

市民と行政による協働のまちづくり手法の研究

平成27年度かすかべ未来研究所¹

新谷 弘樹 (人事課)
中山 祥一 (国民健康保険課)
杉浦 弘紀 (下水道課)

調査研究チーム

栄羽 武史 (施設課)
砂田 清志 (政策課)
遠藤 祐太郎 (政策課)

1 はじめに

本論文は、かすかべ未来研究所平成27年度調査研究事業「市民と行政による協働のまちづくり手法の研究」における概要をまとめた論文である。よって、詳細については、春日部市ホームページ²に掲載している研究報告書をご覧ください。

2 調査研究の背景

本市の人口は平成13～15年頃をピークに減少に転じ、年齢構成は少子高齢化、世帯状況は単身・高齢世帯の増加という傾向が続いている。財政も依然として厳しい状況にある中で、税収の伸び悩みや地域経済の活力の低下が懸念されている。

このような中、防災・防犯・保健・福祉をはじめとする様々な分野において、地域が取り組む課題は大きくなる一方であり、それに従い、行政や市民、地域コミュニティ³、NPO等との連携や協働による自己解決力が必要になってきている。

平成26年度に本市では、市の現状・まちづくりの課題を把握し、今後の市政運営に活用するために、市民意識調査を実施した。その結果、市民の生活実態として「この1年間に地域の活動（自治会、福祉活動等）に参加したことがありますか」という問いに対し、参加したことがある方は、平成23年度の調査と比較して7.9ポイント減少している。また、市の取組として「市民協働のまちづくりが進められていると思いますか」という問いに対し、肯定的に答えた方は、平成23年度の調査と比較して、4.3ポ

イント減少していることが分かった。

いずれの問いにおいても理由に関する設問がなかったため原因は分からないが、少なくとも市民の意識として市政やまちづくりへの参加を遠いものと感じている人が増えている。少子高齢化が深刻化していく状況において、このような地域コミュニティをめぐる状況は今後も変化していくことが予想される。したがって、これからの時代に即した地域コミュニティの在り方や市民が市政により参加しやすい仕組みについて検討する必要がある。

3 調査研究体制

全職員を対象に研究員の公募をしたところ4名の公募があったことから、かすかべ未来研究所研究員2名と併せ6名で調査研究を行った。

4 調査研究の概要

(1) 問題提起

国立社会保障・人口問題研究所における本市の将来推計人口を見ると、平成27年の233,459人に対し、25年後の平成52年には184,795人となり、約5万人の人口が減少するという推計が出ている。

また、高齢化の推移を見ると、平成32年、今からわずか5年後には前期高齢者（65歳～74歳）と後期高齢者（75歳以上）の比率がほぼ等しくなり、さらに10年後の平成42年には全体の20%、つまり5人に1人が後期高齢者になるという予測になっている。

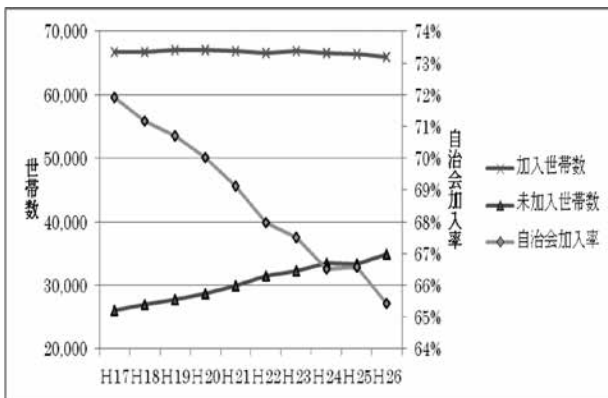
このような中、地域コミュニティをめぐるのは市

民の意識も変化してきている。調査研究の背景でも触れているが、本市が実施した市民意識調査では、「地域活動への参加」や「協働のまちづくり」への意識が低下してきていることが分かる。

さらに、地域コミュニティの代表である自治会の加入率も低下傾向にある。自治会加入率低下の原因を分析すると、加入世帯数自体はずっと横ばい傾向で推移しているが、未加入者世帯が増え続けており、約35,000世帯にもものぼることが分かった（図表1）。

そこで、本調査研究では、自治会加入率の低下そのものよりも未加入者世帯が増えていることを問題視した。

図表1 自治会加入率と世帯数の推移



出典) 春日部市自治会加入促進実施計画より作成

自治会は任意団体であり、未加入者は自らの意思で加入していないとはいえ、加入しない理由は様々であり、約35,000世帯もの人が地域運営から除外されていることは問題である。

また、未加入者が増えることで生じる問題として、フリーライダーの増加がある。フリーライダーとは、活動に必要なコストを負担せずに利益だけを受け取る者を指す。自治会が開催する祭りやイベントなどの親睦事業にのみ参加するといったケースである。フリーライダーが増えることで、加入者の中にも「真面目に自治会費を払っているのがばかばかしい」と感じ、退会者が増えることが懸念される。

これらの社会情勢、意識の変化は、地域に対しど

のような影響を与えるのか。社会情勢の変化と個人意識の変化が相まって、地域では、役員の高齢化・固定化、担い手不足、負担の増大などの課題が挙げられており、地域コミュニティの弱体化につながっている。

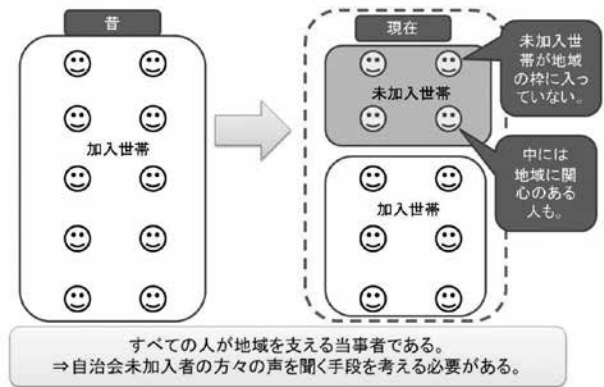
現在行っている活動を20年後に同じようにできるかを考えた場合、不安を抱く地域が多いのではないだろうか。そこで、これまでとは違ったアプローチを地域にしていく必要があると考えた。

(2) 問題を解決するための方策

【地域に枠をかける】

図表2は昔と現在の自治会構成を簡略化したイメージ図である。

図表2 自治会構成の変遷イメージ図



自治会は昔であれば地域のすべての世帯を会員として地域運営の役割を担っていたが、現在では加入率の低下が全国的に問題視されており、春日部市においても平成26年度時点で65.4%まで低下している。春日部市では総合振興計画後期基本計画において、平成29年度末までに自治会加入率70%、自治会加入世帯数70,000世帯を目標に取り組んでいる。したがって、自治会加入率を向上させることは重要である。

しかしながら、例えば自治会加入率が70%に向上したとしても、相当数の未加入世帯が存在することになる。現状の自治会というものはその制度上、加

入世帯と未加入世帯の区別がはっきりし過ぎており、未加入世帯が地域活動の対象から外れている。しかし、加入しない理由は世帯ごとに様々であり、未加入世帯のすべてが地域に無関心であるとは限らないのである。

この未加入世帯も含めた地域のすべての人が手を携え、まずは全員がまちづくりの対象者（当事者）とすることが必要である。そのためには、自治会よりも大きな単位の地域全体に新たな枠をかける必要があると考える。

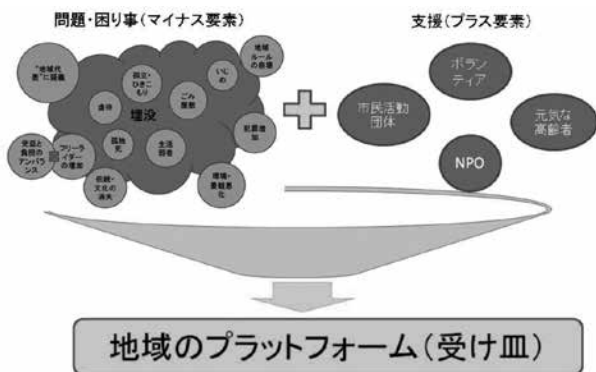
【地域のプラットフォーム⁴の構築の必要性】

一般的にコミュニティを論じる場合、「地域コミュニティ」と「テーマコミュニティ⁵」の2つがあると言われるが、本市では市民活動団体の数が著しく増加しており、越谷市や草加市と比較しても、突出して数が多い。また、県内のNPO法人数も年々増加しており、平成26年には2,000団体を超えている。

地域コミュニティが弱体化しているというマイナス要素がある一方、テーマコミュニティの増加というプラス要素もあるのである。

本調査研究では、このような地域のマイナス要素（課題・ニーズ）とプラス要素（支援・人材）が一つの場集まる「地域のプラットフォーム」が必要であると考えた（図表3）。

図表3 地域のプラットフォーム イメージ図



そして、プラットフォームの体系を検討する際には、①様々な主体の参加、②団体間の横の連携、③緩いつながり、④やらされ感・強制感の排除、⑤管轄範囲、⑥行政の関わり方といったポイントを重要視して調査研究を行った。

(3) 提案内容

現在、地域のプラットフォームの一類型として、地域コミュニティの強化や地域の自己解決能力向上を目的とした協議会型住民自治組織の構築に取り組む自治体が出てきている。本調査研究でも、先行して取り組む千葉市の地域運営委員会について視察を行っている。これらの先行事例を参考に検討し、本調査研究で提案するのは小学校区を一つの単位とする「みらい会議」の開催である。

この「みらい会議」が小学校区のすべての人を対象とした地域のプラットフォームであり、誰でも自由に参加できる場となるのである。

地域においては、自治会加入者と未加入者というはっきりとした線引きが存在するが、小学校区というまとまった地域に対し大きな枠をかけることで、自治会加入者、未加入者はもちろん、既存団体や企業など地域のすべての人をまちづくりの当事者にすることができる。

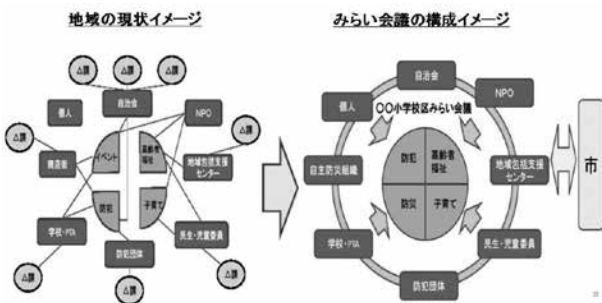
そして、人が集まり、何かを始めようとする時は、必ず共通した目標が必要になる。地域の中には実に様々な年代・職業の人が生活しており、当然考えていることも様々だが、「自分が生活している地域がより良くなって欲しい」という想いは誰もが共通して抱くものである。みらい会議では、この「自分たちの地域がより良くなって欲しい」という共通目標のもと、多様な活動が展開されることになるのである。

また、地域の中には様々な団体が存在するが、これらの団体は縦割り社会の中で個別に活動しているのが現状である。この縦割りの構図が既存団体の負

担を生んでいる原因と考えた。そこで、みらい会議という地域のプラットフォームに各団体が集まることで、課題や情報の共有をすることが出来るようにする。

図表4の右側はみらい会議設立後のイメージである。

図表4 既存団体とのつながり イメージ図



みらい会議はあくまで住民や団体同士のつながりや横の連携を生み出すものであって、既存団体自体の統廃合を目指すものではない。イメージ図では横のつながりを持つことで、それぞれが補完しあうということを示している。活動領域が重複している団体がある場合、単独で活動するよりも協力して活動の方が効率的に活動をすることができるかもしれない。また、違う活動領域を持つ団体同士が情報共有し、協力して活動することにより、今までよりも幅広い活動ができるかもしれない。

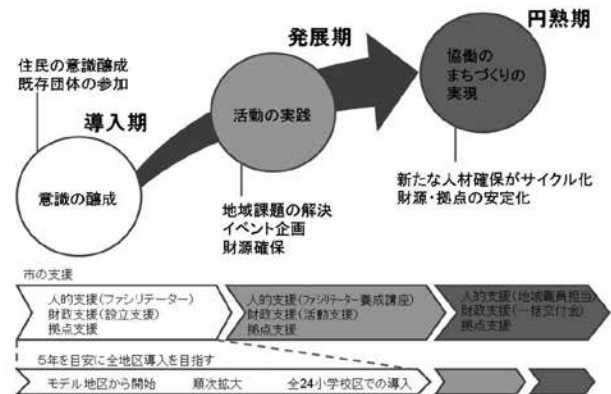
このように既存団体が横のつながりを持つことで、それぞれの団体の負担軽減や効率的な活動が期待できる。

さらに、団体同士が情報を共有することにより、地域に埋没してしまう可能性があった課題を拾いあげ解決に導く可能性が増す。要するに地域の課題解決能力が向上するのである。

みらい会議は地域住民が主体となり、20年後、30年後も持続可能な自立した地域運営を目標とする。そのため、基本的には財政面においても行政に

頼らない自立した体系を地域で構築することが求められるが、みらい会議の取組をより強力に推進するため、市は導入期、発展期、円熟期の各段階において地域の実情に即した支援をしていくこととする(図表5、6)。

図表5 みらい会議の実施スキーム



図表6 市の支援内容

| 地域の状況に即した支援(人的・財政・拠点) | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| | 導入期 | 発展期 | 円熟期 |
| 人的支援 | ファシリテーター派遣 ファシリテーター養成講座 地域担当職員 | ファシリテーター養成講座 地域担当職員 | ファシリテーター養成講座 地域担当職員 |
| ※1 財政支援 | 設立支援補助 | 活動支援補助 (既存団体の活動と重複しない新規活動に限る) | 一括交付金 (既存団体の重複する活動と重複しない場合)に交付) |
| ※2 拠点支援 | 公共施設の拠点支援 | 公共施設の拠点支援 | 公共施設の拠点支援 |

■ 地域の進み具合に即した支援が必要

※1 基本的にはすべての小学校区が財政的にも自立した地域運営を目指すものとする

※2 基本的に拠点は各小学校の空き教室が望ましい

【導入期】

みらい会議の推進において最も重要なのは導入期である。みらい会議は地域住民が主体的に様々な活動を行う場であるので、地域住民の意識醸成が大切である。そのため、導入期では市が用意したファシリテーターを地域に派遣し、みらい会議の進行をすることとする。ファシリテーターの仕切りのもと、みらい会議に参加した地域住民の間で「面白そうだから参加してみよう」、「試しにやってみよう」といった意識を醸成することがねらいである。

みらい会議では「自分が生活している地域がより良くなって欲しい」という共通目標のもと、まずは「自分たちの地域が今後どのようになって欲しいか」、「自分たちの地域に足りないものは何か」という基本的なことから地域を見つめ直すことが、第一歩となる。

堅苦しい会議ではなく楽しみながら、日頃の生活で感じることや思うことを地域住民同士で共有する。この話し合いを続けていく中で、少しずつ顔の見える関係性が築かれていき、人と人とのつながりが広がっていくものとする。

したがって、この導入期はこの取組の土台づくりとなる、地域の盛り上がり、機運を高めていく最も重要な段階と位置付けている。

【発展期】

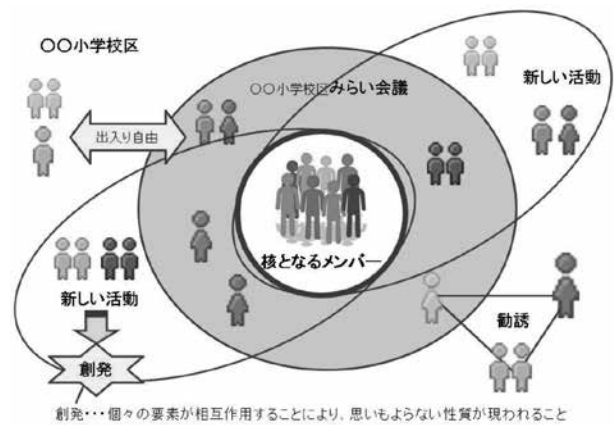
発展期では活動の実践を行う。導入期に話し合ってきた地域としてやりたいことを実行に移していく段階である。実行に移していくことでみらい会議が「話し合いの場」から「課題解決の場」であったり、「自己実現の場」であったりと様々な要素を包含する場になっていく。当然、地域（小学校区）ごとにやりたいことは違うので、この発展期から地域（小学校区）ごとの個性が発揮されることになる。

活動にあたっては「負担感」にならないよう、できる人ができる時に実践していくことが大切であるとする。

【円熟期】

円熟期はみらい会議の運営が安定化し、地域が協働してまちづくりを行っていく段階である。運営がどのように安定化されるかのイメージを図表7に示す。

図表7 みらい会議 運営の安定化イメージ



出典) 飯盛義徳 (2015)「地域づくりのプラットフォーム」(学芸出版社) を参考に独自に作成

ある組織の運営が安定化するには、その組織が停滞することなく、常に活性化していなければならない。そして、組織が常に活性化するには、絶えず新たな人的交流を組織の内外問わず行っていく必要がある。組織の担い手が固定化してしまうと、アイデアもじきに枯渇してしまい、活動自体も固定化してしまうだろう。新しいアイデアというのは常に新たな交流によって、また、よそ者の視点によってもたらされると言われている。したがって、組織自体が常に新陳代謝を繰り返していかなければならないのである。

そうは言っても、組織の運営に当たっては、常勤となるような核となるメンバーも絶対不可欠である。このような組織運営に当たる強いつながりと新たなアイデアをもたらす弱いつながりを融合させることで、組織は活性化し、運営も安定するものとする。

組織が安定化することで、より大きな地域課題の解決にも当たることができるようになる。今後、少子高齢化の進展とともに厳しい行政運営が懸念されるなか、地域の課題やニーズはさらに多種多様なものになると思われる。公平性・公正性に縛られ行政だけでは対応できない地域独自の課題に対し、みらい会議は行政と協働しながらこのような課題に対応していくことができるのである。

5 期待される効果

各小学校区単位でのみらい会議を実施していくことで、①地域の担い手確保、②地域の主体性の強化、③地域の個性発揮、④地域への愛着増進、⑤市の歳出削減、⑥地域ニーズの発見、⑦既存団体の負担軽減といった効果が期待でき、20年後、30年後も持続可能な自立した地域運営が可能になると考えている。

6 まとめ

地域づくりには特効薬はない。

これは約1年間の調査研究を通して感じた実感である。「これさえやっておけば、地域は活性化する」というものは無いのである。しかし、さまざまな処方箋はある。

本来、何か課題があった時には対話を通してしか解決は図れないはずである。しかし、逆説的ではあるが、現状はこの対話がないからこそ様々な課題が地域に出ていると考えた。現実的にすべての人と対話をするのは不可能かもしれないが、対話の扉は常に開いていなければならない。

本調査研究では、市民と行政による協働のまちづくり手法として、対話を重視した各小学校区単位でのみらい会議の設立を提案した。

- 誰でも
- 自由に
- 参加できる場

以上の3点を採り入れた地域のプラットフォーム、それが「みらい会議」である。

この取組を、まずはモデル地区から働きかけ、徐々に全小学校区に対して導入を図っていくという目標を掲げた。モデル地区から行うことで、得られる知見や改善点を他の地区に反映させようと考えた。

取組の効果は、5年間に2回実施している春日部市市民意識調査において検証することを想定している。その際に市民参加や市民協働に関する調査項目において市民意識の変化をチェックし、状況に即した見直しを加えていくことが必要であろう。

将来的には市内全24小学校区でみらい会議が設立され、このような対話を主体とした取組（処方箋）を進めていくことで、市民と行政による協働のまちづくりが進むことを期待する。

脚注

- 1 春日部市総合政策部政策課内に設置された自治体シンクタンク。推進体制は、所長（総合政策部長）、副所長（政策課長）、研究員（政策課政策推進担当職員）となっている。
- 2 かすかべ未来研究所の活動内容につきましては、下記ホームページをご覧ください。
<http://www.city.kasukabe.lg.jp/shisei/miraikenkyuu/index.html>
- 3 自治会や町内会などの地縁団体
- 4 多様な主体の協働を促進するコミュニケーションの基盤となる道具や仕組み、空間
- 5 NPO・ボランティア団体を含む市民団体

参考文献

- ◎『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』、公益財団法人日本都市センター、2014年
- ◎『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして～協議会型住民自治組織による地域づくり～』、公益財団法人日本都市センター、2015年
- ◎飯盛義徳、『地域づくりのプラットフォーム』（学芸出版社）、2015年