携わっているのが実態であるという<sup>19</sup>。

その他、伊豆沼・内沼周辺のヨシ原は、宮城県に収用されるまで住民の共有地として利用されていた。沼の近隣地域では、ヨシは現在でも園芸農家の堆肥や屋根材として利用されている。ヨシ原が公有地化されるまで、ヨシは住民によって刈り採られ、地域の中で売買されていた。

## 2. 伊豆沼・内沼における渡り鳥保護の経緯

伊豆沼・内沼は、このように住民の食・住生活と密接なかかわりがあり、沼の恵みを受けて人々は生活していた。その一方で干拓が進められ、伊豆沼の全水面を水田にすることが切望されていた<sup>20</sup>。このように当時の伊豆沼・内沼は自然を保護する場所ではなかった。しかし、伊豆沼・内沼においてパラダイムの転換が起こるのは、渡り鳥の保護活動がはじまった1960年代からのことである。1960年代は、開発や干拓等によって住むところを追われた渡り鳥の多くが、伊豆沼・内沼に集まるようになった時期であり、伊豆沼・内沼周辺において多くの愛

<sup>17</sup> 迫町史編纂委員会『迫町史』（迫町・1981年）p594

<sup>18</sup> 伊豆沼・内沼環境保全対策検討委員会「伊豆沼・内沼環境保全対策に関する報告書」（宮城県保健環境部環境保全課・1992年）p164

<sup>19</sup> 車田敦「淡水域の漁撈習俗——宮城県伊豆沼・内沼、長沼の事例」『東北民俗学研究』8号、2005年。また筆者が登米市新田地区在住のある女性に対して行ったインタビュー（2009年8月15日実施）においても、同様の話を聞くことができた。その方は子どもの頃から今日に至るまで沼との関わりを保ち続けており、ししのみやじゅんさいを採り、コイやフナ、エビ、ウナギを獲っては、農業協同組合に売り込んだり、自家消費をしているとのことであった。

<sup>20</sup> 平重道「迫川流域に於ける新田開発と水害の歴史」平重道『登米郡新田村史』（東北大学教育教養部歴史研究室地域社会研究会・1956年）

鳥会が登場した。

最初に渡り鳥の保護に取り組んだのは旧迫町の新田中学校の3人の生徒たちで、その活動は、1963年に結成された愛鳥クラブに引き継がれ、1967年には愛鳥委員会へと発展し、全校的な取り組みとなった。また、伊豆沼・内沼の周辺地域では、1964年に相沢幸四郎が中心となって、住民団体としては初の愛鳥会となる「新田白鳥愛護会」が結成された（翌年に「迫町白鳥ガン愛護会」へ改称する）。その後、1966年には若柳町愛鳥会、1969年には築館町白鳥愛護会が結成される等、旧町単位で次々と地域の愛鳥会が登場した。さらに、仙台市福田町で活動をしていた「福田町の雁を保護する会」（1970年発足）が、渡り鳥の渡来地が福田町から伊豆沼周辺に変わったことにより、1971年に「雁を保護する会」に改称し、活動の中心地を伊豆沼・内沼に移した（1991年には「日本雁を保護する会」に改称する）。

このような団体に支えられた渡り鳥の保護運動は、渡り鳥の越冬期の棲家となる伊豆沼・内沼を保護しようという地域ぐるみの機運を創り出していった。行政はその対応として、1966年の宮城県設鳥獣保護区（1982年に県設から国指定へ昇格）、1967年の国指定天然記念物、1973年の宮城県自然環境保全地域と、伊豆沼・内沼を次々と保護区に指定した。さらに1971年にはマガンを天然記念物に指定した。これによりマガンの狩猟が禁止され、野鳥を容易に駆除できなくなった。こうした要因が重なり、渡り鳥による農業への食害が問題視されるようになっていった。農業者にとって渡り鳥は稲を食べる天敵である。農業者にとっては、鳥の駆除に乗り出したいところであったが、伊豆沼・内沼及びそこに生息する鳥は何重にも法の網がかけられ、容易に手をつけてはならない存在となっていた。

1981年に伊豆沼管理協議会が行ったアンケートによると、伊豆沼・内沼周辺の農家の約90%が渡り鳥による農作物への被害があったことを訴えている<sup>21</sup>。伊豆沼・内沼は鳥の好む水草が豊富であると同時に、その周辺は日本有数の穀倉地帯だけに渡り鳥が好む稲穂が豊富な地域でもある。秋は稲の収穫期と渡り鳥の飛来時期とが重なるため、稲穂をめぐる農家と渡り鳥との対立関係が深刻化する時期でもある。当時の状況について、農業者による次のような象徴的な一節がある。

---

<sup>21</sup> 伊豆沼管理協議会「伊豆沼・内沼保全管理計画書」（1983年）pp106～136



「伊豆沼自然環境保全地域に生息する鳥類は、毎年群れをなして大挙襲来し、農作物は一朝にして食い荒らされ、その被害は大きく収穫は皆無となり、私たち農民の苦労は水泡に期する実情であります。」<sup>22</sup>

しかし、アンケート結果の背景には、「食害自体だけでなく、国や県が伊豆沼とガン類だけを保護し、生活者としての農家には十分な配慮がなされてこなかったことへの感情的な不満も強くあった」<sup>23</sup>と、渡り鳥の保護を訴える団体側の分析もある。

このように当時の渡り鳥の食害が、どれほどの被害であったかは立場によって見解が異なるが、農業者と愛鳥会との間に認識の対立があったことは推察できる。その対立は、愛鳥会と農業者との間だけではなく、愛鳥会と漁業者、狩猟者との間にも見られた。渡り鳥の固体の保護及び住み処の安全安心を訴える愛鳥会は、漁業者の沼に船を漕ぎ出し、漁に入る行動に対し、鳥の住処が侵されるとして問題視した。また、狩猟者の猟に対しても、たとえ法律の範囲内での猟であっても問題視した。渡り鳥やその住み処の保護をめぐり、このような考え方の対立は続き、一時は伊豆沼・内沼を漁業や狩猟をする区域と渡り鳥を保護する区域とに分けていたこともあったというが、結局、沼全域が保護区となったことは前述したとおりである。

S氏によると、漁業者や狩猟者は魚獲りや狩猟をしていると愛鳥会からよく「鳥ぼった」と言われたそうである。「鳥ぼった」とは「鳥をおどろかした」という意味で、愛鳥会関係者が漁業者や狩猟者を批判する言葉だったという。渡り鳥は漁業者や狩猟者同様に沼の産物を食べて生きている生き物のひとつに過ぎない。そのはずが、漁業者や狩猟者は渡り鳥の住み処を荒らす存在として見られ、渡り鳥に漁場や猟場を譲らなければならない事態に直面したことに、S氏らは葛藤を隠せなかったようである。

その後、渡り鳥の食害問題の解消に向けては2つの対策が講じられた。第1は、ガン類の食害に対する基礎調査である。この調査の結果、マガンによる食害があることが認められたが、それが水田から収穫さ

<sup>22</sup> 「栗原郡若柳町条例制定請求書」（1979年2月9日）より。

<sup>23</sup> 呉地正行「鳥類と人の共生を目指して」山岸哲『鳥類生態学入門』（築地書館・1997年）p174。この他、財団法人日本野鳥の会「伊豆沼・内沼の鳥類及びその生息地の保存管理計画に関する調査報告書」（1981年）にも同様の分析がなされている。

れた米の 0.05%に過ぎないことや、被害を防ぐために水田に糸を一本張るだけでも効果があることが明らかにされた<sup>24</sup>。そして、防鳥テープを張り巡らすことや、稲をガンのとどかない高さで干す、まわりを網で覆う等の対策が取られるようになった。

第 2 は、食害への補償を制度化したことである。1979 年に若柳町在住の高橋昇（故人）が、鳥によって被害を被った農作物は町の責任に基づいて農家を救済する条例の制定を直接請願した。高橋昇の働きかけは町長と町議会を動かし、1979 年 9 月に満場一致で「伊豆沼自然環境保全地域内における鳥類による農作物被害に対する補償条例」が制定された。そして 1981 年には、迫町と築館町でも同様の食害補償条例が制定された。

### 3. ラムサール条約への登録

ラムサール条約は締約国に、国内の最低 1 ヶ所の湿地を登録地とすることを義務付けている（条約第 2 条 4）。また他の先進国に比べ、登録湿地数が著しく少なかった当時のわが国は、3 年に 1 度の締約国会議の開催ごとに国内の条約登録湿地を増やしていった経過から推察して、登録地を増やすことに力を入れていたと考えられる。

伊豆沼・内沼がラムサール条約に登録された経緯は、このような国のラムサール条約への登録地を増やす動きと無縁ではなかった。ラムサール条約批准前の 1978 年に、国は条約批准にむけて、伊豆沼・内沼を条約登録候補地として挙げていた。国の意向は宮城県、伊豆沼管理協議会（旧 3 町）へ伝えられ、国内初のラムサール条約登録を目指していた国と宮城県は観光振興を目的に、強力に推し進めた。しかし、地元の農家がラムサール条約への登録によって、渡り鳥の保護が強化され、鳥による食害が深刻化することを懸念し、地元の農家が中心となって条約への登録を強く反対した。そして、地元の理解が得られなかったとして、伊豆沼管理協議会はこの時のラムサール条約への登録を拒否した<sup>25</sup>。

その後、1984 年の第 2 回締約国会議での登録地の推薦にむけて、再び伊豆沼・内沼が候補に挙がった。結果的には、サンクチュアリーセ

---

<sup>24</sup> 呉地正行「鳥類と人の共生を目指して」山岸哲『鳥類生態学入門』（築地書館・1997 年）p175

<sup>25</sup> 1985 年 1 月 22 日の朝日新聞の記事より。

ンターや沼周辺部の道路の建設を進めて観光振興に貢献すること、さらには渡り鳥による食害補償は国と宮城県で上乘せすることを条件に、伊豆沼管理協議会はラムサール条約登録を合意した。そして、ラムサール条約登録地としての保護管理体制を整えるために、国は伊豆沼・内沼鳥獣保護区を特別保護地区に昇格させ、1985年に伊豆沼・内沼はラムサール条約登録地の指定に至った。こうした経緯から、住民がラムサール条約に対する理解を深めることはなく、伊豆沼周辺の住民にとって、ラムサール条約への登録とは「農業の損失補償という意味しかもっていない」と言われている<sup>26</sup>。また、当時の自治体の組織内において、伊豆沼・内沼に関する所掌はすべて商工観光部局が所管しており、環境保全部局が設置されるのは、ラムサール条約登録後のことであった。財団の研究員の嶋田哲郎氏は、こうした背景をふまえて次のように当時を分析している。

「ラムサール条約への登録当時、自然「保護」の思想はあったが、まだ「保全」という思想はなかった。それゆえ、伊豆沼・内沼は伝統的に人々がかかわりながら管理されてきた沼であったはずなのに、ラムサール条約への登録を機に自然保護法制度に基づく行政の介入が強化され、住民がかかわりづらい沼へと様変わりしてしまった。地元の住民にはラムサール条約への登録によって、沼を取り上げられたという意識があり、ラムサール条約に対しては拒否反応さえもある。」<sup>27</sup>

#### 4. 考察——渡り鳥の保護策がもつ住民にとっての意味

これまで見てきたように、伊豆沼・内沼は干拓された農地としての側面が強い一方で、「伊豆沼銀行」と言われるほど、住民は住環境の整備や食糧供給の面で沼に依存した生活を送っていた。伊豆沼・内沼と人々の生活や生業は、沼と密接なかかわりがあったのである。まさに、住民たちの多くは「沼を糧に生きてきた」のである。しかし、渡り鳥の増加とその保護が法的に強化されると、瞬く間に漁業者や狩猟者の沼へのかかわりは阻害されていった。また、農業者にとって渡り鳥は稲穂を食べる天敵であったが、渡り鳥の保護のために駆除が禁止され

<sup>26</sup> 日本雁を保護する会・会長の呉地正行氏へのヒアリング（2010年8月22日）より。

<sup>27</sup> 財団研究員嶋田哲郎氏へのヒアリング（2009年9月12日）より。

た。そして、その補填として金銭的な補償が支払われたのである。

こうした伊豆沼・内沼における渡り鳥の保護の経緯から読み取れることは、鳥や湿地生態系などの沼が内在的にもつ自然的価値だけが保護の対象となり、農業や漁業、狩猟を営む住民にとっての、それまでの生活とのかかわりから培われてきた沼の生活文化的価値は保護の対象とならなかったということである。渡り鳥の保護が強化され始めた1960年代当時は、生活様式が急速に近代化していった時期であったとは言え、まだ生活や生業として伊豆沼・内沼とのかかわりを保持していた住民も少なくなかった。そうした住民たちにとって、急激な渡り鳥保護への機運は伊豆沼・内沼の「地域の宝」としての内実に変化をもたらしたのであった。漁業や狩猟を営む住民は渡り鳥の住み処を荒らす存在として見られ、渡り鳥に漁場や猟場を譲らなければならない事態に直面し、葛藤を抱えた。

このように渡り鳥保護の問題点は、鳥を守るために人々の沼とのかかわりを基礎とした暮らしや文化を考慮しなかったことにあり、住民の生業を保護する視点に欠けていたことにある。あるいは、それは渡り鳥を保護することによる農業者・漁業者にとってのメリットがなかったと言い換えることもできる。確かに、食害補償条例は、地域における「人と鳥のどちらが大事なのか」という対立を緩和させた。日本雁を保護する会の呉地正行氏（旧若柳町在住）は、食害補償条例を次のように農家の鳥に対する敵対的な感情は和らげることができたと評価している。

「農家の方の話を聞いてみると、鳥害の被害の量だけではなく、鳥は守られるのに農家は誰も守ってくれないことに対する悶々とした苛立ちがあることを感じた。“人か鳥か”という自然保護をめぐる対立は、農家のそうした感情的な問題であるということがわかった。それゆえ、若柳町でできた食害補償条例は、農家の心を癒すという意味で非常に効果的だったと思う。鳥の被害に対する農家の感情的なしこりを和らげることができた。」<sup>28</sup>

しかしながら、それは農業者たちの憤りを鎮めたに過ぎず、農業者たちから渡り鳥を保護することへの理解を得たわけではない。「人と鳥のどちらが大事なのか」という対立は、後のラムサール条約登録への

---

<sup>28</sup> 日本雁を保護する会・会長の呉地正行氏へのヒアリング（2010年8月22日）より。

反対というかたちで再燃したことから、食害補償は対処療法的な方策であったということは否めないだろう。何より、伊豆沼・内沼周辺の住民にとって、ラムサール条約への登録とは「農業の損失補償」という意味しかもっていないという言説は、ラムサール条約登録地というブランドを付けて渡り鳥の保護を強化することに対する住民の理解が得られていない証左と言えるのではないだろうか。

呉地氏は、食害補償条例を評価する一方で、ラムサール条約への登録に対しては、「地域づくりの道具になるという視点に欠けていた」と当時をふりかえっている。つまり、伊豆沼・内沼がラムサール条約に登録される過程において、行政による住民説明会は幾度も開催され、ラムサール条約に関する説明は何度もなされたが、ラムサール条約に登録されると地域にどのようなメリットがあるのかという説明はなされなかったという。結果的に渡り鳥の食害に対する損失補償を手厚くすることと地域のインフラ整備を条件に伊豆沼管理協議会（旧 3 町）の合意が取り付けたことによって、国と宮城県は条約登録へと踏み切ったのであった。

このように食害補償やラムサール条約への登録は、渡り鳥に対する敵対的な感情を和らげることができても、渡り鳥を守ることに積極的な意味を生み出すものではない。すなわち、住民にとってのそれらは、渡り鳥を保護することによる直接的な利益を生み出す起爆剤とならず、渡り鳥を保護するための生活や労働上の制約に与えられた慰謝料という意味しか生み出さなかったと考えられる。

#### 第 4 節 協働による伊豆沼・内沼の水環境保全対策

##### 1. 財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団

伊豆沼・内沼の法的な管理主体は、第 2 節で見てきたとおりであるが、現場で環境保全事業や自然環境調査等を行う実働主体は財団である。以下、財団の設立の経緯や組織の概況について見ていくことにしよう。

1970 年代までの伊豆沼・内沼の管理は、旧築館町、旧若柳町、旧迫町の 3 町が個別にそれぞれの利害に応じて行っていた。さらに農業用水、漁業、観光資源と、その利活用の幅が広がることに伴い、農業用水施設を管理するために土地改良区を設置し、漁業に関する利害調整

は漁業協同組合を発足させ、観光資源については伊豆沼内沼長沼資源開発協議会を発足させ、それぞれの資源の分野で旧 3 町の連携組織をつくり、利活用を図ってきた。かつて、伊豆沼・内沼には水生植物が豊富に生育していたが、1980 年と 1981 年に連続して起こった大雨による洪水は、ハスの長期冠水やマコモの流失を引き起こし、抽水植物をはじめとして沈水植物や浮葉植物など、伊豆沼・内沼の豊かな水生植物群落に壊滅的なダメージを与えた。

この水草の被害を受け、水鳥の数が減少したことを機に、総合的に伊豆沼・内沼を保全管理する機運が高まり、1981 年に伊豆沼内沼長沼資源開発協議会を発展的に解散させるかたちで、旧 3 町を中心に、農業協同組合、漁業協同組合、土地改良区、商工会、猟友会、愛鳥会等の地元の 27 の関係団体を構成員とする「伊豆沼管理協議会」が発足し、自然環境調査や保全活動に取り組むこととなった。ラムサール条約への登録はこの協議会が中心となって進めたことである。

その後、伊豆沼・内沼の自然環境の保全に関する総合的な施策の推進と教育的効果の向上を図りながら、地域振興と地域福祉に寄与することを目的に、伊豆沼管理協議会の法人化が進められ、1988 年に宮城県、旧迫町、旧若柳町、旧築館町が出資して「財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団」が設立した。財団の理念は、①すぐれた湖沼環境を創出するための総合的で具体的な保全事業の推進、②伊豆沼・内沼に関する基礎的な調査研究及び観測などのモニタリング、③伊豆沼・内沼を通しての自然保護の啓蒙と地域の活性化と福祉の向上、の 3 つを設立の当初から掲げている。

財団の組織は、理事会と事務局で構成される。理事会は年 2 回行われ、学識経験者の他、登米市・栗原市の市長、商工会・農業協同組合・漁業協同組合・猟友会の各代表、宮城県の環境生活部長で構成されている。一方、事務局は財団職員 5 名（研究員 3 名、事務員 2 名）の他、登米市・栗原市の環境課長・商工課長で構成される（2010 年 5 月現在）。財団はこうした多様な利害関係をもつ主体が集まって流域として一体的に管理し、総合的に利活用していくためのしくみであり、多様な主体の連携と調整の場をつくる、言わばコーディネーターとしての機能をもっている。しかしながら、伊豆沼・内沼の管理は「財団任せ」であるのが地域の実情のようである。すなわち、地元住民や登米市、栗

原市の職員の間では、専門機関に任せておけばよいという認識があり<sup>29</sup>、伊豆沼のあり方を考える意識や行動に乏しいのが現状のようである。

財団は2億6千万円の出資金や募金の利息で運営しているが、昨今の経済状況の悪化により利息が減収し、宮城県からの委託事業を中心とした運営を行っている。利息以外の収入源の9割は宮城県からの伊豆沼・内沼の保全管理に係る業務委託料である<sup>30</sup>。委託の代表的な例として、サンクチュアリーセンターの管理運営がある。

他方で、伊豆沼・内沼の管理は財団のみによって担われているわけではなく、財団が雇用する人夫集団である「マコモ軍団」や漁業協同組合、大学等の研究機関、そして「ナマズのがっこう」や「NPO 法人シナイモツゴ郷の会」などの市民活動団体等との連携・協働があって成り立っている。また、これらの団体が主体となって実施している事業に財団が支援しているという場合もある。いずれにしても、伊豆沼・内沼の管理は財団が核となって形成しているこれらの団体との協働のネットワークによって支えられている。

加えて、国内において湿地をテーマとした研究機関はまだ少なく、財団は湿地の生物研究の専門機関としての側面ももつ。財団は科学的な調査結果に基づく鳥類や魚類、水質の基礎的なデータづくりを重要視しており、伊豆沼・内沼をフィールドにしている研究者、学生、NPOの調査・研究支援もしており、これにより伊豆沼・内沼は鳥や魚の研究の一大拠点となっている。

## 2. マコモ軍団

---

<sup>29</sup> 財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団の研究員・嶋田哲郎氏へのヒアリング（2009年9月12日）より。また、筆者が登米市立新田公民館の職員に対して行ったヒアリング（2010年7月22日）においても、公民館事業として伊豆沼・内沼に関する学習会や講座ないしは環境保全活動を行っているかという質問をした際に、その公民館主事からの回答は、「伊豆沼・内沼のことはサンクチュアリーセンター（財団）に任せている」とのことであった。こうした状況は、行政関係者で占められている財団の理事会の構成や、財団の事務局の中に地域の住民自治組織等との連携を創り出し、地域づくりを専門に行う職員がいないことなど、財団組織の体質もその要因の一端であるのではなかろうか。理事会の構成メンバーの見直しや、専任で地域づくりを行う地域コーディネーターを配置するなど、財団の組織改革を進めていくことが現状を打開していく第1歩になると思われる。

<sup>30</sup> 宮城県からの業務委託やサンクチュアリーセンターの指定管理等によって、運営の財源を宮城県に依存しており、財団の財政的な厳しさからその傾向は強まっている。

### （１）団体発足の経緯

次に伊豆沼・内沼とともに暮らしてきた住民であり、環境保全活動というかたちで沼とかかわりを持つマコモ軍団について紹介しよう。

マコモ軍団は、1989年に旧若柳町（現栗原市）畑岡で発足した。財団が野鳥に食べられたマコモを復元するため、マコモの植栽活動に伊豆沼・内沼周辺の住民に協力を呼びかけたことがきっかけだった。財団が住民によびかけたねらいは、マコモの植栽を行う上で舟が必要だったことや、その舟を操れる人が必要だったためという。そのため、漁業協同組合の組合員を中心に声かけられた。そのときに集まった住民はみな伊豆沼・内沼で漁業や沼周辺で農業を営む人たちであり、沼仕事の豊富な経験とそれに裏打ちされた伊豆沼・内沼に関する多くの知識をもっていた。彼らが今日まで続くマコモ軍団となったのである。

ところで、なぜ財団の呼びかけに住民が応じたのだろうか。第３節で見てきたとおり、住民とりわけ農業者・漁業者にとってラムサール条約を含めた渡り鳥に対する印象は良くない。当然渡り鳥の保護管理の主体である財団に対しては良い印象をもっていたとは考えにくい。そうすると、住民が応じた背景にはどのようなインセンティブが働いたのであろうか。筆者が行ったマコモ軍団へのインタビュー調査では、マコモ軍団の方々に伊豆沼・内沼の水環境への懸念があることがわかった<sup>31</sup>。つまり、渡り鳥の保護ではなく、伊豆沼・内沼の水環境問題への対策だったから協力したのだと考えられる。農業者・漁業者にとって、水環境の保全がどれほど重要な問題であるかは言うまでもなく、マコモの植栽が水質の浄化につながるという点において、財団への協力に乗り出したのだと考えられる。

さて、マコモ植栽のために集まった住民のグループは、その後1994年には旧迫町新田、旧築館町横須賀と沼周辺の各地区で結成され、財団がコーディネーターとなって各地区のグループが連携して植栽活動を展開した。発足間もない当時は、これらのグループに名称はなく、財団の呼びかけに集まった人夫というような存在であった。しかし、彼らは財団にとって、財団と地域をつなぐ「架け橋的役割」も期待されていた<sup>32</sup>。1999年、マコモ群落復元のための植栽作業活動が評価さ

<sup>31</sup> マコモ軍団へのヒアリング（2011年3月5日）より。

<sup>32</sup> 柴崎徹「マコモ軍団「水環境文化賞」受賞に寄せて」『伊豆沼・内沼だより』14



れ、日本水環境学会の「水環境文化賞」を受賞する。この受賞を機に、グループの名称が必要となり、当時のリーダーだった佐々木吉治氏によって「マコモ軍団」と名付けられた<sup>33</sup>。

## （２）マコモ軍団の活動とその存在意義

マコモ軍団は財団の雇用人夫であり、日当 7,100 円で年間 120 日程度稼働している。活動内容は枯れたヨシ群落の刈取り（1～3 月）、マコモの植栽（4 月）、外来魚の駆除及び駆除するための仕掛け（産卵床）の製作・設置（5～7 月）、堤防の草刈り（夏期）、白鳥のえさ作り（秋期）などである。また、刈取りや植栽作業で使う舟の整備や検査も行っている。小・中学生の体験学習として行われているマコモの植栽では、マコモ軍団が指導にもあたっている。こうした活動を財団研究員の藤本康文氏は次のように評価している。

「（マコモ）軍団の方々は、大型機械の無い時代に、自分たちの体と手もとの材料を使って田畑を開墾し、沼を干拓し、漁業を営んできました。沼を守る技術・経験を持ち、（沼が）豊かだった時代を知る存在です。沼の環境保全を進めるには『科学的視点』が必要ですが、実際の現場作業では、技術や経験が重要です。また、軍団が知る（沼が）豊かだった時代の姿は、『科学的視点』だけでは構築できない、『保全の目標（目標となる沼の姿）』を提示してくれます。財団に不足する観点を、軍団に補ってもらいながら、私たちは沼の保全活動に取り組んでいます。」<sup>34</sup>

この藤本氏の話から、マコモ軍団の存在意義は、次の 2 点にあると考えられる。第 1 は、活動の目標を提示してくれる存在だということである。マコモ軍団は、破壊される以前の沼の姿を見ており、沼と人とのかかわりも含めた伊豆沼・内沼の自然環境の豊かさを経験的によく理解している。それゆえ、環境保全活動の方向性を示す先導者と言えるだろう。第 2 は、沼仕事の豊富な経験とそれに裏打ちされた知恵をもっており、沼の保全活動の作業能力が高いということである。か

---

号、1999 年

<sup>33</sup> マコモ軍団の構成員は、1999 年当時、13 名の構成であったが、メンバーの減員や交代もあり、2011 年 3 月現在の構成員は 6 名で、年齢は 54～77 歳、全員男性である。みな伊豆沼・内沼で漁業や周辺で農業をしている人たちで、沼仕事の豊富な経験とそれに裏打ちされた多くの知恵をもっているが、近年入団したメンバーの中には、沼とのかかわりが薄弱な人もいる。柴崎徹「マコモ軍団「水環境文化賞」受賞に寄せて」『伊豆沼・内沼だより』14 号、1999 年

<sup>34</sup> 財団研究員藤本泰文氏へのヒアリング（2010 年 5 月 8 日）より。

つては、沼で船を操り、沼の生き物を捕えることは、この地域で生きていく上で不可欠な生活技術であったが、今ではそれらができる人が少なくなっているため、貴重な協力者であると言える。

### 3. 伊豆沼・内沼の水環境問題

伊豆沼・内沼における水環境問題は3点ある。

第1に、沼の水質が悪化していることである。環境省の実施した全国湖沼水質調査において、水質汚濁の指標となるCOD（化学的酸素要求量）の値が伊豆沼・内沼は毎年高く、2009年度は全国の湖沼で最も高い数値が出た<sup>35</sup>。水質の悪化の主な原因は、①未処理の生活雑排水が流れ込んでいること、②ハス等の水生植物が枯れて堆積すること、③鳥類の排泄物が影響していること、④旧若柳町にあったし尿処理施設（栗原郡衛生センター）からし尿が流入したことなどが考えられている<sup>36</sup>。また、水生植物の多くは水の浄化作用があり、その死滅は沼の浄化作用の機能低下を意味する。1965年頃から始まった開田ブームの影響で1967年頃から伊豆沼・内沼周辺の水田でも除草剤を大量に撒くようになり、これが沼に流入して水生植物を死滅させたことも原因のひとつであると言われている<sup>37</sup>。

第2に、沼の浅底化が進行していることである。伊豆沼・内沼は水田地帯に位置し、周辺の川との水位差がほとんどないため、沼の水が流れにくく、泥が堆積しやすいという地形的特徴から、とりわけ河川流入部においては浅底化が進んでいる。浅底化は、水鳥などにとっては餌場や休息場所の確保につながる反面、強風による巻き上がりが起きやすくなるなど、水質悪化の一因となっている。何より浅底化が進むと沼が消失し、陸地化してしまう。

第3は、オオクチバス（ブラックバス）、ブルーギルなど外来魚の影響によって伊豆沼・内沼に生息する生物種の単純化、そして鳥類や植物等の生物種自体の減少が顕著となっていることである<sup>38</sup>。オオクチバ

---

<sup>35</sup> 河北新報（2010年11月27日）より。

<sup>36</sup> 財団法人日本野鳥の会「伊豆沼・内沼の鳥類及びその生息地の保存管理計画に関する調査報告書」（1981年）や河合春雄「宮城県伊豆沼の水質汚染の原因並びに対策等の研究」（日本ユニカル化学株式会社・1986年）等を参照した。

<sup>37</sup> マコモ軍団へのヒアリング（2011年3月5日）より。

<sup>38</sup> 伊豆沼・内沼自然再生協議会「伊豆沼・内沼自然再生全体構想（最終案）」（2009年）。

スは密放流という社会的な背景があって生じた問題であり、一度、オオクチバスが放流された生態系は即座に破壊される。破壊は一瞬だが、自然の力で復元するには 100 年かかると言われており、人為による対策を行っても復元には 10 年かかると見込まれている<sup>39</sup>。さらに、一度でも駆除を中断してしまうとすぐに増殖するため、継続的に駆除をしていかなければならない。

#### 4. 水環境問題への保全対策

こうした水環境問題に対する保全対策は、水質浄化対策と在来生物種の保護策の大きく 2 つに分けられる。まず、水質浄化対策は、水生植物の植栽、枯れた植物の刈取り、火入れ等の水生植物の管理などがある。水生植物は水質や底質を浄化する優れた働きをもっている。そのため、マコモ群落、ヨシ群落、ヤナギ林、ハンノキ林など、伊豆沼・内沼の水生植物の復元作業が進められている。とりわけマコモの植栽は、植生復元の中心的な事業として位置づけられ、小中学生の体験学習の場としても活用されている。マコモは、ハクチョウの餌としても大切な植物であり、水郷的環境を創るという意図もあり、次の在来生物種の保護策の一環としても行われている。水生植物の管理は、財団が中心となって行っていることであるが、財団職員と共に沼の最前線で活躍しているのが、マコモ軍団である。

次に在来生物種の保護策としては、「ゼニタナゴ復元プロジェクト」という取組みが進められている。これは 2003 年から宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団、宮城県内水面水産試験場、宮城県保健環境センターなど関係機関が集まって、伊豆沼・内沼固有の在来種のシンボルであったゼニタナゴの復元をめざして始まった。プロジェクトの目標は伊豆沼・内沼において生物の多様性が保たれていた 1995 年以前の生態系に復元することであり、オオクチバス駆除、在来魚貝類の復元と保全、植生の復元を保護策の柱としている。

これらのなかで特に注目すべき取組みは、「バスバスターズ」というオオクチバス駆除を目的とした市民によるボランティア活動である。バスバスターズは、2004 年 2 月 29 日に「ゼニタナゴ復元プロジェクト」の関係機関の職員やマコモ軍団に加えて 60 名の市民が集まって結成し

---

<sup>39</sup> 財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団の研究員・藤本泰文氏の見解による。

た。人口産卵床<sup>40</sup>を用いて卵ごとオオクチバスを駆除する活動は、「伊豆沼方式」と呼ばれ、全国初のブラックバス駆除を主目的とした取り組みとして注目されている<sup>41</sup>。活動は人口産卵床の製作、設置、定期的な観察、駆除という流れで進められ、毎回 20～30 名の参加者が集まり、伊豆沼・内沼近隣の市町村だけではなく、福島県や仙台市から駆け付ける人もいる。また、大学生の参加も多く、遠くは北海道から生物調査を兼ねて参加している人もいる。一方で定期的な研修会<sup>42</sup>を開催するほか、毎年会員による 1 年間の成果発表会も行い、啓発活動にも取り組んでいる。

また、自然再生推進法に基づく自然再生事業が、伊豆沼・内沼では 2008 年から始まっている<sup>43</sup>。自然再生事業は宮城県と財団を中心に、農業協同組合や漁業協同組合、土地改良区、商工会、自然保護団体、栗原市、登米市等で構成される自然再生協議会で事業の計画づくりや役割の調整を行い、これらの関係主体が協働して実施している。2009 年には「伊豆沼・内沼自然再生全体構想」が策定された。この全体構想により、「伊豆沼・内沼らしさの回復」をスローガンに、伊豆沼・内沼の再生目標を「昭和 55 年 7 月の洪水被害を受ける以前の頃の自然環境を取り戻すこと」に関係主体の間で合意された。そこでの具体的な目標は、当時の生物の生息状況への回復によって伊豆沼・内沼の自然

---

<sup>40</sup> オオクチバスの雄親が巣（産卵床）に雌を引き入れて卵を産ませ、卵と孵化仔魚を保護するという習性を利用して開発された道具である。湖底に仕掛け、人口産卵床に産み付けられた卵とそれを守る親を丸ごと駆除することができる。

<sup>41</sup> 進東健太郎「伊豆沼・内沼ゼニタナゴ復元プロジェクト——バスバスターズによる地域ぐるみのブラックバス駆除」『用水と廃水』47 巻 10 号、2005 年 10 月

<sup>42</sup> 2007 年に「市民参加型ブラックバス防除の研修会～伊豆沼・内沼の生態系復元を目指して～」が開催され、ここでの自作の研修会資料をもとにブラックバス駆除マニュアルが作成された。

<sup>43</sup> 自然再生推進法の意義として次の 3 点が指摘されている。第 1 に、地域住民や NPO などが事業の初期段階から参画するなど、地域の自主性を尊重したしくみであり、自然再生事業の担い手として民間団体を積極的に位置づけ、地域からの発意によって取り組みを始めることが期待されている。第 2 に、地域における協議会や関係者から成る自然再生推進会議など横の連携を確保するしくみという点にある。協働の仕方として、円卓の場で話し合いながら事業や活動を調整することが示されている。第 3 に、事業の着手後においても自然再生の状況をモニタリングし、その結果を事業にフィードバックするなど息の長い取り組みが必要なくみであり、自然再生の取り組みが将来にわたって、より着実に進めることが期待されている。金光寛之「海辺の自然再生——海辺の自然破壊の歴史的概観と自然再生推進法の概要」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）11 巻 3 号、2008 年。本論文では、こうした視点からの検証を行うことはできなかった。今後の課題としたい。

再生を果たすことである。こうして、1980 年当時の伊豆沼・内沼の自然環境に回復させることを共通の目標と定め、生物多様性の保全と再生、健全な水環境の回復、賢明な利用と環境学習の推進を柱に、各主体が役割分担して自然再生に向けた取組みを進めている。上述した水質浄化対策と在来生物種の保護策は、自然再生事業という新たな施策枠組みの中でさらに積極的に展開されている。

## 5. 環境教育

最後に、伊豆沼・内沼で行われてきた環境教育を概観しておこう。伊豆沼・内沼の環境教育の目的は、内外の人々に対する自然保護思想の普及啓発にあり、多彩な事業が展開されてきた。環境教育事業は、①バードウォッチング、魚貝類・水生生物・水生植物・岸辺の植物の採集と観察等を行う自然体験型事業、②マコモの植栽、ヨシ刈り、清掃活動（クリーンキャンペーン）<sup>44</sup>を行う保全作業型事業、③伊豆沼・内沼の生態系に関する講話、ストーンバードや巣箱作り等の工作、写真会等を行う講座型事業に分類される。

財団の元研究室長の柴崎徹氏は、伊豆沼・内沼の環境教育フィールドとしての特色を 3 点挙げている。1 点目は、伊豆沼・内沼は生物種の豊富さである。他の地域では容易に見ることができない生物が四季を通じて、身近に眺めることができることである。2 点目は、水質の向上や湿地環境の復元などをはじめとする多様な保全事業が具体的に進められており、その現状を知ることによって環境に対する認識を深めることができることである。3 点目は、マコモやハンノキ、餌木の植栽など湿地保全に直接かかわる、さまざまな作業に参画することができることである。これらの特色から、柴崎氏は伊豆沼・内沼を「湿地のすぐれた自然に触れると同時に、自然と人間とのかかわり方に踏み込んだ学習ができ、さらに自分自身も具体的な保全活動に参加できるという、総合的な研修フィールドになっている」と評価している<sup>45</sup>。

さらに伊豆沼周辺には、自然系博物館施設として、「宮城県伊豆沼・内沼サンクチュアリーセンター」（通称「鳥館」）、「栗原市伊豆沼・内

---

<sup>44</sup> 財団が事務局となり、地元の小中学生や住民、自然保護団体関係者等が参加し、大規模な清掃活動を毎年 2 回開催している。

<sup>45</sup> 「伊豆沼・内沼だより」（宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団発行）第 16 号、2000 年 9 月より。

沼サunkチュアリーセンターつきだて館」(通称「昆虫館」)、「登米市伊豆沼・内沼サunkチュアリーセンター」(通称「淡水魚館」)の3施設が点在している。鳥館は県営の施設であり、昆虫館は栗原市の市営施設であり、財団が指定管理者として管理運営の委託を受けている。それぞれ、野鳥、昆虫、淡水魚と展示テーマが分かれた環境学習の拠点施設であるが、鳥館には財団が入所しており、環境保全活動や調査研究の拠点としての機能もある。淡水魚館は登米市が直営で運営しているが、2012年度から委託する方針を打ち出しており、財団は3館の一元管理を目指している。

## 第5節 小括

伊豆沼・内沼の自然環境は、いわゆる二次的な自然である。伊豆沼・内沼は、絶えず人が努力して手入れを続けていかなければ自然の遷移に負けてしまうという性格をもっている。すなわち、ヨシを刈り取らなければ柳林となり、オオクチバスを駆除しなければ、在来魚がオオクチバスに捕食されて絶滅する。沼底は浅くなり、陸地化していく。それゆえ、本来の生態系を一定の状態を保ち続けるためには、人による維持管理が不可欠である。本論で見てきたとおり、伊豆沼・内沼の水環境問題への保全対策は、財団を中心に伊豆沼・内沼を愛する地域内外の人々との連携・協働によって支えられて、その豊かな生態系を維持し続けている。しかし、一方で伊豆沼・内沼の環境管理をめぐるのは、農業者・漁業者にとって葛藤があり、それを乗り越えて保全対策に参加しているという経緯のあることも見受けられた。

現在の伊豆沼・内沼の管理体制が万全の態勢であるとは言い難い。それは財団の財政的な制約に起因するスタッフの就労形態や人員の不十分さもあるが、それ以上に課題とすべきことは伊豆沼・内沼を維持管理するための諸々の作業を支えている人材の高齢化と減少である。具体的にはマコモ軍団のような、沼で船を操り、沼の生き物を捕えることのできる人材が少なくなっていることである。

今日の伊豆沼・内沼の水環境を保全するための様々な取組みを末端で支えているのは、マコモ軍団である。言い換えれば、マコモ軍団一人一人が当たり前のように身につけている沼仕事をするための技術や知恵によって、伊豆沼・内沼の管理作業は支えられているのである。

沼と伝統的なかかわりが残っていた頃は、沼周辺に住む人であれば誰もが当たり前のように身に付けていた技術や知恵である。沼の生き物を獲り、植物を採集する術を身につけることは、米の収穫が不安定なこの地域で生きていくために必要不可欠であった。また、生業のためではなくとも、日常的に沼から様々な水産物を漁獲・採集する中で自ずと身につけていたものでもあった。

ところが、日常的な沼と人とのかかわりが途絶えてしまった今日において、沼仕事の技術や知恵を身につけている人は少なくなり、またそうした人たちは高齢化している。このことは、伊豆沼・内沼の管理作業を末端から支える担い手が確保できなくなるという危うさを抱えているのである。容易なことではないが、沼仕事の技術や知恵を継承し、担い手を育てていく努力が、今こそ求められていると思われる。現状ではマコモ軍団の内部において、沼仕事に精通していない人も受け入れて育てていこうという動きが見られるものの、地域において沼と人とのかかわりを継承する場を意識的に創る教育的実践は管見の限り見当たらない。

そのため、伝統的な自然を利用した生活を再評価し、切れてしまった自然と人とのかかわりをつなぐ取組みをつくっていくことが求められてくる。ただし、その際に注意しなければならないことは、近代化した生活様式は自然と人とのかかわりを伝える「障壁」であるということである。知識啓蒙による環境教育は、過去の生活や労働様式を伝え、一時的な体験を行うことで現在のそれらを見直すきっかけを創るという有効性があるものの、そこに限界もあるということである<sup>46</sup>。つまり、切れてしまった自然と人とのかかわりをつなぐ取組みが単に伝統的な自然を利用した生活への体験や啓発に終始するものであるならば、課題の解決策にはなりえない。

---

<sup>46</sup> 富田は霞ヶ浦を事例に人々の生活や労働の営みにおける自然とのかかわりが失われていった過程や要因を明らかにした上で、近代化した生活様式（特に子育て環境）や農作業は、身体的経験や社会的経験としてあたりまえのようにあった霞ヶ浦とのかかわりを妨げている「障壁」と捉えている。富田涼都「ひとや社会から考える自然再生——自然再生はなにの『再生』なのか」鷲谷いづみ・鬼頭秀一『自然再生のための生物多様性モニタリング』（東京大学出版会・2007年）、富田涼都『『自然の設計』の思想——生物多様性を保全するしくみを『設計』するために』松永澄夫編『環境——設計の思想』（東信堂・2007年）

## 第Ⅱ部 「協働のまちづくり」の課題と展望



### 第3章 自治体改革下における協働論の地域展開

本章では、自治体改革と社会教育・生涯学習における協働をめぐる議論の動向を整理し、どのような問題があるのかを明らかにする。そのことをふまえて、紫波町において展開されている協働はどのような意味をもっているのかを検討していきたい<sup>1</sup>。

#### 第1節 自治体改革下における協働論

##### 1. NPMによる行政改革

戦後の社会教育は、戦時下の国民教化政策への反省から、民主主義や地方自治という理念を民衆に根付かせることを目的として制度化された。だが、戦後の社会教育の歩みは、度重なる行政改革のあおりを受けて、後退・縮小を余儀なくされてきた。そこでの問題の所在は、「施設設備や職員の縮小・削減などによる教育機会の減少というような、結果としての権利の軽視ないしは侵害にだけあるのではなく、本来社会教育の発展のために不可欠な要素である住民の『参加による自治と創造』という基本原則を無視した社会教育条件の再編成が、社会教育振興策の本流として登場してきている」<sup>2</sup>という点にある。この流れに拍車をかけたのが NPM (New Public Management = 新公共経営) である。

NPM とは、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること」<sup>3</sup>と定義され、わが国では 2000 年代から、自治体の経営改革にむけた自発的な対応というよりも、地方分権改革、地方行政改革、規制緩和の動きを背景とする国のからの強力な働きかけによって、本格的に自治体の行財政改革の手法として広がっていつ

---

<sup>1</sup> 本章に関する調査は、紫波町の自治体改革やオガールプロジェクトに関わる文献調査と、学習会やイベントの参与観察、紫波町教育委員会生涯学習課（2013 年 5 月 9 日）、オガール紫波株式会社（2013 年 9 月 5 日）、NPO 法人風・波デザイン（2014 年 6 月 5 日）へのヒアリング調査、紫波町職員・S・Y 氏（2012 年 7 月 6 日）、紫波町職員・F・T 氏（2013 年 3 月 30 日）、NPO 法人ゆう・もあ・ねっと代表・S・F 氏（2014 年 6 月 15 日）への半構造的インタビュー調査を行った。なお（ ）内は調査年月日であり、本文及び脚注の引用は調査時点のものである。

<sup>2</sup> 島田修一『社会教育の自由と自治』（青木書店・1985 年）p49

<sup>3</sup> 大住莊四郎『パブリック・マネジメント——戦略行政への理論と実践』（日本評論社・2002 年）p12

た<sup>4</sup>。そのため、もはや NPM と無縁の自治体は存在しないと言えるような状況にあり、自治体経営の原理として定着している。

NPM には①「業績／成果」による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義、④ヒエラルキーの簡素化という 4 つの要素がある。①「業績／成果」による統制及び④ヒエラルキーの簡素化とは、行政機構の内部において業務の企画管理機能と執行機能とを分離して、両者の間の「契約」内容を明確にし、業務執行主体に対して「契約」において定められた目的・目標（サービス内容）を達成する上での裁量とインセンティブを与える代わりに、企画管理主体が評価を通じた成果を求めるという一連の制御の仕組みの導入を意味している<sup>5</sup>。②市場メカニズムの活用とは、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの担い手として、民間企業や NPO 法人、個人等様々な主体を活用し、「公共サービスの民間開放」を進めることを意味している。③顧客主義とは、NPM 型行政運営の下での住民は、顧客・消費者として理解される。そうした住民の満足度を高め、行政への支持の獲得が重要視されるということの意味している<sup>6</sup>。

NPM の問題点は公共サービスの縮小・後退にあるのではなく、民主主義や地方自治、人権保障に関わる問題を孕んでいることにあり、それらを支えてきた制度的基盤を崩していることに、その本質がある。富野暉一郎は NPM の問題点を次のように整理している<sup>7</sup>。

第 1 に、政府の限界的役割が定義できないため、行政によるセーフティネットが有効に機能しない深刻な社会問題が発生するという原理的な限界がある。

第 2 に、行政サービスに顧客志向・住民満足度が導入されることに

---

<sup>4</sup> NPM 導入の経路には、①自治体の財政危機克服の手段、②「地方分権」の実現手段、③景気低迷の打開策という 3 つがあると指摘されている。岡田章宏「日本型ニュー・パブリック・マネジメントの特徴」岡田章宏・自治体問題研究所『地域と自治体第 30 集 NPM の検証——日本とヨーロッパ』（自治体研究社・2005 年）pp4～15

<sup>5</sup> 武田公子は、「NPM 手法の要点は、行政システムに『契約』というレトリックを導入することにある」と指摘している。武田公子「日本版 NPM と市民参加型財政運営」重森暁・田中重博『構造改革と地方財政——分権的税財政システムへの展望』（自治体研究社・2004 年）pp232～235

<sup>6</sup> 榊原秀訓「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル』（日本評論社・2003 年）p17

<sup>7</sup> 富野暉一郎「NPM 改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』39 号、2009 年 3 月

よって、住民が行政サービスの受け手という受動的な立場に固定化され、主権者・能動者としての住民という民主主義の基盤が弱体化する危険性がある。

第 3 に、持続的発展に対応可能な新たな社会構造へのパラダイム転換が求められている 21 世紀の社会構造改革に対応することができない。

第 4 に、分権時代の新中央集権ともいえる相次ぐ政府の改革要求に迫られることにより、自治体側では改革を主体的に推進する機運が失われ、受動的に形だけを整え、それらの施策が積み重なって職員の執務を圧迫し疲労感を増幅している状況が蔓延しており、分権時代に最も求められる地方行政の主体的な展開が損なわれている。

第 5 に、以上のことから、信頼関係や住民の主体性に基づく安定した住民—行政関係を構築する改革とはなりえていない。

## 2. NPM の原理の下での協働論

「協働」は行政の効率化（行政改革）と分権化（地方分権改革）という 2 つの別々の改革の論理をつなぐ概念としての位置を得ることが可能であるからこそ一般化したと言われている<sup>8</sup>。それゆえ「協働」の広がりや、NPM の進展と表裏一体の関係にあり、「協働」は社会教育行政・施設の削減・外部化の思想として懐疑的に受けとめられてきた経緯がある<sup>9</sup>。以下、こうした NPM の原理を背景にもつ協働による行政改革について見ていくことにしよう。

### （1）日本版 PPP

NPM と親和性の高い協働論として展開されてきたのが「日本版 PPP」である。イギリスで 1997 年に誕生したブレア政権下で打ち出された PPP（Public Private Partnerships）は、「公共サービスの民間開放を進め、事業の責任やリスクを民間に移転しようとしてきた発想から、

---

<sup>8</sup> 小木曾洋司「「協働」の可能性——住民自治の構築方法としての社会参加」松田昇ほか編『市民学の挑戦——支えあう市民の公共空間を求めて』（梓出版社・2008 年）pp212～213

<sup>9</sup> 例えば、次のような指摘に象徴されている。「財政難にあえぐ近年の自治体経営で用いられる「協働」や「住民参加」は、もっぱら「行政効率」とセットで捉えられ、一部の自治体ではこれらのキーワードは、職員削減や職務削減を正当化する方便として使われている。このような行政行動では、長期的には、むしろ市民の活動を搾取し、市民文化を枯らしてしまう危険の方が高いであろう。」石井山竜平「地方分権下の社会教育施設・職員制度」日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論 I 現代教育改革と社会教育』（東洋館出版・2004 年）p195

公的部門と民間部門のそれぞれの長所をより効果的に引き出しながら両者の連携を強めて事業価値を高めようとする発想へと転換すること」と打ち出され、これに基づき公的セクター、ボランティアセクター、コミュニティセクター、事業者などが意思決定を担う多者協議型のパートナーシップが急速に制度化された<sup>10</sup>。

このような PPP の思想と手法の源泉はイギリスにあるが、わが国においてはイギリスとは異なる曲解したかたちで展開してきたという経緯があり、イギリスの PPP と区別して「日本版 PPP」と表現されている<sup>11</sup>。「日本版 PPP」とは、欧米で展開されている PPP の一側面を強調して「民間活力や市場メカニズムを活用した官民パートナーシップ（協働）による公共サービスの民間開放」という意味付けがなされている。そして、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの担い手として、民間企業や NPO 法人、個人等様々な主体を活用し、「公共サービスの民間開放」を円滑に実施するための条件としての規制緩和が推進された。つまり、「日本版 PPP」は「公共サービスの民間開放」という公務の外部化・民営化のみを先行し、パートナーという視点に欠けた「住民参加なきパートナーシップ」であり、NPM と非常に親和性の高いことが確認されている<sup>12</sup>。

このように「日本版 PPP」は、公共政策・公共サービスの原理を根底から覆すものであると言える。このことは、すなわち、政策・サービスの領域によって、行政が担うものではないという烙印を押しかねない危険性を孕んでいる。そして、行政が独占していた公共サービスの供給を多元的な主体が担うという建前のもとで、公共サービスの切り捨てを正当化する論拠となりうる。それゆえ、行政にとって市民・住民は、行政が手放した公共サービスの受け皿・下請けとして期待される。NPM の下で「市民とは・・・〈中略〉・・・使い勝手のよい資源という暗黙の了解」があり、行政は「市民に真正面から向き合うことは少ない」

---

<sup>10</sup> 白石克孝「イギリスにおける地域政策の変遷とパートナーシップの意味変容」岡田章宏・自治体問題研究所『地域と自治体第 30 集 NPM の検証——日本とヨーロッパ』（自治体研究社・2005 年）p138

<sup>11</sup> 経済産業省・経済産業研究所 日本版 PPP 研究会「日本版 PPP の実現に向けて——市場メカニズムを活用した経済再生を目指して——（中間とりまとめ）」（2002 年 5 月）が「日本版 PPP」を最初に使った政府レベルの文書であると言われている。

<sup>12</sup> 白石克孝「パートナーシップと住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル』（日本評論社・2003 年）pp96～99

<sup>13</sup>という指摘は、このことを言い当てている。こうした行政の責任放棄や、住民を行政の下請けにしているといった批判の根底にあるのは、住民と行政の非対等性である。

## （２）社会教育・生涯学習における NPM 型協働論

次に社会教育・生涯学習研究において、NPM の原理の下での協働論はどのように受けとめられてきたのかを見ていくことにしたい。社会教育施設の外部化の手法として定着した指定管理者制度に焦点を当てて、この議論を整理しておこう。

指定管理者制度は、2003 年の地方自治法第 244 条の 2 の改正によって導入された。それは、それまでの管理委託制度では自治体出資法人等の「公共的団体」に限定されていた公の施設の管理を、株式会社や NPO、地域団体などの民間事業者が行うことを可能にし、さらに管理権限までも付与できるという制度設計となっている。そして、「新自由主義的な構造改革、とくに市場原理型の規制緩和方策」として、公の施設の範囲の広範囲性（民生、衛生、体育、社会教育、宿泊、公園、会館、診療など）により、自治体の業務全体に与える影響が大きく、総務省や地域再生本部による自治体への導入の促進圧力が加えられたことで普及した<sup>14</sup>。

長澤成次は、指定管理者制度の社会教育施設への導入の問題点を次のように指摘している。1 つ目に、指定管理者制度は経費節減が絶対条件にあり、絶えず「価格競争」さらされ、社会教育事業面の評価が後景にしりぞく。2 つ目に、応募する民間事業者は「価格競争」に勝ち抜くために指定管理料を自ら低く見積もる指向を持ち、それが人件費に直結し、官製ワーキングプアを再生産することになる。3 つ目に、指定期間を定めるため、住民の学習権を保障する教育事業の中断の可能性をつねにもち、職員の専門性を高めるために求められる主体的意欲と継続性が阻害されることになる。また、地域住民の生活から社会教育行政が遊離し、社会教育行政・施設職員集団に蓄積・継承されるべき専門的力量が低下していく<sup>15</sup>。

また、高橋満は指定管理者制度の問題点として行政による責任放棄

---

<sup>13</sup> 田尾雅夫『市民参加の行政学』（法律文化社・2011 年）p 35

<sup>14</sup> 姉崎洋一「指定管理者制度とは何か」『社全協ブックレット』No.1、2006 年

<sup>15</sup> 長澤成次「社会教育施設における指定管理者制度の導入と問題点」『月刊社会教育』665 号、2011 年 3 月

と雇用の不安定化を挙げている。とりわけ前者について、行政は選定した業者に管理運営業務をゆだねるため、その結果、①行政が「公の施設」の管理運営能力を失ってしまうこと。②競争が優先され、図書館、公民館など公的施設間のネットワーク（情報交流、相互協力、職員研修）を解体すること。③長期的視野で専門性やサービスの質を向上させようというインセンティブが解体すること、が危惧されると指摘している<sup>16</sup>。

このように指定管理者制度は、経費節減が本質的な目的であるため、サービスの向上すなわち社会教育の条件整備に寄与するような議論が見られない。こうした NPM や指定管理者制度への批判から、社会教育・生涯学習研究において協働はネガティブに捉えられてきた。

確かに「協働」を行政が使う「まやかし」と捉え、行政がサービスを切り捨てる口実とする見方があることも事実であるが、行政が呼びかける協働には多様な主体の連携・協働による地域課題の解決を志向する取組みも少なくない。河原晶子が指摘するように、協働を行政が手放した公共サービスの受け皿・下請けと捉える、その前提的理解が揺らいでいるのが今日的な状況であるとすれば<sup>17</sup>、これまでの社会教育・生涯学習研究は NPM 型の協働論に対する否定的な見解から、そうした前提的理解を引きずったままであったと言えるのではなかろうか。

こうした観点に立つと、住民は行政だけでは解決できない困難な地域課題をともに解決していくパートナーという見方も十分にできよう。行政改革に対する批判的な検証をふまえつつ、住民と行政が地域の公共的な課題を議論し、協働して解決していくような関係をつくるためには何が必要なのかを明らかにしていくことが求められる。

### 3. 自治体生涯学習政策と住民の学習

「行政全体の学習機関化」<sup>18</sup>や「行政の社会教育化」<sup>19</sup>という表現に

---

<sup>16</sup> 高橋満『NPOの公共性と生涯学習のガバナンス』（東信堂・2009年）p141

<sup>17</sup> 河原の指摘は次のようなものである。「90年代に入り、行政とのパートナーシップということが行政だけでなく、市民・住民組織の側からも熱を持って迎えられる状況が、新たに生じた。[中略] このパートナーシップの実践や研究は、行政と市民・住民組織の緊密関係についての前提的理解を揺さぶっているように見える。」河原晶子「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論——市民・住民組織の自律性とはどのようなことか」『立命館産業社会論集』第46巻第1号、2010年

<sup>18</sup> 上原直人「参画型社会における成人の学習——政治主体の形成にむけて」佐藤

象徴されるように、今日の自治体において、社会教育・生涯学習は教育委員会事務局の生涯学習・社会教育部局だけが所管・推進するものではなくなっている。もはや社会教育・生涯学習とは、まちづくり・地域づくり、市民活動支援、高齢者福祉、子育て支援、環境、農政等のあらゆる行政領域で推進されている教育事業、学習活動のことを示す用語となっている。つまり、あらゆる自治体の政策が、生涯学習政策としての性格を帯びてきていると言える状況となっている。

こうした地方行財政改革の進展と生涯学習政策の展開により、自治体の社会教育・生涯学習は地域課題の解決等に結びつく学習が奨励され、学習の成果を地域社会に還元していくことが強調されている<sup>20</sup>。それは、例えば総合計画の策定過程等に見られるように、政策形成過程への住民参加は常態化しており、それを支える社会教育・生涯学習に対する期待は小さくない。現に自治体の生涯学習政策は、地域づくりや市民協働に向けた人材育成、市民性教育の推進などの自治体の課題と結びつきながら展開されている<sup>21</sup>。すなわち、生涯学習は新たな公共の担い手の育成という行政と協働する主体の形成に、その根拠が求められるようになった。

## 第2節 ガバナンスと住民の力量形成

### 1. 社会教育・生涯学習研究におけるガバナンス論

社会教育・生涯学習研究におけるガバナンスの研究の特徴は、社会教育行政・施設の変容・縮小・解体の危険性を含む再編期に、社会教育の役割や存在意義のゆらぎのなかで、「社会教育の再定義」（ないしは再定位）の探究として展開されてきたことにあるだろう。先行研究におけるこの議論を整理すると、次の4つに分けることができる。

第1は、社会教育を捉える枠組みを転換していくための概念装置として「社会教育ガバナンス」が提唱されており、新たな概念化や領域

---

一子編『生涯学習がつくる公共空間』（柏書房・2003年）p60

<sup>19</sup> 鈴木敏正『増補改訂版 生涯学習の教育学——学習ネットワークから地域生涯教育計画へ』（北樹出版・2014年）p20

<sup>20</sup> 中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」(平成20年2月19日)

<sup>21</sup> 大桃敏行「地方分権改革と生涯学習行政の展開」大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習——多様化する自治体施策』（東洋館出版社・2010年）pp19～35

化を含んだ社会教育の再定義を問う議論のなかに見られる。例えば、上野景三は、教育、医療、保育、介護等の「強い専門システム」と直接結びつきにくい住民の生活課題と結びつくことのできる自治体社会教育の新たな役割を展望しており、社会教育ガバナンスを行政、施設、職員のあり方を発見・再定義して、「社会教育が構成されていく過程とその全体像を可視化することが可能となるようなイメージ」と捉えている<sup>22</sup>。

第2は、自治体改革下におけるコミュニティ・ガバナンスの構築に社会教育（制度）が寄与しているという現実をどう捉え、どう評価するかという議論のなかに見られる。例えば、松田武雄は、コミュニティ・ガバナンスを担い実質化する住民の自治的な力量形成を、松本市や豊田市の自治体内分権の事例を通して明らかにしている。そして、共助・互助の組織化を主要命題とされるコミュニティ政策が社会教育を包摂して展開されるなかで、自治体内分権制度（都市内分権制度）及びその理論的な根拠とされる補完性・近接性原理に、地域社会教育の新たな参照原理として機能する可能性を指摘している<sup>23</sup>。

第3は「社会教育の自由」や「学習権」の保障を公的社会教育に求める立場から、ガバナンス論を構造改革の強い影響下にあるものとして批判的に見る議論である。例えば、姉崎洋一は国家による社会教育・生涯学習政策を批判的に検証し、国民の学習権保障の観点から政策を捉える視点の再吟味を行っている。そのなかでガバナンス論については、社会教育施設の公共性や自治性、住民参加の保障が問われることなく、スピード感のある決定とコストプロフィット論などに立つ財政合理化施策による経営と統治が強調されていることを指摘している<sup>24</sup>。また、姉崎は自治体内分権制度が社会教育（制度）を破壊してきたイデオロギーから派生したものであり、そこでつくられる自治は上意下達になりやすく、住民の能動性や批判的リテラシーに欠けるという批判も展開している<sup>25</sup>。

---

<sup>22</sup> 上野景三「自治体社会教育の再定義と社会教育ガバナンス」日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス』（東洋館出版社・2009年）

<sup>23</sup> 松田武雄『コミュニティ・ガバナンスと社会教育の再定義——社会教育福祉の可能性』（福村出版・2014年）、松田武雄「分権を内実化する社会教育の可能性」『月刊社会教育』664号、2011年2月号

<sup>24</sup> 姉崎洋一「構造改革下における社会教育政策をめぐる課題」『日本教育政策学会年報』第21号、2014年

<sup>25</sup> 姉崎洋一「自治体構造改革・地域主権改革の現段階をどう見るか——「補完原



第4は、社会教育の条件をめぐる意思決定主体の多元化という意味で、指定管理者制度等に見られる社会教育の再編をガバナンスの再編と捉え、社会教育の公共性を再考する議論である。例えば、高橋満は、公的社会教育を行政だけではなく、市場やNPOなどの多様な主体がステークホルダーとして独自の役割を果たすものとして参入し、時に対立しつつも協働するなかで新しい公共性をつくりあげるパートナーシップ型の統治（ソーシャル・ガバナンス）の構想を提起している。このガバナンスをめぐる論点として、統治の範域、権力、民主主義の3つの問題を挙げており、市民との権力の共有や自己決定への力量形成等を指摘している<sup>26</sup>。また、石井山竜平は、NPO等が実践する市民的公共事業を検証し、「公共主体の多元化」を前提とするこれからの社会における、市民と行政の関係性や行政が市民と協働していくために求められる姿勢を検討している<sup>27</sup>。

このように社会教育行政・施設の縮小・解体を推し進める思想との親和性が高い理論装置だと見る姉崎氏以外は、地域のガバナンスを担う、ないしは参加するための住民の力量形成を社会教育・生涯学習が担保するという、ガバナンスが社会教育・生涯学習の新たな役割や可能性を捉える有効な視点になりうることを提起している。だが、高橋や石井山が指摘するように、ガバナンスを担う主体間の協働関係がより一層問われていることにも留意すべきであろう。

## 2. ガバナンスへの参加という課題

政治学や行政学では、「ソーシャル・ガバナンス」、「参加ガバナンス」、「まちづくりガバナンス」など、政治・行政への参加だけではなく市場や市民活動も含めた、社会の運営における参加の原理としくみのあり方が議論されている<sup>28</sup>。そこでは、政策の形成、合意の形成、意思の決定、決定事項の実施、そして実施したことの事後評価という一連のプロセスに関係者が参加していくために、多様な参加の主体のエンパ

---

理」を超えて」『月刊社会教育』668号、2011年6月号

<sup>26</sup> 高橋満『NPOの公共性と生涯学習のガバナンス』（東信堂・2009年）

<sup>27</sup> 石井山竜平「教育のガバナンスと発達「自由」空間の再生」南里悦史編著『教育と生活の論理——子供の生活力とおとなの教育力』（光正館・2008年）

<sup>28</sup> 神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス——新しい分権・市民社会の構図』（東洋経済新報社・2004年）、坪郷實編『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』（日本評論社・2006年）、白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』（日本評論社・2008年）など。

ワーメントが課題とされている。

住民のガバナンスへの参加に向けて、政治学の領域では、政治や政策などに関する十分な知識や判断能力をもった「能動的市民」であることを必要条件とする見方が支配的であり、そこで重要な位置づけにあるのが、能動的市民を育成する教育（シティズンシップ教育）である。つまり、ガバナンスへの参加の回路が開かれたが、市民はそこに参加するだけの力量に不足しており、ガバナンスへの参加主体としての力量形成が市民の学習課題とされている。

例えば、松田憲忠は、ガバナンスの主要なアクターと期待される市民の統治を行うだけの能力（ガバナビリティ）の限界として、①高度な専門知識や情報処理能力を有しない市民の政策策定への参加は難しいこと、②市民が収集・解釈した情報は自分たちの立場や考えに矛盾しないものに偏っていること、③市民の個人的な選考と社会の厚生との間が一致しない場合があること、の3点を指摘している<sup>29</sup>。そして、シティズンシップ教育の受け皿として、学校教育を補完する市民大学やNPOに着目している<sup>30</sup>。

このように政治学の領域では、シティズンシップ教育への期待が膨らんでおり、社会教育・生涯学習はその条件整備というかたちで貢献できることを示唆する議論もある<sup>31</sup>。

以上をふまえて、次節からは紫波町における協働論の地域展開や協働にむけた人材育成の取り組みを見ていくこととする。

### 第3節 紫波町における自治体改革と協働の地域展開

#### 1. 持続的に自立できる紫波町行財政計画

2002年から2003年にかけて、紫波町では盛岡市との合併をめぐる議論が巻き起こった。住民アンケートや地域懇談会での検討の末、紫波町は盛岡地域合併問題協議会への不参加を表明し、盛岡市等と合併を

---

<sup>29</sup> 松田憲忠「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』（法政大学出版局・2008年）pp40～42

<sup>30</sup> 松田憲忠「ガバナンスの主体としての市民」岩崎正洋『ガバナンス論の現在』（勁草書房・2011年）p107

<sup>31</sup> 小野征夫「市民が育てる学習・文化の「公共空間」——アクティブ・シティズンシップと社会教育の可能性」松田昇ほか編『市民学の挑戦——支えあう市民の公共空間を求めて』（梓出版社・2008年）

せずに自立の道を選択する。合併問題を機に、町は 2004 年に「持続的に自立できる紫波町行財政計画」（以下、自立計画）を策定し、社会経済生産性本部（現在は公益財団法人日本生産性本部）の経営品質向上にむけた研修を全ての職員に受講させ、町が一丸となって財政的な自立をめざす自治体経営改革を本格化させた。

＜ 表 3-1 紫波町における NPM 型の行財政改革 ＞

NPM の要素	自治体における NPM の制度化	紫波町自立計画におけるメニュー
「業績／成果」 による統制	行政評価・政策評価、公会計制度改革、ABC（活動基準原価計算）／ABM（活動基準管理）、成果主義の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務事業評価による事務事業の見直し（施策の再構築）</li> <li>・ 事務事業のコストの意識の醸成による業務改善を図るため、ABC「Activity-Based Costing：活動基準原価計算」の導入</li> </ul>
市場メカニズムの活用	民間化（民間委託・アウトソーシング）、PFI、市場化テスト、指定管理者制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務外部化推進</li> <li>・ 外部化業務の品質管理（SLA「Service Level Agreement：サービス品質に関する要求水準規定」の導入）</li> </ul>
顧客主義	マニフェスト選挙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政経営品質アセスメントの実施（行政サービスの品質向上ための人材育成、評価のための PDCA サイクルの確立）</li> <li>・ 住民満足度調査の実施（分析・公表・改善）</li> </ul>
ヒエラルキーの簡素化	自治体内分権、組織の統廃合、フラット型組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織機構の検証と見直し</li> </ul>

※本図表は、田中孝男・大嶋貴明・瀧淵真理子「NPM、PPP から考える指定管理者制度」『博物館学芸員課程年報』第 20 号・2006 年を参考に筆者が作成した。

自立計画は①町民の視点によるサービスを実現するための行政経営品質向上、②行政経営資源の最適化、低コスト化、③施策の見直しと

現場の自発による継続的な業務プロセスの改善、④パートナーシップによる町民・企業・行政三位一体のまちづくり、の4つを策定方針に掲げている。自立計画に盛り込まれている改革内容を見ると、評価による事務事業の見直しと施策の再構築、事務事業のコスト意識の醸成と業務改善にむけたABC「Activity-Based Costing:活動基準原価計算」の導入、業務外部化推進、外部化業務の品質管理（SLA「Service Level Agreement:サービス品質に関する要求水準規定」の導入）、行政経営品質アセスメント（行政サービスの品質向上ための人材育成、評価のためのPDCAサイクル）の確立、住民満足度調査の実施（分析・公表・改善）などのNPMの要素を具体化したメニューが並んでいる（表3-1参照）。

財政的な側面については、歳入の確保として、①手数料・使用料等の見直しによる自主財源の確保、②町有財産の有効活用と未利用財産の売却、③収納率の向上、に取り組んでいる。とりわけ③は、「紫波町町税等の滞納者に対する行政サービスの制限措置に関する条例」（行政サービスの制限条例）が制定され、行政サービスの品質向上に努める一方で、受益者負担の原則が強化された。次に歳出の抑制として、①職員数の削減と代替機能の確保、②特別会計（下水道事業等）繰出しの見直し、③事務事業の削減に取り組んでいる。とりわけ、職員数の削減は自立計画の目標を上回るペースで進め、2004～2012年度の間に職員数は271人から243人へと28人の減となった。

## 2. 協働の意味内容の変容

「持続的に自立できる紫波町行財政計画」の策定を機に第一次総合計画や「循環型まちづくり条例」に理念として謳われた「協働」が具体化していくこととなる。自立計画は、「パートナーシップによる町民・企業・行政三位一体のまちづくり」を柱のひとつに掲げており、協働にかかる施策を担当する部署として、町は2005年に企画課内に協働推進室を新設した。そして、同年6月は庁内行政課題研究会が発足した。この研究会の提案書には、行政経営品質の向上にむけて、自立計画により見直し、廃止となった事務事業や業務を住民や企業へ移譲（外部化）する上での指針が提案されている。ここでの協働の考え方は「日本版PPP」と重なる。

そして、2006年には住民と町職員で構成される「協働を考える会議」

が設置され、5回の会議のなかで行政経営品質の向上にむけた協働のあり方が話し合われた。そのなかで、町は住民からの「協働とは役場の仕事を町民がやらせられることではないか」という、行政サービスの受け皿となることに対する反発に直面することとなった。

会議では、町職員と住民との間で協働をめぐる考え方の模索が続いたが、最終的には、住民が町の仕事に関わっていくためのしくみづくりとして、町が①市民参加の推進、②市民活動の支援、③地域コミュニティの支援を進めていくという結論に至った。この結論を受けて、次のような協働施策が始まった。

第1に、2008年に市民参加条例が制定され、同時に市民参加の外部評価機関として市民参加推進会議が設置された。町は市民を「町内に在住、在勤、在学する者及び町内で活動する者並びに町内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体をいう」と定義し、町内に住民登録をしていない人も含めて幅広く参加の主体を捉えている。市民参加条例は有効に機能しており、町の政策形成過程への市民参加は定着したと言える。その一方で、職員の負担や町議会との軋轢、参加の評価、参加する市民の意欲・力量の向上が課題として表面化してきている。

第2に、市民活動支援センター「ゆいっとサロン」の開設（2006年から）や、地域づくり活動補助金制度（2008年から）の創設、コミュニティビジネス創出事業（2009年から）の開始、NPOの認証（2007年から）の開始など、市民活動を促進する諸条件が整えられた。

第3に、地区創造会議という旧町村単位の地域振興のための計画づくりの支援が始まった。地区創造会議は、2007年から始まり、年間1～2地区のペースで進めている。会議の取りまとめはNPOが請け負っているが、協働支援室が主催している事業であるため、マンパワーの面から1年に1～2地区が限度だという。地区創造会議は公民館運営協力委員会を中心に、公民館指導員が声掛けをして地区民を集めて全5回のワークショップを行い、地区の課題解決に結びつける取り組みである。様々なアイデアが生まれ、地域おこしに火を付けることが地区創造会議の役割である。これにより各地区でトレッキングコースの整備や子育て支援、東日本大震災の被災者支援など、現代的な課題と結びついた活動が始まっている。地区創造会議によって行政に頼らない雰囲気醸成され、話し合っただけで困ったことが見えてくると行政を動かして課題を解決するのではなく、自らが動いて課題を解決していく住民が多

くなったと、町職員の F・T 氏は述べている<sup>32</sup>。その一方で、まちづくりに関する合意形成やガバナンスへの参加が進んでいないという住民からの批判もある。

#### 第 4 節 紫波町の協働を担う人材育成——NPO 法人風・波デザイン

##### 1. NPO 法人風・波デザイン設立の目的

紫波町は市民活動の支援の一環で、新潟県にある NPO 法人まちづくり学校<sup>33</sup>（以下、まちづくり学校）のワークショップの技法を採り入れて、2005 年度から 2007 年度にかけてファシリテーター養成講座を開き、ワークショップを通じた計画・施設づくりを進める担い手を育成した。その講座修了生の町職員と住民が 2008 年 3 月を任意団体として立ち上げたのが、風・波デザインである。同年 8 月に NPO 法人として認証された。

団体を設立したねらいは、第 1 に、講座の受講生と役場職員の有志が、まちづくり学校の講師を常勤で雇い、まちづくり学校のノウハウを吸収することである。まちづくり学校では、まちづくりのコーディネーター・ファシリテーターを養成する教育プログラムを開発し、それを実践している。このプログラムは新潟中越沖地震の地域の復興支援をコーディネートする人材育成のために開発されたもので、被災地の現場で改良されながら確立され、「マチダス」というテキストにまとめられている。地区創造会議ではこのテキストを一部アレンジして地区創造ガイドブックとして活用した。また、ワークショップが先で組織づくりは後から、地域の「偉い人」を組織の中心にしないなど、地区創造会議を円滑に進めていく上でのノウハウは、まちづくり学校から吸収したものである。

こうしたまちづくり学校のノウハウが採用された背景には、F・T 氏の社会教育に対する次のような問題意識がある。

「社会教育を勉強されている方にはたいへん言いづらいのですが、（社会教育は）到達点をはっきりしていない。社会教育は入口のみ、

---

<sup>32</sup> F・T 氏へのインタビュー（2013 年 3 月 30 日）より。

<sup>33</sup> NPO 法人まちづくり学校は、新潟県に拠点を置き、県内外で協働型のまちづくりに務めてきた研究者と実践者によって 2000 年に設立された。まちづくりに主体的に関わる「人財」育成を中心に、まちづくり実践者の支援を行っている。

常に入口だけなんです。行政の協働の場合、ある程度何が到達点かを示さないと役所の作戦としては弱いですよ。入口を知っていたという点は大きなメリットでしたけど。例えばまちをきれいにしようということを考えた際に、町が清掃車を出すより、全町民でゴミ拾いをした方がきれいになりやすいですよ。行政がクリーン作戦の日ですと周知して。行政の協働で考えるとそうだが、教育の入口論で考えると、最初はそんなの（ゴミ拾いは）嫌だよねという話から始まり、やっていくうちに苦にならなくなっていく、（ごみの）分別もやり始めると最初は面倒でも、自然に分別するようになる。そういうのは教育によるところが大きいと思いますけど、きれいになるという目標を意識しないで、散弾銃のようにただ勉強しようということになりがちですよ。」<sup>34</sup>

第2は、岩手県内の中間支援を変えていくことである。風・波デザインの初期メンバーは、岩手県内における中間支援 NPO に対して疑問を感じていた。技術的な部分ばかりが先行し、本質的な部分に欠けるコーディネーター／ファシリテーターの養成・実践をしていたからだという。きちんと寄り添うことを大切にしながら、その価値を徐々に広めていく。そうした新潟で実践されていた人材育成と中間支援の紫波町版をつくり、それを岩手県のスタンダードにしていくことが、風・波デザインを設立した目的なのだという。そして、風・波デザインと競合するような団体を、風・波デザインの中から生み出すことが究極の目標なのだともいう<sup>35</sup>。

## 2. 風・波デザインの活動とその特色

風・波デザインの活動は、①人材育成と、②中間支援を目的とした施設の管理運営という2つの柱がある。前者は地区創造会議を中心に地域計画づくりに関わるフィールドワークやワークショップに関わり、プロセスデザインの手法を取り入れたコーディネーターの養成を主に行っている。ファシリテーター養成講座は、町の直営事業から風・波デザインへ委託事業となり、コーディネーター養成講座へと名称を改めた。

---

<sup>34</sup> F・T氏へのインタビュー（2013年3月30日）より。

<sup>35</sup> NPO 法人風・波デザインの元事務局メンバーへのインタビュー（2014年6月5日）より。

後者は紫波町からの委託を受けて、①町内の市民活動団体の情報交換やネットワークづくりを目的とした紫波町市民活動支援センター「ゆいっとサロン」の管理運営、②コミュニティビジネスの創出支援を目的としたサポートセンター「なりわい」の管理運営、③岩手県のNPO活動交流センター（いわて県民情報交流センター「アイーナ」内）の指定管理、を手掛けている<sup>36</sup>。

「ゆいっとサロン」は市民活動の中間支援を目的として2006年に開設されたが、当時は学社融合支援を目的とした住民グループの「えんのした」が請け負っていた。「えんのした」は女性5人のグループで、そのうちの3名は風・波デザインのメンバーとなり、2008年からは風・波デザインが「ゆいっとサロン」の運営を請負うようになったが、実質的には「えんのした」の3人のメンバーが中心となった。

風・波デザインは紫波町の委託業務の独占を避けるため、コーディネーター／ファシリテーター養成講座と「ゆいっとサロン」以外は役場からの委託業務を受けていない。岩手県の中間支援を変えていくという目的もあって、町外の仕事を多く引き受けているのが実態のようである。実際に地区創造会議も、風・波デザインが請け負った地区はひとつもなく、風・波デザインは請け負った他のNPOや町職員等のファシリテーターの後方支援という関わりのみである。

### 3. 人材育成の方法

風・波デザインは、まちづくりコーディネーター養成講座を通して、コーディネーターを養成している。コーディネーターというとワークショップで仕切る人をイメージしがちだが、風・波デザインが養成しようとしたコーディネーターは参加者を支える人である。つまり、コーディネーターとは、一緒に課題の解決を考える人であり、困っている人に寄り添える人である。人材育成によって肩書を持たせるのが目的ではなく、受講者と同じ体験をしながら一緒に講座をつくっていくような人材を育成することが、風・波デザインがめざすコーディネーターの理想像である。

また、コーディネーター養成講座においては、講座を1回受けると、

---

<sup>36</sup> 風・波デザインによる紫波町市民活動支援センター「ゆいっとサロン」の管理は2012年3月で終了し、NPO活動交流センターの指定管理は、2013年3月で終了した。



次回からは指導者になるという実践的な学びを提供していることが、ひとつの特色である。1回受講して、理解できないからと、3回、4回も受講した方もいる。

「指導しながら自分も学習する。そうすると、ネズミ講みたいに仲間が増えていくわけです。養成講座も受けた方が次のスタッフとして入ってもらうことをしたわけです。」<sup>37</sup>

それは一方的に教え、支援するという関係ではなく、サービスを受けていた人がサービスを提供する立場に立ち、講座の受講者が講座で教える立場に立つ、そうした双方向の関係をつくることが、風・波デザインの人材育成法だと言えよう。風・波デザインが養成講座を行うとスタッフの参加が多いが、それはひとりひとりの受講者に対して、きめ細かくスタッフが諭すような言い方でアドバイスをする体制をとるからであり、悩む人の脇にいて一緒に考えながら講座を進めるからである。これは同時にスタッフにとっても学びの場となっている。

具体例として、「プロセスデザイン」という手法を用いたワークショップを、一部ではあるが紹介しよう。プロセスデザインとは、理念設定・現状把握・課題設定という段階を踏んで、実現可能な未来像を築くことである。そして、優先順位や実施主体を考え、自分たちができることは何かを考える。

最初に「内省取材」という、自身の考えや思いを整理させる作業を行う。参加者を大切にする「パーソナリティとクオリティ」が、講座の持ち味である。そのため、途中で挫折する人はおらず、みな苦しみを乗り越えて内省取材をこなす。こうしたプロセスを講座の中で演出している分、丁寧に、且つ親切に参加者のサポートをしている。

次にワークショップでは、3回くらい座学をやった後、座学を通して子育て、歴史など、興味関心を共通したチームをつくる。そして、まち歩きを行い、チームで現場を見て、関係者へのヒアリングを行う。

自分たちのまちを知ることがまちづくりの第一歩であり、まち歩きは“ないもの探し”ではなく“あるもの探し”である。また、まち歩きは、グループができ、仲間ができるプロセスともなる。そして、まち歩きはわいわい行うだけでなく、自分たちの目線から現実に即した実現可能な未来像をどのようにつくっていくかを考える契機ともなっ

---

<sup>37</sup> NPO 法人風・波デザインの元事務局メンバーへのインタビュー（2014年6月5日）より。

ている。

#### 4. 風・波デザインの解散

風・波デザインは設立当初から5年間で解散することを宣言していた。それは5年経てば、岩手県の中でも存在感が大きくなっており、そうすると権力をもつようになり、他のNPOや行政への影響力が大きくなることを予想していたからである。権力の拡大は、風・波デザインの発言力が強化し、「泣く子も黙るような状況」ができてしまうことが懸念される。そうした副作用を予防するための解散宣言であった。

実態としては、そうした権力の拡大という状態にまでは至らなかったが、予告したとおり、設立から5年が経過した2013年3月31日に、風・波デザインは解散した。解散後、原点に立ち戻り、人材育成と中間支援を目的とした後継団体の設立も提案された。反対意見もあったが、2012年から3年間の事業として雫石町のまちづくりコーディネーター養成講座を受託していたこともあって、その事業を継続するために「風・風デザイン」が設立された。

また、風・波デザインの5年間をふりかえると、常に順調というわけではなかった。代表の交代やメンバーの急激な増加によって、団体の中での意見の食い違いも少なくなかった。特に岩手県のNPO活動交流センターの指定管理は、センター長や代表が設立初期のメンバーではなかったため、意見の違いが表面化した。また、抱える事業が増えてくるとマンパワー不足に陥った。そして、この5年間には東日本大震災が起これ、それに伴う復興支援事業が生まれた。復興支援事業は、まちづくり学校のノウハウをもってしても戸惑うことが少なくなく、且つ岩手県内のNPOの中心にならざるをえない立場にあったため、ニーズを満たそうにも内部のバランスがとれず、辛い思いをしたという<sup>38</sup>。

#### 5. 風・波デザインの成果

##### (1) 町職員の意識の変化

風・波デザインの活動は、いかなる成果を生み出したのだろうか。

第1に、住民と向き合う町職員の意識の変化である。風・波デザインの意義は町職員、住民という垣根を越えて、参加の場をつくってい

---

<sup>38</sup> NPO法人風・波デザインの元事務局メンバーへのインタビュー（2014年6月5日）より。

く仲間となり、知識や技術を学び合うという関係をつくったことにあ  
る。協働や公民連携を担当する町職員の多くが NPO のメンバーとなり、  
NPO 活動を通じた住民と町職員の協働をつくり上げていく経験は、業務  
に活かされていると、F・T 氏は次のように述べている。

「協働とは行政だけが頑張ってもできないものです。だから、役  
所のラインを越えたところで NPO ができるというのが理想的では  
ないかと。同じ苦勞をするわけですよ。」<sup>39</sup>

ただし、こうした協働は町職員としての業務以外に住民との対話を  
つくっていかうとするシャドーワークがあつてこそ成り立っているとい  
う見方もできる。その点について、F・T 氏は「仕事の枠を広げるた  
めに、効率を良くするために地域に出ていたり、全国に出ていたり  
した」と意味づけしている。

また、町職員の S・Y 氏も次のように述べている。

「対話の町政とは、私はまちづくり座談会とか、町民の声を聞く  
ことだと考えていたのですが、相手の思いを受け留める町政かな  
と思うようになりました。…〈中略〉…（ワークショップ等の）  
グループや全体の対話のなかで、聞く人は発言者の言うことを否  
定しないじゃないですか。それが町政の基本だと思うのです。」<sup>40</sup>

このように、風・波デザインでの経験は町職員にとって藤原町政の  
めざす「対話の町政」の意味を理解する契機となっていることが窺え  
る。風・波デザインのメンバーで、NPO 法人ゆう・もあ・ねっと代表の  
S・F 氏も次のように述べている。

「町民だけでなく、行政の人達にもいろいろとやっているじゃな  
いですか。そのなかで変わってきたんですよ。コーディネーター  
養成講座は市民だけでなく、行政も、企業も、市民も、誰でも参  
加なので、座談会とか、意見交換会で、言いあえているじゃない  
ですか。そういう場がたくさんあることで（市民は）行政や町の  
ことに関心をもつようになってきているし、行政も市民目線とい  
うか、（市民の声を）吸い上げる機会になってきているじゃないで  
すか。」<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> F・T 氏へのインタビュー（2013 年 3 月 30 日）より。

<sup>40</sup> S・Y 氏へのインタビュー（2012 年 7 月 6 日）より。

<sup>41</sup> NPO 法人ゆう・もあ・ねっと代表・S・F 氏へのインタビュー（2014 年 6 月 15 日）より。

## （２）市民活動リーダーの育成

第２に、風・波デザインは先進的な NPO のノウハウを吸収し、多くの市民活動リーダーを輩出した。例えば S・F 氏は、自身の子育ての経験から学校が抱えている問題に、地域にできることは何かを模索し続けていた。地域子ども教室のコーディネーターや学校図書ボランティア、スクールアシスタントなど、様々なボランティア活動や仕事を通して、地域からの学校支援という課題に関わり続けていたが、自ら活動やそれを支える団体を立ち上げるネットワークやノウハウを持てずにいた。風・波デザインでの活動は、S・F 氏にとってまさに主体的に活動を創り、実行していくための力量を獲得していく過程となり、学校が抱える問題解決や地域からの子どもの育ちの支援を目的とした NPO の設立へと結実した。

このような課題の解決にむけた取組みを主体的に取り組むリーダーを育成した点に、風・波デザインの教育力を窺い知ることができる。

## 第５節 紫波型公民連携の展開——オガールプロジェクト

### １．オガールプロジェクトの概要

2007 年 2 月に紫波町では、町と東洋大学が協定を締結し、東洋大学がもつアメリカ型の PPP スキームを活用した紫波中央駅前開発計画の策定が始まった。

経済開発プロジェクトである「紫波中央駅前都市整備事業」（通称：オガールプロジェクト）は、「“町民の資産”である町有地を活用して、財政負担を最小限に抑え、必要な公共施設の整備を行うことと民間による経済開発の複合開発を目的」として、PPP という民間の資金やアイデアを集める手法と国の補助制度を活用し、JR 紫波中央駅前の開発、町立図書館の建設、町役場新庁舎の建設という 3 つの行政課題の同時解決を企図した公共事業である。また、これにより公共施設（図書館・情報交流館等）と民間のテナント（子育て応援センター・農産物直売所・飲食店等）が入る官民複合施設「オガールプラザ」やフットボールセンター等の整備、民間の宿泊施設の建設、宅地の分譲、広場・公園の整備等を一体的に行い、図書館等の公共施設を中核とした地域経済の活性化が構想された。

この取組みは、安倍政権の成長戦略である「経済財政運営と改革の

基本方針」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)の策定過程において、PPP の先進事例として経済財政諮問会議(2013 年 6 月 6 日・第 14 回会議)で紹介され、紫波町は国策上モデルとなりうる先進事例として注目を集めた。経済財政諮問会議では、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定)についての説明があり、その具体的な取組みとして、①公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業、②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業、③公的不動産の有効活用など民間の提案を活かした PPP 事業、④その他の事業がある。紫波町のオガールプロジェクトは、③のタイプのイメージとして位置づけられた<sup>42</sup>。

オガールプロジェクトの内実を代表する一例として、住宅地の分譲とモデルハウス(「紫波型エコハウス」)の販売について紹介しよう。

紫波型エコハウスは「循環型のまちづくり」の理念に基づき、住宅でのエネルギーの削減や町産木材の使用等の独自の分譲条件を設け、町内の建設会社・工務店と検討を重ねて生み出した住宅である。町はオガールプロジェクトの一環で、2013 年 10 月から町有地の宅地分譲を始め、この住宅を推奨している。

町有地を分譲することは、町民の財産を売ることであり、町の公益につなげていくことを大切にしている。そのため、宅地分譲には 3 つのコンセプトがある。

第 1 は、藤原町政のまちづくりのテーマである環境と福祉を、紫波型エコハウスを通して結び付けることである。紫波型エコハウスを普及させることで快適な暮らしと健康的な生活を支える街をつくることを目指すとし、環境と福祉の接点をこのようにイメージしている。

第 2 は、紫波型エコハウスを通して、不動産の価値を上向きにし、引いてはまちの価値を高めることを目指している。

第 3 は、産業振興である。オガールタウンの紫波型エコハウスの建築はもとより、紫波型エコハウスの波及により、町内他地域の住宅の

---

<sup>42</sup> 経済再生と財政健全化の両立をめざす現下の政府において、PPP と PFI は重要な位置づけにある。政府は「できるだけ税財源に頼ることなく、かつ、民間にとっても魅力的な事業を推進することにより、民間投資を喚起し、必要なインフラ整備・更新と地域の活性化、経済成長につなげていく」ため、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定)を策定し、今後 10 年間(平成 25~34 年)で 12 兆円規模に及ぶ PPP/PFI 事業を推進するという方針を打ち出している。

新築そして改修の需要が生まれることをねらっている。そして、それにむけて町内の工務店・大工を組合員として構成するエコハウス建設協同組合を組織し、建設業の担い手を育てている。

## 2. オガールプロジェクトの経緯

オガールプロジェクトの成功要因は PPP という手法の使い方の上手さだけにあるのではなく、地道な住民参加を積み重ねて、地域ぐるみでオガールプロジェクトを推進していったという経緯にもある。

1998 年に JR 東北本線紫波中央駅が開業したことを受けて、町は同年 7 月に（財）岩手県住宅供給公社から役場庁舎を含む公共施設の整備を目的に紫波中央駅周辺の土地を買い上げた。駅前に道路だけは整備されたが、それ以外のインフラは財政的な厳しさもあり、開発は棚上げされ、取得用地は未整備のまま「塩漬け」にされていた<sup>43</sup>。

この未利用町有地の活用が動き出すのは 2007 年になってからのことである。きっかけは同年 2 月に、当時、紫波町から社会人学生として東洋大学大学院経済学研究科に進学していた岡崎正信氏の仲介により、紫波町と東洋大学が協定を締結し、東洋大学がもつアメリカ型の PPP スキームを活用した紫波中央駅前開発計画の策定に乗り出した。藤原町長はこうした動きを町も後押しする意味を込めて、2007 年度を「公民連携元年」と宣言した。建設業を営む岡崎氏にとって、紫波中央駅前開発は研究テーマであると同時に、新たなビジネスモデルの創造を意味していた。

同年 8 月には東洋大学の調査チームによって「紫波町 PPP 可能性調査報告書」が公表され、PPP 公社を設立して開発事業を進めることが計画された。ところが、この東洋大学の提案に対し、町内で議会や住民から反対の声が上がった。反対の理由は主に 3 点ある。

第 1 は、PPP 公社による事業の推進は、情報公開、住民との合意形成、議会の同意の手続きが不明瞭であったことである<sup>44</sup>。

---

<sup>43</sup> 紫波中央駅前の用地を 28 億 5 千万で買い上げるにあたり、19 億 290 万円を起債した。これにより 1998 年度末の紫波町の地方債残高は 155 億 8,465 万円にのぼり、過去最高を記録した。

<sup>44</sup> ある住民は、新聞記者に対して次のようにコメントしている。「これまで町の施策は、当初計画から実施段階で不都合があった場合の修正機能に欠陥があるように思う。今後は、徹底した情報開示と町民の監視機能を充実させてほしい」（「盛岡タイムス」2007 年 9 月 13 日）

第2は、アメリカ型の市場原理に任せた開発を模範としていたため、町外の大手資本に頼った開発につき進む可能性が否めず、これまでの住民や地元企業に根ざした「循環型のまちづくり」の理念にそぐわない事業であったことである。

第3は町の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（地方財政健全化法）に基づく財政指標のひとつである実質公債費比率が、2007年当時岩手県内でワースト3に入る23.0%、翌2008年には岩手県内でワースト1位となる23.3%という財政状況にあったことである<sup>45</sup>。

こうした事態を受けて、2007年11月に町は当初予定していたPPP公社設立を断念し、PPP推進協議会を設立させ、プロジェクトに対する住民や議会との合意形成を図りながら進めていく体制に切り換えた<sup>46</sup>。町は内閣府の「全国都市再生モデル調査」事業を活用して、「紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム」を進め、住民との意見交換会や住民意向調査、民間企業に対する意向調査を実施した。町は2008年1月に企画課内に公民連携室を設置し、町主導で事業を推進するという方向へ転換した。同年6月には、市場調査をふまえて紫波町公民連携基本計画の素案を作成した。

その後、TMO構想によって設立した第三セクターである「株式会社よんりん舎」に業務委託するかたちで「紫波町PPPプロジェクト企業立地研究会」を設立し、地元企業と意見交換を行ったほか、町内10地区で住民との座談会、町内全域の住民を対象とした意見交換会を延べ100回程開いた。こうした丁寧な住民との合意形成を図りながら、2009年2月にオガールプロジェクトのマスタープランとなる「公民連携基本計画」が策定された。

この計画を推進する主体として、同年6月に町は自治体出資法人「オガール紫波株式会社」を設立するが、この第三セクターが当初設立を予定したPPP公社と質的に異なるものであることは言うまでもない。「効率化だけはうまくいかない。地域をどうつくるかという視点が東

---

<sup>45</sup> 実質公債費比率が25%を超えると、財政健全化団体に指定される。こうなると財政破綻予備軍に位置づけられ、独自事業の起債の制限や「財政再建化計画」の策定が義務付けられる。

<sup>46</sup> これは「地域開発の主体として等閑視されていた地区住民・地区各種団体が、ここにいたって地域開発の主体として自治体とともに位置づけられた」ことを意味している。前山総一郎「米国のPDAと日本の先端的PPPとの制度基盤比較——紫波町オガールプロジェクトをベンチマークとして」『都市経営』1号、2012年

洋大学の提案には欠けていた」と、ある関係者はふりかえっている。以上のようなオガールプロジェクトが軌道に乗るまでの経緯から見えてくることは、徹底した住民参加の下で計画づくりが進められたということである。

## 第6節 小括

紫波町における協働は、行財政改革の文脈から登場したものであり、経営改革により見直し・廃止となった事務事業や業務を住民や企業へ移譲（外部化）することが当初のねらいにあった。しかし、「協働を考える会議」における住民との話し合いによって、協働の意味内容は変容していき、行政の政策形成過程への参加や、地域の公共的な課題を住民と行政が議論し、協力して解決していくことを意味するようになった。

こうした協働を地域で展開していくために、2つの方策が見られた。ひとつは①市民参加の推進、②市民活動の支援、③地域コミュニティの支援という協働施策の推進である。もうひとつは、協働を支える人材としてのコーディネーター・ファシリテーターの養成を目的として、住民と町職員の協同によって NPO 法人風・波デザインが設立されたことである。設立の背景には、従来の社会教育や中間支援 NPO に対する批判があった。公言していたとおり、風・波デザインは5年で解散したが、協働に対する町職員の意識改革や住民の市民活動リーダーの育成に貢献した。

一方のオガールプロジェクトに関しては、PPP が住民や議会の反発によって「紫波型」のそれへと修正された経緯が示すように、他所の地域や外部の識者から学びとった知識を、紫波町では地域に合うかたち（紫波型）に変えて運用していることが窺えた。

最後に、紫波町における協働のまちづくりの課題を指摘しておきたい。協働のまちづくりを機に、地域づくりのガバナンスへの参加のしくみとして、公民館という既存の制度を活用していくことが構想され、実際に地区創造会議のような実践も始まっている。地区創造会議を機に公民館にはそれまで以上に住民たちが集うようになり、公民館のコミュニティづくりの拠点としての位置づけは一段と高まっている。コミュニティづくりが活発な地区では、福祉、子育て、サークル支援、



被災地支援など、多くの課題が地区公民館に寄せられ、とりわけ古館地区や赤石地区などの中央部の地区公民館の多忙化が目立ってきている。例えば、古館公民館では防災・見守りグループ、お茶の間をつくる（お年寄りの居場所づくり）グループ、地域で子どもが育つ活動をするグループなど、次々とグループとそのリーダーが生まれている。

このように、それまでサークル支援中心だった公民館が、コミュニティづくりの拠点として様々な要望や期待を受け、公民館の運営や事業は活発化している。しかし、現状では、一部の公民館職員の自己研鑽やボランティア精神に頼ったかたちで、こうした変化に対応しており、現状のような公民館職員の人員配置や雇用条件では、公民館職員に要求される新たなニーズに対応することは、本来的には難しいと思われる（参考資料 1 参照）。

実態として公民館の繁忙は地区ごとにバラつきがあり、町としての全町的な公民館支援は難しいのだろう。だが、少なくとも地区創造会議が全ての地区公民館で行われ、これまでの業務に加えて、まちづくりの業務が公民館職員の業務に加わってきているので、それだけでも公民館職員の負担は増してきている。これに対し、町の公民館に対する支援は情報提供と研修会への斡旋のみで、具体的な対応策には乗り出していない（2013 年 5 月現在）。公民館を地域づくりのガバナンスへの住民参加のしくみとして位置づけるためには、公民館職員の業務量増加に伴う雇用環境の改善が求められる。

## 第4章 紫波町図書館のガバナンスと住民参加

### 第1節 課題設定

#### 1. 自治体改革のなかの社会教育施設

社会教育施設の管理運営は住民参加を基本原理とし、制度的にもそれが保障されている。しかし、NPMや「補完性の原理」等の自治体改革の原理が、2000年代より急速に広がり、社会教育施設の住民参加制度の形骸化が起きている。それをひとつの背景に、社会教育行政の首長部局移管や社会教育施設の指定管理に象徴されるような、多様な公的社会教育のかたちや多元的な公共主体による社会教育の管理運営体制がつくり出されている。さらに、公共施設等総合管理計画の策定、インフラ長寿命化計画の策定、さらには新地方公会計制度へ移行するための複式簿記導入や固定資産台帳整備などの、自治体の資産管理における公共施設ファシリティマネジメントが進展するなかで、社会教育施設の管理運営、あるいは存廃をめぐる模索が始まっている。

社会教育施設の中でも、とりわけ図書館にこうした動きが顕著に見られる。図書館は自治体の裁量の範囲が大きい自治事務という位置づけにあるため、自治体間に図書館改革に対する温度差が出やすい。また、公共図書館には「小説や実用書があり、地域の読書好きな人々が小説や子どもの本を借りる所」という役割と、「専門書、雑誌記事、新聞記事やインターネットが利用でき、自治体行政、学校教育、子育て、地場産業、医療・健康、法律などに関する地域の人々の課題を解決するための資料や情報が得られる所」（いわゆる「課題解決型の図書館」）という2つの役割があると言われている<sup>1</sup>。従来の図書館のまちづくりへの貢献は、後者の役割、つまり地域の課題解決の支援に寄与することであった。しかし、近年は前者の役割を強化することによって、図書館（の集客力）をまちづくりに活かす動きが生まれてきている。その代表格が、佐賀県の武雄市図書館であろう<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 薬袋秀樹「地域活性化における公共図書館の役割」『地域政策研究』52号、2010年9月

<sup>2</sup> 武雄市図書館の概況については、主に次の文献を参考にした。株式会社楽園計画『図書館が街を創る——「武雄市図書館」という挑戦』（ネコ・パブリッシング・2013年）、井上一夫「武雄市民の知的拠点はどうのように奪われようとしているか」『月刊社会教育』690号、2013年4月、樋渡啓祐『沸騰！図書館——100万人が訪れた驚きのハコモノ』（角川書店・2014年）、野本祐二『これからの自治体経営と公立図書館』（筑波大学大学院図書館情報メディア研究科・2014年）。

武雄市は「蔦谷書店」を運営する CCC（カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社）を市立図書館の指定管理者とし、民間活力を導入した従来の公共図書館では見られない付加価値をもった図書館に改革した。それは武雄市と CCC が提携基本合意を発表した際に、新図書館のサービスの指針として示された、①20 万冊の知に会える場所、②雑誌販売の導入、③映画・音楽の充実、④文具販売の導入、⑤電子端末を活用した検索サービス、⑥カフェ・ダイニングの導入、⑦「代官山蔦屋書店」のノウハウを活かした品揃えやサービスの導入、⑧T カード・T ポイントの導入、⑨365 日朝 9 時から夜 9 時までの開館時間、という「9 つの市民価値」に表れている。こうした動きは「武雄モデル」（CCC を公立図書館の指定管理者にする動き）として、宮城県多賀城市、山口県周南市、神奈川県海老名市など、全国に波及している。また、「武雄モデル」に限らず、これまでになかったサービスを創り出す図書館が全国各地で登場している<sup>3</sup>。これらの動きに共通するのは、自治体や住民による図書館の新たな付加価値の創出や役割の再構築が見られるという点にある。

一方で、武雄市図書館の指定管理者に CCC という外部の大手資本を据えたことや、その商業的なノウハウで図書館を運営していることをめぐり、例えば T カード・T ポイント<sup>4</sup>は、図書館の利用によってポイントを付けることが特定企業への利益誘導になる、「都会的でお洒落な空間」のなかに子どもや障がい者への配慮やサービスが見落とされているなど、武雄市図書館に対してはこうした旧来の公共図書館のあり方と照らした批判もある。

だが、上野景三は武雄市図書館の指定管理をめぐり、そのことを無条件に批判するのではなく、その内実を捉えることを提起しており、社会教育施設の再編をめぐる近年の動向の特徴は、社会教育施設の存廃や新たな活用にむけて、地域社会それぞれの事情に応じた最適の解を求めようとしている点にあると指摘する<sup>5</sup>。公共図書館の望ましい管

---

<sup>3</sup> 荻原幸子「参画・協働による「まちづくり」と自治体図書館」『地域政策研究』52 号、2010 年 9 月、猪谷千香『つながる図書館——コミュニティの核をめざす試み』（筑摩書房・2014 年）を参照した。

<sup>4</sup> 図書館の利用カードを TSUTAYA の T カードと一体にし、図書を借りることで T ポイントが付与され、そのポイントを書籍の購入や CD・DVD のレンタルに使用できるというサービスである。

<sup>5</sup> 上野景三「社会教育施設の現在」『月刊社会教育』707 号、2014 年 9 月

理運営体制やサービスのあり方を守っていくことも重要であろうが、今日の避けようのない変革期においては図書館が創り出したサービスの本質やその背景にあるものを見定めていくことも重要なのではなかろうか。そこでは社会教育施設の存廃、及び施設やその運営のあり方など、言わば社会教育の条件を誰がどのように意思決定していくかというガバナンスが問われている。

## 2. 本章の課題

以上のことから、ガバナンスへの住民の参加は住民と行政の協働をめぐる重要な課題であると考えられる。そこで本章では住民と行政の関係性に焦点を当てて、住民がガバナンスに参加していくために何が必要とされるのか、その条件を検討していくこととしたい。

紫波町では公共図書館がなく、中央公民館の図書室がその代替機能を担っていた。そうしたなか、2012年8月に町の開発政策と草の根の住民運動に後押しされて、町立の図書館が建設された。後者の住民運動の母体となったのが、「図書館を考える会」（後に「図書館をつくり育てる会」と改称する。以下、改称後も含めて「図書館の会」と表記する。）である。図書館の会は、図書ボランティアを中心とした学習サークルとして発足し、長らく町政の課題として棚上げされていた図書館建設を、草の根の学習運動を通して創り出した。図書館建設への検討が始まると、紫波町の「町民の図書館をつくろう委員会」に参加し、図書館基本構想・基本計画の基礎をつくった。そして、図書館の開館準備にむけてはNPOを設立し、行政からの業務委託を受けてこれにあたった。開館後の紫波町図書館の司書の多くは、この学習サークルのメンバーや経験者であり、常勤のスタッフとして開館後の図書館を支えている。

紫波町において図書館が開館したことは紛れもない事実であり、図書館の会はそれに検討段階から関わり、司書の養成と組織化を果たした。こうした成果を見ると、図書館の会は紫波町図書館の礎を築いたと言えなくもない。しかし、紫波町図書館の建設検討過程における図書館の会の運動の過程を紐解くと、その要求が全て通ったわけではなく、行政の施策に翻弄されてきたという側面もある。さらに会のメンバーのひとり「運動の成果はなかった」という総括もしている。こうした運動の成果に対する評価の低さは、何に起因しているのだろう

か。ガバナンスへの参加に関わるある種の問題が内在していることが推察される。

以上をふまえて、本章は図書館の会の学習運動の展開過程を分析し、運動の成果と限界を明らかにするとともに、住民がガバナンスへ参加していくために必要なことを考察する<sup>6</sup>。

## 第2節 紫波町図書館の特色

紫波町図書館の基本情報は、表4-1のとおりである。2012年の開館後は、それまでの中央公民館図書室と比較にならないほど規模が大きくなった。紫波町図書館は、「①子どもたち（0歳から高校生まで）と、本をつなぐ。②紫波町に関する地域資料を、収集・保存する。③紫波町の産業支援をする。」という3つを運営の柱に据えている。①と②は一般的な図書館の役割として認識されており、③はいわゆる「課題解決型の図書館」という新たな図書館の役割として普及しつつあるものだろう。紫波町図書館の運営方針に優劣をつけることはできないが、その立地条件を活かした③の役割が脚光を浴びており、それが町内の零細企業や農産物直売所等と連携した販わいの創出、農業者向けの交流の場づくり等を通した産業支援など、従来の図書館とは異なる事業の展開を創り出している。

紫波町の図書館は、地域経済の活性化や農業振興との関わりをもっているという点に特色が見られる。以下、こうした紫波町図書館の特色を具体的に見ていこう<sup>7</sup>。第1に、図書館はにぎわいをつくるという、「集客」の起爆剤となることが期待されている。すなわち、図書館の「集客力」を地域経済の活性化につなげていくという役割を担っている。図書館の入っている情報交流館（オガールプラザ）には、農産物直売所や居酒屋、カフェ、医療機関、子育て支援センターなどが入居

---

<sup>6</sup> 本章の作成にあたり、半構造的面接法によるヒアリング調査を1箇所の対象につき1～3時間程実施した。調査対象と調査日は、紫波町図書館の関係者（2014年7月20日）、図書館の会のメンバー（2014年8月5日）、同会元メンバー（2014年6月14日）である。なお（ ）内は調査年月日であり、本文及び脚注の記述は調査時点のものである。その他、紫波町図書館に関する行政資料や図書館の会の会報、会議記録、学習記録等の資料の分析も行った。

<sup>7</sup> 手塚美希「まちも人もオガール——紫波町図書館誕生から2周年まで」『みんなの図書館』448号、2014年8月、国立国会図書館『地域活性化志向の公共図書館における経営に関する調査研究』（2014年）などを参照した。

しており、周辺には公園（オガール広場）、フットボールセンター（サッカー場）、バレーボール専用の体育館、ビジネスホテル、コンビニ、住宅分譲地、町役場新庁舎などがあり、図書館はこれらの施設の中心に位置している。こうした立地を活かした取組みは、図書館の企画展示や教育・普及事業に見られる。例えば、オガール広場でビアレンビールがビアフェス（ビアガーデン）を開催した時には、ビールに関する本（外国の本）の展示が行われた。また、図書館づくりに関わった人や、町内の職人がお薦めの本を紹介する「私の一冊」、サッカーワールドカップがあったときには岩手県サッカー協会と連携したサッカーの企画展示、村岡花子と所縁のある紫波町出身の偉人を紹介する NHK 朝の連続テレビ小説「花子とアン」にちなんだ企画展示なども行われた。また、町の農林課と図書館と食の匠が連携して、毎月一回絵本の中で紹介されている料理をつくる、絵本の中のクッキングという催しが情報交流館 1 階のキッチンスタジオで行われている。

＜ 表 4-1 紫波町図書館の基本情報 ＞

	紫波町図書館 (2013 年度)	中央公民館図書室 (2007 年度)
延べ床面積	1,573.83 m <sup>2</sup>	135 m <sup>2</sup>
蔵書冊数	82,600 冊	61,411 冊
所蔵限度数	190,000 冊	
開架冊数	56,950 冊	
登録者数	10,408 人	11,838 人
貸出冊数	238,613 冊	43,850 冊
1 人当たりの貸出冊数	7.0 冊	1.31 冊
蔵書回転率	2.8 回	
来館者数	201,664 人	7,735 人
職員数	12 名	1 名

図書館と農産物直売所の相乗効果による経済効果も見込まれている。図書館は月曜日休館のため、月曜日と火曜日の農産物直売所の客数の比較を試みたところ、平均すると 1 割くらい火曜日の方が農産物直売

所に通う客が増えているという<sup>8</sup>。

第2は、「紫波町の産業支援をする」という運営の柱に象徴されるように、農業や農産物直売所、コミュニティビジネスに関する図書を豊富に取り揃えている。そして、農産物直売所で販売されている農産物が使われたレシピ本の紹介等を通して、農産物の販売を促している。

また、図書館が主催して「こんびり（農作業中の休憩を意味するこの地方の方言）カフェ」という、若手の農業者や新規就農者のための情報交換会を行っている。失敗したら収入がなくなると年配世代に反対されて、若い農業者たちはなかなか新しいことに取り組めないでいる。「こんびりカフェ」ではそうした悩みが語り合われている。若い農業者たちは、ここで悩みながらも新しいことにチャレンジするための情報や仲間を獲得しつつある。

### 第3節 図書館構想の検討と住民の学習運動の展開

#### 1. 図書館運動の始まり——図書館の会の発足

紫波町では1980年代から町立の図書館の建設を望む声が上がリ、そのたびに図書館の建設が町の総合計画や生涯学習推進計画に位置付けられてきた。しかし、他のインフラと比較して優先度が低く、住民の間に図書館を望む声が広がらなかったこともあり、図書館建設の実現には至っていなかった<sup>9</sup>。

このような地域の世論があるなかで、教育委員会社会教育課の職員であったF・T氏が、学校図書ボランティア、中央公民館図書室の貸出ボランティア、日詰公民館（地区公民館）の職員を集めて、他市町村の図書館を見学する講座を企画する。そして、この講座の受講生を中心に2001年8月に図書館の会が結成された。日詰公民館は中央公民館と同一の建物の中にあり、当時社会教育課は中央公民館の中にあったこともあり、F・T氏も積極的にこの学習サークルを支援した。

図書館の会が発足した背景には、2000年から始まった学校図書室と

---

<sup>8</sup> 紫波町図書館の関係者へのヒアリング（2014年7月20日）より。

<sup>9</sup> 紫波町図書館の関係者は次のように回顧している。「町政座談会で、図書館はいいらないという意見が町内では強かった。道路や排水を直してほしいという意見の方が強く、多かった。今でもそう思う人が少なくないはず。だからできなかった。金がないというよりも、つくる気がなかったのだ。」紫波町図書館の関係者へのヒアリング（2014年7月20日）より。

図書ボランティアのネットワーク化事業を通じたボランティアたちの気づきがあった。2000年に、紫波町では土曜日に学校図書室を地域に開放する事業が始まった。しかし、学校図書室には児童生徒向けの本が多く、一般の町民のニーズに合う本が少なかった。そうした図書環境の改善のため、インターネットを利用して町内の学校図書室の本の相互貸借を行うためのネットワーク化が図られた。この図書受付システムは「ほん太ネット」と呼ばれ、同名の学校図書ボランティアによるグループも立ち上がった。学校図書ボランティアたちは、学校に向いて子どもたちへの読書活動支援のほか、総合的な学習の支援、学校相互の図書の移動など、学校だけでは対応できない読書活動の隙間を埋める活動を展開した。こうした活動を通して、図書ボランティアたちはネットワークの核がないことに気づいたのだという。つまり、学校図書室同士のネットワークの中心には町立図書館があり、町立図書館を核として学校図書室に多様な本の供給や相互貸借を可能とするようなネットワークのあり方が、図書ボランティアたちの間で構想されたのである。こうした図書ボランティアたちの間の議論から、紫波町において町立図書館の建設を求める機運が高まっていった。

## 2. 学習と啓発

図書館の会は、町に対する図書館建設の要求にむけて、①図書館構想をつくるための座学や視察を中心とした学習活動、②会のPRと賛同者を増やし、仲間づくりを進める交流活動、③県内外の図書館関係者とのネットワークをつくる活動の3つを柱とし、次のような学習運動を展開した。

まず、運動の戦略として、外部の専門家と町議会議員を精力的に巻き込んでいった。外部の専門家には、花巻市に所在する富士大学から図書館学の研究者である斎藤文男氏を招聘し、斎藤氏を講師に迎えて学習会を頻繁に開催している。斎藤氏からは町立図書館の必要性や公共施設としての図書館の原理原則をはじめ、教育施設であることの意味、公民館・博物館との連携などの図書館に関する基礎知識を学んだ。図書館の会のメンバーは次のように回顧する。

「その当時は役場の中でも図書館の必要性は全く認知されていなかった。結局、中央公民館の図書室があるから十分じゃないとか、図書室と図書館の位置づけの違いが理解されていなかった。そのへ



んを我々は学習しましたね。富士大の斎藤先生に頻繁に来てもらって、図書室ではダメで、公共図書館でなければならない理由を学習しました。原理原則に基づく図書館を学んだわけです。(つまり) 斎藤先生に(自分たちが町に) 要求する図書館像に対するアドバイスをもらった。直営の単独館で(あることの意味や)、選書のセオリーとか、いろいろと教えてもらって、一番理論的に筋が通っていると感じた。」<sup>10</sup>

こうした学習の一方で、斎藤氏は運動の戦略として町議会議員とのパイプをつくることや図書館構想の素案作りなどについても助言し、運動を陰で支えるブレーンとしても活躍した。

町議会議員を巻き込んでいくことにむけては、図書館の必要性に対する図書館の会としての見解をまとめ、町議会議員に説明して歩いた。地道な説明の甲斐があって、内村正義氏などの数名の町議会議員の理解を得ることに成功した。内村氏は議会において粘り強く図書館建設を要望し、一般質問を通してその必要性を訴えたほか、2代目の会長として、運動の中心的な役割を担った。

また、図書館の会のメンバーの大半は、図書ボランティアであったため、ボランティア活動を通して司書と同等の力量をもつことの必要性を痛感していた<sup>11</sup>。そのため、図書ボランティアたちは富士大学の図書館司書養成講座を受講し、司書資格を取得した。

### 3. 運動の転換点

2002年に図書館の会は、発足後の学習運動の集大成として、「紫波町に図書館を！私たちの図書館構想案」を作成し、10月にそれを紫波町教育委員会に提案するため、教育長との懇談会を実施した。しかし、懇談会において当時の教育長からの理解は得られず、教育委員会の幹部職員の反応も悪く、図書館建設の要望に対する教育委員会の回答は消極的であった。こうした結果に意気消沈し、図書館の会の学習運動はその後1年余り停滞した。

図書館の会の学習運動が再燃するのは、2004年の町議会での町長の

---

<sup>10</sup> 図書館の会へのヒアリング(2014年8月5日)より。

<sup>11</sup> 「長く図書ボランティアをやっていると、きちんとした力をつけなきゃと思い、富士大の司書講習に行ったんですよ。斎藤先生に出会い、図書館の必要性を気づかされた。」図書館の会の元メンバーへのヒアリング(2014年6月15日)より。

答弁がきっかけとなった。学習運動が停滞した後も粘り強く町議会で質問し、図書館の必要性を訴えかけていた内村氏の行動が実を結び、町議会で「平成 17 年度（2005 年度）と 18 年度（2006 年度）をメドに（図書館整備にむけた）基本の構想を策定していく」、図書館建設は「平成 20 年度（2008 年度）をメドに着手する」という町長の答弁を引き出した。

町長の答弁を引き出したことは、図書館の会のモチベーションを復活させたが、図書館建設にむけた役場内の動きは鈍かったようである。図書館の会の学習会や町議会議員との懇談会において、「担当課長の対応が…鈍い」、「町長がやると言っているのに、担当者がさっぱり動かない」、「行政の動きが悪い、腰が重い」という発言がたびたび出てきている。

この背景には、紫波町の財政的な事情が大きく影響していると考えられる。議会答弁の時点では、予算的な裏付けがなかったためか、内村氏のその後の「平成 20 年度は図書館の開館の年なのか、それとも建設着手の年なのか」という再三の問い詰めがあっても、回答は曖昧な表現にとどめている。折しも、2004 年の紫波町は前年に盛岡市との合併を拒否して自立の道を選択し、「持続的に自立できる紫波町行財政計画」の策定にとりかかっていた。これからいかにして財政の緊縮を進めていくかという計画を作成している最中に、一般財源で図書館建設費を賄うゆとりはなく、文部科学省の図書館建設にかかる補助金制度も廃止された中で、図書館建設費の財源に見当がつかなかったものと考えられる。図書館建設にむけた財源を「平成 20 年度をメドに」確定させるとというのが、このときの町側の本音だったのではないかと筆者は推察している。

#### 4. 図書館基本構想・基本計画の検討

2004 年の町長の議会での答弁を機に、図書館基本構想の策定にむけた町の動きは、2005 年 6 月に庁内行政課題研究会（図書館基本構想のあり方を考える研究会）の発足により表面化する。この研究会では、主に図書館基本構想の策定に向けた住民参加の方法が検討されていた。こうした動きの背景には、次のような要因があると考えられる。第 1 は、住民参加を根幹に据えた町政を展開していたことである。すなわち、町長は民主町政をつくる住民運動（明るい民主町政をすすめる紫

波町民の会）と政策協定を締結しており、環境や福祉とともに、「対話の町政」をキャッチフレーズに、住民参加を重視した町政とまちづくりを展開していた（第2章参照）。

第2に、「持続的に自立できる紫波町行財政計画」は、「パートナーシップによる町民・企業・行政三位一体のまちづくり」を柱のひとつに掲げており、これを推進する部署として、2005年4月に企画課内に協働推進室が新設されたことである。折しも、初代の協働支援室の室長に図書館の会発足のきっかけをつくったF・T氏が抜擢された。F・T氏は庁内行政課題研究会の取りまとめ役も担っており、住民参加の方法を検討したねらいは、図書館の会を巻き込んだ基本構想の検討体制を構築するためであったと思われる。

一方の図書館の会は、2005年6月に会の名称を「図書館を考える会」から「図書館をつくり育てる会」に変更し、8月に町議会議長に対して「紫波町立図書館の早期開館について、構想検討委員会の設置の促進を求める請願書」、9月に町長に対して「紫波町立図書館の早期開館について構想検討委員会の設置を求める要望書」を提出した。これらは町側の図書館建設にむけた基本構想・基本計画策定の動きを促すことと、その検討過程に図書館の会も参画することを要望するものであった。

しかし、基本構想・基本計画を策定するための委員会は立ち上がり、代わりに2006年5月に協働支援室が所管する「町民の図書館をつくろう委員会」が設置された。この委員会は、「町民やこの町を利用する人、利用しようとする人が必要とする図書館という視点で議論研究を行い、町の図書館はこうありたいという町民の声を図書館づくりに生かす」ことを目的に設置された。この委員会は図書館基本構想の策定の前段に位置付く住民懇談会であり、図書館の会が要望した構想検討委員会とは性格を異にするものであったと考えられる。

とは言え、図書館の会のメンバーの大半が、「町民の図書館をつくろう委員会」に参加し、ここから紫波町の図書館のあり方をめぐる本格的な議論が始まったことは確かであろう。この委員会を通して、図書館の価値や役割をめぐる住民と行政の議論が展開された。

「町民の図書館をつくろう委員会」では、紫波町ならではの郷土資料を含む豊富な蔵書や施設のユニバーサルデザイン、専門職の配置など、従来型の「ごく普通の」図書館をイメージする図書館の会の考え

方と、そうした図書館固有の役割に加えて、まちづくりの支援や協働の推進に寄与する図書館をイメージする事務局（協働支援室）の考え方との相違が表面化し、順調に検討が進んだわけではなかった。「町民の図書館をつくろう委員会」に参加した図書館の会のメンバーが、このときの感想を次のように記している。

「図書館が様々な可能性を持っていることは私たちも想像できますが、それは、基本的な機能を備えたごく普通の図書館が建ってからはじまること・・・。「図書館の理念」の重要性は理解出来ても、私たちの思いと事務局の思惑の溝はなかなか埋まりませんでした。」<sup>12</sup>

## 5. まちづくりの拠点としての図書館

10 回に及ぶ会議や視察研修を経て、2006 年 12 月に、「町民の図書館をつくろう委員会」の提言書がとりまとめられた。この提言書は後の図書館基本構想・基本計画の基礎となり、図書館の理念や目的<sup>13</sup>など、現在の基本構想の大部分は、この提言書の内容が採用されている。

2007 年 3 月には、教育委員会生涯学習課所管の図書館整備検討委員会が設置され、図書館の会からは 3 名のメンバーが委員として参画した。2007 年 3 月から 2008 年 10 月までに 5 回の委員会が開催され、2009 年 3 月に「紫波町図書館基本構想・基本計画——「知りたい」「学びたい」「遊びたい」を支援する図書館」が策定された。

図書館整備検討委員会の設置と時期を同じくして、紫波町では町と東洋大学が協定を締結し、東洋大学がもつアメリカ型の PPP スキームを活用した紫波中央駅前開発計画が始まった。経済開発プロジェクトである「紫波中央駅前都市整備事業」（通称：オガールプロジェクト）は、PPP という民間の資金やアイデアを集める手法を使って、JR 紫波中央駅前の開発、町立図書館の建設、町役場新庁舎の建設という 3 つの行政課題の同時解決を図る公共事業である。また、これにより、公

---

<sup>12</sup> 「図書館の会・会報」第 14 号、2007 年 3 月 13 日発行（紫波町図書館をつくり育てる会「10 周年記念誌～未来へつなぐ住民参加活動のあゆみ」2013 年所収）より。

<sup>13</sup> 図書館の理念とは、次の 7 点である。①「たくさんの情報に出会える場」、②「次代を担う人づくりの場」、③「まちの歴史・風土・文化に出会える場」、④「活力あるまちづくりを支援する場」、⑤「協働の推進に寄与する場」、⑥「人に出会える場」、⑦「新しい自分を発見できる場」。これらの理念は、「町民の図書館をつくろう委員会」における議論の中から生まれた。

共施設（図書館・情報交流館等）と民間のテナント（子育て応援センター・農産物直売所・飲食店等）が入る官民複合施設「オガールプラザ」やフットボールセンター等の整備、民間の宿泊施設の建設、宅地の分譲、広場・公園の整備等を一体的に行い、図書館等の公共施設を中核とした地域経済の活性化を図ることが企図された。オガールプロジェクトによって、図書館建設費の財源が生まれ、図書館建設の動きが現実味を帯びてきた一方で、図書館をまちづくりの情報拠点施設として位置づけ、地域経済活性化にむけた集客の目玉（「まちづくりのエンジンになる」という役割）とすることが強く期待されるようになっていった。

オガールプロジェクトは、図書館整備検討委員会の検討と並行して進められ、図書館基本構想・基本計画においても、図書館は教育施設としての位置づけよりも、まちづくりのための情報拠点施設という位置づけが優先されている。オガールプロジェクトによって図書館建設のための財源を得ることに成功したが、その一方で図書館の教育施設としての固有の位置づけは得られなかった。このことについて、次のような懸念がある。

「教育委員会の中での位置付けが曖昧で、そのなかで図書館の位置づけをしっかりとていかないと。だから、生涯学習計画（への位置づけ）が必要なんですよ。紫波町には生涯学習推進計画（における図書館の位置づけ）が無いんですよ。総合計画があって、その下位に生涯学習推進計画があって、何かあったときに図書館が戻るべきところが必要なんですよ。」<sup>14</sup>

つまり、生涯学習推進計画における教育施設としての位置づけがなければ、政治や政策の影響を受けやすく、図書館本来の固有のサービスを維持することができないということである。

## 6. 図書館の管理運営への参画

2009年4月からは図書館整備業務が教育委員会から町長部局へ移管となり、教育委員会の補助執行というかたちで図書館開館にむけた準備が町長部局主導で始まった。図書館の管理運営は、①直営、②TRCなどへの外部委託、③指定管理という3つの選択肢で検討されていた

---

<sup>14</sup> 図書館の会のメンバーへのヒアリング（2014年8月5日）より。

が、図書館の会が NPO を設立し、その NPO が指定管理者として図書館を管理運営するという構想が持ち上がった。図書館の会は、メンバーに司書の有資格者が多く、この提案を受けて 2010 年 6 月に司書の有資格者を中心に「NPO 法人紫波文化交流」を設立した。これにより、図書館の会のメンバーの半数以上が NPO 法人の職員と兼務することとなった。そして、NPO 法人紫波文化交流は、資料の選定や整理、PR イベントなどの開館に向けた準備作業に係る業務委託を役場から受け、図書館の開館にむけた準備を請け負った。こうして、紫波町図書館は 2012 年 8 月の開館を迎えたのである。

しかし、図書館開館後、事態は一変した。NPO 法人紫波文化交流が指定管理者として図書館を管理運営するという体制とはならず、町が直営で管理運営を開始し、NPO 法人紫波文化交流は窓口業務の一部の業務委託を受ける体制となった。この体制がとられたときは、図書館の管理運営が軌道に乗った時点で、NPO 法人紫波文化交流を指定管理者とした管理運営体制へ移行するという構想が残っていた。しかし、2014 年 4 月に NPO 法人紫波文化交流への窓口業務委託は打ち切れ、図書館の全ての管理運営を町の直営で行うこととなった。NPO 職員として働いていた、紫波文化交流の司書たちはみな町の嘱託職員として引き取られ、同年 5 月に NPO 法人紫波文化交流は解散した。

このように、図書館の会は NPO 法人紫波文化交流の設立によって、自前で育成してきた司書たちを組織化し、紫波町図書館の管理運営を担う一翼となったが、図書館開館後は指定管理者として位置づくどころか、管理運営から除外されるという結果となった。なぜこうした事態に至ってしまったのだろうか。図書館の事務室に窓口業務以外を統括する教育委員会の職員と、窓口業務委託を受けた NPO 法人の職員が同居するかたちであったため、この二重の指示系統がうまく噛み合わなかったことや、町の NPO に対する不信感があったことなどが、関係者から指摘されているものの、筆者の調査でその原因を解明することはできなかった。

## 第 4 節 小括

### 1. 図書館の会の学習運動の特色

ここまでの図書館の会の学習運動の展開を見てきたが、ここから見

えてきた学習運動の特色は次の2点である。第1に、図書ボランティアを通じた気づきが、運動の原点にあることである。つまり、自らの活動をより充実させるため、ボランティアとしての力量を高めようと司書の資格取得や、町立図書館の建設を求める運動を起こしたと言える。第2は、先進事例や先進地視察、図書館学を専門とする研究者の講義等を通して、図書館の原理原則に係る幅広い知識や図書館づくり運動の実践方法を身につけたことである。こうした学習によって、独自の図書館構想をつくり、政策提言につなげていることや、町が主催する各委員会においても積極的な参加等が見られた。また、町議会議員に運動の趣旨を説明して歩き、数人の議員を巻き込むことにも成功している。

こうした図書館の会の力量形成に寄与した条件は何だったのか。図書館の会が学習運動を継続し、町政の課題における図書館建設の位置付けを高めるインセンティブを与えたのは、町議会議員の内村氏や町職員のF・T氏の助力によるところが大きい。住民が行政との関係を構築するための条件として、内村氏やF・T氏のような住民と真摯に向き合う議員・町職員の存在が不可欠であると言える。

とりわけF・T氏は、社会教育職員のひとつの可能性を示しており、特筆すべきであろう。F・T氏は社会教育職員時代に住民の図書館を考える学習の組織化と学習運動の支援を行い、首長部局への異動後は「町民の図書館をつくろう委員会」において住民の行政参加をつくるワークショップを実行した。F・T氏は学校と地域の融合教育研究会との接点を持っており、ここから「ほん太ネット」のアイデアや、「町民の図書館をつくろう委員会」で用いるワークショップメソッド「プロセスデザイン」の開発元である新潟まちづくり学校との関係をつくっている。こうしたF・T氏のもつ行動力やネットワークが、図書館の会の力量形成に大いに寄与したものと考えられる。

## 2. 学習運動の成果と限界

次に、図書館の会の学習運動の成果と限界について言及しよう。学習運動の成果は、紫波町内の司書の養成に寄与したことにあると思われる。町に公立図書館の建設を求める運動でありながら、司書の資格取得を支援し、図書ボランティアの力量を高めるための学習も行っていたことは注目すべきである。富士大学の図書館司書養成講座への当

初の受講目的は、図書ボランティアとしてのレベルアップを図るための図書館学の体系的な学習にあったのだが、結果的にこのときの司書資格取得者が、図書館の開館にむけた準備期間及び開館後の実務の担い手となっていった。

一方で学習運動の限界については、紫波町の図書館建設の検討過程への参加が形式的なものにとどまっていたという点にある。「町民の図書館をつくろう委員会」における住民参加の位置づけは住民からの意見聴取にとどまり、計画策定過程において最終的な意思決定は「図書館整備検討委員会」で行うことを前提としていた。つまり、「町民の図書館をつくろう委員会」は緩衝材のように図書館の会の熱意や要望を吸収し、結果として図書館の会の考え方や要望は計画に反映されなかった。図書館建設の検討をめぐる住民参加は、このような二重構造にあったのである。

### 3. ガバナンスへの住民参加の課題

最後に、ここから見えてきた自治体社会教育のガバナンスに住民が参加するために必要な条件を2点提起しておこう。

第1は、自治体財政運営への住民参加である。社会教育施設の管理運営・存廃をめぐる自治体の意思決定に住民が参加していくためには、様々な困難が想定される。紫波町の図書館の会は、教育委員会を動かすことが最大の難関であった。図書館の会の要望が議会や教育委員会に受けとめられにくかったのは、財政的な事情が作用しているためと考えられる。現状では、財政的な問題を孕む政策に住民参加の余地はないと考えられる。ここにいかに風穴を通していくかが、ガバナンスへの住民参加をつくる際の条件になると考えられる。

第2は、「熟議」による図書館の会と町の協働関係の形成である。ガバナンスへの参加をめぐっては、政治・政策に対する住民と行政の能力の格差が問題視され、住民の力量形成が課題とされている。しかし、図書館の会は学習運動の展開の中で、先進事例や先進地視察、図書館学を専門とする研究者の講義等によって、図書館の原理原則に係る幅広い知識や図書館運動の実践方法を学んでいる。これらの学習から、図書館の会と町との政策に対する能力格差は、ほとんどなかったものと考えられる。

そのため、図書館の会の参加が形式的なものにとどまった原因は別



にある。この点について、筆者は図書館の会と町との関係性に原因があったのではないかと考えている。図書館の建設をめぐり、当初図書館の会と町とは対立的な関係にあった。しかし、議会の後押しがあった両者は図書館建設にむけて同じ方向を向くようになった。図書館の会にとっては、町の方角転換に長い期間を要したわけだが、町側にとってそれは議会での答弁という強制力によって生まれた急激な転換だったのではなかろうか。「町民の図書館をつくろう委員会」は確かに図書館の基本的なコンセプトを検討し、合意をつくる場ではあったが、短期間で結論を創り出したことは否めないように思われる。時間的にも、方法としても、図書館の会と町との協働形成の過程には「熟議」が不足していたと思われる。

## 第5章 地域活動への参加と住民の自己形成

### 第1節 課題設定

#### 1. 本章の課題

紫波町は循環と協働のまちづくりを機に人材育成事業に力を入れ、自主活動グループがいくつか誕生している。O氏（女性）はそんな住民の自主活動グループのリーダーとなり、人生を主体的に変えていった一人である。現在、観光案内人「しゃ・べーる」、「環境マイスター紫波」、「NPO法人風・波デザイン」で、事務局長として団体の舵取りをする立場に立って活躍している（2013年3月現在）。

今でこそ、地域の活動家として充実した毎日を送っているO氏であるが、地域活動の世界に入る2004年まではO氏は盛岡市で仕事をし、紫波町には「寝に帰る」日々を送っていた。当時のO氏は「紫波に背を向けて暮らしてきた」とふりかえっている。

そんなO氏の転機は、2004年に町がNPO法人紫波みらい研究所に「地域における伝承等聞き取り保存事業」を委託し、O氏がその調査員になったときである。調査員として、伝承聞き取り保存業務を遂行する中で、紫波町の歴史や文化、それを誇りにしている人々と出会い、そのつながりから「しゃ・べーる」や「環境マイスター紫波」、「NPO法人風・波デザイン」の一員となり、地域活動に没頭するようになった。そして、こうした立場から、町の総合計画の策定委員や市民参加推進会議委員など、いくつもの役職を兼務して行政に参加するようになった。

このようにO氏は地域活動への参加、行政への参加を主体的に受けとめる自己を形成していった人である。本章では、そうした自己形成過程にどんな気づきや学びがあり、いかなる価値がO氏を突き動かし、その価値はどのようにして高められていったのかを見ていきたい。

住民の自己形成を見ていくために、筆者はO氏に対し、2012年1月6日に半構造的なインタビュー調査を6時間ほど行った<sup>1</sup>。そこで得られたO氏の語りを生活史（ライフヒストリー）の方法による分析を行った。これは住民の目線に立ち、なお且つ個々の人生や生活史を含め

---

<sup>1</sup> インタビュー調査の方法に関しては、Sharan B. Merriam, *Qualitative Research and Case Study Applications in Education* (rev. ed.), Jossey-Bass Publishers, 1998 (S・B・メリアム著、堀薫夫・久保真人・成島美弥訳『質的調査法入門——教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房・2004年) から示唆を得た。

た長期的なスパンで、住民の自己形成過程に内在する教育－学習的機能や価値を捉えていくという方法である<sup>2</sup>。本章では、個人の生活史をふまえた自己形成過程に着目し、自主的・主体的に参加する住民の意識はどのように育まれるのかを明らかにする。そして、自治体における人材育成事業のあり方を考察していく。

## 2. 紫波町における郷土史学習

0氏の自己形成において重要な影響を与えたのが、紫波町の郷土史家との出会いであった。0氏の個人史を見る前に、紫波町における郷土史学習の概況を整理しておこう。

1990年代から、紫波町は生活・労働様式の都市化と、大企業がもたらす消費文化が横行する中で、地域の環境に働きかけて築き上げられてきた伝統的な生活文化、習俗は衰退している。他方で、旧町村単位の9地区には平泉の金が採掘された金山（佐比内金山）、源義経所縁の遺跡（義経堂）など、奥州藤原氏所縁の遺跡が残り、南部藩の領内であったが、八戸藩の飛び地だった地域（志和地区）があるなど、特色ある歴史を持っている。そのため、紫波町では住民による郷土史の調査や学習会が盛んで、地区公民館を拠点に住民の郷土史学習グループが組織されている。さらに、こうした歴史的環境を活かした地域づくりも盛んである。また、銭形平次の作者野村胡堂の生誕の地でもあり、銭形平次は観光のシンボルとなっている。

では、紫波町における郷土史学習はどのような質のものか、いくつか具体例を紹介しておこう。赤石地区ひづめ館懇話会は、奥州藤原氏の一族、樋爪氏の居館・政庁であった樋爪館遺跡に関する資料の収集・整理及び学習を目的とした住民グループである。専門家を招いての講演会を行うこともあるが、月に1回懇話会を開き、会員となっている住民が自身で調べたことを発表し合うスタイルで活動している。懇話会への参加は、会員に限定しておらず、広く地区の住民が参加してい

---

<sup>2</sup> 例えば、安藤耕己氏は青年団の経験の教育的評価を検討するため、こうしたアプローチにより青年団の経験がもつ意味を明らかにしようとしている。安藤氏は支援者側からの学習者評価や、短期的なスパンから学習者の学習評価をしていた従来の研究を批判し、人の意識や行動の変化を捉えるために有効なライフ・ヒストリー法を提起している。安藤耕己「成人の学習におけるライフ・ヒストリー法——学習の意味を人生に即してみる」日本社会教育学会編『成人の学習』（東洋館出版・2004年）

る。この懇話会によって、樋爪館遺跡に関する資料集が編纂されたほか、ボランティアガイドを行う者や遺跡の維持管理に携わる者が出てきたという。

赤沢郷土資料館（平成 18 年開館）は、資料の収集から展示まで住民が手作りで開設した。展示資料はもともと赤沢地区の老人クラブが 1968 年に明治 100 年を記念して収集した江戸時代から伝わる農耕具や鍛冶道具、生活用具等であり、資料館の管理運営から展示資料の解説まで、全て赤沢地区の住民たちが行っている。

こうした動きから、第一次総合計画では、共生、地元学、協働、交流という 4 つのまちづくりの理念を挙げており、地元学を当初は推進していた。県の補助事業であった「地域における伝承等聞き取り保存事業」を受託し、町が伝承聞き取り調査を推進したのもそのためである。しかしながら、以前から公民館等で行われていた郷土史学習に対し、町が事業化した地元学は郷土史家による歴史研究ではなく、一般のお年寄りから昔の日常の生活を聞き取るというものであり、郷土史学習のような広がり生まれなかったようである。地元学がまちづくりの理念として第一次総合計画に位置付けられたが、まちづくりとの連関が弱くなり、伝承聞き取り保存事業は数年で終了し、紫波みらい研究所の地元学は休止状態となった。結果的に、地元学のまちづくりは実体を伴わない理念となってしまったと言える。

## 第 2 節 O 氏の個人史

### 1. O 氏の現在

O 氏は、紫波町案内人「しゃ・べーる」、環境マイスター紫波、NPO 法人風・波デザインという 3 つの団体いずれの事務局長を担っている。以下、各団体の概略を紹介しよう。

#### （1）紫波町観光案内人「しゃ・べーる」

2005 年 1 月 17 日に紫波町商工会の女性部の研修で町内を周ったことをきっかけに、有志で結成された観光ボランティアガイドのグループである。設立メンバーは 5 名で、O 氏は設立後半年して加わったという。2011 年 4 月にはさらに 5 名が加わり、現在は 11 名で構成されている。50～70 代の女性中心だが、男性も 1 名いる。活動は 4 月末から 10 月にかけて、月 4～5 回の頻度で、昔話や紙芝居の披露、町内巡りの案内な

どを行っている。

## （２）環境マイスター紫波

地域での環境保全・学習活動のリーダーを養成する、町主催の「環境マイスター養成講座」の第１期講座（２００５年度）の修了生によって結成された住民の自主活動グループである。これまでに講座から輩出された認定者は、２０１１年度までに町内に１２０名ほどおり、そのうち約７０名が加入している。毎月１回の定例会を開催し、毎回１０～２０名のメンバーが中心となって、ひまわりの植栽や町内の川・沢の水質調査、夏エコ祭り等の活動をしている。

< 表 5-1 〇氏の個人史 >

年	地域活動	ライフイベント
1944		出生（盛岡市出身）
1962	地域青年団へ加入 岩手県青年団体協議会副会長 日本青年団体協議会理事  生協活動 PTA活動	高校卒業 会計事務所勤務 社会保険労務士事務所勤務 結婚（釜石へ）
1989		紫波町へ転居 建設会社勤務
2004	伝承聞き取り調査員	建設会社退職
2005	観光ボランティアガイド「しゃ・べーる」加入 環境マイスター養成講座受講（第１期生） 環境マイスター紫波結成（役職：事務局長）	
2006	ファシリテーター養成講座受講（２００６～２００７）	
2008	NP0 法人風・波デザイン設立（役職：事務局長）	

## （３）NP0 法人風・波デザイン

団体の概要は第３章で紹介したとおりである。〇氏は事務局長として全体を統括する一方で、市民活動の中間支援を目的とした「ゆいっとサロン」に常駐し、町内の市民活動のアドバイザーをしている（２０１２年３月まで）。

このように、いずれの団体も地域にねざした活動を展開しており、O氏は団体の代表ではないものの、そうした活動組織を支え、リーダーシップを発揮する団体の司令塔として運営の中核にいる。だが、以前のO氏は紫波町には移住してきたものの、それまで地域には関心がなく「背を向けて」暮らしていたという。退職を機に地域活動への参加を進めていく中で、現在のような紫波町の地域づくりの担い手の先頭に立つまでに至っている。以下ではO氏の個人史（表5-1参照）をふまえて自己形成の過程を見ていきたい。

## 2. 青年団活動の経験

O氏は1944年に旧都南村（現在の盛岡市）に生まれ、高校を卒業するまでその地で育った。高校卒業後は、盛岡市の会計事務所に就職した。事務所のクライアントが紫波町におり、後に郷土史調査（伝承聞き取り調査）を行うことになる紫波町日詰地区に時々通っていたという。

また、就職と同時に都南村の青年団に入る。青年団に在籍した10年ほどの間に、岩手県の青年団体協議会の副会長や日本青年団体協議会の理事も経験した。

O：私が高校終わったあたりは、青年団活動が盛んで。その頃から人前に出ることがおっくうでなかった。そこのなかに10年くらいいたのかな。その頃にやっていたことが、県の副会長を3～4年くらいやったのかな。その間に、日本青年団体協議会の理事をやったり。一か月に1回くらいは東京通いをしたかな。夜行に乗って、朝（東京に）着いて、会議が終わったら、また夜行に乗って朝帰ってきて、そのまま仕事に行くということをしていて。そのときに何かをするというときに、いろいろな企画をしたり、決めごとをすることが身に付いた。子どもが幼稚園から小学校を終わるまで、ずっと（PTAの）役員をやらせてもらったけど、なんでそんなに決めるの早いのか、テンポ良く物事を決めるねって言われた。当時の県の青年団体協議会は（会員が）何千人といて、それを地区ごとにまとめた上にいたから、地区から県の段階でやるものは、印刷から何でも企画してやっていた。それが身についていたから。

この語りから、O氏にとって青年団の経験は、後のPTAや紫波町での地域活動を推進していくための企画力やコミュニケーション力を培ったものとして評価していることが窺える。同じように岩手県の青年団体協議会の副会長まで務めたA氏が、「県の役員は、いくら頭が切れても、志が高くても、地域の中の意見を吸い上げて、話ができないと務まらなかった」、「県の青年団体協議会で交流した人で、現在NPOの担い手になっている人は多い」と証言するように、青年団での活動経験が、その後の地域活動に活着していると実感している人は少なくない。

### 3. 子育ての経験

O氏は結婚を機に釜石市へ移住する。都南村の青年団を退会するが、釜石市の生活協同組合の設立運動に携わり、生活協同組合の役員を務めた。その後、夫の転勤で盛岡市に移住し、生活協同組合から離れることになるが、子どもが成長するに従ってPTA活動が始まる。PTA活動は子どもが幼稚園から高等学校までの10年以上に及んだ。

1989年に盛岡市から紫波町の古舘地区へ転居する。当時の日本経済はバブルの時期に突入しており、紫波町では古舘地区でニュータウンの開発が進行していた。古舘地区は古くからの住民は少なく、マイホームを求めてこの頃に移住してきた人は少なくないという。古舘地区のある住人は、小学生だった当時の状況を「毎月のように転校生が入ってきた」と回想するように、急速に移住者が増えたことが想像される。O氏一家もそうして移住してきた。

O氏に子どもは2人いるが、夫から下の子どもが中学校を卒業するまでは子育てに専念するように厳しく申しつけられていたため、なかなか再就職できなかったという。下の子が高校へ進学し、子育てが一段落すると、O氏は盛岡市にある建設会社の経理の仕事に就き、60歳の定年まで紫波町から盛岡市へ通勤した。

### 4. 転機としての伝承聞き取り調査員

O氏に転機が訪れるのは、建設会社を退職して、紫波町の伝承聞き取り調査員を引き受けた時である。紫波町は2004年に紫波みらい研究所に委託して「地域における伝承等聞き取り保存事業」を実施した。事業の開始当初は、岩手県の緊急雇用対策事業を使い、調査員を雇って地域のお年寄りや郷土史家・団体からの聞き取りを行った。この郷土

史調査事業を推進するために紫波みらい研究所は3人の伝承聞き取り調査員を雇用した。2004年度は紫波町の日詰地区の商店街に居住するお年寄りから地域の伝承や昔の暮らしぶりを聞き取り、昔の日詰地区や習俗に関わる写真を蒐集し、報告書がまとめられ、「懐かしの郡山駅」という冊子も発行された。

0氏はそれまで勤めていた盛岡市にある建設会社を定年退職後、岩手県青年団体協議会の後輩であるA氏（紫波みらい研究所に所属）に誘われ、伝承聞き取り調査員の仕事に従事することになった。伝承聞き取り調査員を引き受けた時のことを次のように回想している。

0：子どもが大きくなってから勤め始めて、60歳で辞めたときに、ふっと伝承聞き取り調査員の話で、たまたま（岩手県）青年団体協議会の後輩の紫波町の人、今の紫波みらい研究所のAさんからかけられて。（Aさんとは）ばったり会ったんだけど、最初わからなかったの。年代が違って、一緒に活動したことがなかったから。そしたら、今、みらい研でこういう仕事があって、役場から来たの、調査員をやる人を探しているんだけど、やってみないかと誘われて。今まで何年と紫波町に住んでて、盛岡に勤めていたから、紫波町には背中向けていたのね。全然興味なかったから。それで、ええって、仕事辞めて、そうか紫波町にいるんだよなと思って、役場の面接を受けて、聞き取り調査員として採用されて、「懐かしの郡山駅」という冊子をつくる材料を集めさせてもらったの。そのときに、聞き取り調査で70～80人の人と会っている。それもやっぱり、青年会活動して、上から下までいろいろとあるし、いろいろな人との交流してきたから、人馴れってという言葉は合わないかもしれないけど、あまり人と会って話をするのが嫌いじゃなくて、逆に自分に合っていたのかなと思う。

この語りから、0氏にとって伝承聞き取り調査員は地域活動への参加というより就労の一環として意識していたことが読み取れる。また、「紫波町には背中向けていた」と表現するように、それまでの0氏は紫波町に対する関心がほとんどなかったことも窺える。しかし、0氏にとって伝承聞き取り調査員は、それまでの盛岡に働きに出ていた生活から一変して、地域における新たな役割をもつようになったことを意



味している。つまり、〈退職〉という移行期に、地域での生活が再構成されたのである。

伝承聞き取り調査員の仕事は、聞き取りを始める準備として紫波町の歴史の本を読むことから始まったという。そして、伝承聞き取り調査は当時の生活状態を聞き出すことを目的に、標準語ではなく、お年寄りの言葉で話をしてもらった。聞き取り調査のデータは話し言葉をそのまま書き起こし、方言には下線を付け、続けて括弧書きで標準語に訳し、解説が必要な用語には注釈を付けていくという、丁寧な編集が行われた。

0氏は、このような伝承聞き取り調査員の仕事を通して、郷土史学習とのかかわりを持つようになったのだが、そこで次の2つの学びがあった。第1は、本だけでは理解できないこと、あるいは活字化されていない紫波町の歴史を知るために、郷土史家ないしは郷土史の愛好家が集まる学習会へ参加するようになったということである。0氏にとって、紫波町の特色や魅力を知るきっかけとなった。第2は、地元の郷土史家や郷土史学習グループから調査の技術を学んだということである。それは次の語りから読み取れる。

筆者：伝承聞き取り調査員をやっていたときに思い出深いエピソードはありましたか？最初はどうでしたか？

0：最初は何を聞けばよいのか、わからなかった。これこれ聞いて、と言われていたけど、どう聞いていいのか・・・。

筆者：そんなわからない状態から、できるようになってきた、拓けてきたのは？

0：やっぱり、人だろうね。最初にU先生が会わせてくれたグループに入れてもらって、おばあちゃんっこ達の話聞いて、あ～、こういう話を聞けばよいのかなってヒントをもらった。

この語りから最初は、調査をどのように進めてよいのか、困惑していたことが窺える。そして困惑状態から抜け出すきっかけが郷土史家との出会いであり、そこから郷土史学習グループに参加して調査の技術を身につけていったのである。この学びは、伝承聞き取り調査員の任期が終わった後も、観光ボランティアガイドの力量形成に影響している。

## 5. 紫波町観光案内人「しゃ・べーる」への参加

伝承聞き取り調査員の任期を終えると、O氏の地域参加は一気に広がりを見せる。伝承聞き取り調査員の時に会った郷土史家のU氏の仲介で入ったのが、紫波町観光案内人「しゃ・べーる」だった。そのときのことを次のように回想している。

O：みらい研（紫波みらい研究所）の仕事をさせてもらって、そうしているうちに歴史のU先生と出会い、聞き取り調査の最初のきっかけをつくってくれたのがU先生だったの。いろいろと教えてもらって、聞き取り調査が終わったあたりに、U先生から歴史の勉強会があるから来ないかと声をかけてもらって、歴史と言っても、何も暗記していないし、わからないけどと言ったけど、まずいいから来いと言われていったの。行ってみたら、実はそれがしゃべーるの勉強会だったの。こんな会あるの？と最初は思ったけど、U先生からOさんはここの会員になっているよと言われ、そんなこと聞いてないし、知らないしと思ったけど、（そうした経緯で）入ったの（笑）。しゃべーるはできて半年くらいだったけど、私はそうやってしゃべーるに入れてもらったの。

「しゃ・べーる」に入ってから、ガイドとしての力量形成を図るため、日々自己研鑽を積んでいるという。初期の頃はメンバー6人で町内を歩くことから始めた。紫波町には郷土史家が多く、郷土史家の集まりや学習会に参加して、紫波町の郷土史を学んだ。また、紫波町は史跡あるところにガイドありと言えるほど、史跡の近くにそれを解説できる人が多く、郷土史家には知識だけではなく、現地の案内のしかたも教わったという。

その後、ある程度共有できるものができると、あとは個々に情報集めをするようになったという。みんなで同じことをせず、それぞれで自己研鑽を図るようになっていった。近年は事務連絡や打合せを行う定例会のときだけ集まっている。

## 6. 地域活動の幅の広がり

「しゃ・べーる」のグループ内での他のメンバーにない強みを持つと、0氏は伝承聞き取り調査員や「しゃ・べーる」の活動がきっかけにできた町職員とのつながりから、環境マイスター養成講座、そしてファシリテーター養成講座へ参加した。環境マイスター紫波とNPO法人風・波デザインは、いずれもこうした町主催の学習会から生まれたものであることは既述したとおりである。環境マイスター紫波やNPO法人風・波デザインは、学習を通じてできた仲間とグループをつくり、学習したことを組織的に活かしていくことがねらいにある。だが、0氏にとっては、「しゃ・べーる」、環境マイスター紫波、NPO法人風・波デザインの活動の、それぞれに得た知識や人脈を相互に応用させることで、0氏にとっての団体内の他のメンバーにない強みをつくり出している点に、やりがいを見出しているようである。それは次の語りから読み取れる。

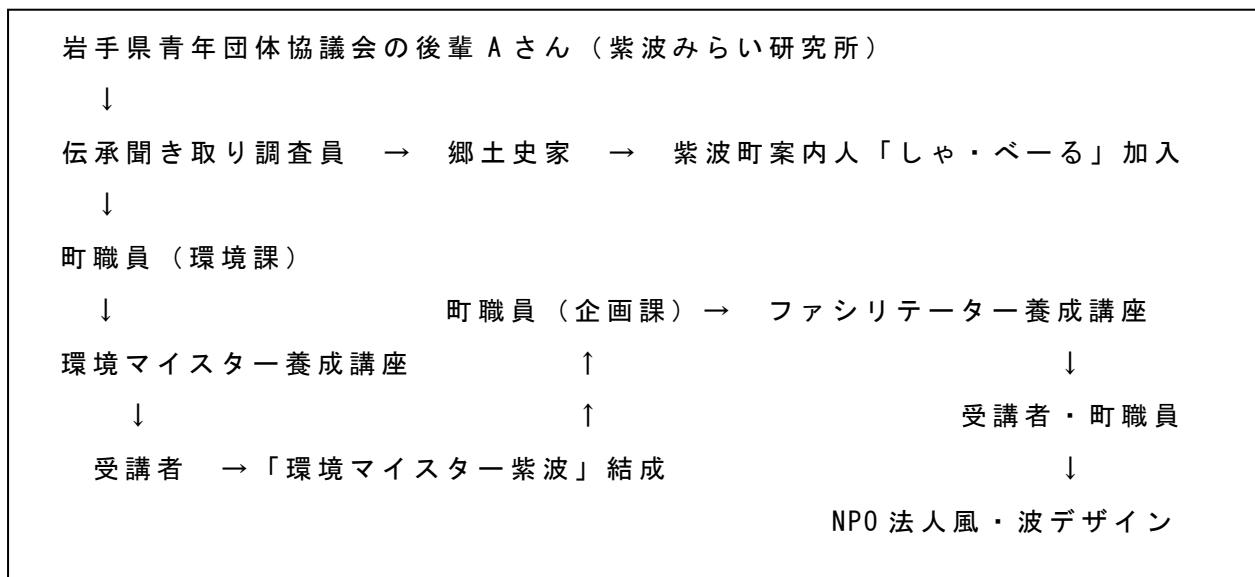
0: たぶん、自分の中でいろいろとやってきたことが全部こやしになっている。だから、土壇場になっても、大丈夫って、開き直りでもないけど。全部、土台にしている。全部が自分の材料になるというか、みんなが持っていない雑学を自分がもっていると、得するとか。みんな同じことをしゃべっているとおもしろくないでしょ。歴史なら歴史だけでなく、合間に雑学を入れると、お客さんは楽しいのかなって。だから、何でも自分の雑学にしちゃう。長く生きているってすごいことだよ。《中略》会う人会う人がみんな良い人たちだよ。学ばせてくれるっていうのかな。なんでそんなになんたりかんだりやっていて、疲れないのと言われるけど、疲れるよりも楽しんです。ストレスも消えちゃうし、3つも4つも重なって大変だと思うけど、こなしているんだよね。楽しいからかな。助けてくれる人もいるし、それが基本じゃないかな。

### 第3節 自己形成におけるネットワーク

#### 1. 「〈活動のつながり〉と〈関係の広がり〉」

ここまで見てきた0氏の個人史を整理すると図5-1のようになる。きっかけは、岩手県青年団体協議会の後輩A氏に誘われて引き受けた伝承聞き取り調査員である。そこへの参加を通じて郷土史や地域の人を知り、人のつながりが生まれる。郷土史家や町職員とのつながりは、紫波町案内人「しゃ・べーる」や環境マイスター養成講座への参加の動機付けとなっている。そして、環境マイスター養成講座という学習を通じてできた仲間を組織して、新たな活動を生み出している。同様にファシリテーター養成講座も人のつながりから講座への参加が生まれ、学習を通じてできた仲間を組織をつくり、新たな活動を生み出している。

＜ 図5-1 0氏の「活動のつながり」と「関係の広がり」 ＞



一見すると0氏は自ら選択して参加し、活動の幅を広げていったように見える。しかし、0氏の自己形成過程から読み取れることは、きっかけは人とのつながりのなかで受け身の姿勢で参加していくが、参加と人との出会いを重ねる中で、それを主体的に捉えるようになり、自ら活動を創造するようになったということにある。

このような参加を通じて、人とのつながりが生まれ、そこから次の活動や学習に結びつくという連鎖が生まれ、活動や学習への参加は仲間をつくり、それが組織化されて、次の新たな人とのつながりが生ま

れるという循環が見られる。0氏の自己形成はこのような「〈活動のつながり〉と〈関係の広がり〉」<sup>3</sup>に支えられていることが確認できよう。

## 2. 参加のタイミングとつながり直し

0氏にとって伝承聞き取り調査員が、ひとつのターニングポイントになったわけだが、そこには2つの条件がそろっていた。ひとつは0氏が参加したタイミングである。参加は機会が保障されていると同時に、参加者本人の気持ちが開いていることが、参加を通した学びを考えていく上で重要なポイントとなる。一般的に前向きに参加をしようとする心構えがあるのが時間的にゆとりのある〈退職〉した時期であり、このタイミングで0氏に伝承聞き取り調査員の誘いが舞い込んだため、0氏にとって大きな意味を持つ経験となったと考えられる。すなわち、年齢や職業などによって決まる、その人の置かれている生活環境や内面が、参加しやすいときと、参加しにくいときを規定していると言えるだろう。

そうした参加のタイミングという条件に加えて、0氏にとっての伝承聞き取り調査員の経験がもつ意味を考察する上で注目すべき点がある。それは、岩手県青年団体協議会の後輩（A氏）から誘われて伝承聞き取り調査員になったという点である。0氏とA氏とは、同時期の青年団活動を通じて知り合っていたわけではなく、県レベルの協議会における世代間交流の中で知り合っている。つまり、それほど親しい間柄であったわけではないと考えられる。しかし、0氏にとってA氏との再会は、かつてのつながりが復活した、言わばつながり直しが起きたことにより、A氏とのつながりに大きな意味をもつようになったのである。これは青年団が単に学習体質や社会参加のための意識や態度を形成しただ

---

<sup>3</sup> この表現は、次の先行研究からの引用である。香川正弘は、住民の社会参加を通じた意識や行動の変化について、学習活動への参加がきっかけとなって友人や仲間との関係が生まれ、そこから地域に対する親しみを感じ、より積極的にボランティア活動や地域づくりへの参加へとつながる可能性を指摘している（香川正弘ほか『生きがいある長寿社会——学びあう生涯学習』ミネルヴァ書房・1999年）。これに対し、梨本雄太郎は香川の指摘に見られるような「〈活動のつながり〉と〈関係の広がり〉」は他の社会活動の中に豊富に含まれており、社会参加との関わりで高齢者の学習活動を考えるにあたっては、これが生み出される仕組みを明らかにし、学習活動の中に取り入れることが必要だと提起している（梨本雄太郎「高齢者の社会参加過程における学習の意味——〈活動のつながり〉と〈関係の広がり〉を生み出す組織原理」日本社会教育学会『高齢社会における社会教育の課題』東洋館出版・1999年）。

けではなく、地域に参加していくための人脈を創出していることの一例と言えるのではなかろうか。

#### 第4節 小括

0氏の参加する意思や意識を育んだものは何か。それは0氏が参加した地域活動だったと言えるだろう。そして、その地域活動の基盤となったのが、自主的な活動グループであり、そのネットワークであり、グループを生み出した循環と協働のまちづくりである。

紫波町におけるファシリテーター養成講座や環境マイスター養成講座を例に挙げるまでもなく、人材育成事業（まちづくり・地域づくりの担い手を育成する事業）は、多くの自治体で行われており、市民参加、協働を支える人づくり施策・事業として、その位置づけも高まっている。しかし、多くの自治体では、まちづくり・地域づくりのリーダーとして育たない、学習だけで終わり実践に結びつかない、実践が単発で終わってしまう、活動が継続しない、担い手として自立できないといった悩みを抱えている。こうした事態を打開しようと、実践を交えたより効果的な学習プログラムの開発を目指す動きもある<sup>4</sup>。

このような自治体における人材育成事業の条件として、0氏の事例から言えることは次の3点である。

第1に知識や技を提供することよりも、学習者は事業を通して出会い、ともに学び合う仲間に見つけられているということである。0氏は環境マイスター養成講座やファシリテーション養成講座で学ぶ、地域環境に関する知識やファシリテーターとしての技よりも、講座を通じて出会う人に価値を見出している。そうした人とのつながりから、0氏は学んだ知識や技を活かす機会を創り出している。つまり、学習者が人材育成事業で学び、そこで学んだことを活かそうと行動に移すことは、学習者個々人が地域においてもつ人や団体との関係性、つまりソーシャル・キャピタル<sup>5</sup>をどれだけ蓄積しているかによって左右され

---

<sup>4</sup> 大宮登「市民自治や地域づくりを担う人材育成法」佐藤徹ほか『地域政策と市民参加——「市民参加」への多面的アプローチ』（ぎょうせい・2006年）などを参照。

<sup>5</sup> ソーシャル・キャピタルの定義は諸説あるが、ここではパットナムの定義に基づいてこの用語を使用している。パットナムは次のように定義する。「社会関係資本が指しているのは個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、および

る側面が大きく、プログラムを改善することによって効果が現れるものではないということであろう。

第2に、一度や二度の養成講座で、参加を主体的に捉える住民は育たないということである。O氏の青年団での経験は、その後のPTAや伝承聞き取り調査員の活動に活かされ、PTAや伝承聞き取り調査員の経験、各種人材養成講座への参加は、「しゃべーる」や「環境マイスター紫波」、「風・波デザイン」の活動で活かしている。つまり、O氏が「自分の中でいろいろとやってきたことが全部こやしになっている」と言うように、全てが地域活動の基盤となっているのである。それは活動していた当時の人とのつながりや、そのときに培った企画力やコミュニケーション力などを活かして、グループの中で自分の居場所や自分なりの活動スタイルを創り出している点から窺うことができる。O氏の主体的に参加ができる力量は、過去のあらゆる活動経験の積み重ねによる賜物なのである。

第3に、O氏がいくつもの自主的な活動グループを掛け持ちするようになり、また行政がつくった市民参加の枠組みに入っていくのも、社会教育行政ではなく、町長部局で行われた人材育成事業だったということも理由のひとつに挙げられるだろう。住民のネットワークや人材育成事業の広がりや、専門領域に近い首長部局の方がもちやすいという特質が、ここから窺うことができる。

---

そこから生じる互酬性と信頼性の規範である。」ロバート・D・パットナム著、柴内泰文訳『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』（柏書房・2006年）原典：Robert. D. Putnam, 2000 *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon&Schuster

## 終章 本研究の総括と展望

### 第1節 本研究の成果と意義

本研究の総括として、ここでは研究の成果と意義を確認しておきたい。最初に、本研究の課題をふりかえり、次に研究の成果として各章でどのようなことが明らかとなったのかを整理する。そして、そこからどのような学術的意義が見出せるのかを言及する。

#### 1. 本研究の課題

本研究の目的は、内発的発展の地域づくりにおける協働形成の意義と課題を住民の視点から明らかにすることである。「協働」は住民と行政、さらに企業を加えてセクター間の関係性を表わすキーワードとして使われるのが一般的である。しかし、協働はセクター間の関係性だけを意味するわけではなく、種々の主体間の関係性のひとつに過ぎない。地域づくりにおける協働は、住民間の関係や企業間の関係など、多様な個人・団体の関係に見ることができる。つまり、従来までのセクター間の関係性を狭義の協働とすると、地域づくりにおける協働は広義の協働というべき広い視野で、協働関係を捉えていくことが求められるよう。

しかし、広義の協働に関しては、狭義の協働に比べて概念が確立しているとは言い難い。その点をふまえて、本研究は、具体的な事例として紫波町を選定し、次の2つを本研究の課題として設定した。

第1に、地域づくりの推進過程において形成される主体間の協働関係の実態を明らかにすることである。すなわち、多くの地域・自治体で推進されている「協働のまちづくり」のような目的意識的に形成を企図する協働ではなく、具体的な内発的発展の地域づくりのなかで、目標ないしは目的を達成するために、どのような協働がつくられ、その過程にどのような成果や意義があるのかを明らかにしていくことである。

第2に、基礎自治体が展開する協働のまちづくりには、住民の視点から、どのような矛盾や課題があるのかを明らかにしていくことである。具体的には、岩手県紫波町における「協働のまちづくり」を住民はどのように捉え、どのような関わりをしているのかを見ていき、それをふまえて協働のまちづくりにどのような課題や矛盾が孕んでいる



のかを明らかにする。

## 2. 本研究の成果

第Ⅰ部では、地域づくりにおいてどのような協働関係がつけられ、そこからどのような成果や意義が生まれているのかを検討した。

第1章では、農産物直売所の起業活動に着目し、どのような協働関係が直売所を生み出し、地域に広げていったのか、そして起業活動を6次産業化へと発展させていったのかを検討し、次のような結果が得られた。

第1は、まちづくり塾という学習サークルによって2つの協働がつけられ、それがその後の紫波町の直売所が発展していくための礎となっていたことがわかった。すなわち、まちづくり塾がつくった1つ目の協働は、産直組合連絡協議会の土台である。塾生たちの地域の個性や活気を創り出すための学びから、直売所の起業活動に着目し、そのリーダーの育成やフルーツの里まつりを通した直売所同士のネットワーク化が図られた。2つ目は生産者と消費者の協働である。塾生が仕掛けた座談会を契機に古館地区内の新旧住民（生産者と消費者）の話し合いと交流が始まり、古館グリーンセンターの開設へと結実した。

第2は、直売所のリーダーが地域をまとめ上げ、地域との双方向の関係性の中で直売所を発展させていったことである。直売所の起業活動という内発的発展の地域づくりは、地域の中でつくられた協働関係によって支えられていると同時に、直売所の地域における存在意義の再確認や商品開発を行っているということが明らかとなった。

第2章では、紫波町における循環型のまちづくりの背景と展開を明らかにしながら、その成果と課題を検証するとともに、循環型のまちづくりにおける協働関係の実態を探った。

その結果、循環型のまちづくりは、町（町長）を軸にいくつもの協働関係が重なって展開されているということが明らかとなった。すなわち、町長と町民の会の協働があり、町民の会は町長の政治的な支持基盤というだけではなく、政策協定を締結し、循環型のまちづくりを支えるパートナーとしての役割も担っていた。そこから、循環型のまちづくりは藤原前町長のリーダーシップの下、民意を汲み上げてつくられたものであることも明らかとなった。また、有機資源循環推進委員やえこ3ぷらんフォーラムのような住民と町との協働による政策形

成があり、そこから住民のまちづくり学習組織である紫波みらい研究所が創設された。そして、町と紫波みらい研究所の協働によって循環型のまちづくりが推進され、それは地域のアイデンティティのひとつとして定着しつつあることも見えてきた。

地域づくりにおける協働を担う住民の理解を深めるべく、補論として、宮城県北部にあるラムサール条約登録湿地・伊豆沼・内沼を事例に、協働による環境管理の歴史的背景と課題を検討した。伊豆沼・内沼の自然環境は、財団法人宮城県伊豆沼・内沼環境保全財団を中心に、伊豆沼・内沼を愛する地域内外の人々や市民活動団体との連携・協働によって支えられ、その豊かな生態系を維持し続けている。とりわけ、沼とともに生きてきた住民はその経験や知恵が重宝されている。そうした住民は渡り鳥の保護に対する葛藤を乗り越えて伊豆沼・内沼の環境管理に参加していることや、沼と伝統的なかわり方をしてきた人たちがもつ経験や知恵の継承が今後の環境管理の課題であることが見えてきた。

第Ⅱ部では、「協働のまちづくり」における、協働を政策的につくることへの課題や矛盾を検討した。

第3章では、紫波町における協働の出自と地域展開を探り、協働の意味が変容したことを明らかにした。すなわち紫波町において協働は、当初行財政改革の文脈から登場したものであり、経営改革により見直し・廃止となった事務事業や業務を住民や企業へ移譲（外部化）することが協働の目的であった。しかし、住民との協議を重ねる中で、行政の政策形成過程への参加や、地域の公共的な課題を住民と行政が議論し、協力して解決していくことを示すように変容していった。

加えて「協働のまちづくり」を契機に、地域づくりのガバナンスへの参加のしくみとして、公民館という既存の制度を活用していくことが構想され、地区創造会議のような実践も始まっている。だが、現状では、一部の公民館職員の自己研鑽やボランティア精神に頼ったかたちで対応しており、地域づくりのガバナンスへの参加のしくみとして位置づけるには無理がある。公民館職員の業務量増加に伴う雇用環境の改善という課題があることを指摘した。

第4章では、第3章のガバナンスへの参加に関わる課題意識を受けて、図書館の会の学習運動の展開過程を分析し、運動の成果と限界を明らかにするとともに、住民と行政の協働の課題として住民がガバナ

ンスへ参加していくために必要な条件を考察した。

図書館の会の、図書館建設の検討過程への参加には、形式的なものにとどまっていたという限界があった。つまり、「町民の図書館をつくろう委員会」における住民参加の位置づけは住民からの意見聴取にとどまり、計画策定過程において最終的な意思決定は「図書館整備検討委員会」で行うことを前提としていた。「町民の図書館をつくろう委員会」は緩衝材のように図書館の会の熱意や要望を吸収し、結果として図書館の会の考え方や要望は計画に十分に反映されなかった。図書館建設の検討をめぐる住民参加には、このような二重構造があることを明らかにした。その上で、ガバナンスに住民が参加するための条件として、自治体財政運営への住民参加と、「熟議」による図書館の会と町との関係構築を指摘した。

第5章では、まちづくりや行政へ参加する住民の自己形成過程について検討した。第3章において、協働を支える人材としてのコーディネーター・ファシリテーターの養成を目的に、住民と町職員の協同によってNPO法人風・波デザインが設立され、協働に対する町職員の意識改革や住民の市民活動リーダーの育成に貢献していることを明らかにした。第5章では、そうした知識や技を提供するだけではなく、住民は事業を通して人と出会い、ともに学び合う仲間をつくり、そこから人とのつながりが生まれ、次の活動や学習に結びつくという連鎖が生まれていることを、O氏という一人の女性の生活史の分析を通して明らかにした。活動や学習への参加は仲間をつくり、それが組織化されて、次の新たな人とのつながりが生まれるという循環が見られる。O氏の自己形成にはこのようなネットワークと、それが形成されたタイミングやキーパーソンとのつながり直しという条件があったことを確認することができた。

### 3. 本研究の意義

これまでの地域づくりと社会教育・生涯学習をめぐる先行研究は、内発的発展論を理論的な基盤として展開しているが、2000年代以降に生起した内発的発展論の課題に対応しておらず、新たな分析枠組みの構築にまでは至っていない。また、地域づくりの主体形成・力量形成をめぐり、当為論的な志向が強く、演繹的に地域づくりの展開を分析してきた。そのため、想定する住民像は地域課題に対する意識の高い

能動的な住民を前提としていた。このように、先行研究における地域づくりの主体形成論・力量形成論は、現実離れしたモデルであり、実践性に欠けるという弱さがあった。かかる先行研究の課題と照らして、本研究の意義はどのような点に見出せるだろうか。

第1に、地域づくりにおける協働形成の意義を明らかにしたことである。本研究では、地域づくりにおける協働を広義の協働と捉え、そのような協働の実相を明らかにすることを試みた。これにより、協働はあくまでも地域をつくるための方法であるが、つくられた協働関係は地域づくりを推進し、発展するための基盤となっていることが見えてきた。

第2に、紫波町では協働施策の地域展開を進めることで、狭義の協働が広義の協働へと広がっていったことを明らかにしたことである。協働はつくるべくしてつくられるものではなく、その意味で協働をつくることを目的とした自治体の「協働のまちづくり」をめぐる施策は矛盾を抱えている。協働は自治体の行財政改革と親和的で、紫波町においても契機はその点にあった。しかし、紫波町では地域展開を進めていく中で協働の見方に対する修正が重ねられ、協働の意味内容が変容していった経緯のあることが、本研究によって明らかとなった。こうした協働の意味に広がりをもたせていくことが、基礎自治体の協働施策の展開にとって重要なのではなかろうか。

第3に、紫波町における協働のまちづくりの実態をふまえた帰納的な分析によって、住民の視点から協働がどのように捉えられているのかを明らかにすることができた。これにより、住民と行政との関係性をめぐる先行研究では、住民と行政の対等性の問題に焦点が集まっているが、住民と行政の協働関係には対等性以外にも様々な矛盾や課題を孕んでいることが見えてきた。

具体的には、紫波町における協働の地域展開はいまだ途上にあり、課題としてガバナンスへの住民参加があることを指摘した。そして、紫波町図書館の建設過程におけるガバナンスへの参加の実態を図書館の会の事例を通して、ガバナンスへの参加はひとつの団体の自助努力だけでは限界があり、ガバナンスへの参加のための条件整備が必要であることを明らかにした。また、協働を担う人材育成も課題のひとつであり、既にそのための取り組みは行われている。しかし、まちづくりに参加する住民の自己形成のためには、知識や技を教授するよりもネ

ットワーク形成を後押ししていくことが重要であることを明らかにした。

## 第2節 本研究の限界と今後の展望

最後に本研究の限界と、それをふまえた今後の研究の課題と展望について提起し、本論文の結びとしたい。

### 1. 協働を捉える視点

#### (1) 地域づくりの中長期的なスパンをふまえた協働の捕捉

地域づくりとは様々な意見を出し合いながら、地域課題の解決を図っていくことである。それゆえ協働形成はあくまでもそのための手段であり、目的ではない。本研究は協働形成を目的として捉えたわけではないが、協働の形成に主眼を置いたため、形成後の協働関係の維持や、協働関係の衰退という段階にまで視野を広げることができなかった。

それゆえに、本研究で得られた知見は、地域づくりの展開過程全体を見渡した時に、多様な主体の参加づくりや目標を共有するなどの初期の動きに限定されたものとなる。協働形成は多様な主体が共有した目標の達成や課題解決のための、ひとつの手段に過ぎず、そこからの推進戦略や持続可能な関係構築こそが肝要である。これを捉えていくためには、地域づくりの展開を継続的に一定のスパンで調査するという方法的な姿勢も求められよう。

#### (2) 広義の協働の概念構築

本研究では協働を広義の協働と狭義の協働とに区別したが、広義の協働の概念構築は学界の昨今の状況を見渡しても、いまだ途に着いたばかりであろうと思われる。例えば、高知大学では「地域協働」という概念で、これまで経済学、経営学、社会学、教育学、農学等の領域で捉えられてきた協働概念を包括し、「地域協働学」という新たな学問領域を創出しようとする挑戦を始めている。こうした学問領域の再編動向も視野に入れながら、広義の協働の概念構築にむけた考察を深めていく必要があるだろう。

### 2. 紫波町の事例研究において残された課題

本研究は、紫波町という事例を多角的に捉えることに努めたが、そのために個々の視点から深めていくことが十分にできなかった。今後の課題として次の3点を挙げておきたい。

第1に、第1章で直売所の起業活動の事例を取り上げたが、起業活動は農業者にとって、農業振興を越えた目標が創られるプロセスでもあった。すなわち、働きがいや生きがいの創出、そして社会的経済や「産業福祉」<sup>1</sup>への広がりである。こうした新たな価値や意味が創られてきているということが垣間見られたが、こうした視点からの分析を掘り下げていくことができなかった。

第2に、第2章と第3章で紫波町の「循環と協働のまちづくり」の展開を取り上げたが、過去のまちづくりが何を蓄積し、その後の展開にどうつながっていったのか、まちづくりが新たなまちづくりの創発となる連続性やダイナミズムを明らかにすることができなかった。すなわち、循環型のまちづくりの蓄積が、その後のオガールプロジェクトにどのようなつながっているのか、あるいは循環型のまちづくりは、それまでの紫波町におけるまちづくり・地域づくりとどのような関係にあるのか、そうしたダイナミズムの分析である。

第3に、第4章で検討したガバナンスへの参加をつくる条件をめぐっては、ガバナンスへの住民参加の問題点を議論することよりも、住民参加を実質化させていくためにいかなる工夫や努力が必要なのかというのが、議論の今日的な段階であると考えている。しかし、この議論は議会制民主主義に抵触するという見解や、行政職員から議論に収集がつかなくなり、実務が煩雑になることへの懸念が示されてきた。本研究は、そうした議論をふまえた論理展開が不十分であった。そのため、唐突な提起となってしまうことは否めないだろう。

地域づくりとは様々な意見を出し合い、多様な意見を認め合い、ときにはぶつけ合いながら、地域課題の解決を図っていくものであり、そこに学習的な意義が潜んでいる。複雑さが増している今日の地域課題の解決にはそれを住民の学習の契機としながら実践を積み上げていくことが重要なのである。本研究は、そのことを提起するのみにとどまるが、ガバナンスへの参加がつくる学習という、新たな社会教育・生涯学習研究の課題が見えてきたことは指摘しておきたい。

---

<sup>1</sup> 語彙については、松永桂子『創造的地域社会——中国山地に学ぶ超高齢社会の自立』（新評論・2012年）第5章を参照されたい。

第4に、全ての章に言えることであるが、住民や町職員の学習の捉え方が不十分であったことである。これは何をもって、住民や町職員が「学んだ」と捉えるのか、それをどのような調査方法で掴むのか、そうした研究方法論に関する考察の不十分さでもある。

### 3. 内発的発展論と人間発達の理論を包括する新たな理論的枠組みの構築

地域づくり教育の論者たちも指摘していることであるが、地域づくり教育論の理論的な課題は、内発的発展論と人間発達の理論の統合的な把握である。先行研究における研究状況は、内発的発展論の系譜にある地域づくり教育論への批判として、人間発達の理論を意識した人間発達の地域づくりが提起されている。これらを統合的に把握する、社会教育・生涯学習研究は管見の限りいまだ登場していないように思われる。今後の展望として、内発的発展論と人間発達の理論を包括した新たな地域づくりと住民の学習に関する諸理論をふまえた新たな理論的枠組みの構築が課題となるだろう。

## 参 考 資 料



## 参考資料 1 紫波町の社会教育行政と公民館<sup>1</sup>

### 1. 社会教育行政（生涯学習課）

生涯学習課のスタッフは、正規職員 5 名、非常勤職員 2 名の 7 名体制で、施設管理センターの業務を行っている（2013 年 5 月現在）。紫波町では行財政改革が進行しているが、社会教育行政の改編には至っていない。

紫波町における社会教育行政の特色は、1983 年から岩手県教育振興運動に取り組んできたという点にある。教育振興運動は、子ども、親、教師（学校）、地域住民、行政の 5 者がそれぞれの役割を果たし、相互に連携して地域の教育課題の解決に自主的に取り組む岩手県独自の実践的な運動である。1965 年に岩手県内各地で学力向上のための取り組み（読書運動）を行ったのが始まりで、以来、子どもの健全育成や家庭と地域の教育力の向上のための取り組みも加わり、地域の特色を活かして県内各地で多彩な運動・取り組みが展開されている。

紫波町の子どもたちは集団的に教育振興運動を経験しており、町は郷土愛を育む地域教育を推進している。教育振興運動を進める組織として、小学校区単位に実践協議会が設置され、紫波町には 11 協議会がある。さらに集落単位で実践班が 80 箇所ある。実践協議会の事務局長は小学校の教頭で、事務局員として公民館指導員が入っている。

生涯学習課では、実践班の世話人を呼んで研修会を開いている。生涯学習課内に学校の教員を退職した社会教育指導員が置かれ、社会教育指導員が活動の相談を受けているが、実践班の世話人の日常的・具体的な相談は、地区公民館の公民館指導員が受けることの方が多いという。「地域の実情に応じた」活動が教育振興運動の原則であるため、生涯学習課よりも地区公民館の方が頼りにされている。また、実践班の次年度の子どもリーダー候補生を対象とした研修会を、生涯学習課が主催して行っている。

実践班に参加する子どもは主に中学生である。子どもの自主性を育むため、事業内容は全て子どもたち自身が決めている。東部地区や西部地区は教育振興運動があるから、中学校のクラブ活動を休むという習慣があるが、中央部は中学校のクラブ活動があるから教育振興運動

---

<sup>1</sup> 本資料の記述は、紫波町教育委員会生涯学習課へのヒアリング（2013 年 5 月 9 日）に基づく。

を休むという生徒が多く、町内でも取組みには温度差があるという。

## 2. 公民館

紫波町には公民館が中央公民館と地区館 8 カ所の計 9 カ所ある（表資-1 参照）。中央公民館は地区館の指導的な位置づけにある。しかし、人員削減が進み、貸し館や全町的なイベント、全地区館に共通する事務処理をこなすだけで手一杯とのことである。

中央公民館の正職員は 2013 年度から 1 人体制で、なお且つ生涯学習課と兼務している。地区館は町が直営で管理している。1981 年から地区館体制が始まり、当初は町職員が公民館主事として 2～3 館を掛けもちするかたちで配置されていた。しかし、現在は非常勤の公民館指導員と非常勤の館長の 2 名体制である（表資-3 参照）。

公民館指導員の雇用は、館長の推薦により採用している。指定資格等の要件はなく、地域で信頼されている方というのが条件である。月額 155,000 円で 1 日 6 時間勤務のため、公民館指導員は女性が多く、30 代の女性が 1 人いるが、それ以外は全員 50 代の女性である。公民館運営審議会は置いていないが、各地区公民館には公民館運営協力委員会があり、地域で自律した運営を行っている。

< 表資-1 紫波町の公民館 >

〔2013 年 5 月現在〕

施設名 1	施設名 2	建築年	職員数	備考
中央公民館		1967 年	6 名	同一施設内
日詰公民館		1967 年	2 名	
古館公民館		1981 年	2 名	
水分公民館	水分地区多目的研修 集会施設	1983 年	2 名	
志和公民館		1979 年	2 名	志和生活会館内
赤石公民館		1983 年	2 名	
彦部公民館		1984 年	2 名	
佐比内公民館	佐比内林業センター	1983 年	2 名	
赤沢公民館	赤沢基幹集落センター	1980 年	2 名	
長岡公民館	長岡林業センター	1981 年	2 名	

< 表資-2 紫波町における公民館史 >

1955 年	1 町 8 カ村の合併により、現在の紫波町が誕生する。
1967 年	中央公民館が完成し、1 公民館 10 分館体制が始まる。 * 独立の施設を持たず、小中学校や農協の研修室を借りて公民館活動 が展開された。
1981 年	規則改正により、分館が単独館となり、9 地区館体制となる。
1983 年	中央公民館が全国の優良公民館 33 館のひとつに選ばれ、文部大臣賞を 受賞する。
1984 年	9 つの全地区に独立した施設が整備される。
1987 年	社会教育委員会議の答申を受け、各地区公民館に公民館指導員制度が 導入される。
1991 年	公民館主事を引き上げ、9 地区全館に専任の公民館指導員（非常勤） を配置する。

※本表は「公民館活動報告 2005 年度版 紫波町の公民館」（紫波町教育委員会・  
中央公民館 2006 年）から一部改変して作成した。

< 表資-3 公民館制度と職員の変遷 >

年代		1980 年 以前	1981～83 年度	1984～86 年度	1987～90 年度	1991 年度～	2004 年度～
制度		分館制	3 地区担当制	2 地区担当制	一部専任指導員制	完全専任指導員制	中央公民館 嘱託員制
中央 公民館	館長	中央公民館長	→	→	→	中央公民館長又は 社会教育課長兼務	中央公民館長 （非）
	事務職	係長 公民館主事 公民館用務員 3～4 名体制	→	係長又は課長補佐 公民館主事 社会教育主事 公民館用務員 4～5 名体制	→	係長又は課長補佐 公民館主事 社会教育主事 公民館用務員 5 名体制	行政嘱託員（非） 読書推進指導員 （非） 生涯学習兼任主 査 5 名体制
地区 館	館長	分館長	地区公民館長（非）	→	→	→	→
	事務職	公民館主事 公民館書記（非） 2～3 名体制	→	公民館主事 公民館書記（非） 2 名体制	公民館主事又は公 民館指導員（非） 1 名体制	公民館指導員（非） 1 名体制	→
主 な 内 容		それまでの各地 区公民館を分館 と位置付けた。	公民館主事が 3 館を 兼務する。 ①日詰, 古館, 赤石 ②志和, 水分, 彦部 ③佐比内, 赤沢, 長岡	公民館主事が 2 館 を兼務する。 ①古館、水分 ②志和、赤石 ③彦部、佐比内 ④赤沢、長岡 ⑤日詰、中央	古館・赤石・彦部 →公民館主事の 配置 その他の館 →公民館指導員 （非）の配置	古館・赤石・彦部の 3 館の公民館主事 を引き上げ、9 地区 全館に公民館指導 員（非）を配置する。	中央公民館の業 務を非常勤の館 長及び行政嘱託 員へ移行する。

※本表は「公民館活動報告 2005 年度版 紫波町の公民館」（紫波町教育委員会・中央公民館 2006 年）から一部改変して作成した。

※（非）は非常勤職員のことを指す。

参考資料２ 紫波町のまちづくりに関する年表（その１）

年	町政・行財政運営に関する出来事	循環型のまちづくりに関する出来事
1983		
1986	紫波町行政改革大綱策定	
1990		
1994		
1997	明るい民主町政をつくる紫波町民の会発足（翌年「明るい民主町政をすすめる紫波町民の会」へ名称変更）	
1998	藤原孝氏町長初当選 紫波中央駅開業	
1999		有機資源循環推進委員会設置 資源循環推進室設置
2000		エコ３ぷらんフォーラム発足 環境新世紀イベントの開催 新世紀未来宣言
2001	第一次総合計画策定	エコ３センターの建設が始まる 循環型まちづくり条例の制定 紫波みらい研究所設立 ＪＲ紫波中央駅の待合施設建設
2002	藤原町長無投票で再当選（２期目） 盛岡市との合併の議論が始まる	
2003		「循環・共生・参加まちづくり表彰」で環境大臣賞を受賞する
2004	盛岡市との合併を拒否する 持続的に自立できる紫波町行財政計画の策定	
2005	紫波町集中改革プラン	

年	町政・行財政運営に関する出来事	循環型のまちづくりに関する出来事
2006	藤原町長無投票で再当選（3期目） 公債費負担適正化計画策定 紫波町町民税等の滞納者に対する 行政サービスの制限措置に関する 条例	
2007	町の実質公債費比率 23.0%	
2008	町の実質公債費比率 23.3% （県内ワースト 1）	
2009	町の実質公債費比率 22.4%	
2010	藤原町長無投票で再当選（4期目）	株式会社森の寺子屋塾創業
2011	第二次総合計画策定	
2012	T P P 等と食料・農林水産業・地 域経済を考える紫波町民会議決起 集会	
2013		
2014	藤原町長退任 熊谷泉氏町長初当選	

参考資料 2 紫波町のまちづくりに関する年表（その 2）

年	協働・公民連携に関する出来事	図書館に関する出来事
1983		公立図書館を 1986 年までに建設するという計画が浮上する
1986		
1990		生涯学習センターが構想される
1994		生涯学習センター基本計画を策定するが、実現に至らず
1997		
1998	紫波中央駅前の用地取得	図書館を核とする総合インテリジェントセンターが構想される
1999		
2000		図書受付システム「ほんたネット」の運用開始 学校図書ボランティアのネットワーク化
2001		生涯学習センター施設整備計画策定 図書館を考える会結成
2002		図書館を考える会と教育長の懇談会（図書館構想案の提案）
2003		
2004		図書館を考える会が町長へ提言書を提出する
2005	協働推進室の設置  協働を考える会議の開催	「図書館を考える会」から「図書館をつくり育てる会」へ改称  「紫波町立図書館の早期開館について～構想検討委員会の設置の促進を求める請願書」を町議会議長へ提出する



年	協働・公民連携に関する出来事	図書館に関する出来事
2005	ファシリテーター養成講座の開催 庁内行政課題研究会（協働事業研究会）	「紫波町立図書館の早期開館について～構想検討委員会の設置の促進を求める要望書」を町長へ提出する 庁内行政課題研究会による県内図書館先進地視察研修が開催される
2006	市民活動支援センター（ゆいっとサロン）開設	県外図書館先進地視察研修の開催 図書館フォーラムの開催 町民の図書館をつくろう委員会 庁内プロジェクトチーム「図書館建設検討会」の設置 図書館建設検討会と町民の図書館をつくろう委員会の合同研修実施
2007	地区創造会議が始まる 公民連携元年宣言 東洋大学による「紫波町 PPP 可能性調査報告書」が公表される	図書館整備検討委員会
2008	市民参加条例の制定 風・波デザイン設立 地域づくり活動補助金制度創設 コーディネーター養成講座の開催 市民参加推進会議の設置 公民連携室の設置	
2009	コミュニティビジネス創出事業の開催 公民連携基本計画策定 オガール紫波株式会社創立	図書館基本構想・基本計画の策定 図書館整備業務が町長部局へ移管される。
2010	岩手県フットボールセンターオープン	NPO 法人紫波文化交流設立
2011		

年	協働・公民連携に関する出来事	図書館に関する出来事
2012	オガールプラザオープン	図書館開館
2013	オガール広場オープン 土地活用モデル大賞受賞 オガールタウンの宅地分譲開始	
2014		NPO 法人紫波文化交流解散

## 参考文献一覧

〔著者 50 音順〕

- Arthur T. Himmelman, On Coalitions and the Transformation of Power Relations: Collaborative Betterment and Collaborative Empowerment, *American Journal of Community Psychology*, Vol.29, No.2, 2001
- 朝岡幸彦「グローバリゼーションのもとでの環境教育・持続可能な開発のための教育 (ESD)」『教育学研究』72 巻 4 号、2005 年
- 姉崎洋一「指定管理者制度とは何か」『社全協ブックレット』1 号、2006 年
- 姉崎洋一「自治体構造改革・地域主権改革の現段階をどう見るか——「補完原理」を超えて」『月刊社会教育』668 号、2011 年 6 月号
- 姉崎洋一「構造改革下における社会教育政策をめぐる課題」『日本教育政策学会年報』第 21 号、2014 年
- 荒木昭次郎『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造』（ぎょうせい・1990 年）
- 猪谷千香『つながる図書館——コミュニティの核をめざす試み』（筑摩書房・2014 年）
- 岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在』（勁草書房・2011 年）
- 上杉孝實『地域社会教育の展開』（松籟社・1993 年）
- 上野景三「社会教育施設の現在」『月刊社会教育』707 号、2014 年 9 月
- 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか——次の 10 年への課題と戦略』（法律文化社・2009 年）
- 生方秀紀・神田房行・大森亨編著『ESD をつくる——地域でひらく未来への教育』（ミネルヴァ書房・2010 年）
- Edwin Hamilton, *Adult Education for Community Development*, Greenwood Press, 1992 (E.ハミルトン著、田中雅文・笹井宏益・廣瀬隆人訳『成人教育は社会を変える』玉川大学出版部・2003 年)
- 大住莊四郎『パブリック・マネジメント——戦略行政への理論と実践』（日本評論社・2002 年）
- 大前哲彦、千葉悦子、鈴木敏正編著『講座主体形成の社会教育学 3 地域住民とともに——社会教育実践論』（北樹出版・1998 年）
- 大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習——多様化する自治体施策』（東洋

- 館出版社・2010年)
- 岡田章宏・自治体問題研究所編著『地域と自治体第30集 NPMの検証——日本とヨーロッパ』(自治体研究社・2005年)
- 岡田知弘『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論』(自治体研究社・2005年)
- 荻原幸子「参画・協働による「まちづくり」と自治体図書館」『地域政策研究』52号、2010年9月
- 小田切徳美『農山村再生』(岩波書店・2009年)
- 帯谷博明「「地域づくり」の生成過程における「地域環境」の構築——「内発的発展論」の検討を踏まえて」『社会学研究』(東北社会学研究会)71号、2002年
- 香川正弘・佐藤隆三・伊原正躬『生きがいある長寿社会——学びあう生涯学習』(ミネルヴァ書房・1999年)
- 金光寛之「海辺の自然再生——海辺の自然破壊の歴史的概観と自然再生推進法の概要」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)11巻3号、2008年
- 河原晶子「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論——市民・住民組織の自律性とはどのようなことか」『立命館産業社会論集』第46巻第1号、2010年6月
- 神田嘉延、遠藤知恵子、宮崎隆志編著『講座主体形成の社会教育学2 生涯学習を組織するもの——現代社会教育構造論』(北樹出版・1997年)
- 車田敦「淡水域の漁撈習俗——宮城県伊豆沼・内沼、長沼の事例」『東北民俗学研究』第8号、2005年9月
- 車田敦「伊豆沼の蝦漁と『バスバスターズ』——漁師の視点と景観復元への取り組み」『東北民俗』第41輯、2007年6月
- 呉地正行『雁よ渡れ』(どうぶつ社・2006年)
- 呉地正行「湿地のワイズユースとしての、ふゆみずたんぼ」『環境研究』157号、2010年
- 国立国会図書館『地域活性化志向の公共図書館における経営に関する調査研究』(2014年)
- 小島卓弥・工藤巧「行政アウトソーシング新事例～最前線における現状と課題～第14回岩手県紫波町下水道事業におけるアウトソーシングの現状と課題」『地方財務』2008年6月号

- (財)東北産業活性化センター編『公共サービスの民営化——民間活用 (PPP) による地域経営新時代』(日本地域社会研究所・2005 年)
- 佐々木雅幸・川井田祥子・荻原雅也編著『創造農村——過疎をクリエイティブに生きる戦略』(学芸出版社・2014 年)
- 佐藤一子『生涯学習と社会参加——おとなが学ぶことの意味』(東京大学出版会・1998 年)
- 佐藤一子編『生涯学習がつくる公共空間』(柏書房・2003 年)
- 佐藤一子『現代社会教育学——生涯学習社会への道程』(東洋館出版・2006 年)
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加——その理論と実際』(公人社・2005 年)
- 佐藤徹・増田正・櫻井常矢・友岡邦之編『地域政策と市民参加——「市民参加」への多面的アプローチ』(ぎょうせい・2006 年)
- 重森暁・田中重博編著『構造改革と地方財政——分権的税財政システムへの展望』(自治体研究社・2004 年)
- 柴田彩千子「地方分権化社会における地域づくり学習の意義」『日本社会教育学会紀要』39 号、2003 年
- 島田修一『社会教育の自由と自治』(青木書店・1985 年)
- 島田修一・辻浩編著『自治体の自立と社会教育——住民と職員の学びが拓くもの』(ミネルヴァ書房・2008 年)
- 島田修一「課題研究「人間発達と地域」をどう深めるか」『社会教育・生涯学習研究所年報 2011 (第 7 号) 人間発達と地域』(社会教育・生涯学習研究所・2011 年)
- 島田修一・辻浩・細山俊男・星野一人編著『人間発達の地域づくり——人権を守り自治を築く社会教育』(国土社・2012 年)
- 島田修一『社会教育の再定位をめざして』(国土社・2013 年)
- 清水修二・小山良太・下平尾勲編著『あすの地域論——「自治と人権の地域づくり」のために』(八朔社・2008 年)
- Sharan B. Merriam, *Qualitative Research and Case Study Applications in Education* (rev.ed.), Jossey-Bass Publishers, 1998 (S・B・メリアム著、堀薫夫・久保真人・成島美弥訳『質的調査法入門——教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房・2004 年)
- 白井絵里子「自治体における「協働」の実態と「協働」の内実化に向

- けた課題——「協働」への「志向性」と自治体側に起因する課題に着目して」『年報自治体学』第24号、2011年
- 白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』（日本評論社・2008年）
- 神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス——新しい分権・市民社会の構図』（東洋経済新報社・2004年）
- 進邦徹夫「「協働」論再考」『杏林社会科学研究』第27巻第2号、2011年9月
- 新保満『村が栄える条件——岩手県志和の変貌』（日本放送出版協会・1983年）
- 末本誠・小林平造・上野景三編『地域と社会教育の創造』（エイデル研究所・1995年）
- 杉田定大・光多長温・美原融編著『21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）』（東京リーガルマインド・2002年）
- 鈴木敏正『地域づくり教育の誕生——北アイルランドの実践分析』（北海道大学図書刊行会・1998年）
- 鈴木敏正・伊東俊和編著『環境保全から地域創造へ——霧多布湿原の町で』（北樹出版・2001年）
- 鈴木敏正『〔新版〕教育学をひらく——自己解放から教育自治へ』（青木書店・2009年）
- 鈴木敏正・玉井康之・川前あゆみ編著『住民自治へのコミュニティネットワーク——酪農と自然公園のまち標茶町の地域再生学習』（北樹出版・2010年）
- 鈴木敏正「社会教育研究の対象と方法について——社会教育学とは何か」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』116号、2012年
- 鈴木敏正『持続可能な発展の教育学——ともに世界をつくる学び』（東洋館出版社・2013年）
- 鈴木敏正『増補改訂版 生涯学習の教育学——学習ネットワークから地域生涯教育計画へ』（北樹出版・2014年）
- 関満博・松永桂子編『農産物直売所——それは地域との「出会いの場」』（新評論・2010年）
- 関満博・松永桂子編『「農」と「食」の女性起業——農山村の「小さな加工」』（新評論・2010年）
- 平重道『登米郡新田村史』（東北大学教育教養部歴史研究室地域社会研

- 究会・1956年)
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』(法律文化社・2011年)
- 高橋満『社会教育の現代的実践——学びをつくるコラボレーション』  
(創風社・2003年)
- 高橋満『NPOの公共性と生涯学習のガバナンス』(東信堂・2009年)
- 高橋満『コミュニティワークの教育的実践——教育と福祉とを結ぶ』  
(東信堂・2013年)
- 高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村——一人ひとりが輝く暮らしへの提案(長野県栄村)』(自治体研究社・2002年)
- 田中謙「湿地保全をめぐる法システムと今後の課題」『長崎大学経済学部研究年報』24号、2008年
- 田中重好・辻村大生・黒岡晃子「協働型まちづくりの成立条件——東北地方の二つの町を事例として」『現代社会学研究』第14巻、2001年
- 田中孝男・大嶋貴明・瀧淵真理子「NPM、PPPから考える指定管理者制度」『博物館学芸員課程年報』第20号、2006年
- 田中満『地域を活かせ村おこし』(農村開発リサーチ・1999年)
- 丹間康仁「コプロダクション論に基づく「協働」概念の内実化」『日本社会教育学会紀要』46号、2010年
- 中央学院大学社会システム研究所『湿地保全法制論——ラムサール条約の国内実施へ向けて』(丸善プラネット株式会社・2003年)
- 坪郷實編『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』(日本評論社・2006年)
- 鶴見和子・川田侃『内発的発展論』(東京大学出版会・1989年)
- 手塚美希「まちも人もオガール——紫波町図書館誕生から2周年まで」『みんなの図書館』448号、2014年8月
- 独立行政法人国際協力機構『キャパシティ・ディベロップメント(CD)——CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか』(独立行政法人国際協力機構、国際協力総合研究所・2006年)
- 富野暉一郎「NPM改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』39号、2009年3月
- 中村剛治郎「内発的発展論の発展を求めて」『政策科学』7巻3号、2000年

- 長澤成次「社会教育施設における指定管理者制度の導入と問題点」『月刊社会教育』665号、2011年3月号
- 南里悦史編著『あすへの生涯学習と地域づくり』（光生館・1993年）
- 南里悦史編著『教育と生活の論理——子どもの生活力とおとなの教育力』（光生館・2008）
- 新川達郎「パートナーシップの失敗——ガバナンス論の展開可能性」『年報行政研究』39号、2004年
- 日本社会教育学会編『高齢社会における社会教育の課題』（東洋館出版・1999年）
- 日本社会教育学会編『成人の学習』（東洋館出版・2004年）
- 日本社会教育学会50周年記念講座刊行委員会編『講座現代社会教育の理論Ⅰ 現代教育改革と社会教育』（東洋館出版社・2004年）
- 日本社会教育学会50周年記念講座刊行委員会編『講座現代社会教育の理論Ⅲ 成人の学習と生涯学習の組織化』（東洋館出版社・2004年）
- 日本社会教育学会編『〈ローカルな知〉の可能性——もうひとつの生涯学習を求めて』（東洋館出版・2008年）
- 日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス』（東洋館出版社・2009年）
- 羽貝正美編著『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年）
- 迫町史編纂委員会『迫町史』（宮城県登米郡迫町・1981年）
- 畠山正人「農村女性グループの起業活動を通じた学習過程——農村女性起業における「現場での学習」の意義と課題」『研究年報 経済学』（東北大学）第70巻第2号、2009年
- 平松闊・鵜飼孝造・宮垣元・星敦士『社会ネットワークのリサーチ・メソッド——「つながり」を調査する』（ミネルヴァ書房・2010年）
- 廣瀬隆人「地域学に内在する可能性と危さ」『都市問題』98巻1号、2007年
- 星山幸男編著『自然との共生とまちづくり——エコミュージアムの農山村から』（北樹出版・2005年）
- 細谷和海・高橋清孝『ブラックバスを退治する——シナイモツゴ郷の会からのメッセージ』（恒星社厚生閣・2006年）
- 保母武彦『日本の農山村をどう再生するか』（岩波書店・2013年）
- 前山総一郎「米国のPDAと日本の先端的PPPとの制度基盤比較——紫



- 波町オガールプロジェクトをベンチマークとして』『都市経営』1号、2012年
- 枅潟俊子「行政主導による「有機農業の町」づくり——宮崎県綾町における循環型地域社会の形成」『淑徳大学社会学部研究紀要』第38号、2004年
- 松田武雄「分権を内実化する社会教育の可能性」『月刊社会教育』664号、2011年2月号
- 松田武雄『コミュニティ・ガバナンスと社会教育の再定義——社会教育福祉の可能性』（福村出版・2014年）
- 松田昇・小木曾洋司・西山哲郎・成元哲編著『市民学の挑戦——支えあう市民の公共空間を求めて』（梓出版社・2008年）
- 松永桂子『創造的地域社会——中国山地に学ぶ超高齢社会の自立』（新評論・2012年）
- 松永澄夫編『環境——設計の思想』（東信堂・2007年）
- 松野弘『地域社会形成の思想と論理——参加・協働・自治』（ミネルヴァ書房・2004年）
- 松宮朝「「内発的発展」概念をめぐる諸問題——内発的発展論の展開に向けての試論」『社会福祉研究』3巻1号、2001年
- 松宮朝「日本における内発的発展論の展開とその課題——費孝通氏の「模式論」からの示唆」『愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）』第56号、2007年
- 薬袋秀樹「地域活性化における公共図書館の役割」『地域政策研究』52号、2010年9月
- 宮崎隆志「協同蓄積論の射程——公共性との関わりで」『社会教育研究』20号、2002年
- 宮崎隆志「協働の社会教育」『社会教育研究』21号、2003年
- 宮崎隆志「協同における出会いと学び」『社会教育研究』22号、2004年
- 宮崎隆志・鈴木敏正編著『地域社会発展への学びの論理——下川町産業クラスターの挑戦』（北樹出版・2006年）
- 宮本憲一『環境経済学』（岩波書店・1989年）
- 室井力編『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル』（日本評論社・2003年）
- 山岸哲『鳥類生態学入門』（築地書館・1997年）

- 山下弘文『ラムサール条約と日本の湿地——湿地の保護と共生への提言』（信山社・1993年）
- 山田定市「農民学習運動の現段階的意義」『社会教育研究』12号、1992年
- 山田定市編著『地域づくりと生涯学習の計画化』（北海道大学図書刊行会・1997年）
- 山田定市『農と食の経済と協同——地域づくりと主体形成』（日本経済評論社・1999年）
- 山田晴義・コミュニティ自立研究会編著『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年）
- 山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』（法政大学出版局・2008年）
- 湯本誠・酒井恵真・新妻二男編『地域産業の構造的矛盾と再生——北海道・東北・沖縄と英国の事例研究』（アーバンプロ出版センター・2007年）
- 横倉節夫編著『公民の協働とその政策課題』（自治体問題研究所・2005年）
- Robert. D. Putnam, *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, 2000（ロバート・D・パットナム著、柴内泰文訳『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房・2006年）
- 若原幸範「地域づくり主体の形成過程——内発的発展論の再定義を見通して」『日本社会教育学会紀要』43号、2007年
- 若原幸範「内発的発展論の現実化にむけて」『社会教育研究』25号、2007年
- 鷺谷いづみ・鬼頭秀一編著『自然再生のための生物多様性モニタリング』（東京大学出版会・2007年）
- 渡辺治編『高度成長と企業社会』（吉川弘文館・2004年）