

# ボランティアによるまちづくり

－岡山県奈義町の挑戦－

藤 田 安 一

A Study on Town construction by Volunteer

FUJITA Yasukazu

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）第1巻 第3号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol. 1/No.3

平成17年3月31日発行 March 31, 2005

# ボランティアによるまちづくり

岡山県奈義町の挑戦

藤田 安一

はじめに 問題の所在

岡山県奈義町と市町村合併

「小さくてもきらりと光るまちづくり」をめざして

岡山県奈義町におけるボランティア団体 名称, 目的, 会員数

「ボランティアなご」の結成とその活動

ボランティアによるまちづくりの意義

おわりに

## はじめに 問題の所在

現在の合併特例法の有効期限が切れる2005年3月末日が眼前に迫っている。昨年(2004年)は各地方自治体が、この期限を目標に市町村合併の賛否をめぐる激しく揺れ動いた1年であった。

合併を決定した自治体は、新しいまちづくりに向けての準備に追われている。他方、合併を拒否した自治体は、単独でも行っていける自治体づくりを模索している。いずれの自治体も、今後、解決すべき課題は多い。

合併を決めて新たにスタートした自治体では、新しいまちづくり計画を作成したものの、当初の予定通り行くという見通しはない。すでに、来年度の予算編成において、予定していたよりも少ない交付税の配分に、さっそく頭を悩めている自治体が続出してきている。スタートからのつまずきで、ますます今後が心配される。合併したことによって、住民や行政が合併前のような危機感を弱めているのも心配だ。合併すれば、なんとかなると安易に考えていたのであれば、財政問題などこれからの厳しい現実と直面して当惑することも多くなる。

一方、合併を拒否し単独を選んだ自治体では、2様の動きが出てきている。

1つは、今後、より一層の財政問題の深刻さを予想して、リストラを強力にすすめている自治体である。具体的には、首長、議員、職員の給料カットはもちろん、住民への行政サービスを大幅に削減する一方で、サービスへの住民負担を大幅に引き上げ、これまで自治体直営であった施設の廃止や民間委託・外部委託をつぎつぎに実施している。その結果は、住民生活がますます不安定になり、住民の将来不安を高めている。

他方、単独を選択した自治体でも、極力、住民へのサービスの削減や負担の増大を図らないで、地域づくりをめざそうとしている所もある。ここでは、住民と行政との協働をスローガンに経費を節約しながら、住民のできることは住民自身がアイデアを出し汗を流して行政とパートナーシップを結び、持続可能な地域づくりを進めている。

もちろん、単独を選択した現実の自治体の対応は、上述した2様の自治体の間を強弱を伴って動いているのに違いない。そして、できるならば前者を強く押し出すことなく後者の形態をとりたいと思っている。しかし、一口に住民と行政との協働といっても、どうすれば、そうしたまちづくりができるのか悩んでいるのが実態であろう。

そこで、本稿では住民と行政との協働のあり方について、具体的事例をあげながら考察することを課題とする。

ここ数年間、私は地方自治体の財政や市町村合併の問題を取り組んできた。現場主義をモットーに数多くの自治体を訪れ、今後の地域づくりのあり方について調査研究を進めてきた。本稿では、その中で「ボランティアによるまちづくり」をスローガンにして、意欲的に住民主体のまちづくりを行っている岡山県奈義町をとりあげる。

## 岡山県奈義町と市町村合併

岡山県奈義町は、鳥取県との県境にあり那岐山の南麓に位置している。面積の60%が森林によって占められ、ゆったりとした自然にかこまれた人口6800名、2,383世帯(2003年12月31日現在)の比較的小規模な自治体である。年々、人口全体に占める65歳以上の割合が増加し、現在の高齢者は1798名、高齢化率は26.4%に達している。

「市町村の歴史は合併の歴史である」と言われるように、奈義町も明治以来、2度の大合併を経過して現在に至っている。

1度目は、1889(明治22)年、19の村が豊並村、豊田村、北吉野村の3村に統合された。2度目は1955(昭和30)年に、この3村が合併して奈義町が生まれた。したがって、2005年は奈義町が誕生して50周年にあたる。

この50周年を目前にして、現在、奈義町は3たび市町村合併の波に洗われようとした。その発端は、国家指導による市町村合併の号令による。

すなわち、1995年、国会での地方分権に関する決議から、1999年、「地方分権一括法」の制定に至る過程では、地方分権推進委員会の勧告にみるように、地方分権改革をすすめるためのさまざまな提案がなされてきた。なかでも、機関委任事務の廃止と、その自治事務および法定委任事務への再編は特に注目された。なぜなら、機関委任事務の存在こそが明治地方自治制以来、わが国における地方自治の健全な発展を阻んできた最大の元凶と言われてきたからである。

しかし同時に、この間の動きで注目すべきは、市町村の行財政能力を高めるための「受け皿」として市町村合併が盛んに論じられたことである。

まず、1995年に「市町村合併の特例に関する法律」いわゆる合併特例法の改正が行われ、住民発議によって法定合併協議会をつくるよう市町村に対して直接請求ができ、「自主的合併」を促す措置が講じられた。それと同時に、財政面から合併を促進させるための措置がとられた。この財政支援策には、つぎのようなものがある。普通交付税算定の特例期間を5年とし、この間は、たとえ合

併したとしても、合併しなかったと仮定して、それぞれの自治体ごとの地方交付税を算定し、その合計額を保障することとした。また、市町村が合併した場合には、そのためにかかった投資的経費を10年間に限り、90%まで地域総合整備事業債の発行をみとめるというもので、さらに、合併市町村の財政状況に応じてその元利償還金の45%から70%（合併補正として措置率15%を上積み）、事業費全体の最大7%を上乗せした事業費全体の70%を上限として地方交付税で措置するというものであった。

さらに、1999年の合併特例法の改正では、これまで5年であった普通交付税算定の特例期間を10年まで延長した。この時、合併特例債が創設され、充当率も90%から95%にまで引き上げられた。また、交付税措置される元利償還率も、合併市町村の財政状況にかかわらず、起債の元利償還金の70%を地方交付税で措置することとされた。

しかし、こうした財政支援とはうらはらに、1998年からは小規模市町村の合併を促すため補正係数など地方交付税算定基準の変更によって、人口4000人未満の町村への地方交付税の段階的削減が開始された。そしてついに、当初の「自主的合併」という装いは、1999年8月に出した自治省の「市町村の合併の推進について指針」によって、都道府県を通じた半ば強制的な市町村合併推進策に転じていくのである。この指針によって、国は各都道府県知事に対して、都道府県ごとの市町村合併の区割案を義務づけた。

さらに2001年3月には「『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取り組み（指針）」を出し、各都道府県ごとに市町村合併支援本部を設置し、重点地域を指定して1年以内に合併協議会が設置されない場合には、その設置について都道府県が勧告できるなどの内容を盛り込んだ。このようにして、「地方分権一括法」の制定を契機として、合併特例法の期限にあたる2005年3月をめどに、国主導による上からの半ば強制的な形で市町村合併がすすめられてきたのである。

具体的に、奈義町が市町村合併を模索したきっかけは、2001年3月に岡山県市町村合併推進要綱が策定されたことによる。これは、岡山県が市町村合併検討委員会の答申を踏まえて、県内地域の合併パターンを示したものである。この中で、奈義町は勝田郡4町（勝田町、勝北町、勝央町、奈義町）での合併パターンが提示された。

これに対して奈義町では、「合併は町の根幹にかかわる最も重要な問題であり、町民の意思を最大限反映することが必要」と考え、2002年2月頃から市町村合併に関する広報活動を開始した。そして、2002年9月には市町村合併に関する住民の意識調査を行った。

その結果、アンケート用紙の回収率は71.1%で合併の賛否に関する項目では、合併反対が42%、賛成が21%、「現在のところ判断できない」が33%となった。合併反対が賛成に比べて2倍に達していることと、「今のところまだ判断できない」が高い比率を示していたのが特徴的であった。合併反対の理由で最も多かった順から、意見が反映されない、周辺部が取り残される、サービス水準が低下する、というものであった。

つづいて、2002年9月に奈義町議会は「合併についての住民の意思を問う住民投票条例」を制定するとともに、同年10月と11月に16地区を対象に合併に関する地区懇談会を開催した。そしていよいよ2002年12月1日に「奈義町の合併について意思を問う住民投票」が行われた。市町村合併の賛否を問うこの種の住民投票は全国で7例目、岡山県では初めてのことであった。

## 「小さくてもきらりと光るまちづくり」をめざして

この住民投票の結果、投票率74.86%、投票総数4,088票、うち有効投票4,063票で合併反対が2,969票、合併賛成が1,094票となった。結局、奈義町は、津山地域とも勝英地域とも、いずれとも合併反対の票が全体の73%にのぼり、奈義町の住民は合併しないで単独の道を選択した。さっそく奈義町は、同年12月6日に臨時議会を開催し合併しないことを決定するとともに、「小さくてもきらりと光るまちづくり」を進める決議を全会一致で可決した。

以上の経緯で、奈義町は歴史上3度目の市町村合併の波を、あえて合併しない道を選んで乗り切った。そのため、単独で生きる道を示すために、奈義町は2003年6月27日に「奈義町再出発策定委員会」(会長 辻博司)を発足させた。この日に、中井奈義町長から地区長や各種団体代表・主婦など30名に委嘱書が交付され、イベント、大型事業など400項目の見直しと町の活性化に向けた施策などの検討がスタートした。この委員会は、3つの専門部会 総務・環境部会 建設・産業部会 福祉・教育部会をもち、1週間に1回のペースで会議を開催し奈義町の事務事業の見直しを行った。

そして委員会は、27回にわたって検討した結果を、同年12月1日に答申として公表した。そこには、住民参加のまちづくりを理念に、各種委員会や審議会の統廃合、各団体への補助金の廃止・削減など行財政改革の具体案が示された。この案を、さらに議会や行政で検討した結果、1億6000万円の削減となり、2005年度の予算に反映させることができた。

この答申で最も興味深いのは、4つの基本方針と4つの具体的提言である。答申は次のように述べている。

まず、4つの基本方針とは、

- (1) 再出発の観点から、原則的に全ての分野で聖域を設けず、町民・議会・行政が等しく痛みを分け合い経費削減に取り組む方向で検討すること。
- (2) 町長の公約である福祉、教育、医療、環境の直接町民に関わる分野は基本的に現状の水準を後退させない方向で検討すること。
- (3) 新しい施策や改善策については、積極的に町民の意見を取り入れ、町民全体でこの再出発計画の答申書を策定する方向を目標とすること。
- (4) 今後の答申については、現時点で想定できる範囲のもので、今後国の方向や社会情勢に変化をきたしたときは、その時点で柔軟に対応すること。

この4つの基本方針のなかで注目すべきは、直接町民生活に関係するサービスは低下させないよう配慮したことと、この計画策定の段階で住民の意見を取り入れようとしたことである。この2点は、時として財政危機だから住民へのサービス低下は当たり前とし、行政が一方向的に計画を立てるやり方とは、著しい違いである。

つぎに、4つの具体的提言とは、

- (1) 地域特区認定支援条例の制定

町内の地区等が集落営農、特産品の開発、加工、販売等の6次産業の開発、定住化対策など産業・経済発展に寄与する取り組みを公募し、現実に即したもので先駆的な取り組みについて特区認定し事業費補助を行う。

## (2) 奈義町版ふるさと里親制度の創設

町内の高齢者世帯等に里親となってもらい、ふるさとのない都会の小中学校児童、生徒を対象に里親制度を取り入れ、子どもたちの田舎体験や長期滞在を希望する者に対しては学校教育を提供する。この事業を展開することにより、子どもたちの家族や関係者を巻き込んだ都市交流を図る。

## (3) 再出発基金の創設

合併しない奈義町が、この厳しい財政事情に立ち向かうため再出発基金を創設し、広く基金参加を呼びかけ町財政の増強を図るとともに、町民の連帯感を助長する。

## (4) NPO（民間非営利団体）の推進

NPO（民間非営利団体）は、企業ではかなえられない夢や、ボランティアでは力不足の課題を実現する切り札的な起業といえる。対人的なサービス、行政と協働のまちづくり、子育てや教育サービス、環境保護など、あらゆる分野で社会貢献ができるとともに一定の収入も期待できる。今後、元気で能力のある中高年を中心にNPOが発足できるよう情報の提供と基盤となる組織作りを推進する。

今後、以上の提言が着実に実施されていくためには、名実ともに住民参加のまちづくりが実現するかどうかにかかっている。このことを、奈義町は十分認識した上で、「ボランティアによるまちづくり」をスローガンに地域づくりを進めてきた。

## 岡山県奈義町におけるボランティア団体 名称、目的、会員数

現在、奈義町には16のボランティア団体が存在し、それぞれの目的に応じた活動を展開している。このボランティア団体の名称と活動内容、および会員数、町からの補助金額について記しておこう。

- ・ 交流センター運営委員  
女性ボランティア団体による地域活性化、まちづくりのための活動。会員9団体延べ190名。町からの補助金額は4万5000円。
- ・ 精神障害者家族会  
精神障害者の社会復帰を目指す奉仕作業や家族会員同士の交流。会員15名。補助金額は7万円。
- ・ 親子クラブ  
情報交換、各種親子でのイベントの開催。会員3クラブ。補助金額は30万円。
- ・ おもちゃの図書館  
障害のある子ども、その家族を対象に活動。気軽に遊びに行ける場所の提供など。会員16名。補助金額は3万円。
- ・ 農業後継者クラブ  
将来の農業の担い手、地域のリーダーの育成。各種イベントへの参加。会員25名。補助金額は20万円。
- ・ 婦人防火クラブ  
合同防火研修や視察研修会の開催、防火だよりの発行。会員9クラブ。補助金額は13万5000円。
- ・ 奈義町太鼓振興会

- 郷土芸能(太鼓)の振興や各種イベントでの演奏。会員10名。補助金額は14万円。
- ・横仙歌舞伎保存会  
伝統芸能(横仙歌舞伎)の保存・振興。会員100名。補助金額は35万円。
  - ・なぎスポーツクラブ  
総合型地域スポーツクラブ。会員による自主運営。会員850名。補助金額は300万円。

表1 奈義町におけるボランティア団体

名 称	人数等	目 的
交流センター運営委員	9 団体延べ 190名	女性ボランティア団体が地域活性化、町づくりのための活動を展開。
精神障害者家族会	15名	精神障害者の社会復帰を目指し、奉仕作業・家族会員同士の交流を図る。
親子クラブ	3 クラブ	情報交換、各種親子でのイベントを開催。
おもちゃの図書館	16名	障害のある子供、その家族を対象に活動。気軽に遊びに行ける場所の提供等。
農業後継者クラブ	25名	将来の農業を担い、地域のリーダーを目指す。各種イベントへの参加。
婦人防火クラブ	9 クラブ	合同防火研修の開催・視察研修会・防火だよりの発行。
奈義町太鼓振興会	10名	郷土芸能(太鼓)の振興。各種イベントでの演奏。
横仙歌舞伎保存会	100名	伝統芸能(横仙歌舞伎)の保存・振興。
なぎスポーツクラブ	850名	総合型地域スポーツクラブ。会員による自主運営。
B & G 育成士会	20名	小学生への海洋性スポーツ(カヌー等)の指導。
FOS少年団	135名	小学生(4年~6年)対象。地域でのボランティア活動、カヌー教室、団員同士の交流会等開催。
奈義町ボランティア会	70名	地域でのボランティア活動。特別養護老人ホームへの慰問等。
21世紀塾	15名	トレッキング大会等各種イベントへの協力参加。
奈義女性の会	30名	朝市での無料コーナーの設置、各種イベントへの参加。
ミニ・プラントの会	10名	廃油を使った石鹸の製造・普及。
ボランティアなぎ	320名	グラウンドゴルフ場の建設、便所・倉庫の増設、観光案内所の竹垣設置。

- ・ B & G 育成士会  
小学生への海洋性スポーツ（カヌーなど）の指導。会員20名。補助金額は5万円。
- ・ FOS少年団  
小学生（4～6年）を対象に地域でのボランティア活動，カヌー教室，団員同士の交流会などの開催。会員135名。補助金額は16万円。
- ・ 奈義町ボランティア会  
地域でのボランティア活動や特別養護老人ホームへの慰問など。会員70名。補助金額20万円。
- ・ 21世紀塾  
トレッキング大会など各種イベントへの協力参加。会員15名。補助金はゼロ。
- ・ 奈義女性の会  
朝市での無料コーナーの設置や各種イベントへの参加。会員30名。補助金額は2万7000円。
- ・ ミニ・プラントの会  
原油を使った石鹸の製造や普及。会員10名。補助金額は1万6000円。
- ・ ボランティアなぎ  
グランドゴルフ場の建設，グラウンドゴルフ場の付置トイレ・倉庫の増設，観光案内所の竹垣の設置。会員は320名。町からの補助金はゼロ。

パートナーと言っても，これらのボランティア団体と行政との関係はさまざまである。事務的にも活動費の面においても，行政から自立しておこなっているのは，ボランティアなぎと21世紀塾である。また，活動費の補助は行政からあるものの，事務的に自前で行っているボランティア団体は，おもちゃの図書館と義太夫太鼓振興会である。

奈義町の16のボランティア団体のうち，この2年間に発足したものは，ボランティアなぎ（2003），おもちゃの図書館（2003），21世紀塾（2004）である。これらのボランティア団体をみて興味深いのは，最近設立されたボランティアが，いずれも行政からの自立志向が強いという点である。

表1は，以上の奈義町におけるボランティア団体を一覧にまとめたものである。

これらのボランティア団体のなかでも，「ボランティアなぎ」の活動は，ひときわ光彩を放ち「ボランティアなぎの取り組みをモデルとして，今後さらに，あらゆる分野で町民参加のまちづくりを推進する」（岡山県奈義町『奈義町再出発計画に関する答申書』2003年12月）としている。

そこで，この「ボランティアなぎ」の活動内容とその意義について，次にみておこう。

## 「ボランティアなぎ」の結成とその活動

「ボランティアなぎ」のスタートは，かねて住民から要求のあったグラウンドゴルフ場を，このボランティアに集まった300人余りの住民自身の手で建設したことにある。普通であれば1億円かかる事業であったが，住民のボランティアによって，わずか1876万円で創り上げた。従来のように，町で設計・発注するのではなく町民の力で設計協議から施工まで行う。こうした公共事業のやり方は，全国的にもめずらしい新しいまちづくりとして注目される。

グラウンドゴルフ場には，クラブハウスも備え，3コース24ホールが置かれている。要した労働日数は62日間。作業したボランティア会員は，延べ784人であった。多くは60歳以上の高齢者。グ

ラウンドゴルフ場の管理も、このボランティアが行なう。自分たちで創ったものは、自分たちで管理する。行政には任せない。

奈義町において、住民自らの手でグラウンドゴルフ場を建設するに至った経緯を表2にまとめるとともに、以下で説明しておこう。

表2「ボランティアなど」の活動経緯

日 付			事業名	場 所	説 明
2002	7	12	協議会設立総会	文化センター 2F集会室	・規約の承認 ・会長、副会長、幹事、監事の選任 ・平成14年度事業計画の承認 ・会員数228名
	7	25	各グラウンド・ゴルフ場視察	柵原、勝山町、鳥取県大栄、羽合町、泊村	・5町のグラウンド・ゴルフ場の視察研修 ・会長、副会長、事務局(7名) ・会員256名
	10	1	三 役 会	役場204会議室	・今後の作業手順 ・総括班、重機班、建築設備班、作業班の編成
	10	8	幹 事 会	役場204会議室	・作業班の編成、現地視察 ・起工式について
	10	16	起 工 式	グラウンド・ゴルフ場建設予定地	・会員264名 会員外120名出席 ・午後 作業開始
	10	22	建築設備班会	役場304会議室	・作業手順、上棟式について
	11	27	石井知事来場	グラウンド・ゴルフ場現場	・現地視察
	11	30	上 棟 式	"	・会員外140名出席 ・上棟式、餅投げ、ぜんざい ・会員数320名
2003	1	14	竣 工 式	"	・会員外200名出席 ・試打式(町長、県議、会長外)
	2	12	公認コース視察	"	・岡山県グラウンド・ゴルフ協会役員来場
	3	7	先 進 地 視 察	久米南、英田町グラウンド・ゴルフ場	・先進地視察 監事、事務局23名 ・大芦高原にて会食
	3	24 25	補 修 作 業	グラウンド・ゴルフ場現場	・ローラー転圧、除草剤散布、目土散布 ・総括班外

表3 グラウンドゴルフ場建設事業収支決算

## ・歳入

科目	金額	説明
県補助金	7,900,000	フロンティア21地域活力創出支援事業県補助金
〃	1,250,000	勝英地方振興局地方振興事業調整費補助金
一般財務	9,610,772	
計	18,760,772	

## ・歳出

科目	金額	説明
報償費	2,799,092	作業報償 784延人×3,000円日 = 2,352,000円 起工式、上棟式、竣工式等費用 447,092円
旅費	15,060	職員普通旅費
需用費	1,775,358	
消耗品費	1,162,999	グラウンドゴルフ用品( スチック、とまり、スタートマット外 ) 592,116円 その他建設消耗品 551,857円
燃料費	374,644	重機重油代外 374,644円
食糧費	55,913	設立総会、竣工式ジュース代他
印刷製本費	176,519	パンフレット 142,800円 工程写真外 33,719円
光熱水費	5,283	電気代、ガス代
役務費	285,229	
通信運搬費	54,789	
手数料	5,040	仮説トイレ汲取り料
保険料	225,400	ボランティア保険322名分@700円
委託料	1,352,724	測量委託料( 技鷹 ) 593,574円 立木伐採委託料( 森淵林業 ) 588,000円 その他委託料 171,150円
使用料及び賃借料	1,908,470	重機借上料他
工事請負費	311,850	進入路舗装工事 311,850円

もともと、奈義町は高齢者によるグラウンドゴルフが盛んな町であった。グラウンドゴルフ愛好者300人は公園や球場でグラウンドゴルフを楽しんでいたが、2001年頃から専用の施設がほしいという声が上がりはじめた。そして、2001年にグラウンドゴルフ設置の420名の署名とともに、「グラウンドゴルフ場の設置を求める請願書」が提出された。そこで、町・議会に相談しながら町民自らの手で施設を建設するためのボランティア組織として、「ボランティアなぎ」を結成した。

「ボランティアなぎ」をつくるに当たって、2002年7月12日に「ボランティアによる町民参加のまちづくり協議会」の設立総会が開催された。この協議会は、町民と行政とが協力して地域社会の発展とまちづくりの推進を目的として立ち上げたもので、名称を「ボランティアなぎ」と決定した。

さっそく、2002年10月16日には、グラウンドゴルフ場の起工式が行われた。そして、3ヶ月後の2003年1月14日には完成し、同年6月22日にグラウンドゴルフ場オープン記念大会が開催された。

「ボランティアなぎ」結成当初の会員は228名。現在の会員数は320名に増えている。ほとんどが高齢者である。グラウンドゴルフ場の建設予定地は、町総合運動公園の一角の山林である。5600平方メートルの雑木林を切り開く難事業であった。

ボランティアなぎの会員たちは、グラウンドゴルフ場を造るにあたって、作業組織を編成し、総括班、重機班、建築・設備班、作業班の4班に分かれ、2002年10月16日から建設作業にとりかかった。そして2003年1月14日に完成した。要した月日は3ヶ月。作業した会員には、日当として、1人につき3000円が支払われた。

グラウンドゴルフ場建設の経費は、第3表の収支決算からわかるように、「ボランティア21地域活力創出支援事業県補助金」と「勝英地方振興局地方振興事業調整費補助金」、合わせて915万円と町の一般財源の961万772円の計1876万772円によってまかなわれた。普通、民間の業者に任せれば1億円はかかる公共事業であった。

## ボランティアによるまちづくりの意義

こうして建設されたグラウンドゴルフ場は、運営は町が行うが、芝刈りや水撒きなどの維持管理は「ボランティアなぎ」が行う。グラウンドゴルフ場1回の使用料は、町外者は400円、町内者は200円。ただし、奈義町のスポーツクラブの会員であれば、年会費4000円で使い放題である。

グラウンドゴルフ場の2003年度の利用状況は、6月のオープンから3月末日までに1万888名と好調に推移している。とくに、2003年の10月と11月にはそれぞれ2000名、12月と2004年の3月には1000名を超える高い利用実績となっている。

グラウンドゴルフ場を造ってから、2003年9月から10月にかけて「ボランティアなぎ」は第2の事業として、町の観光案内所の竹垣改修事業を行った。その具体的作業は、竹の採取、庭の石組み、竹垣設置などである。

「ボランティアなぎ」の2004年度の活動方針としては、グラウンドゴルフ場の便所・倉庫の新設、山の駅の噴水設備、シャワー設備の新築、2005年開催の岡山国体めざして、プランターの土づくりや大曲国道のコスモスの植栽などを行う予定である。

以上、岡山県奈義町における「ボランティアなぎ」の結成と、それによるグラウンドゴルフ場の建設をみた。

このような「ボランティアなぎ」によるグラウンドゴルフ場建設に関わった人々が、どのような

感想を持ったのかを紹介しよう。

ボランティアなぎの会長・内藤博史さんは、「元建設会社で重機を動かしていた人や、元大工、元左官などの人々が、持っている潜在能力を発揮して仕事をリードしてくれた。その他の人々も、良く団結して頑張ってくれた。このために、思ったより早く完成した。」元建設会社員で重機班長の石川義隆さんは、「みんな、進んで働いてくれた。それまでにない幸せを感じた。」作業班で土ならしをした最高齢の有宗助一さんは、「クワを振るのはお手のもの。わしらの手で完成させられ、誇りに思う。」町役場で総務課長補佐（当時）の有元清さんは、「どこにも負けない施設が完成し、町民パワーを知った。何より『自分たちでやる』という意識が生まれたことに大きな意義がある。」と、それぞれ感想を述べた。

最後に、「ボランティアなぎ」の活動にみられるボランティアによるまちづくりの意義について、まとめておこう。

第1に、行政と住民とのパートナーシップの構築の際、大切なのは、住民の自主性をいかに尊重するかということであろう。しかし、時として一方的に行政が企画・立案して、それを実行の段階になって、はじめて住民に提示し、住民を手足に使うって実施するケースがある。これでは、真のパートナーとは言えない。「ボランティアなぎ」の場合、グラウンドゴルフ場建設にあたっては、最初の企画・立案の段階から住民代表が入り、完成に至るまで住民の自主性が発揮された。

第2に、現在の自治体がかかえる最大の問題の一つである財政危機への対応として、経費の節約になるだけでなく、住民との信頼関係が築かれ、住民のもっている技術や意欲が生かされることによって地域の活性化がはかれる。

第3に、従来から私には、行政と住民との協働関係が福祉や教育、環境や文化の面に限られているのが気がかりであった。なぜなら、財政支出から言えば、公共事業の占める割合が高いばかりか、これまでも住民にとって無駄と思われる公共事業が少なからず見受けられる。公共事業のあり方は、現在においても、依然として地域にとって大問題でありつづけているからである。したがって、「ボランティアなぎ」の場合、公共事業の分野において行政と住民との協働関係が構築された意義は大きい。

## おわりに

従来、行政サービスの住民への提供といえば、文字どおりサービスの提供主体は行政と決まっていた。それに享受者は住民ということになり、行政と住民とは分業関係におかれていた。そうは言っても、行政は多かれ少なかれ住民からの要求を採り入れなかったわけではない。「住民参加」による行政運営は、徐々にではあるが進んできた。しかし、その範囲は行政が行なうアンケートに住民が協力したり、説明会や各種の審議会・委員会などに参加することによって、住民の要求を行政に訴えたり提案を行なったりするというものであった。

だが、この要求がどれだけ行政に採り入れられるかどうかは、もっぱら行政側に委ねられてきた。もちろん、住民の提案が全く無視されることも珍しくなかった。これでは、住民参加は形式にとどまり、行政が住民の要求を採り入れようとするポーズを示すにすぎず、住民自治の形骸化が進んでいくだけであった。ここに、従来の「住民参加」の問題点があった。

しかし、これがまだ、行政にも住民にも深刻な問題とみなされてこなかった理由は、自治体の財

政が現在のような危機的様相を呈していなかったからにすぎない。もちろん、財政に余裕があったわけではないが、交付金や補助金など国に依存している財源が従来どおり確保されるのであれば、何とか自治体の財政運営ができるという見通しがあった。そうである限り、住民のニーズや不満を公共事業や福祉サービスなどを供給することによって、ともかくも切り抜けることができた。

だが、こうしたやり方が現在では、もはや通用しなくなった。その最大の原因は、とほももない国と地方自治体の財政赤字であり、国から自治体への財源配分のゆきづまりである。もともと、自主財源の乏しい自治体にとって、交付税や補助金の削減は財政運営を決定的に困難にしている。もはや、自治体は住民参加を形式だけに留めておくことは許されなくなった。実質的に、住民の強力を得ることなしには、住民のニーズにあった公共事業や住民への福祉などのサービスを提供することは不可能になりつつある。この場合の住民の行政への協力は、単なるアンケートへの協力や審議会・委員会などでの提言にとどまらない。住民の持っている技能や労働力を提供して、行政と一緒に協働してまちづくりを進めることである。

そのためには、行政はサービスの提供者で住民はサービスの受給者、という従来の常識は壊されなければならない。そして、行政と住民がともにアイデアを出し合い汗を流し協働してサービス提供を行なう。そうすれば、住民に提供されるサービスも住民のニーズに合ったものになる。こうした視点から、これまでの公共事業や福祉、教育など住民サービスが、従来の行政主導から住民や住民組織との協働で提供されて行く。そうなれば、財政が節約できるだけでなく、住民との信頼関係が築かれ、住民のもっている技術や意欲が生かされることによって地域の活性化がはかれる。こうした地域づくりの新しい展開をめざして、今後、地方自治体は発展していかなければならない。

本稿で考察の対象とした岡山県奈義町では、上記の課題を「ボランティアによるまちづくり」をスローガンに推進している。奈義町は、合併を拒否し単独で生きる道を選択した自治体である。それだけに、今後の自治体運営は厳しくなるとの危機感が強い。したがって、その危機感を住民と行政とが共有すれば、両者による協働のまちづくりを成功裡に行える可能性がある。この可能性を現実化するのに成功しつつある自治体の一つが、本稿で紹介した奈義町であると言える。

奈義町の取り組みは、合併した自治体においても大いに参考になるであろう。なぜなら、おうおうにして、単独を選択した自治体に比べ、合併した自治体では上記の危機感が弱く、住民と行政とによる協働のまちづくりを推進しなければならないという意識が薄れがちになるためだ。合併しても、合併特例法の有効期間の10年間はともかく、それ以降は非常に厳しい財政状況を迎えることが予想されている。したがって、合併のスタート時から地域の特徴を生かした住民と行政との協働のまちづくりを、単なるスローガンではなく、実体をともなって創り上げていかなければならないであろう。そのための参考として、奈義町の取り組みは非常に役立つと考えられる。

## 参 考 文 献

岡山県奈義町 『さらなる飛躍』 1999年。

岡山県奈義町 『奈義町再出発計画に関する答申書』 2003年12月。

岡山県奈義町 『N A G I』(奈義町広報) 各年度毎月号。

「読売新聞」 2003年 5月19日。

藤田安一編著 『地域づくりの新たな発展をめざして』 米子プリント社, 2004年。

藤田安一 「公共事業の展開と地方財政危機の進展 1990年代の鳥取県を事例として」 『都市問題』 第92巻 第12号, 2001年。

藤田安一 「市町村合併と自治体財政 鳥取県鹿野町を素材として」 『鳥取大学教育地域科学部紀要』 第4巻 第2号, 2003年。

藤田安一 「公共政策と地方自治体 鳥取県を事例として」 『鳥取大学教育地域科学部紀要』 第5巻 第1号, 2003年。

藤田安一 「公共事業の新展開と地域づくりの新たな発展をめざして」 『地域学論集』(鳥取大学地域学部研究紀要) 第1巻 第1号, 2004年。

(2005年 1月15日 受理)