

千葉工業大学
博士学位論文

地域空間の利用・管理・運営を通じた地域自治組織の自立に関する研究

— 設立背景の異なる行政発意の地域自治組織を事例として —

平成28年3月
青木 和也

A study on independence of regional autonomous organizations through the use, administration, and management of regional spaces —Case study of regional autonomous organizations through different administrative initiatives in establishment backgrounds—

Kazuya AOKI

Summary

In recent years, citizens' demands for administrative services have diversified and financial administration has been exacerbated by population decline and aging. In addition, only administration had become difficult to correspond to the public service. Moreover, municipalities across the country have established regional autonomous organizations as the new bearers of public services. To solve the regional problems, these organizations will promote the coproduction of various parties.

Regional autonomous organizations perform voluntary problem-solving, and management by local residents have been expected from the municipality. Therefore, municipalities have not specified the respective policies for the activities and management of regional autonomous organizations. However, the circumstances for establishment of regional autonomous organizations are influenced by the government and municipalities. Therefore, a reduction in government dependency and activities in regional autonomous organizations is possible. Under such circumstances, the maintenance costs of public facilities are expected to increase by aging during the high economic growth period. In addition, the government and municipalities are promoting restructuring of public facilities. Moreover, they are trying to perform administration and management of public facilities by coproduction. Traditionally, rural areas had built a relationship of local residents through the use, administration, and management of regional spaces. At present, the roles of each entity need to be clarified according to the purpose and capabilities.

This study has two aims:

- 1) to determine the efficiency of the use, administration, and management of regional spaces for building coproduction organizations of regional autonomous organizations and
- 2) to determine the efficiency of the use, administration, and management of municipalities for building coproduction organizations in areas in accordance with the establishment backgrounds of regional autonomous organizations.

This study includes Chapter 9. I set the assumptions about the construction of coproduction organizations of regional autonomous organizations by the use, administration, and management of regional spaces in Chapter 2. I extract the typical establishment backgrounds of regional autonomous organizations from a previous research and community policy transition. In addition, I organize the characteristics of the regional autonomous organizations of two types of establishment backgrounds, i.e., urban formation and towns and villages merger. Moreover, I select the target cases for of regional autonomous organizations for each establishment backgrounds from Chiba Prefecture. I describe the use, administration, and management of regional spaces by coproduction of regional autonomous organizations in Chapters 3 and 4. Furthermore, I reveal the process to build coproduction organizations of regional autonomous organizations by the use, administration, and management of regional spaces in Chapter 5. I consider

the use, administration, and management of regional spaces of regional autonomous organizations for the construction of coproduction organizations in accordance with the regional characteristics in Chapter 6, 7, and 8. I consider the role of regional autonomous organizations for construction of the coproduction organizations of the municipality in Chapter 9. I reveal the direction of use, administration, and management of regional spaces of regional autonomous organizations for the construction of regional coproduction organizations.

目次

第1章：はじめに

1	研究の背景	3
2	既往研究の整理	5
3	研究対象の社会的位置づけ	8
4	本研究の目的と社会的意義	13

第2章：協働体制の構築の仮説と対象事例

1	本章の概要	23
2	地域自治組織の自立に向けた仮説設定	26
3	千葉県の基礎的特性とコミュニティ政策の系譜	28
4	研究対象事例の選定と概説	44

第3章：都市形成に伴う地域自治組織による地域空間の利用・管理・運営

1	本章の概要	59
2	都市形成に伴うコミュニティ政策の変遷	62
3	都市形成に応じた地区コミュニティの特徴	68
4	都市形成に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態	74
5	地域自治組織のコミュニティ形成に向けた拠点施設の役割	83
6	まとめ	85

第4章：市町村合併に伴う地域自治組織による地域空間の利用・管理・運営

1	本章の概要	91
2	町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷と公共施設の再編状況	94
3	町村合併以前の旧町村単位での地区コミュニティの特徴	97
4	市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態	101
5	地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営に伴うコミュニティ維持	105
6	まとめ	113

第5章：地域特性に応じた仮説と対象事例

1	協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能	121
2	地域特性に応じた公共施設の再編状況	123
3	地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための仮説設定	124
4	地域の協働体制を構築するための地域空間の対象事例の選定	127

第6章：公有未利用地の住民利用によるコミュニティ形成

1 本章の概要	133
2 アダプト制度による取り組み実態	137
3 公有未利用地の管理・利活用の実践と課題	140
4 公有未利用地の土地特性と管理・利用状況	143
5 まとめ	148

第7章：道の駅の地区連携によるコミュニティ維持

1 本章の概要	155
2 道の駅の基礎的特性	159
3 行政主導による道の駅の連携施策の実態	165
4 道の駅主導による連携事業の実態	168
5 まとめ	172

第8章：全市施設としての市民活動支援センターの役割

1 本章の概要	177
2 地域類型ごとの市民活動の特徴	181
3 市民活動支援センターの基礎的特性と地域類型ごとの傾向	183
4 地域特性に応じた中間支援機能の特徴	186
5 地域特性に応じた市民活動支援センターの運営実態	189
6 まとめ	194

第9章：まとめ

1 地域特性に応じた協働体制の構築	201
2 地域自治組織の自立のための利用・管理・運営と期待する効果	201

1 章

はじめに

第1章	はじめに	3
1節	研究の背景	3
1-1	研究の問題意識.....	3
1-2	研究の着眼点.....	3
2節	既往研究の整理.....	5
2-1	地域自治組織に関する既往研究.....	5
2-2	協働による地域空間の利用・管理・運営に関する既往研究.....	6
2-3	地域自治組織に関する国際的な動向と既往研究.....	7
3節	研究対象の社会的位置付け.....	8
3-1	コミュニティ政策の社会的系譜.....	8
3-2	地域自治組織の設立動向と位置づけの変遷 ⁶⁾⁷⁾	11
4節	本研究の目的と社会的意義.....	13
4-1	研究の位置づけの整理.....	13
4-2	研究の目的と社会的意義.....	14
4-3	研究の構成と各章の目的.....	14
参考文献	.....	17
図表リスト	.....	19

第1章 はじめに

1節 研究の背景

1-1 研究の問題意識

近年では、生活スタイルの多様化と過疎高齢化による税収の減少等による行財政の逼迫に伴い行政だけで公共サービスに対応することが困難となっている。それに応じて、行政はNPO等との協働による公共サービスや地域のまちづくりを推進する「新しい公共」という取り組みを推進している。そして行政は、公共サービスや地域のまちづくりの新たな担い手であるNPO等を育成するために多様な市民活動支援に取り組むことを余儀なくされている。

そのような中で、新たな担い手として行政及び地域内の目的や能力の異なる多様な主体の連携・協働の下、地域の課題解決を推進することを目的とした地域自治組織が行政発意により全国的に設立されている。このように行政発意により設立される地域自治組織(以下、地域自治組織)は、小学校区等の行政圏域を特定の区域を単位として設立されることが多く、地域内分権の担い手として期待されている。そのため、地域自治組織は地域自治やまちづくりの担い手として、地域の課題解決を自主的・自立的、かつ継続的に取り組むことが期待されている。一方行政は、地域自治組織の自立を促すために当該組織の主体的な課題認識に基づいて組織が運営されることが望ましいため、行政の期待する役割が有りながらも設立後の具体的な活動方針や運営方針を定めていない場合が多く、自立に向けた具体的な支援方を定めきれずにいる。そのため、多くの地域自治組織が試行錯誤的に運営されている。このことは、地域内の団体間の対立や排他的な活動、行政依存や活動の形骸化などといった協働の推進に向けたさらなる行政負担を招きかねない。

1-2 研究の着眼点

一般的に、地域空間の利用・管理・運営は、地域自治やまちづくりの展開にとって重要な意義を持つ。中でも、農村コミュニティにおいて地域住民は地域の共有空間の利用だけに留まらず、「共同作業」により利用・管理・運営してきたそして、地域住民は地域空間の利用・管理・運営を通じて地域資産の運用及び地域空間を取り巻く多様な主体間の連携・協力体制を構築してきた。しかし、地域住民の主体的な地域空間を管理・運営する機会は近代化による行政主導の都市開発に伴い減少している。

そのような中で、公共空間の管理・運営は高度経済成長期に建設された施設の老朽化に伴う維持管理費の増加や行政職員の著しい減少を背景に民間活力の導入が試みられている。さらに、協働による地域空間の利用・管理・運営は、従来の農村コミュニティによる共同作業と比べても、市民ニーズの多様化に応じた目的や能力の異なる団体や個人による高度な役割分担が求められる。

以上のように、地域空間の利用・管理・運営は行政及び地域内の多様な主体の連携・協働の体制構築に繋がると考えられる。このような、地域空間の利用・管理・運営を通じた行政と

市民の多様な主体の連協・協働による地域拠点の創出は、地方創生に伴う小さな拠点の提唱においても推進されており、地域空間の利用・管理・運営は地域内の協働体制の構築や行政からの自立促進の契機として有用であると予想される。よって、本研究では地域自治組織の行政からの自立に向けた行政及び地域の多様な主体との協働体制の構築を促すための契機として地域空間の利用・管理・運営に着目する。

2 節 既往研究の整理

本節では、本研究に関する既往研究の動向について整理し研究の位置づけを整理する。本研究に関連する既往研究は主な研究対象とする協働体制である地域自治組織に関する研究と研究の着眼点である協働による地域空間の利用・管理・運営に関する研究である。

2-1 地域自治組織に関する既往研究

本研究で主な対象とする地域自治組織に関する研究は、地域自治組織の設立に関する報告が大半を占める。地域自治組織の設立は、行政のトップダウンによる協働体制の構築であることから地域内分権の促進等の地域特性に応じた行政が期待する役割の影響を多分に受ける。そのため、地域自治組織に関する既往研究では設立自治体の課題に応じて、都市形成や市町村合併といった異なる背景を有していることが分かった。中でも、平成の大合併に伴い設立された地域自治組織に関する報告が多くを占める。

そのような中で、地域自治組織に関する既往研究の着眼点は地域自治組織の設立に関する報告が大半を占める。そこでは、全国の先進的な取り組みを行う地域自治組織を対象とした協働による活動内容や運営形態が事例的に報告されている。都市形成に伴う地域自治組織に関する報告は、田川ら⁸⁾や長野ら⁹⁾による中野区の住区協議会に関する報告が充実している。その一方で、市町村合併に伴う地域自治組織に関する報告は中塚ら¹⁰⁾¹¹⁾自治組織の再編の視点や吉田ら¹²⁾の地域自治組織の規約の視点や土山ら¹³⁾の地方分権制度としての平成の大合併に伴う地域自治区・合併特例区について報告している。荻原ら¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾は組織間の信頼関係や既存組織の実態といった地域自治組織内での団体間の関係に着目し報告している。

その一方で、設立だけでなく行政の地域自治組織に対する補助及び支援の観点から報告されている。そこでは、田中¹⁷⁾の金銭的補助に着目した報告や刈谷ら¹⁸⁾の人的支援に着目して報告がある。さらに、地域自治組織の行政からの自立に向けた着眼点からの報告もみられる。そこでは、堤ら¹⁹⁾と吉村²⁰⁾は行政から地域自治組織への権利委譲に着眼点から地域自治組織の自立について報告している。そして、松浦ら²¹⁾は地域自治組織の協議体から事業体への機能向上の視点から行政からの自立について報告している。そして、地域自治組織に関する研究は設立背景を限定した全国の先進事例を対象とした事例的な報告が大半を占め、地域自治組織に対する支援や補助及び自立に向けた検討においては設立背景に応じた役割は十分に検討されていない。

表 1-1 地域自治組織に関する既往研究の一覧

著者	研究題目	対象とする地域自治組織		研究の着眼点			
		都市形成	市町村合併	地域自治組織の設立	地域自治組織への支援・補助	地域自治組織の自立	設立背景に応じた役割
田川 純子 内田 奈芳美 佐藤 滋	「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究	○		○			○
長野 基 杉崎 和久	東京都区市自治体における住区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究	○		○			○
中塚 雅也 星野 敏	小学校区における自治組織の課題と再編の方向性 ー兵庫県篠山市草山地区を事例としてー		○	○			○
中塚 雅也 川口 友子 星野 敏	小学校区における地域自治組織の再編プロセス ー「場」の生成の視点からー		○	○			○
吉田 直史 中塚 雅也	地域自治組織の規約の種類と活動展開		○	○			○
土山 敬之 森水 良丙	地方分権に向けた地域自治組織の実態と可能性に関する研究 ー地域自治区・合併特例区に着目してー		○	○			○
萩原 和 星野 敏 橋本 祥 九鬼 康彰	住民自治組織のネットワーク構造が組織間信頼に与える影響 ー岐阜県恵那市恵南地域のまちづくり実行組織を事例としてー		○	○			○
萩原 和 星野 敏 橋本 祥 九鬼 康彰	「埋め込み」概念に基づく住民組織の類型化 ー社会ネットワーク分析におけるブロックモデリングの適用を通じてー		○	○			○
萩原 和 星野 敏 橋本 祥 九鬼 康彰	再編後の住民自治組織に遺存された既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題 ー岐阜県恵那市恵南地域のまちづくり実行組織を事例としてー		○	○			○
刈谷 篤大 尾浦 道生 石坂 公一	コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究				○		
田中 晃代	ネットワーク型まちづくり事業を生み出すための「予算提案制度」の運用に関する研究 ー大阪府池田市の地域分権制度を事例とするー				○		
堤 可奈子 小泉 秀樹 大方 純一郎	地域住民自治組織に対する権利委譲施策の運用実態	○	○				○ 権利委譲
松浦 健治郎 森崎 美菜 浦山 益郎	まちづくり事業体としてのコミュニティ自治組織の実効性に関する研究 ー三重県名張市の地域づくり委員会を事例として		○				○ 機能向上
吉村 輝彦	地域まちづくりの推進のための包括的プラットフォーム及び財源枠組みに関する一考察 ー高浜市におけるまちづくり協議会を中心とした取り組みを事例にー	○					○ 権利委譲

2-2 協働による地域空間の利用・管理・運営に関する既往研究

協働による地域空間の利用・管理・運営に関する既往研究は、協働による地域拠点の形成に関する報告が大半を占める。既往研究において地域拠点は、市民活動の場の拠点と行政サービスの拠点に区分することが分かった。市民活動の場としての拠点に関する既往研究は、町内会・自治会等のNPO等が活動に利用する施設や地縁組織の集会所を取り上げた報告が多くを占める。また、昨今では空き店舗や空き家といった人口減少に伴う遊休ストックを活用した取り組みについても報告されている。そのような中で、杉崎ら²²⁾は観光地における空き店舗等を活用したまちづくり拠点としての活用に向けた運営手法について報告し、段階的な展開による運営手法の構築が求められることを明らかにしている。また、まちづくり拠点は定常的な活動する場としてだけでなく、まちづくりに関する情報発信や人材育成といった効果として有用性も指摘されている。

その一方で、行政サービスの拠点は福祉機能や教育機能といった専門的な機能を有する公共施設等において各々の分野における先進的な取り組みを通じての協働促進に関する報告が多くを占める。倉知²³⁾は、県立学校の一部の地域連携交流施設の管理・運営を通じて地域の協働体制を構築している。そのような中で、西野ら²⁴⁾は社会教育機能として設置された公民館の市町村合併に伴う機能再編による新たなまちづくり機能としての公民館のあり方を報告している。そこでは、社会背景の変化に伴い公民館に求められる行政サービスとして生涯学習に囚われずまちづくり拠点としての複合的な役割が求められるとともに、官民協働によるまちづくりの推進が期待されることを指摘している。また、昨今ではNPO等の普及と市民協働の概念の浸透とともに地域の協働促進を専門的な機能として目的に掲げる公設による市民活動支援センターも全国的に設置されている。

このように、地域自治やまちづくりとして拠点は NPO 等の地域の担い手等が活動に取り組む市民活動の場としての拠点と行政等が NPO 等の市民活動や各分野における支援に取り組む行政サービスの拠点到大別される。しかし、昨今の官民協働と新しい公共の普及に伴い行政サービスの拠点は、一部が市民活動の場としての活用も試みられ地域空間の利用・管理・運営に関する概念が多様化している。その反面で、地域空間の利用・管理・運営に関する研究は各分野における事例的な報告に留まっておりさらなる概念整理が求められよう。

2-3 地域自治組織に関する国際的な動向と既往研究

海外においても日本と同様に日本の地方公共団体にあたる団体を補完するものとして、公共空間を形成している様々な自治組織が存在する²⁵⁾。海外での地域自治組織に関する研究は、福祉行政の行き詰まりと後退のもとで経済や生き残りを図るための地域自立が行政から強要され、それへの制度的保証として地域からの地方分権や住民自治の要求が高まっている。そして、地域自治への要求は孤立的な地域共同体への回帰や自閉ではなく新たな共同体主義が模索されている。それは、各国の民主化の成熟度に応じて自治といっても多様化していることは言うまでもない。

そのような中で、中田²⁶⁾は各国の住民組織の比較を行っている。そこでは、各国の住民組織を形態と機能により以下のように区分できると報告している。住民組織の機能は①代議型と②結社型に2分している。さらに、住民組織が担う機能は立法・行政・司法の3権の1つに特化している住民組織から3つとも担っている住民組織まで区分している。そして、地方自治体との関係(補完と末端)、国や州の法令の規定の有無で区別して各国の特徴について整理している。①代議型は住民の中から選出された委員が地域課題に対して協議し行政に対して意見を述べあるいは政策提言を行う議会(審議会・評議会)型のタイプのもので制度化の度合いが高いものである(独・伊型)。その一方で、②結社型は住民が自ら組織をつくり活動するもので歴史的に形成されてきた区域を前提に組織や活動の範囲は住民自らが決めるものが多くより多様な形態をとりやすい。結社にも公共団体(タイ・韓・中・比)、地域共同団体(仏・瑞)、任意団体(米・英)というタイプの差がある。任意団体型が主として個人主義原理に立つボランティア・アソシエーションであるのに対し、地域共同団体型は地域合意を前提としているとともに活動の公益性について一定の枠の中にあるとしている。

表 1-2 世界の住民組織の位置づけ

組織類型 主な機能特質	代議型	結社型		
		公共団体	地域共同団体	任意団体
審議機能のみ	独・伊			
執行機能持つ		タイ・韓	仏・瑞 (日)	米・英
司法機能を持つ		中・比		
自治体との関係	補完	末端	補完 (補末)	補完
法令の規定	あり		一部あり	なし

3節 研究対象の社会的位置付け

本節では、これまで政府及び千葉県により取り組まれた高度経済成長に伴う都市開発や農村地域における過疎高齢化対策等のコミュニティ政策の社会的系譜について整理する。加えて、コミュニティ政策における地域自治組織の位置づけについて全国の先進事例及び千葉県内での設立動向から整理する。

3-1 コミュニティ政策の社会的系譜

(1) 政府によるコミュニティ政策の社会的系譜(表1-1)¹⁾²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾

①1951年～1970年の政府によるコミュニティ政策

政府による都市開発の動向において新たな市町村は、戦後の新制中学校の設置管理や消防・警察の創設事務、社会福祉・保健衛生が役割であった。そして、能率的な事務処理のためには市町村規模をこれまでに比べ一定規模まで拡大し合理化を図ることが求められた。そのため、市町村数は1953年の「町村合併促進法の施行」及び1956年の「新市町村建設促進法」等の昭和の大合併により1953年10月の9868から1961年で3472まで減少した。

また、1962年には都市の過大化に伴う地域間格差を是正するために均衡ある発展を基本目標に「全国総合開発計画の策定」が為された。そこでは、経済発展の原動力となる工業の分散を図るために全国的に工業の拠点開発の整備が為された。そして、1969年には豊かな環境の想像を基本目標とする「新全国総合開発計画の策定」に基づいて、高速新幹線鉄道や高速道路等の全国的なネットワーク整備に向けた大規模プロジェクトが構想された。その一方で、農村地域における人口の急激な現象に伴う地域社会の生活基盤が変動し、活水準及び生産機能の維持が困難となっている。その一方で、地域社会の生活基盤の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることによる人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することを目的として1970年に「過疎化地域対策緊急措置法」が制定された。

②1971年～1990年の政府によるコミュニティ政策

1971年には、当時の自治省(現在の総務省)により小学校区を基本とする近隣社会のコミュニティ形成を推進する「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」が制定された。そこでは、小学校区を基準とするコミュニティモデル地区を設置し、文化・レクリエーション活動といったコミュニティ活動を推進するとともに、活動の場所としてコミュニティセンター等のコミュニティ施設が計画的に配置された。さらに、コミュニティ施設の管理・運営も地域住民により取り組まれた。このような、小学校区を基本とするコミュニティ政策は1971年度の「モデル・コミュニティ地区設定」と1983年の「コミュニティ推進地区設定要綱の制定」と1990年の「コミュニティ活動活性化地区設定施策の実施」の三次に渡って為された。そして、1977年には人間居住の総合的環境整備を基本目標とする「第三次全国総合開発計画の策定」に基づいて大都市への人口と産業の集中の抑制に向けて地方への定住

による地方振興及び過疎問題の解決が取り組まれた。1987年には、多極分散型国土の構築を基本目標とする「第四次総合開発計画の策定」に基づいて国土の均衡を図るだけでなく地域の特性を活かし地域間の交流を促進し相互に補完・触発し合うネットワークの構築が為された。

③1991年～2000年の政府によるコミュニティ政策

町内会等の地縁組織は、地域のコミュニティ形成を図るにあたり重要な役割を果たしている。しかし、任意団体は団体名義での財産の保有をすることができず、コミュニティ活動を取り組む足かせとなっていた。そのため、1991年には町内会等に対して法人格の取得を認める「認可地縁団体制度」が策定された。これにより、町内会等は団体名義での財産の所有が可能となり代表者の移行に伴う財産管理が可能となった。また、1998年には特定非営利活動法人促進法の策定に伴いこれまで町内会等の地縁組織と同様に法人格を持つことができなかったテーマごとに組織されるボランティア活動や社会貢献活動に取り組むNPOがコミュニティを培うにあたっての一定の権利を持つことができるようになった。

また、1995年には地方分権一括法により昭和の大合併以降でほとんど変化がなかった市町村数のさらなる削減が推進された。昭和の大合併以降、高度経済成長を経て40年あまり成熟都市の形成に伴う国民の生活スタイルの多様化により、公共サービスに対する市民ニーズも多様化した。そのため、市町村だけの公共サービスに対応することが困難となるとともに、人口減少・少子高齢化に伴う行財政の逼迫に伴い市町村の負担が増大した。それに伴い、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を構築するために市町村合併が推進された。地方分権一括法による合併特例法の改正といった平成の大合併により市町村数は、1999年3月の3232から2010年3月で1727まで減少した。

そして、1998年には多軸型国土構造形成の基礎づくりを基本目標とする21世紀の国土のグランドデザイン(第五次全国総合開発計画)に基づいて、多様な主体の参加と地域連携による国土づくりが提唱された。そこでは、国土構造の形成に向けて複数の国土軸を整備するとともに都市及び中山間地域を含む中小都市におけるゆとりある生活環境を整備するとともに大都市空間の修復・更新・有効活用といったリノベーションが取り組まれた。

④2001年～2010年の政府によるコミュニティ政策

2003年には、第27次地方制度調査会の最終答申に平成に大合併に伴う合併市町村内に小学校区等を基本とする地域自治組織の設立が提唱され、地域自治区制度も整備が取り組まれた。地域自治区制度に基づき設立された地域自治組織は、大きく法人格を有すタイプと法人格を有さないタイプに分類される。法人格を有す地域自治組織である合併特例区は、旧・合併特例法の改正(合併新法)に基づいて合併市町村の一体性を円滑に確立するため、一定期間の間の旧市町村区域の行政事務を旧市町村に代わる法人格を持つ主体に処理を行う。その一方で、法人格を有さないタイプでは合併特例区と同様に合併新法に基づく地域審議

会及び地域自治区に区分される。地域審議会は、合併市町村の施策全般に関しきめ細やかに住民意見を反映される役割を担う。地域自治区は、住民自治を充実するため行政が住民に身近な事務の処理するにあたり地域住民の意見を反映させるとともに行政と住民の連携の強化を図る。以上のような、市町村合併に伴う地域自治組織の設立が全国的に進められた。

また、2005年には分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会によりこれまでの行政が一手に担ってきた公共サービスをNPO等の多様な主体の連携・協働により対応することを目指す新しい公共の概念が提唱された。

2008年に「国土形成計画」が策定された。国土形成計画は、国土の質的量的拡大を図る「開発」を基本とする国土計画から利用、整備及び保全重視する計画へと移行した。そして、これまでの国土計画に加えてブロック単位毎の国と都道府県等が適切に役割分担による相互に連携に基づいて策定する広域地方計画が盛り込まれた。

⑤2011年～以降の政府によるコミュニティ政策

2011年には、内閣府の示す新しい公共の指針に基づいて新しい公共支援事業が全国一律の初めての協働事業として都道府県の主導の下で実施された。また、2014年の民間研究機関である日本創成会議により消滅自治体リストの公表に基づいて、全国的な人口減少と東京都の一極集中の是正及び地方再生を目標に掲げた地方創生が提唱された。そして、まち・ひと・しごと創生本部が設置され各省庁で地方創生に向けた多様な施策が取り込まれるようになった。地方創生の推進に伴い新しい公共に基づくさらなる民間活力の導入が期待されるとともに、小さな拠点の提唱に伴う地域の協働による地域空間の利用・管理・運営の重要性が再び注目されている、そして、2014年に提唱された「国土のグランドデザイン2050の策定」では急激な人口減少の進む中で「コンパクト+ネットワーク」の地域構造を構築し国全体の生産性を高めていくことを目指している。「コンパクト+ネットワーク」により各種機能を一定のエリアに集約化を図り、効率性を高めより大きな付加価値を生み出すような国土構造を構築していくことが必要とされ「対流促進型国土の形成」が目指すべき国土の姿として提唱されている。

表 1-3 政府による地域自治及びコミュニティ政策の社会的系譜

	地域自治及び都市開発に関する政府の社会的動向	政権基盤	内閣総理大臣(在任期間)	
1951年 -1970年	町村合併法の施行(1953年) 新市町村建設促進法の制定(1956年) 全国総合開発計画の策定(1962年) 新全国総合開発計画の策定(1969年) 革新自治体の誕生(1960年代後半) 過疎地域対策緊急措置法の制定(1970年)	自由党	吉田茂 (1948-1954)	
		日本民主党	鳩山一郎 (1954-1955)	
1971年 -1990年	コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱の制定(1971年) -小学校区を基本とするコミュニティ政策の推進 第三次全国総合開発計画の策定(1977年) コミュニティ推進地区設定要綱の制定(1983年) 第四次全国総合開発計画の策定(1987年) コミュニティ活動活性化地区設定施策の実施(1990年)	自由民主党	石橋湛山 (1956-1957)	
			岸信介 (1957-1960)	
			池田勇人 (1960-1964)	
			佐藤栄作 (1964-1972)	
			田中角栄 (1972-1974)	
			三木武夫 (1974-1976)	
			福田赳夫 (1976-1978)	
			大平正芳 (1978-1980)	
			鈴木善幸 (1980-1982)	
			中曽根康弘(1982-1987)	
			竹下登 (1987-1989)	
1991年 -2000年	認可地縁団体制度の導入(1991年) 地域分権一括法の施行(1995年) 特定非営利活動促進法の施行(1998年) 21世紀の国土のグランドデザインの策定(1998年)	自由民主党	宇野宗佑 (1989)	
			海部俊樹 (1989-1991)	
			宮澤喜一 (1991-1993)	
			日本新党・その他連立	細川護熙 (1993-1994)
			新生党・その他連立	羽田孜 (1994)
2001年 -2010年	地方制度調査会による最終答申(2003年) -小学校区等での地域自治組織の提唱 地方自治法の改正(2004年) 合併特例法の施行(2005年) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 -新しい公共の提唱(2005年) 国土形成計画の策定(2008年)	自由民主党・その他連立	村山富市 (1994-1996)	
			橋本龍太郎(1996-1998)	
			小淵恵三 (1998-2000)	
			森喜朗 (2000-2001)	
			小泉純一郎(2001-2006)	
			安倍晋三 (2006-2007)	
			福田康夫 (2007-2008)	
			麻生太郎 (2008-2009)	
2011年-	新しい公共支援事業の実施(2011年) 地方創生の提唱(2014年) -まち・ひと・しごと創生本部の設置 国土のグランドデザイン2050の策定(2014年) 国土形成計画の改定(2015年)	自由民主党・その他連立	民主党・社会等・国民新党	
			鳩山由起夫(2009-2010)	
			菅直人 (2010-2011)	
			野田佳彦 (2011-2012)	
			安倍晋三 (2012-)	

3-2 地域自治組織の設立動向と位置づけの変遷⁶⁾⁷⁾

地域自治組織は、行政によるコミュニティ政策に多大な影響を受ける。地域自治組織の全国の先進事例の設立動向について整理するにあたり、地域自治組織の代表的な設立背景とその主たる行政意図である高度経済成長期の急激な都市形成に伴う市民参加制度としてのコミュニティ形成及び市町村合併による行政圏域の拡大に伴うコミュニティ維持の視点から整理する。

①市民参加制度としてのコミュニティ形成を目的とした(?)全国の地域自治組織

高度経済成長に伴う急激な都市形成に応じた市民参加制度による新たなコミュニティ形成を意図した地域自治組織は、全国的に1970年代～1980年代にかけて主に設立されている。

中でも、東京都中野区の住区協議会や東京都世田谷区のまちづくり協議会は地域自治組織の全国的な先進事例とされている。中野区の住区協議会は、地域の問題を地域住民で話し合い解決案をまとめる、区民参加の場として機能している。そして、世田谷区のまちづくり協議会はまちづくり条例に基づき設置されている。また、2000年以降にも神奈川県川崎市(2003年)及び大阪府堺市(2005年)等では、平成の大合併による政令指定都市への移行を契機に地域自治組織への設置が取り組まれた。このように、市民参加制度として設置された地域自治組織は急激な都市形成に伴う住民の意見を抽出する手段として機能し地域の各組織の代表者により構成されることから間接参加による仕組みであった。

②市町村合併に伴うコミュニティ維持としての全国の地域自治組織

市町村合併に伴う行政圏域の拡大に応じたコミュニティ維持を意図した地域自治組織は、全国的に概ね2004年～2007年にかけて設置されていた。中でも、岐阜県恵那市では、2004年の合併を契機に導入した地域自治区内に地域づくり事業の審査と検討に取り組む地域協議会と地域作り事業に実際に取り組むまちづくり実行組織を設置した。まちづくり実行組織は、地域計画を実行するための自主自立の運営を目指す実行組織であり、地域の多様な主体が構成員となり連携・協働による地域ニーズに対応した公共サービスに取り組む。そして、行政は合併前の旧市町村の積立金をまちづくり基金としてまちづくり実行組織の活動資金として活用している。また、新潟県上越市は2005年の市町村合併を契機に地域協議会を設立した。地域協議会では、地域の課題等の自主的な審議を行うことで市民の主体的な市政運営を実現するとともに地域内での地域課題等の共有を図り地域活動を促進する役割を担っている。このように、市町村合併に伴う合併前の旧町村のコミュニティの維持を意図した地域自治組織は、政策提言や要望を行政へ届けるだけでなく具体的な事業に取り組む直接参加や地域の地縁組織等との調整や連携を促す活動を支援することで、合併前の旧町村単位での具体的な活動を促進する仕組みであった。

表 1-4 全国の地域自治組織の設立動向

	急激な都市形成・集落の混住化 [市民参加制度・コミュニティ形成]	人口減少及び過疎高齢化・行政圏域の拡大 [市民協働の促進・コミュニティ維持]
1971年 -1990年	住区協議会(東京都中野区 1975年) まちづくり協議会(東京都世田谷区 1982年)	
1991年 -1995年		村づくり委員会(京都府京丹後市 1995年)
1996年 -2000年		自治会(長野県阿智村 2001年)
2001年 -2005年	区民会議(神奈川県川崎市 2003年) 住民自治協議会(三重県伊賀市 2004年) 市民会議(大阪府堺市 2005年)	まちづくり実行組織(岐阜県恵那市 2004年) 地域審議会(岐阜県高山市 2005年) 地域協議会(新潟県上越市 2005年) 地域自主組織(島根県雲南市 2005年)
2006年 -2010年	地域協議会(静岡県浜松市 2007年) 地域委員会(愛知県名古屋市 2010年)	まちづくり委員会(宮崎県宮崎市 2006年) 地域コミュニティ協議会(新潟県新潟市 2007年)

4節 本研究の目的と社会的意義

本節では、既往研究の整理と研究対象の社会的位置づけの整理を基に本研究の位置づけを捉えるとともに研究の目的を定める。そして、本研究を通じて得られる知見等の社会的意義について整理する。

4-1 研究の位置づけの整理

本研究の位置づけを整理するにあたり地域自治組織を捉える自治の視点を以下のように整理する。地域自治組織は行政負担の権限と行政側に対して期待する効果と地域の合意形成の促進といった市民側に対して効果の両面が想定される。行政は、行財政の逼迫と市民ニーズの多様化といった地域自治を取り組む社会背景の変化を捉えるべく地域自治組織の設立などの協働促進を試みている。そして、行政は公共サービスの新たな担い手を育成するための多様な市民活動支援に取り組むことを余儀なくされている。しかし、地域自治組織を含む協働促進事業は、行政による金銭的、あるいは人的支援が大半を占めており、必ずしも行政負担の軽減には繋がっておらず、むしろ将来的には行政負担のさらなる増加につながりかねない。

そのような中で、本研究における地域自治組織を捉える自治の方向性を行政からの自立と自律の視点から以下のように定める。自立とは、地域自治組織が行政からの補助を受けず行政との対等な関係を構築し団体を運営することと定める。その一方で、自律とは地域自治組織が行政から独立した意思決定に基づいて地域の課題解決及び団体の運営することと定める。そして、自立と自律は階格的なものではなく個々に独立した自治の視点であり地域自治組織の協働体制の構築は市民と行政の対等性等を踏まえた自立が前提となると捉える。このように、本研究は地域自治組織の自立に向けた行政側の視点に立ち協働の推進に伴うさらなる行政負担の恐れを軽減するための地域自治組織の自立に向けた検討を行う。

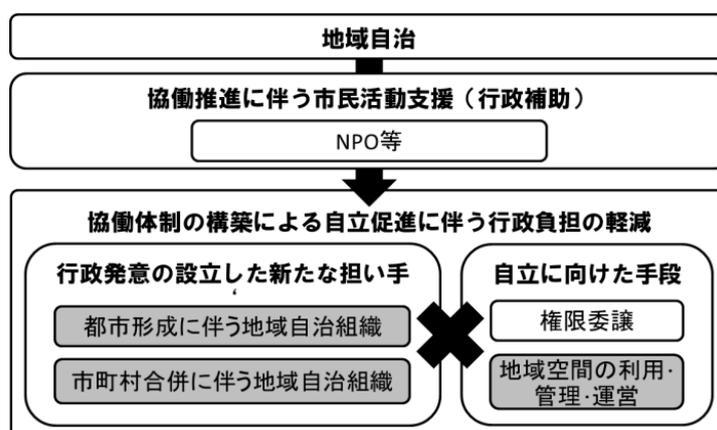


図 1-1 研究の位置づけ

4-2 研究の目的と社会的意義

本研究では、社会背景の変化に応じた市民ニーズの多様化や行財政の逼迫に伴い行政発意により設立される協働体制である地域自治組織の協働による地域空間の利用・管理・運営の実態を明らかにする。そして、本研究では段階的に以下のように研究目的を設定する。はじめに、1)地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにする。そして、2)地域自治組織の設立背景に応じた地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を明らかにする。多様な主体の協働体制の構築に関する知見は、地域自治組織の行政からの自立の促進に有益な示唆を与える。中でも、地域自治組織の設立背景に応じた地域の協働体制の構築に関する知見は蓄積が乏しいが、地域特性に応じた地域自治組織の役割を明らかにすることで行政からの自立の促進及びそのための支援方策の検討に有益な示唆を与えることが期待できる。

そのような中で、協働による地域空間の利用・管理・運営に関する知見は、行財政の逼迫に伴い公共施設の管理・運営における民間活力の導入や維持管理費の増加に伴う施設の再編が試みられている中でさらなる蓄積が求められよう。さらに、協働による地域拠点の創出は NPO 等や地縁組織といった地域自治やまちづくりに主体的に取り組む団体だけでなく施設利用者等の地域住民を含めた幅広い協働体制を構築することに繋がることを期待される。このように、本研究により得られる知見は地域自治組織の地域の担い手としての役割を明らかにし行政からの自立を促進することに対し有益な示唆を与える。

4-3 研究の構成と各章の目的

本研究は、全9章で構成される。そして、本研究は大きく2部により構成される。2章・3章・4章により構成される1部では、都市形成と市町村合併といった異なる設立背景を有する地域自治組織を対象として地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の共通した機能を明らかにする。各章の目的を以下に記述する(図1-2)。

その一方で、5章・6章・7章・8章により構成される2部では、1部での成果を基に地域自治組織の設立背景に応じた地域の協働体制を構築するための課題を整理し仮説を設定する。そして、地域自治組織の設立背景といった地域特性に応じた新たな地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を明らかにする。そして、9章では研究のまとめとして6章・7章・8章において明らかにした地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を基に設立背景に応じた地域自治組織の役割及び行政からの自立に向けた方向性について考察する。

第1章：本研究に関する問題意識を基に関連する既往研究を整理することで本研究の位置づけを捉えるとともに政府及び千葉県のコミュニティ政策の系譜及び地域自治組織の設立動向から研究対象の社会的位置付けを整理する。それらを基に、本研究の目的を定めるとともに研究により得られる知見の社会的意義を整理する。

－ 1 部 －

第2章：地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の地域自治組織の設立背景に関わらず共通した機能について仮説設定を行う。また、異なる都市形成及び市町村合併といった代表的な二種類の設立背景の地域自治組織の特徴について整理し各々の対象とする先進事例を千葉県内より選定する。

第3章：都市形成に伴う地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を明らかにする。そのため、都市形成に伴う地域自治組織の構成範囲である小中学校区の地区コミュニティと地域自治組織の運営形態の特徴を捉える。そして、都市形成に伴う地域自治組織の協働による地域空間の利用・管理・運営の実態を基に第2章で設定した仮説について検証する。

第4章：市町村合併に伴う地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を明らかにする。そのため、市町村合併に伴う地域自治組織の構成範囲である市町村合併以前の旧町村単位の地区コミュニティと地域自治組織の運営形態の特徴を捉える。そして、市町村合併に伴う地域自治組織の協働の地域空間の利用・管理・運営を基に実態を基に第2章で設定した仮説について検証する。

－ 2 部 －

第5章：1部の2章・3章・4章を小活する。そして、地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の設立背景に関わらず共通した機能を明らかにする。さらに、1部の成果を基に地域自治組織の設立背景といった地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための課題を整理する。そして、地域特性に応じた新たな地域の協働体制を構築するための地域空間として都市部における公有未利用地と農村部における道の駅を地域特性に応じ対象事例として取り上げ、それぞれを利用・管理・運営する機能の仮説設定を行う。また、全市施設としての市民活動支援センターの地域特性に応じた機能についても同様に言及する。

第6章：公有未利用地を都市形成に伴う地域自治組織を設立する都市部のコミュニティ形成を促すための市民活動の場として利用する機能とその支援方策の運用方針を明らかにする。そのために、アダプト制度の全国的な取り組み実態を整理し公有未利用地の住民利用に関する市民と行政の意向や課題について捉える。習志野市における公有未利用地の分布と管理・利用状況について整理する。そして、本章の成果を基に5章で設定した公有未利用地の市民活動の場としての利用に伴うコミュニティ形成の機能についての仮説を検証する。

第7章：道の駅を市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部のコミュニティ維持を促すための地区連携拠点として管理・運営する機能を明らかにする。そのため、南房総市による道の駅間の連携に向けた行政と道の駅の取り組み実態やその意向と課題について捉える。そして、本章の成果を基に5商で設定した道の駅の地区連携拠点としての管理・運営の機能についての仮説を検証する。

第8章：市民活動の特徴に応じた地域の協働体制を構築するために全市施設である市民活動支援センターを管理・運営する機能と地域特性に応じた中間支援機能の特徴について明らかにする。そのため、地域の協働体制の基盤である基礎自治体ごとの市民活動の特徴を捉える。そして、地域の協働体制の構築を目的とする全市施設である市民活動支援センターの市民活動の特徴に応じた中間支援機能及び運営形態の特徴を整理する。そして、本章の成果を基に市民活動支援センターの全市施設の管理・運営の機能について検証する。

第9章：2部の5章・6章・7章・8章を小括する。そして、地域自治組織に設立背景といった地域特性に応じた新たな地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能を明らかにする。さらに、2部の成果を基に設立背景に応じた地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の役割及び行政からの自立に向けた役割や方向性について考察する。

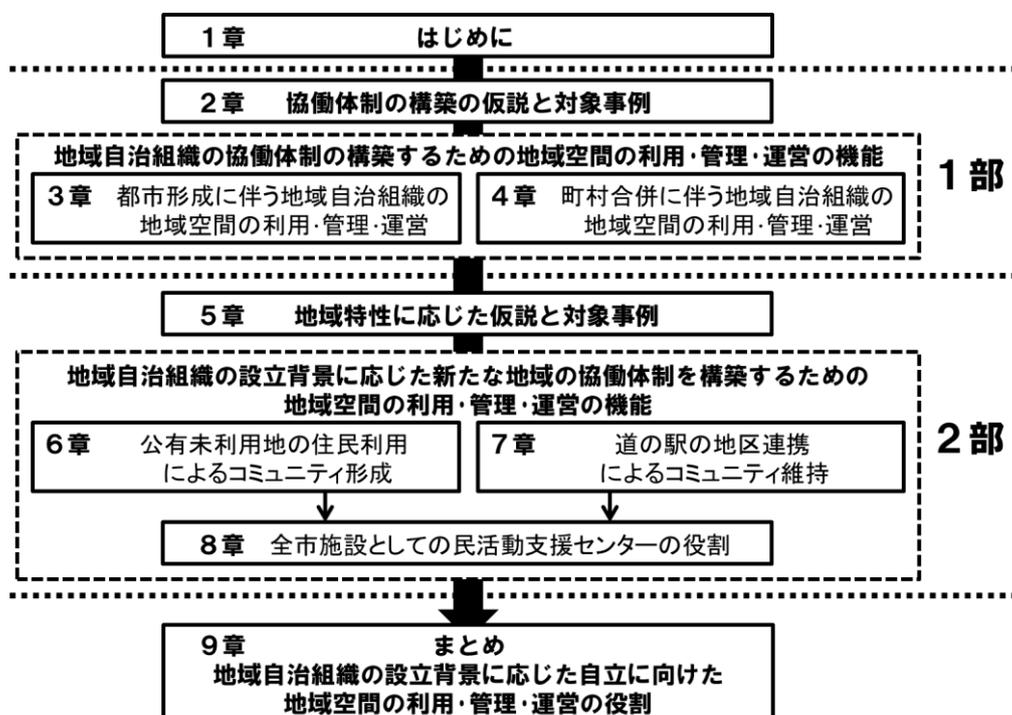


図 1-2 研究フロー図

参考文献

- 1)横道 清孝：アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 5 日本における最近のコミュニティ政策, 財団法人自治体国際化協会 (CLAIR)・政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG), 2009. 3, pp3-11
- 2)社団法人日本建築学会(編)：まちづくり教科書 第1巻 まちづくりの方法, pp17, 丸善株式会社, 2004. 2)
- 3)市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴、総務省、
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2015. 8 時点)
- 4)国土交通省：別添2 国土のグランドデザイン2050 ～対流促進型国土の形成～, 2014. 7, pp1～42
- 5)大野淳：国土のグランドデザイン2050について, 2014. 8, pp1～4
- 6)岡田 知弘・石崎 誠也(編著)：地域と自治体第31集 地域自治組織と住民自治, 2006. 9, 自治体研究所, pp93-267
- 7)西村 茂・自治体問題研究所(編)：地域と自治体第34集 住民がつくる地域自治組織・コミュニティ, 自治体研究所, 2011. 7, pp47-240
- 8)田川 絢子・内田 奈芳美・佐藤 滋：「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究, 都市計画論文集 No41-3, pp337-342, 2006. 10
- 9)長野 基・杉崎 和久：東京都区市自治体における住区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究, 日本建築学会計画系論文集 第660号, pp379-388, 2011. 2
- 10)中塚 雅也・星野 敏：小学校区における自治組織の課題と再編の方向性 ―兵庫県篠山市草山地区を事例として―, 農村計画学会誌 Vol. 26, pp299-304, 2007. 12
- 11)中塚 雅也・川口 友子・星野 敏：小学校区における地域自治組織の再編プロセス ―「場」の生成の視点から―, 農村計画学会誌 Vol. 28 No. 3, pp135-140, 2009
- 12)吉田 直史・中塚 雅也：地域自治組織の規約の類型と活動展開, 農村計画学会誌 Vol. 28 No. 4, pp420-425, 2010
- 13)土山 敬也・森水 良丙：地方分権に向けた地域自治組織の実態と可能性に関する研究 ―地域自治区・合併特例区に着目して―, 都市計画論文集 Vol. 45 No. 1, pp21-26, 2010
- 14)萩原 和・星野 敏・橋本 禪・九鬼 康彰：住民自治組織のネットワーク構造が組織間信頼に与える影響 ―岐阜県恵那市恵南地域のまちづくり実行組織を事例として―, 環境情報科学論文集 Vol. 25, pp155-160, 2011
- 15)萩原 和・星野 敏・橋本禪・九鬼康彰：「埋め込み」概念に基づく住民組織の類型化 ―社会ネットワーク分析におけるブロックモデリングの適用を通じて―, 農村計画学会誌 Vol. 30, pp357-362, 2011
- 16)萩原 和・星野 敏・橋本 禪・九鬼 康彰：再編後の住民自治組織に温存された既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題 ―岐阜県恵那市岩村地域のまちづくり実行組織を事例として―, 農林業問題研究 Vol. 48 No. 1, pp64-70, 2012. 6

- 17) 田中 晃代：ネットワーク型まちづくり事業を生み出すための「予算提案制度」の運用に関する研究 -大阪府池田市の地域分権制度を事例とする-, 都市計画論文集 Vol. 48 No. 3, pp273-278, 2013
- 18) 荻谷 智大・姥浦 道生・石坂 公一：コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究, 都市計画論文集 Vol. 46 No. 3, pp979-984, 2011
- 19) 堤 可奈子・小泉 秀樹・大方純一郎：地域住民自治組織に対する権利委譲施策の運用実態, 都市計画論文集 Vol. 42 No. 3, pp247-252, 2007. 10
- 20) 吉村 輝彦：地域まちづくりの推進のための包括的プラットフォーム及び財源枠組みに関する一考察 - 高浜市におけるまちづくり協議会を中心とした取り組みを事例に -, 都市計画論文集 No. 48, pp267-272, 2013
- 21) 松浦 健治郎・藪崎 奏菜・浦山 益郎：まちづくり事業体としてのコミュニティ自治組織の実効性に関する研究 ~三重県名張市の地域づくり委員会を事例として, 都市計画論文集 Vol. 43 No. 3, pp511-516, 2008. 10
- 22) 杉崎 康太・後藤 春彦・田口 太郎：観光地におけるまちづくり拠点の効果的運営手法の検討 -群馬県みなかみ町湯原温泉街におけるまちづくり拠点の運営実験を通して-, 日本建築学会計画系論文集 第 622 号, pp97-104, 2007. 12
- 23) 倉知 徹：県立学校と地域まちづくり組織の協働による学校施設の管理運営と効果 兵庫県播磨町での取り組みを事例に, 日本建築学会計画系論文集 第 669 号, pp2127-2133, 2011. 11
- 24) 西野達也・神門香菜・平野吉信：中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察、日本建築学会計画系論文集 第 657 号, pp2537-2545, 2010. 11
- 25) 財団法人自治体国際化協会：諸外国の地域自治組織, 2004. 5
- 26) 中田 実：世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較, (株)自治体研究所, pp12-32, 2000. 11

図表リスト

図 1-1	研究の位置づけ	13
図 1-2	研究フロー図	16
表 1-1	地域自治組織に関する既往研究の一覧.....	6
表 1-2	世界の住民組織の位置づけ	7
表 1-3	政府による地域自治及びコミュニティ政策の社会的系譜.....	11
表 1-4	全国の地域自治組織の設立動向.....	12

2 章

協働体制の構築の仮説と対象事例

第2章	協働体制の構築の仮説と対象事例.....	23
1節	本章の概要	23
1-1	本章の背景と目的.....	23
1-2	研究の方法.....	23
1-3	用語の定義.....	24
2節	地域自治組織の自立に向けた仮説設定.....	26
2-1	地域自治組織の自立を促進するための協働体制の構築の仮説設定.....	26
2-2	地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制の構築の判断方法.....	26
3節	千葉県の基礎的特性とコミュニティ政策の系譜.....	28
3-1	千葉県の基礎的特性.....	28
3-2	千葉県によるコミュニティ政策の概説と基礎自治体の取り組み状況.....	33
4節	研究対象事例の選定と概説.....	44
4-1	千葉県内の地域自治組織の設立背景に応じた設立動向.....	44
4-2	都市形成に伴う地域自治組織の対象事例の選定と概説.....	46
4-3	市町村合併に伴う地域自治組織の対象事例の選定と概説.....	50
参考文献	.....	54
図表リスト	.....	55

第2章 協働体制の構築の仮説と対象事例

1 節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

近年、生活スタイルの多様化により公共サービスに対する市民ニーズが多様化している。それに伴い、行政だけで公共サービスに対応することが困難となっている。そのため、行政は新しい公共に基づく地域の主体的な課題解決や新たな地域の担い手の育成に向けて多様な協働支援施策に取り組んでいる。行政による代表的な協働支援施策である市民提案型助成制度は、公益性や対等性等の一定の審査基準を通過した NPO 等による市民提案を補助金等により支援している。しかし、行政補助である市民提案型助成制度は特定の団体に継続的に支援するのではなく多様な NPO 等に対する広く万遍なく支援し萌芽段階の団体の活動展開や継続的な活動や運営に向けた自立的な体制構築を促すことを意図している。そのため、市民提案型助成制度では個々の団体に対する補助回数を限定するなど地域特性に応じた審査基準を設けるなど行政の試行錯誤により運用されている。そのため、行政の協働支援施策では地域自治組織を含めた NPO 等の自立に向けた検討は十分とは言い難い。

そのような中で、地域自治組織は行政発意を基に設立されることから NPO 等と比べ行政との深い関係を有している。しかし、地域自治組織は行政から自主的な課題解決を期待しながらも具体的な活動方針や運営方針を定められていない。そのため、地域自治組織の自立を促すための活動方針や運営方針及びそのための支援方策に関する検討は十分でない。加えて、地域自治組織は行政による影響を多分に受けることで設立背景が異なることにより、それに応じた特性を有することが予想される。そのため、地域自治組織に求められる自立は一律ではなく地域が抱える課題や行政が期待する役割に応じた検討が求められよう。このように、地域自治組織の自立を促すための運営形態と活動方針及びその支援方策を検討するためには地域自治組織の設立背景や成熟度合い等に基づいた検討が求められよう。そこで、本章では1)地域自治組織の設立背景に関わらず共通した行政からの自立を促すための地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制の構築に関する機能の仮説設定を行う。また、2)地域自治組織の異なる設立背景に応じた自立に向けた方向性について整理しそれに応じた対象事例を選定する。

1-2 研究の方法

本章は全4節で構成される。そして、研究手順を以下の①～③に示す。

- ①地域自治組織の行政からの自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の設立背景に関わらず共通した機能について仮説設定を行う。そして、地域空間の利用・管理・運営に伴う仮説の検証方法についても設定する。

- ②研究対象である千葉県の基礎的特性を捉えるべく統計情報及び地理情報について整理する。そして、行政資料より県主導によるコミュニティ政策の内容と基礎自治体の取り組み状況について整理する。
- ③千葉県内での地域自治組織の設立動向について整理する。そして、都市形成及び市町村合併といった地域自治組織の設立背景ごとの対象事例とする地域自治組織を設立する基礎自治体を選定する。そして、対象事例とする基礎自治体とその地域自治組織の基礎的特性について整理する。

1-3 用語の定義

本研究で用いる代表的な用語の定義を以下のように定める。

(1) 協働¹⁾

協働とは、立場や能力の異なる団体や個人が各々の特性に応じた役割分担することを指す。中でも、本研究では新しい公共の概念に基づき市民と行政が民間活力を活用して公共サービスに対応することに着目する。このような市民と行政が協働により公共サービスに対応する概念は、アメリカの経済学者であるヴィンセント・オストロム教授によりコプロダクション (Coproductio) の用語を用いて提唱されている。コプロダクション (Coproductio) は、コミュニティや共同の意味として用いられる Co と生産を意味する Production を組み合わせた造語である。

(2) 拠点(施設)

拠点(施設)とは、活動のよりどころ(拠)となる場所(点)の意味を指す。そのため、地域自治及び市民活動における拠点は、行政等が行政サービスとしての活動支援に取り組む地域空間及び市民活動団体等の活動に取り組む地域空間を指す。地域空間の拠点(施設)の判断基準は本章において後述する。

(3) 集会機能・集約機能

拠点が備える基本的機能として集会機能と集約機能に大別される。集会機能は、地域住民等が集まり協議及び活動に取り組むことができる機能を指す。それに対し、集約機能はヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源を集約または保管する機能を指す。

(4) (地域・団体)資源

地域の課題会解決のための資源は、ヒト・モノ・カネ・情報に大別し以下のように整理する(表2-1)。ヒトは、人材資源を指し単純な労働力だけでなくモノづくり等の専門的な課題解決に向けた技術も含める。モノは、地域産業に関する生産物及び道具を指す。生産物は、

地域の農産物等の一次生産品だけでなく加工食品や工芸品等も該当する。道具は、ヒトだけでは課題解決が困難な専門的な課題等を補助する要素として機能する。カネは、金銭による課題解決に向けたヒトやモノといった要素を得るための対価として用いられる。情報は、他の要素に関する地域の実情を捉え課題解決の効率性を高める。このような資源は、地域が保有する資源だけでなく団体等も資源を有している。

表 2-1 課題解決のための資源の種類

		資源の特徴	適用
課題解決のための「資源」	ヒト	課題可決を行うにあたっての労働力と専門的な課題解決を行うための技能に関する要素	人材
	モノ	地域産業に関する要素及びヒトの要素だけでは課題解決が困難な専門的課題を解決するための要素	生産物・道具
	カネ	課題解決を行うにあたって他の要素を得るための対価として交換するための要素	金銭
	情報	他の要素に関する地域の実情を捉え課題解決の効率化を高めるための要素	ネットワーク

2 節 地域自治組織の自立に向けた仮説設定

本節では、地域自治組織の行政からの自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の機能について仮説設定を行う。そして、地域空間の利用・管理・運営に伴う協働体制の構築状況の判断方法についても設定する。

2-1 地域自治組織の自立を促進するための協働体制の構築の仮説設定

団体が行政から自立するためには、いくつかの手段が想定される。その中でも、代表的な方法は団体が行政からの補助や支援に頼らず事業を通じて独自に活動資金や人材等の資源を定常的に獲得することである。しかし、地域自治組織は行政や地域の多様な主体との協働体制を構築することで地域自治やまちづくり活動における自らの位置づけを認識し地域内での役割を明確化することが自立を促進すると考えられる。このことから、本研究において地域自治組織の行政からの自立の促進は個々の事業だけでなく地域の多様な主体との協働体制を構築することであると仮定する。そして、地域自治組織は地域に応じて行政が期待する役割や地域内で活動する団体が異なることから自立に向けて求められる役割が異なることが予想される。

そのような中で、地域空間の利用・管理・運営は行政及び多様な主体との具体的な協働体制の構築が促すと考えられる。地域空間は、地域自治組織等により利用されることでヒト・モノ・カネ・情報等の地域資源が集中及び管理・運営に伴う公共サービスの維持・創出を通じて地域資源が新たに集約する。そして、地域空間に定常的に地域資源が集中・集約及びそれを提供する公共サービスが備わることは地域空間の機能向上に他ならない。そして、地域自治組織は地域空間を利用・管理・運営を通じて活動方針や運営形態において具体的な役割分担を検討する契機となり協働体制の構築が促される。このことから、地域空間の利用・管理・運営は地域特性に関わらず地域自治組織(団体)の自立性と施設機能(施設)が向上し地域自治組織の協働体制を促す機能を有すると仮定する(図2-1)。

2-2 地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制の構築の判断方法

地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営に伴う設立背景にかかわらず共通した機能として仮定した協働体制を構築する機能についての仮説の検証及び判断方法について整理する。地域空間は、地域自治組織による利用・管理・運営に応じて段階的に機能向上する。そして、地域自治組織により利用される地域空間を活動の場と捉える。そして、活動の場の機能向上の段階は地域自治組織による活動の場の利用内容と利用期間の視点からの利用形態及びそれに伴って活動の場に備わる公共サービスを提供する機能から判断する。地域自治組織による活動の場の展開過程を捉え地域自治組織の拠点施設を抽出するとともに活動の場の特徴を捉えるにあたり地域自治組織による活動の場の利用形態の区分を試みる。活動の場の利用形態は、活動の場の利用・管理・運営に関する「利用内容」と一時的または長期的な利用に関する「利用期間」の視点を用いる。そして、「利用内容」と「利用期間」の

視点から活動の場の利用形態を以下のように区分し特徴を整理する。

第1象限は、活動の場を一時的に利用し施設内に常設のスペースを有さず利用の度に手続きが求められる「利用申請型」である。第2象限は、活動の場を長期的に利用し行政や地縁団体などが管理する施設内に常設のスペースを有する「間借り型」である。それに対し、第3象限は活動の場の利用だけでなく管理を長期的に団体が自主的に取り組む「自主運営型」である。第4象限は、利用と管理を行政等との契約関係のもとで期間を限定し一時的に取り組む「委任型」である。

そして、活動の場の展開過程の初期段階として地域自治組織により一方的に利用される活動の場をStep1とする。Step1である活動の場に留まる利用形態は、定期的な手続きの下で利用する利用申請型と他団体が管理する活動の場を定常的に利用する間借り型の二種類である。次の段階として、利用だけでなく管理・運営により施設が備える機能及び施設に集中・集約する地域資源を維持する活動の場を活動拠点としてStep2とする。さらに、管理・運営により施設へ新たな機能の付与及び新たな地域資源の集約といった地域資源を強化・創出する活動拠点を地域拠点としてStep3とする。そして、Step2・Step3である拠点施設(活動拠点・地域拠点)に達する利用形態は他団体が運営する施設を管理する委任型と地域自治組織が自ら施設を運営する自主運営型である。

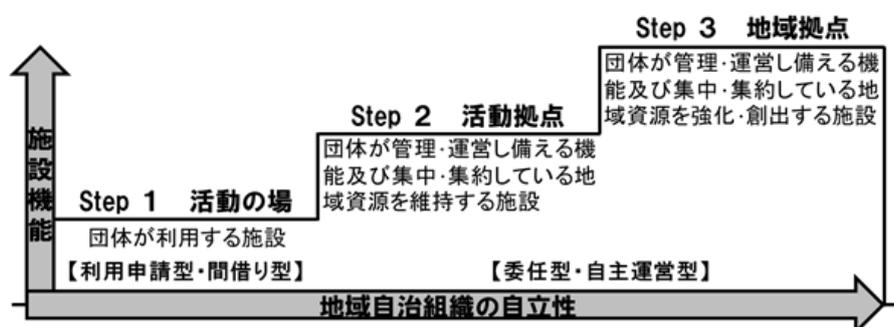


図 2-1 地域空間の利用・管理・運営に伴う協働体制の構築

3節 千葉県の基礎的特性とコミュニティ政策の系譜

本節では、千葉県の基礎的特性とともに県主導により実施された千葉県内の多様な主体の連携・協働による課題解決に向けたコミュニティ政策の変遷を整理する。また、県主導により実施されたコミュニティ政策を施策内容及び基礎自治体による取り組み状況について整理する。

3-1 千葉県の基礎的特性²⁾

(1) 千葉県のゾーン区分

千葉県は、自然環境や立地状況等の違いなどから日本の縮図として地域に応じて多種多様な産業・文化が育まれている。それに応じて、地域ごとの住民の生活スタイルの多様化し地域ごとに異なる課題を抱えている。千葉県では、各市町村の特性・可能性を踏まえて県内を以下の5つのゾーンに区分している。

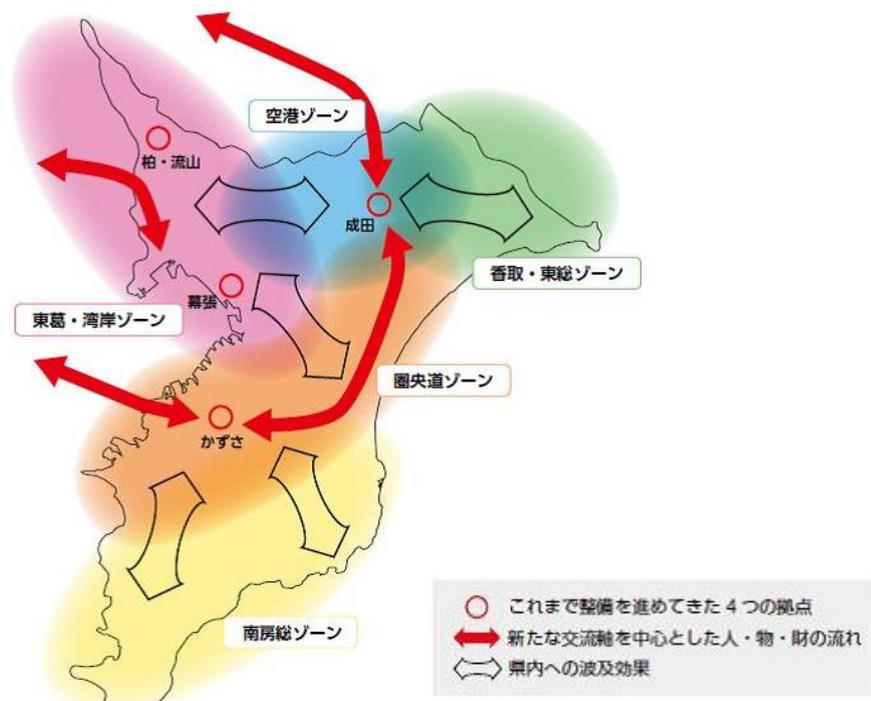


図 2-2 千葉県の特性・可能性を踏まえた5つのゾーン

(2) ゾーン区分ごとの特徴

①東葛・湾岸ゾーン

東葛・湾岸ゾーンでは、首都東京に近接する地理的優位性から、昭和 30 年代(1955 年～)後半以降、大規模団地の建設をはじめとする住宅開発が進み、人口の増加が続いてきた。現在では、県人口の 6 割を超える約 400 万人が居住している。65 歳以上の高齢者の割合は 20.3%と、県平均より 1.2 ポイント低く、また、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が 66.4%と、全体の 3 分の 2 を占め、年齢構成の若いゾーンである。ゾーン内の人口は、今後、平成 27 年(2015 年)まで増加が続いた後、徐々に減少していくことが見込まれている。そして、高齢者の人数はその後も増加を続け、平成 37 年(2025 年)には平成 22 年(2010 年)の 1.38 倍、高齢化率は 28.2%になると予想されている。また、労働力人口に対する一次産業就業者の割合が 1%未満であるのに対し、三次産業就業者の割合が約 7 割を占めており、三次産業就業者の割合が非常に高くなっている。東京都内への通勤・通学者が多く、日常生活における東京とのつながりの強さを感じる地域である。

②圏央道ゾーン

圏央道ゾーンには、県人口の 15.7%に当たる約 97 万人が居住している。ゾーン内の総人口のうち 65 歳以上の高齢者が占める割合は 23.4%で、県全体の高齢化率より若干高い数値となっている。ゾーン内の人口は、今後も減少していくことが見込まれているが、高齢者人口の割合は、平成 37 年(2025 年)においては 33.7%と、県全体の数値(30.0%)を上回ると予想されている。労働力人口に対する一次、二次産業就業者の割合が県平均を超えて多くなっている。これまで、ゾーンの西部と東部の生活レベルでの交流は余り進んでいなかったが、圏央道の開通により、各々の生活圏の交流基盤が整備された。

③空港ゾーン

空港ゾーンでは、鉄道や幹線道路の整備を背景として東京への通勤圏が拡大したため、昭和 40 年代(1965 年～)以降、人口の急激な増加が見られた。昭和 50 年代(1975 年～)に入ると成田空港の建設や千葉ニュータウンの造成に伴い、更に人口増加が続いてきた。現在では、県人口の 11.5%に当たる約 70 万人が居住している。そのうち、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が、全体の 3 分の 2 に当たる 66.6%を占め、5 つのゾーンの中で最も年齢構成の若いゾーンとなっている。ゾーン内の人口は、今後、平成 27 年(2015 年)まで増加が続いた後、徐々に減少していくことが見込まれているが、高齢者の人数はその後も増加を続け、平成 37 年(2025 年)には平成 22 年(2010 年)の 1.49 倍、高齢化率は 30.5%になると予想されている。また、労働力人口に対する一次、二次、三次産業の就業者の割合は、おおむね県内の平均的な数値となっている。東京や千葉市への通勤・通学者の割合が多い一方で、成田市と芝山町では、昼夜間人口比率が 100%を大きく超えており、周辺市町村に対して大きな吸引力を持っていることがうかがえる。

④香取・東総ゾーン

香取・東総ゾーンには、県人口の 4.8%に当たる約 29 万人が居住している。ゾーン内の総人口のうち 65 歳以上の高齢者が占める割合は 27.3%で、県内では南房総ゾーンに次いで高齢化の進んだ地域となっている。ゾーン内の人口は、今後も減少していくことが見込まれているが、高齢者人口の割合は、平成 37 年(2025 年)においては 36.8%と、引き続き南房総ゾーンに次いで高齢化の進んだ地域になると予想されています。労働力人口に対する一次産業就業者の割合は 12.9%となっており、県内最大の割合です。一方、三次産業就業者の割合は 54.1%で、5 つのゾーンの中で最も低くなっている。ゾーン内の市町村の昼夜間人口比率は平均 93.2%で、地域内で活動している人が多くなっている。一方、他地域への通勤・通学者の中では、成田市と茨城県への通勤・通学者が比較的多く、日常生活においてこれらの地域とのつながりの強さが感じられる地域である。

⑤南房総ゾーン

南房総ゾーンには、県人口の 3.5%に当たる約 20 万人が居住している。ゾーン内の総人口のうち 65 歳以上の高齢者が占める割合は 33.9%で、県全体の割合と比べて 10 ポイント以上高く、最も高齢化率の高い地域となっている。ゾーン内の人口は、今後も減少していくことが見込まれていますが、高齢者人口の割合は、平成 37 年(2025 年)においては 42.7%と、5 つのゾーンの中で唯一 4 割を超えることが予想されている。また、労働力人口に対する一次産業就業者の割合が 1 割を超え、香取・東総ゾーンに次ぐ高さである。市町村別の昼夜間人口比率は平均 95.6%となっており、地域内で活動している人の多い地域である。特に、居住する市町村内に通勤・通学する人の割合が 6 割を超えている。一方、東京への通勤・通学者の割合は 3%以下で、県内で最も低くなっている。

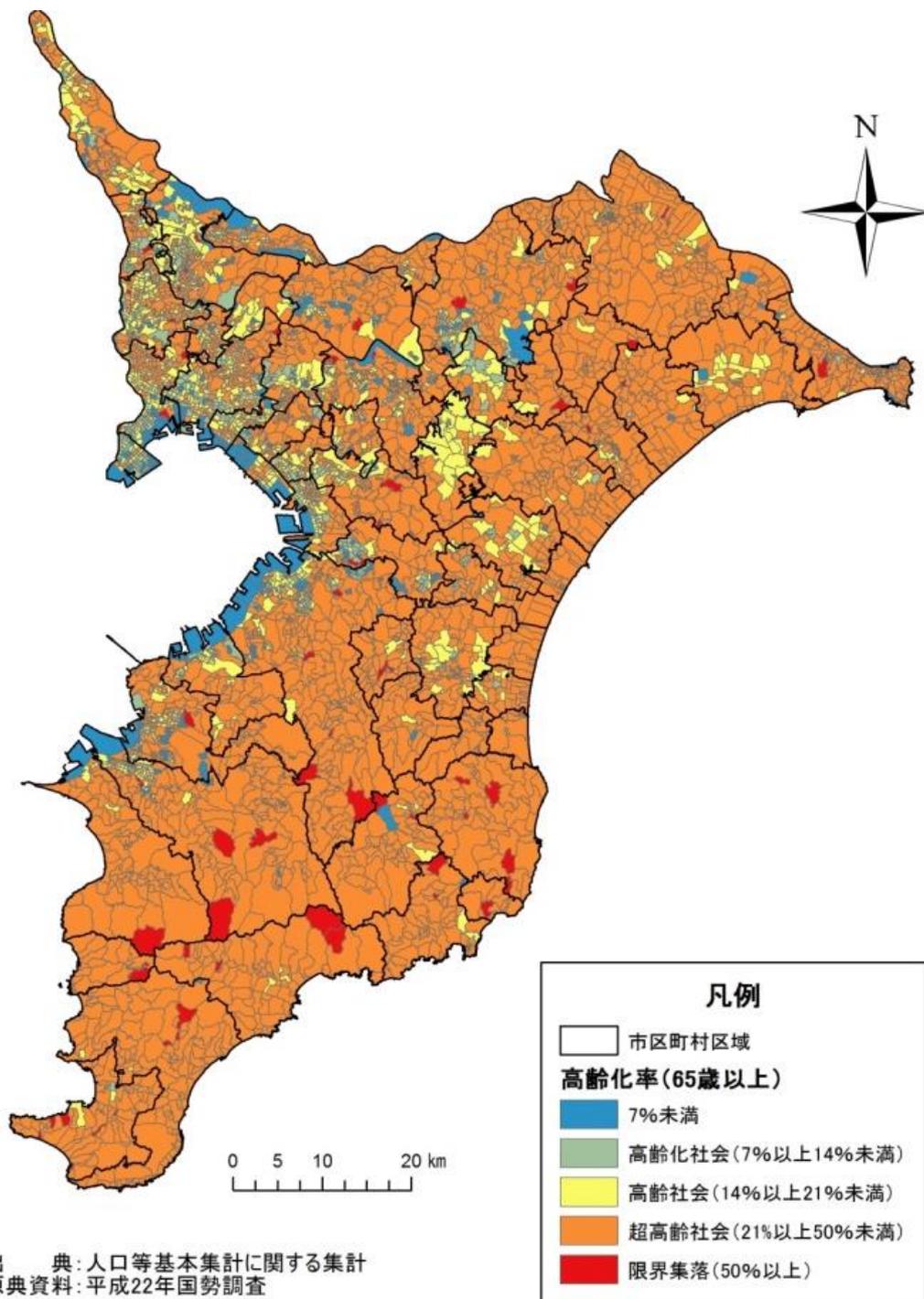


図 2-3 千葉県の65歳場以上高齢化率

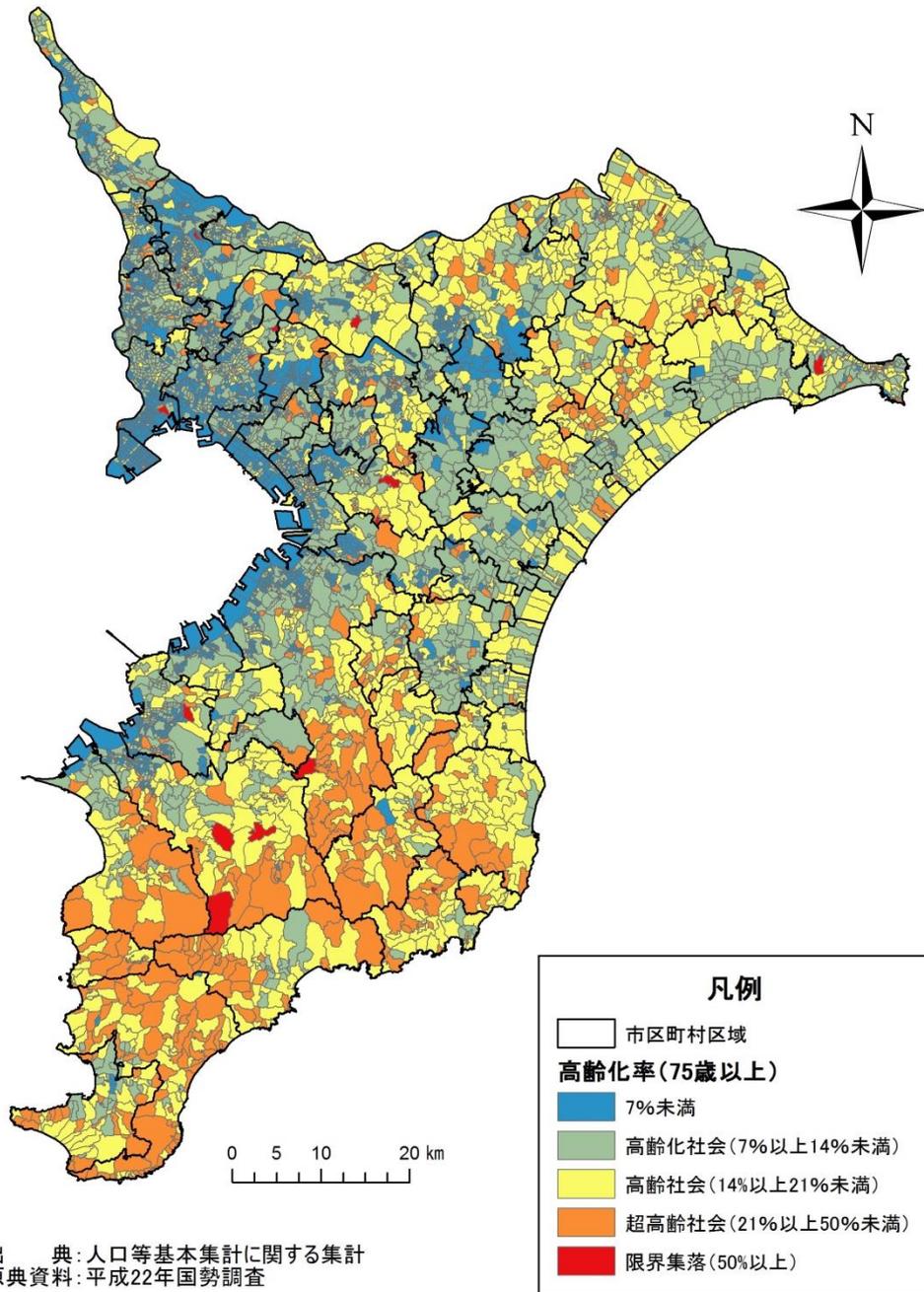


図 2-4 千葉県の高齢化率

3-2 千葉県によるコミュニティ政策の概説と基礎自治体の取り組み状況

(1) 千葉県によるコミュニティ政策の社会的系譜³⁾⁴⁾

①1951年～1970年の千葉県によるコミュニティ政策

1951年には、「千葉県総合開発計画の策定」が為された。そして、1966年には「東京湾第2次改定港湾計画の策定」が為され、東京湾に面する浦安市・市川市・船橋市・習志野市・千葉市・市原市・袖ヶ浦市・木更津市・君津市において埋め立てが進められた。そして埋立地の多くは工業地帯として開発が進められた。

②1971年～1990年の千葉県によるコミュニティ政策

1976年には、「東京湾第3次改定港湾計画の策定」が為され、主に浦安市・千葉市・袖ヶ浦市・木更津市・君津市・富津市において東京湾のさらなる埋め立てが進められた。1978年には、1962年の閣議決定から15年の期間を経て「成田国際空港(当時、新東京国際空港)の開港」が為された。そして、1979年には白井市・船橋市・印西市において「千葉ニュータウンの入居開始」が為された。それに伴い、1979年には鎌ヶ谷市から船橋市間で「北総鉄道北総線の開通」が為された。

③1991年～2000年の千葉県によるコミュニティ政策

2000年には、「千葉県合併促進要綱の策定」が為された。

④2001年～2010年の千葉県によるコミュニティ政策

千葉県では、政府による特定非営利活動法人促進法に対応するべく堂本政権の基で2003年からNPO等に対する多種多様な行政支援施策が試みられた。「地域資源活用マップ作成事業」を始めとする「ともに築く地域社会事業」「地域活性化プラットフォーム事業」といった事業が取り組まれた。2005年には、東京都千代田区と茨城県つくば市を結ぶ「つくばエクスプレスの開通」が為された。そして、2010年には「千葉県過疎化地域自立促進法の策定」が為された。

⑤2011年以降の千葉県によるコミュニティ政策

内閣府の定める新しい公共支援事業の指針の基で2011年に「連携・協働による地域課題解決モデル事業」等が取り組まれた。そして、新しい公共支援事業が終了した後も千葉県の単独事業として2013年に「地域コミュニティ活性化支援事業」が取り組まれた。

※千葉県主導により取り組まれたコミュニティ政策の施策内容及び基礎自治体の取り組み状況については2章により後述する。

表 2-2 千葉県による地域自治及びコミュニティ政策の社会的系譜

	地域自治及び都市開発に関する千葉県の動向	知事
1951年 -1970年	千葉県総合開発計画の策定(1951年)	柴田等(1950-1962)
	東京湾第2次改定港湾計画の策定(1966年)	加納久朗(1962-1963)
1971年 -1990年	東京湾第3次改定港湾計画の策定(1976年) 成田国際空港(当時、新東京国際空港)の開港(1978年) 千葉ニュータウンの入居開始(1979年) 北総鉄道北総線の開通(1979年)	友納武人(1963-1975)
		川上紀一(1975-2001)
1991年 -2000年	千葉県合併推進要綱の策定(2000年)	沼田武(1981-2001)
2001年 -2010年	地域資源活用マップ作成事業(2003年) ともに築く地域社会事業(2004年) つくばエクスプレスの開通(2005年) 地域活性化プロットフォーム事業(2007年) 千葉県過疎地域自立促進方針の策定(2010年)	
2011年-	連携・協働による地域課題解決モデル事業(2011年) 地域コミュニティ活性化支援事業(2013年)	堂本暁子(2001-2009)
		森田健作(2009-)

(2) 地域資源活用マップ作成事業 [平成 15~16 年度 : 第 1 期]

平成 15~16 年度に実施した「地域資源活用マップ作成事業」は、千葉県 NPO 活動推進指針の行動計画に基づいて地域課題を解決する NPO の力をつけることを目指して、NPO が活動しやすい環境の整備を県・市町村・NPO の 3 者の協働によって推進しようというモデル事業である。「地域資源活用マップ作成事業」は、県が主導するかたちで県・市町村・NPO の 3 者の協働のあり方を探る視点からの協働に関する施策は、全国でも例がない先駆的な取り組みであった。

事業の目的は、NPO が主体となって地域課題を解決するための問題や障害を明らかにし、対処し前進するための指針を見いだすことである。具体的な仮説としては、設定した事業スキームを実行する中で現われてくる問題点に対処していくことで、事業スキームを検証し地域課題の解決の手法としての県・市町村・NPO の 3 者の協働のあり方を明らかにすることである。

(3) 県・市町村・NPO がともに築く地域社会事業 [平成 16~18 年度 : 第 2・3 期]

平成 16~18 年度に実施した「県・市町村・NPO がともに築く地域社会事業」は、新たなモデル地域を募集し NPO が行政や各種団体などと連携し、重点テーマの実現に向けて、取組を推進することを目指したモデル事業である。事業実施に際し、コンサルタントがコーディネートを担う(県がコンサルタントに委託)。

※ 事業名については、1 年目の 15 年度は「地域資源活用マップ作成事業」であったが、NPO がさまざまな機関・組織と連携することが課題解決力を強化することにつながると

いう点が名称からはわかりにくいとの指摘が多かったことから、この点を明確化するために「県・市町村・NPOがともに築く地域社会事業」に変更した。

(4) 地域活性化プラットフォーム事業 [平成 19～22 年度：第 4・5 期]

①事業の目的

「地域活性化プラットフォーム事業」は、平成 19～22 年度に掛けて 5 期にわたって実施された千葉県主導による協働支援施策である。地域が抱える課題の解決に向けて、市民・NPO が中心となり、県や市町村、各種団体、企業、学校など地域の様々な主体が連携・協働して地域において取り組むべき課題を検討し、課題解決に取り組む中で地域資源の活用や地域の核となる人材を掘り起こし、様々な主体によるネットワークづくりを図りながら地域課題の解決に向けた仕組みの構築を図ることを目的とする。そして、事業への取これらを通じて、市民・NPO が連携して、地域課題の把握、解決手法の検討から具体的な活動に取り組み仕組み「地域活性化プラットフォーム」を構築する。※プラットフォームは、出会いの場、活動の基盤、舞台を意味する。

②事業の仕組み

地域活性化プラットフォーム事業では、「地域活性化推進委員会」と「地域活性化プロジェクトチーム(P T)」の 2 つの組織を設立し、実践と課題の共有・検討を循環的に積み重ねていく仕組みにより事業を推進している。

「地域活性化推進委員会」は、取り組むべき課題の洗い出し活動を実施する N P O (以下、活動団体という) が取り組む活動が円滑に進むためのサポート、地域活性化プロジェクトチーム会議(P T 会議)の運営支援、本事業の P R などが主な役割である。構成メンバーは、地域の N P O 関係者、住民の代表者、N P O に関する有識者、市町村、県などである。その他に、課題に関係する機関(社会福祉協議会、企業、商店街、町内会・自治会など)など、事業実施の過程で適宜必要な人材(機関)を構成メンバーに加えている。

その一方で、「地域活性化プロジェクトチーム(P T)」は、活動団体が地域課題や事業実施に必要な情報を共有し、課題解決のための対処法について検討する組織である。構成メンバーは、活動団体、地域活性化推進委員会代表者、市町村、県などである。なお、コーディネーターが、この事業を地域活性化推進委員会主体で運営させるための事務局的な役割を担い、地域活性化推進委員会が行う各種事業の準備・運営・開催・とりまとめ等を行うほか、P T 会議の運営や活動団体の活動をサポートし P T 会議で出た課題等を地域活性化推進委員会へつなぐ役割も持っている。

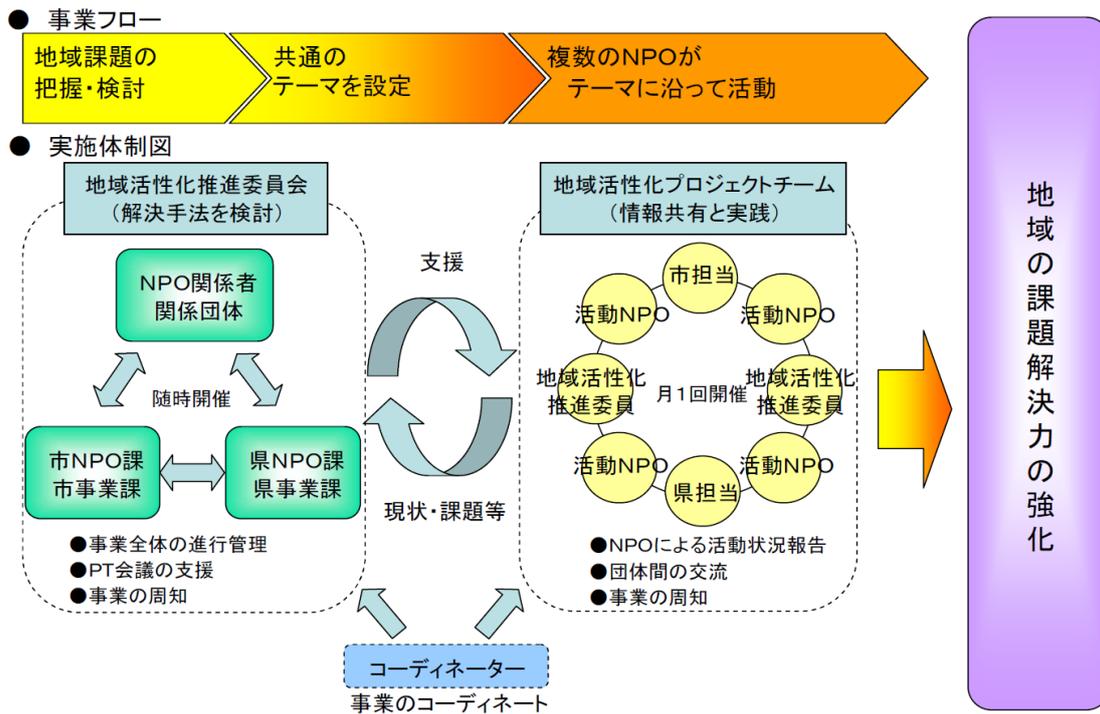


図 2-5 地域活性化プラットフォーム事業イメージ

表 2-3 第1期～第5期までの基礎自治体による取り組み内容

事業名 (実施年度)	実施地域	テーマ
地域資源活用 マップ作成事業 (平成15～16年度)	(1) 四街道市	子どもが伸びやかに育つ環境づくり
	(2) 我孫子市	商店街の活性化、地域スポーツの振興
ともに築く 地域社会事業 (平成16～17年度)	(3) 浦安市	安心・安全のまちづくり
	(4) 市原市	いきいき市原ふるさとづくり
ともに築く 地域社会事業 (平成17～18年度)	(5) 栄町	子どもがかけまわれるまち・Sakae よみがえれ野良坊
	(6) 西印旛沼流域(船橋、佐倉、八千代、白井)	印旛沼とその流域河川の水質浄化に対する意識啓発と実践活動
地域活性化 プラットフォーム事業 (平成19～20年度)	(7) 柏市	アート(芸術文化)がつなぐまちづくり
	(8) 南房総市	地域が連携して取り組むグリーン・ブルーリズム
地域活性化 プラットフォーム事業 (平成21～22年度)	(9) 香取市	多様な主体の連携・協働による観光まちづくり～みんなで作る香取 ときめき・ふれあいの旅～
	(10) 山武郡市	100年後のふるさとへの贈り物～水と緑ときれいな空気と心地よい空間を目指して～

(5) 連携・協働による地域課題解決モデル事業 [平成 23～24 年度：第 6 期]

①事業の目的

平成 23～24 年度に実施した連携・協働による地域課題解決モデル事業は、地域からの提案等をもとに NPO 等と市町村又は NPO 等と市町村を含む協議体または「円卓会議」（地域の多様な主体が連携・協働して地域課題の解決に向けて取り組む会議体）を立ち上げ、震災復興等の地域課題解決の取組みを進めるモデル事業である。

事業を実施するにあたり地域課題に対して社会的責任を持つ NPO 等、企業、市町村を可能な限り含む 5 団体以上の幅広い参画を目標とし、設立に当たっては多くの主体の参画が得られるよう努力する。また、円卓会議の設立に当たっては、必ず、対等な立場での合意形成を促進するため、マルチステークホルダー・プロセスの意義や手法を学ぶ勉強会等を実施する。そして、より良い事業成果を生み出すため、市町村と NPO 等の協議や円卓会議等に参加し、協働に関する助言を行う協働アドバイザーを設置する。

②事業の仕組み

各事業は以下のテーマ・コースに分類され取り組まれる。

[市町村テーマ：市町村が抱える地域課題の解決に取り組む事業]

- A. 協働事業の検討・活動基盤整備コース
- B. 協働事業実施コース
- C. 協働事業実施・活動基盤整備コース

[県テーマ：県が抱える都市部、中間部、農村部の各地域に共通する

人口減少・少子高齢化に伴う人口構造の変化による問題の解決に取り組む事業]

- D. 平成 23 年度協働事業の検討・活動基盤整備

・協働事業の検討

現状・地域資源・地域ニーズ等の把握、基礎調査等といった地域の諸課題の解決に向けた課題共有、明確化に取り組む。明確化された地域課題を解決するための協働事業等を検討といった協働事業等を検討する。

・協働事業実施

地域課題解決のための協働事業等を実施する。

・活動基盤整備

円卓会議構成員等の活動基盤を強化するための円卓会議の構成員等の活動基盤を整備し、事業力や課題解決力を高め合うための事業等、地域の実情に合わせ必要な基盤整備事業を実施する。

(応募主体=実施主体=円卓会議の事務局)

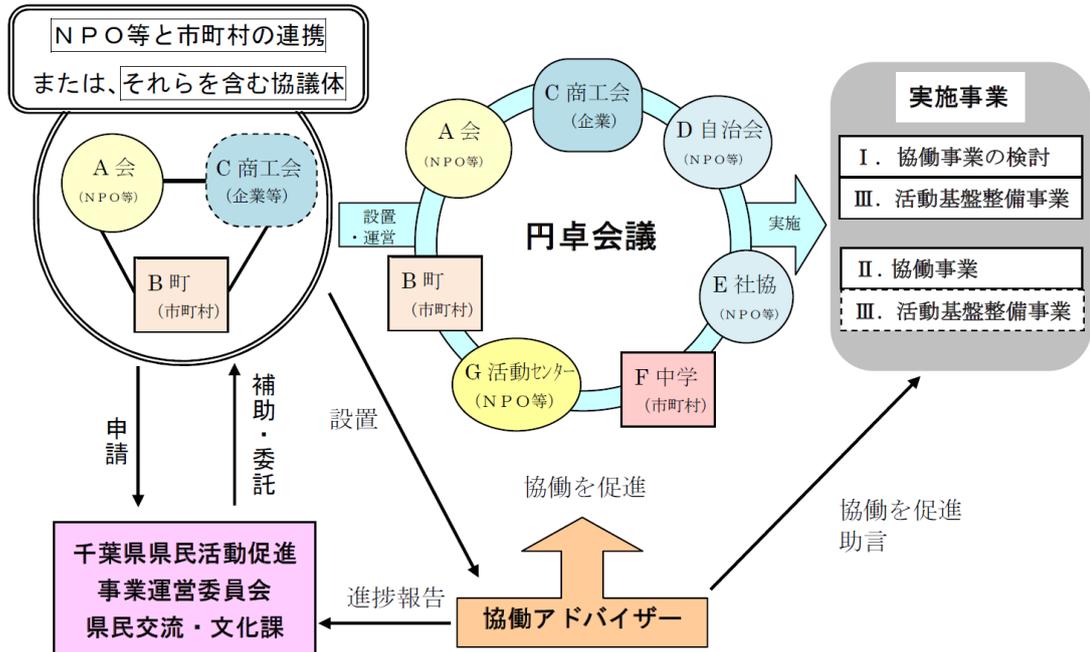


図 2-6 連携・協働による地域課題解決モデル事業の事業イメージ

表 2-4 第6期の基礎自治体による取り組み内容

事業名 (実施年度)	実施地域	実施主体	テーマ
連携・協働による 地域課題解決 モデル事業 (平成23年度)	(11) 八千代市	ヤマトミクリの里づくり協議会	ヤマトミクリの里づくり検討事業-島田谷津・里山-
	(12) 千葉市	ニュータウン・団地再生協議会	老朽化・液状化によるニュータウン・団地の空家化を防ぎ地域の再生を図る協働検討事業
	(13) 神崎町	発酵の里協議会	県内で最も小さな町の連携・協働を育む中間支援機能の強化
	(14) 千葉市	千葉市第16 地区町内自治会連絡協議会、淑徳大学、千葉市	住民参加と地域資源の協働による「安全・安心のまちづくり」
	(15) 市原市	大蔵みかん再生プロジェクト協議会	大蔵みかん再生プロジェクト
	(16) 柏市	多世代交流型コミュニティ実行委員会、柏市	子ども循環社会「地縁のたまご」モデル事業
	(17) 流山市	流山新市街地地区安心・安全まちづくり協議会	安心・安全多次元協働事業～蟻の目行動計画づくりを通じた防災福祉のまちづくり～
	(18) 栄町	特定非営利活動法人まちづくりサポートひと・まち倶楽部、栄町	栄町ミュージアムビレッジブランド開発事業
	(19) 南房総市	南房総市地域づくり倶楽部	地域づくりプラットフォーム構築による課題解決基盤の確立
	(20) 山武市	地域再生協議会	地域再生事業
	(21) 千葉市	千葉市第36 地区町内自治会連絡協議会、NPO法人ちば市民活動・市民事業サポートクラブ、千葉市	幸町1丁目を安心と生きがいのあるまちに再生
	(22) 習志野市、市原市	千葉まちづくりアーカイブズ協議会	まちづくりアーカイブズによる地域課題・地縁力・志縁力のマッチングと中間支援機能強化プログラム
	(23) 館山市、鴨川市、南房総市、鋸南町	南房総体験活動ネットワーク協議会	元気な高齢者がつくる地域の元気-里山・里地を活かしたシニアアクションスクールの開校へ
連携・協働による 地域課題解決 モデル事業 (平成24年度)	(24) 東葛地域	企業とNPO のパートナーシップ推進東葛協議会	NPO等の地域課題の解決パートナー力向上
	(25) 東金市	まちの駅ネットワークとうがね	市内にたくさんの「まちの駅」を作りネットワーク化する事業
	(26) 千葉市	幕張ベイタウン協議会、特定非営利活動法人千葉まちづくりサポートセンター、千葉市	地域マネジメントを目指した住民主体のまちづくり検討事業
	(27) 千葉市	おゆみ野地区コミュニティづくり懇談会、おゆみ野の森を育てる会、千葉市	「地域の緑を地域で守り育てる街づくり」緑の空間を活用した地域コミュニティ活動の循環モデル構築事業
	(28) 習志野市	特定非営利活動法人ちば経営応援隊、習志野市	「ワイがや通り活性化」協働事業の検討並びに活動基盤強化事業
	(29) 旭市	いいおか津波復興プロジェクト協議会	いいおか津波復興プロジェクト
	(30) 流山市	流山新市街地地区安心・安全まちづくり協議会	安心・安全多次元協働事業～連携・協働の拡大と発展による防災福祉のまちづくり～
	(31) 神崎町	発酵の里協議会	発酵をテーマとした“小さな公”をつなぐまちづくり
	(32) 市原市	大蔵みかん再生プロジェクト協議会	大蔵みかん再生プロジェクト
	(33) 八千代市	ヤマトミクリの里づくり協議会	ヤマトミクリの里づくり検討事業
	(34) 佐倉市	社会福祉法人生活クラブ、佐倉市	佐倉市におけるユニバーサル農業促進事業
	(35) 鎌ヶ谷市	医療法人梨香会、特定非営利活動法人千葉精神保健福祉ネット、鎌ヶ谷市	鎌ヶ谷有機物肥料化プロジェクト
	(36) 山武市	地域再生協議会	市民参加の自立した地域づくり事業
	(37) 千葉市	千葉市第16 地区町内自治会連絡協議会、淑徳大学、千葉市	住民参加と地域資源の協働による「安全・安心のまちづくり」
	(38) 千葉市	千葉市第36 地区町内自治会連絡協議会、特定非営利活動法人ちば市民活動・市民事業サポートクラブ、千葉市	幸町1丁目を安心と生きがいのあるまちに再生
	(39) 習志野市、市原市	千葉まちづくりアーカイブズ協議会	まちづくりアーカイブズによる地域課題・地縁力・志縁力のマッチングと中間支援機能強化プログラム
	(40) 館山市、鴨川市、南房総市、鋸南町	南房総体験活動ネットワーク協議会	インキュベーター機能を持つ「シニア自然大学」のゼミの開設と卒業後の人材活用の仕組みづくり、場づくり

(6) 地域コミュニティ活性化支援事業 [平成 25～26 年度：第 7 期]

①事業の目的

地域課題の解決には、多様な主体が対応な立場で議論し、合意形成を行いながら、それぞれの特性を生かして取り組んでいくことが不可欠である。このことから、地縁団体と市町村を含む、2以上の地域の関係団体の連名またはそれらを構成員とした「円卓会議」を設立する。そして、地域コミュニティの活性化に向けて、多様な主体が協働で取り組む事業に対して支援等を行うことにより、地域コミュニティの活性化を図る。

②事業の仕組み

・円卓会議の設立

市町村及び地縁団体を必ず含み、地域課題に対して社会的責任を持つ市民活動団体等、企業、学校など、可能な限り 5 団体以上の幅広い参画を目標とし、設立にあたっては多くの主体の参画が得られるよう努力する必要がある。

・協働アドバイザーの設置

円卓会議の設立にあたっては、より良い事業成果を生み出すため、市町村と市民活動団体等の協議や円卓会議等に参加し、協働に関する助言を行う協働アドバイザーを設置する。

・活動基盤強化事業への参加

実施主体をはじめとした円卓会議構成員等は、県が主催する「基盤強化事業(市民活動基礎講座・高度化セミナー)」を 1 回以上受講する。受講者数に制限はない。

・自己評価・報告

自己評価シートにより、各事業の実施中、終了後に自己評価を行う。自己評価の結果は、各事業の進捗状況等と併せて県に報告する。

(申請主体=実施主体=円卓会議の事務局)

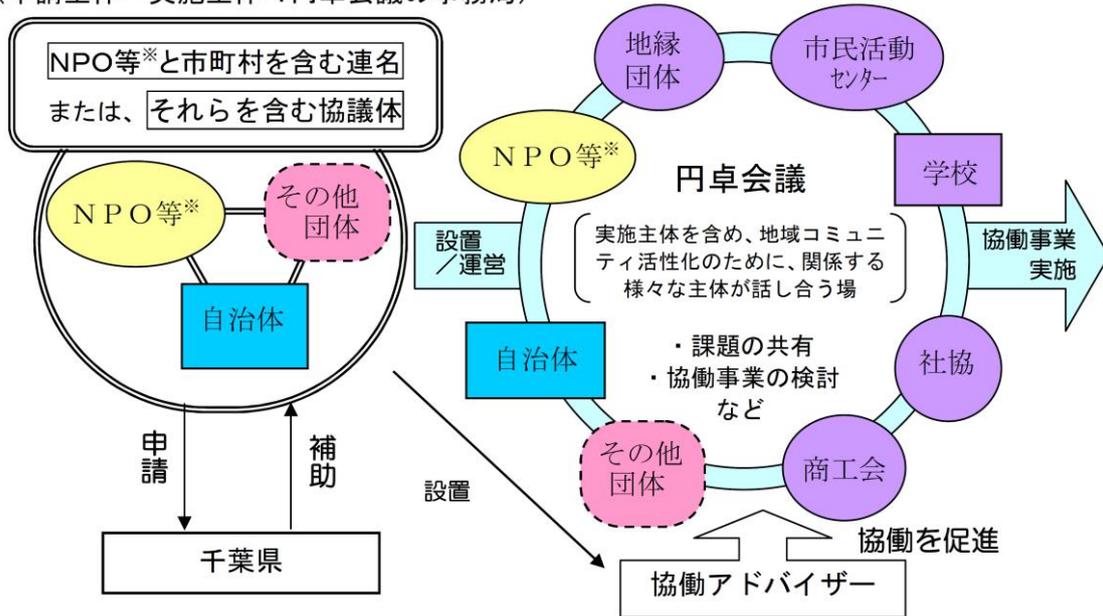


図 2-7 地域コミュニティ活性化事業の事業イメージ

表 2-5 第7期の基礎自治体による取り組み内容

事業名 (実施年度)	実施地域	実施主体	テーマ
地域コミュニティ 活性化支援事業 (平成25年度)	(41) 柏市	多世代交流型コミュニティ実行委員会	『多世代交流型コミュニティ事業』地域交流による活性化支援事業
	(42) 南房総市	平群ツーリズム協議会	地域・都市連携による平群地区コミュニティの活性化
	(43) 我孫子市	「ちばのWA! 東葛本舗」推進協議会	「ちばのWA! 東葛本舗」が推進する、高齢者の暮らしを守る支援ネットワークの仕組みづくりプロジェクト
	(44) 旭市	いいおか津波復興プロジェクト協議会	いいおか津波復興プロジェクト
	(45) 銚子市	銚子商工会議所青年部、NPO法人国際教育推進プロジェクトBeCOM、銚子市	地域通貨を活用した市民主体の「想いが循環する」しくみづくり事業「この指とまれ!」プロジェクト
地域コミュニティ 活性化支援事業 (平成26年度)	(46) 南房総市	平群ツーリズム協議会	地域・都市連携による平群地区コミュニティの活性化～地域運営型グリーン・ツーリズムの推進～
	(47) 旭市	いいおか津波復興プロジェクト協議会	旭・いいおか復興観光まちづくりプロジェクト
	(48) 流山市	流山新市街地地区安心・安全まちづくり協議会	地域コミュニティ再生事業～安心・安全の取組による地域コミュニティの融和・活性化～
	(49) 我孫子市	「ちばのWA! 東葛本舗」推進協議会	「ちばのWA! 東葛本舗」が推進する「地域の生き生きライフサポート」モデル構築事業
	(50) 銚子市	一般社団法人銚子青年会議所、銚子商工会議所青年部、NPO法人国際教育推進プロジェクトBeCOM、銚子市	銚子発! 地域ミライづくり多世代交流事業

(7) 千葉県のコミュニティ政策の基礎自治体の取り組み状況

千葉県の主導するコミュニティ政策の基礎自治体による取り組み状況について整理する(表2-6)。千葉県の平成15年度～25年度にかけての7期にかけてのコミュニティ政策に取り組んでいる。その中で、プロポーザル方式での支援に取り組んでいる。平成15年～22年度に実施した「支援活用マップ作成事業」及び「ともに築く地域社会事業」・「地域活性化プラットフォーム事業」では、特定のコーディネーターに対して県内の地域での活動に支援している。その一方で、「連携・協働による地域課題解決モデル事業」と「地域コミュニティ活性化支援事業」では、事業実施地域の基礎自治体及び多様な主体により構成される円卓会議の設置を義務として支援に取り組んでいる。

基礎自治体による事業の取り組み状況を千葉県のゾーン区分に照らし合わせると東葛・湾岸ゾーンでは、継続的に事業に取り組まれていた。それに対し、東葛・湾岸ゾーンに隣接する圏央道ゾーンや空港ゾーンへ波及し第4期には香取・東総ゾーンや南房総ゾーン取り組まれ始めている。そして、第7期には香取・東総ゾーンや南房総ゾーンが中心となり事業が取り組まれていた。そのような中で、特定のゾーンに絞るのではなく複数のゾーンに対する都市農村交流の促進といった広域連携に向けた事業も取り組まれていた。

表 2-6 千葉県のコミュニティ政策のゾーン区分ごとの基礎自治体の取り組み状況

	東葛・湾岸 ゾーン	圏央道 ゾーン	空港 ゾーン	香取・東総 ゾーン	南房総 ゾーン	広域連携	
第1期 平成15～16年度	2						2
第2期 平成16～17年度	1	1					2
第3期 平成17～18年度	1		1				2
第4期 平成19～20年度	1				1		2
第5期 平成21～22年度		1		1			2
第6期 平成23～24年度	15	5	4	1	3	2	30
第7期 平成25年度～	4			4	2		10
計	24	7	5	6	6	2	50

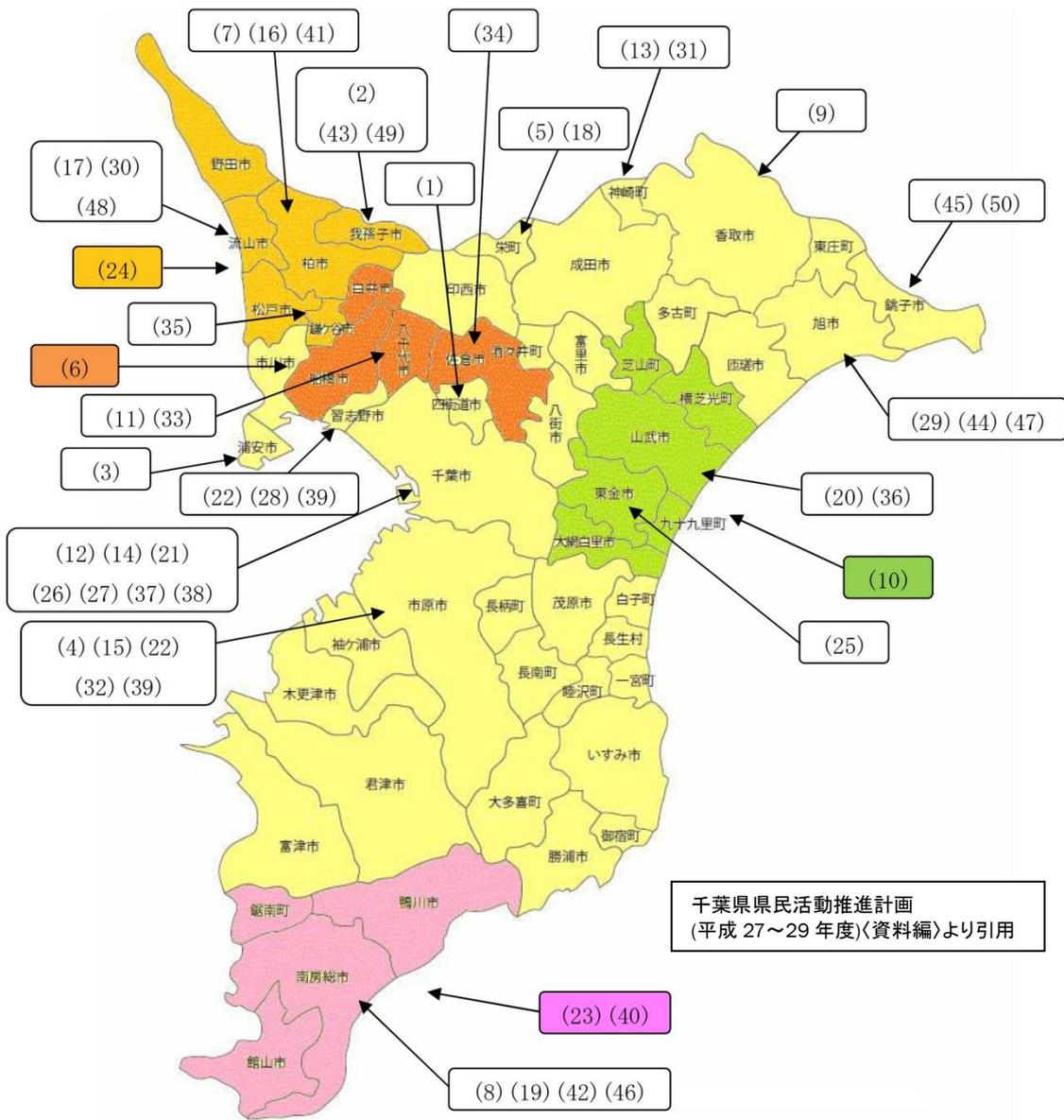


図 2-8 千葉県主導のコミュニティ政策の基礎自治体による取り組み状況

4 節 研究対象事例の選定と概説

本節では、本研究での対象事例とする地域自治組織を千葉県内から選定する。対象事例を選定するにあたり、地域自治組織の代表的な設立背景である都市形成及び市町村合併からそれぞれ選定する。本節では、本研究の対象事例とする基礎自治体及び行政発意により設立された地域自治組織の選定及びその概要について整理する。

4-1 千葉県内の地域自治組織の設立背景に応じた設立動向

(1) 都市形成に伴う地域自治組織の千葉県内の設立動向

都市形成に伴う地域自治組織は、設立予定の千葉市を含めると千葉県内の7市が設立している。そして、我孫子市のまちづくり協議会や柏市のふるさと協議会といった東京都の比較的近郊においてベッドタウンとしての都市開発に伴い設立されている。さらに、高度経済成長期後も首都圏新都市鉄道つくばエクスプレスの開通に伴う沿線開発による流山市のまちづくり協議会やニュータウン開発による佐倉市の地域まちづくり協議会が設立されている。そして、千葉県の県庁所在地であり政令指定都市である千葉市においても地域運営委員会の設立に向けた検討やモデル地域における準備会の設立されている(2015年現在)。

(2) 市町村合併に伴う地域自治組織千葉県内の設立動向

市町村合併に伴う地域自治組織は、千葉県内の3市が設立している。南房総市の地域づくり協議会や香取市の住民自治協議会といった比較的郊外の市町村において設立されている。千葉県内では、平成の大合併により千葉県の特別区を除く基礎自治体は80市町村(2003年3月末)から56市町村(2006年3月末)まで減少している。さらに、1990年3月末には1市2村での合併により54市町村まで減少している。市町村合併に伴い地域自治組織を設立している南房総市と香取市は、千葉県内の中でも比較的多くの市町村間で行われた新設合併であった(南房総市:7町村によつ新設合併/香取市:4市町による新設合併)。

表 2-7 千葉県内の地域自治組織の設立背景ごとの設立動向

	急激な都市形成・集落の混住化 [市民参加制度・コミュニティ形成]	人口減少及び過疎高齢化・行政圏域の拡大 [市民協働の促進・コミュニティ維持]
1971年 -1980年	地域会議(習志野市 1975年) コミュニティ委員会(館山市 1978年) ふるさと協議会(柏市 1980年)	
1981年 -1990年	まちづくり協議会(我孫子市 1986年)	
1991年 -2000年		
2001年 -2010年	地域まちづくり協議会(佐倉市 2007年)	地域づくり協議会(南房総市 2009年)
2011年-	まちづくり協議会(流山市 2011年) 地域運営委員会(千葉市 導入予定)	住民自治協議会(香取市 2011年) 地域づくり協議会(富里市 2013年)

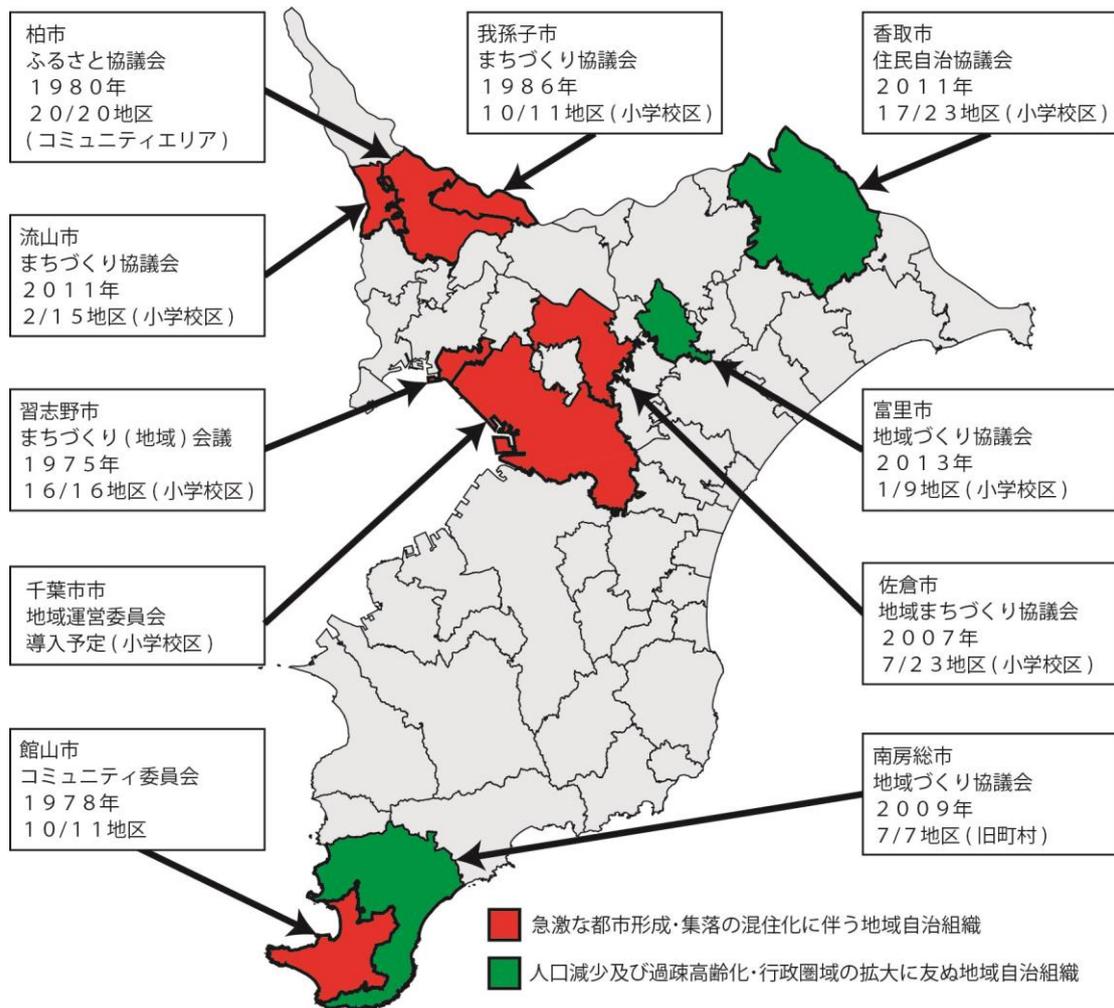


図 2-9 千葉県内の地域自治組織の設立背景ごとの設立分布

4-2 都市形成に伴う地域自治組織の対象事例の選定と概説

(1) 都市形成に伴う地域自治組織の選定

都市形成に伴う地域自治組織の対象事例として習志野市の地域会議を選定する。習志野市は、高度経済成長に伴う急激な都市形成の中で市民の直接参加に向けた仕組みとして地域会議及びその後進であるまちづくり会議を設立している(以下、まちづくり会議)。そして、まちづくり会議は中野区の住区協議会とともに都市形成に伴う地域自治組織の全国的な草分け的事例として位置づけられている。また、習志野市はまちづくり会議による市民側の活動基盤だけでなく、行政職員がまちづくり会議の主体として参加する地域担当制等による行政側の基盤構築にも取り組んでいる。このことから、まちづくり会議は高度経済成長期から現在に掛けて地域と行政の試行錯誤の基で継続的に運営されてきたことが期待される。

それにも関わらず、まちづくり会議は研究資料の乏しさからこれまで十分な研究は為されていない。数少ない研究としては、上田⁵⁾による領域性の観点からの住民参加制度の実態に関する研究がある。しかし、報告当時のコミュニティ政策は協働や新しい公共の概念が未だ普及しておらず、市民参加の段階であった。加えて、現在では地域の高齢化の進行に伴い地域コミュニティが抱える課題の顕在化が予想され、さらなる知見の蓄積による新たな役割の検討が求められよう。これらのことから、習志野市の地域自治組織であるまちづくり会議は、コミュニティ形成の行政意図が深く反映されていることが予想されるとともに市民参加制度としてから協働による自立に向けた潜在的なニーズを有していると判断し対象事例として選定した。

(2) 習志野市の基礎的特性

都市形成に伴う行政発意により地域自治組織を設立する基礎自治体として対象事例とする習志野市は、千葉県の北西部に位置し東京都から30km圏に位置し周囲を千葉市、船橋市、八千代市に接している。そして、習志野市の臨海部は東京湾の埋め立てにより市域を大きく拡大させている(20.99km)。また、習志野市はJRの総武線・京葉線及び京成線や新京成線といった鉄道網といった豊富な鉄道網を有している。

習志野市は、昭和29年に市制施行し昭和40年の64,897人から平成22年には164,530人まで増加した(増加率153.5%)。また、年齢構成は生産年齢人口割合が7割程度の高ばいであるのに対し年少人口と高齢者人口の割合は、少子高齢化の傾向が顕著になっている。そして、習志野市は千葉県内の市町村で4番目に小さい面積のうちに、県内で3番目に高い人口密度(7,803人/km²)を有している。

極 東	経度 (東経)	140° 05' 18"
	緯度 (北緯)	35° 42' 02"
極 西	経度 (東経)	139° 59' 24"
	緯度 (北緯)	35° 39' 25"
極 南	経度 (東経)	140° 01' 22"
	緯度 (北緯)	35° 38' 58"
極 北	経度 (東経)	140° 04' 18"
	緯度 (北緯)	35° 42' 19"
市役所	経度 (東経)	140° 01' 48"
	緯度 (北緯)	35° 40' 38"
面 積		2,099 ha
広 び	東 西	8.9 km
	南 北	6.2 km
海 抜	最 高	32.7 m
	最 低	0.8 m



図 2-10 習志野市の位置図

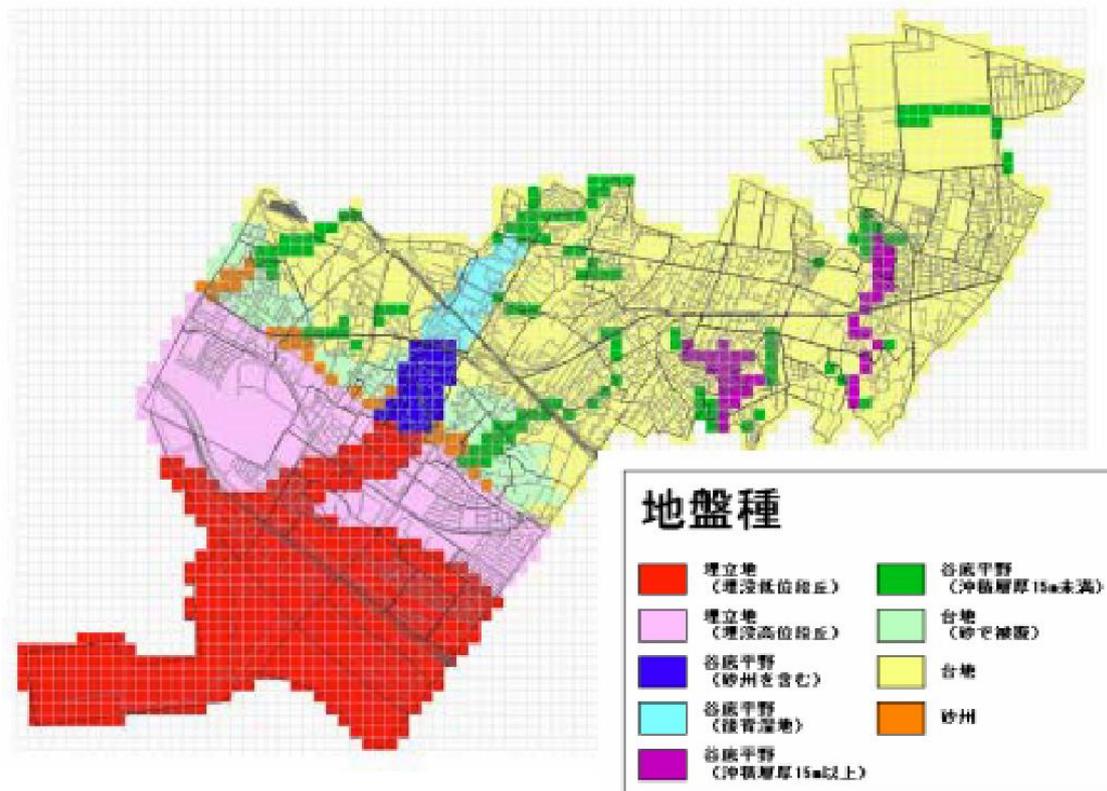


図 2-11 習志野市の地盤主区分図

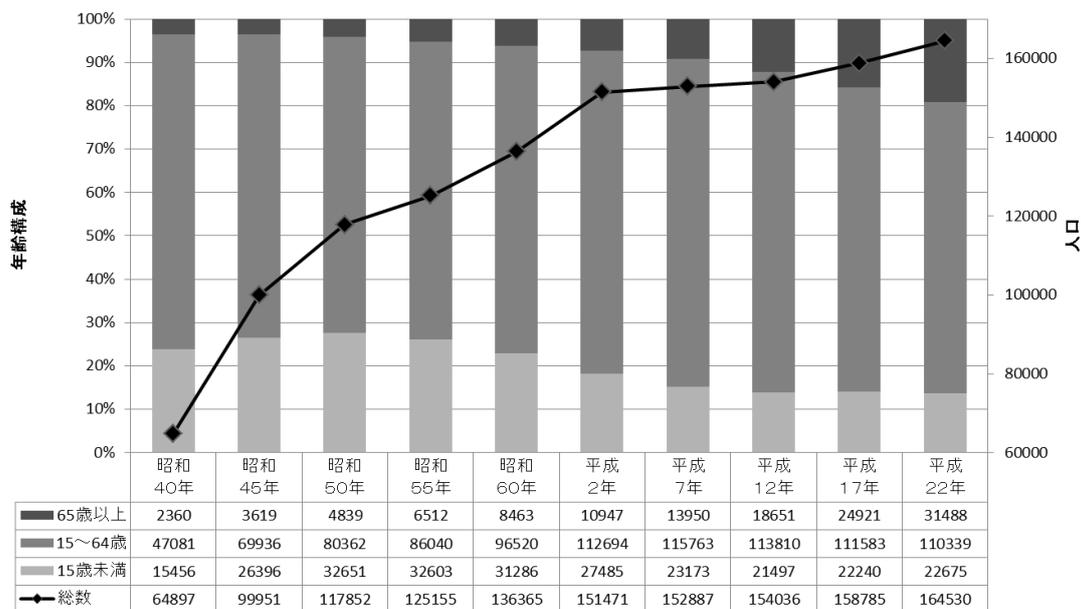


図 2-1 2 習志野市の人口推移と年齢構成

(3) 習志野市のまちづくり会議の概説

①目的

市民参加の理念のもとに“やさしさ”“いきがい”“活性化”の観点からまちづくりを進めるにあたって、市民と行政が一体となって地域の問題を考え、解決策を検討・実践し、市民との交流を通じ市民の声を行政施策に反映させ、市民と行政の相互理解を深めることを目的とし、地区連合町会を基礎として16の地区にそれぞれ設立されている(図2-13)。

②運営・役割

「まちづくり会議」は、地元町会・自治会、老人クラブ、NPO、公共施設の長など地域に関係する各種団体の代表者や市の地域担当職員などを構成員とし、地域ごとに住民が主体となって地域の特性を活かしながら開催・運営されている(図2-14)。

習志野市がまちづくり会議に期待する役割は以下の通りとなっている。

町会・自治会や福祉、教育、環境、防災等で、日頃地域に関わっているたくさんの人たちが一堂に会し、お互いに知り合う「地域の交流の場」である。

- 市や地域の「情報を交換する場」である。
- 自分たちのまちを住みよくするためには、何が問題になっていて、どのようにしていけばよいのかをみんなで考える「地域の話合いの場」である。
- みんなで話し合ったまちづくりの考えや方策を実現するために「役割を決め、実行に移す場」である。
- みんなで話し合った「地域における意見や要望等を直接市政に反映させる場」である。(まちづくり予算会議)

③主な活動内容

地域ごとに様々な活動を行っている。

- ・ 環境運動 地域清掃 等
- ・ 福祉活動 敬老事業、老人給食 等
- ・ 防犯活動 防犯パトロール、迷惑駐車対策、防災訓練 等
- ・ その他 視察研修会、広報紙の発行、行政への要望 等

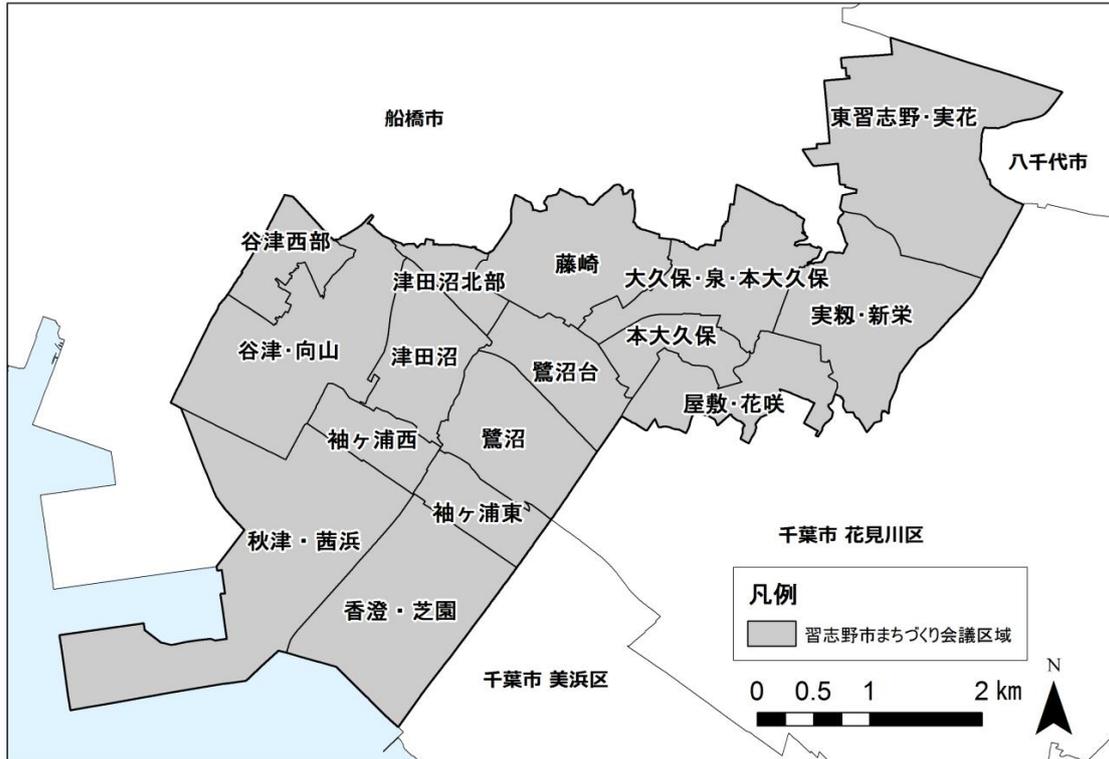


図 2-13 まちづくり会議の設立区域

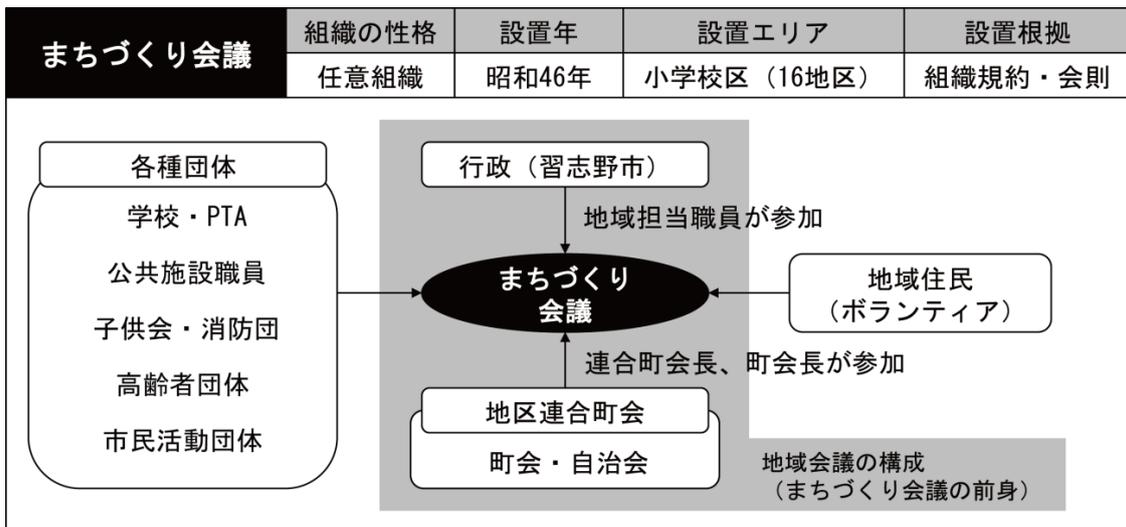


図 2-14 まちづくり会議の組織構成

4-3 市町村合併に伴う地域自治組織の対象事例の選定と概説

(1) 市町村合併に伴う地域自治組織の選定

市町村合併に伴う地域自治組織の対象事例として南房総市の地域づくり協議会を選定する。南房総市は、市町村合併に伴う行政圏域の拡大の中で地域住民の主体的なまちづくりと地域と行政の協働の推進に向けた仕組みとして地域づくり協議会を設立している。中でも、南房総市は7町村の併合合併により誕生するとともに合併以前の旧町村は各々が過疎地域に指定されている。また、少子高齢化の進行とともに農業・漁業といった農村地域においてコミュニティの基盤となる産業形態が社会背景とともに変化している。そのため、これまでの農村地域における伝統的共同体だけでなく地域と行政の新たな地域の担い手の育成に伴うコミュニティ形成が取り込まれてきたと期待されている。これらのことから、南房総市の地域自治組織である地域づくり協議会は、町村合併に伴う行政圏域の拡大によるきめ細やかな行政サービスに対する不安と社会背景の変更に伴う農村コミュニティの弱体化に応じてコミュニティ維持に対する潜在的なニーズを有していると判断し対象事例として選定した。

(2) 南房総市の基礎的特性⁶⁾

市町村合併に伴い行政発意により地域自治組織を設立する基礎自治体として対象事例とする南房総市は、2006年に富浦町・富山町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町の7町村の合併により誕生した。房総半島の最南端に位置し北側には県下最高峰の愛宕山・富山等の300m以上の山が連なっており、西側には東京湾、東側及び南側には太平洋と三方を海に囲まれている。そして、首都圏から100km圏の2時間程度の時間距離にある。

南房総市は、人口減少と少子高齢化に陥っており人口は昭和35年(1960年)の66,484人から平成22年には42,104人まで減少している(減少率36.7%)。それに伴い、人口密度は、平成22年の時点で398人/km²となっている。そして、65歳以上の高齢化率も昭和35年の10%から平成22年には37.5%まで高まっている。15歳未満の若年人口においても同様の減少傾向がみられる。そして、産業において昭和35年時点での第一次産業の従事者は、69.9%という高い割合から平成22年に19.5%まで大幅に減少している。このように、南房総市は人口減少と若年層の減少及び農業・漁業離れが進行しており、基幹産業である農業・漁業の後継者の育成や就業環境の整備及び生活スタイルの多様化への対応が急務とされている。また、行財政の状況としては財政化指数は千葉県下ではほぼ最下位である。

このような状況から、南房総市は合併による市制施行とともに過疎地域に指定された。合併前においては、過疎化地域自立促進特別措置法に基づき、1970年に三芳村、1980年に丸山町・和田町、1997年白浜町、2000年に富浦町・千倉町がそれぞれ過疎地域に指定された。



図 2-15 南房総市と合併前の旧町村の配置図

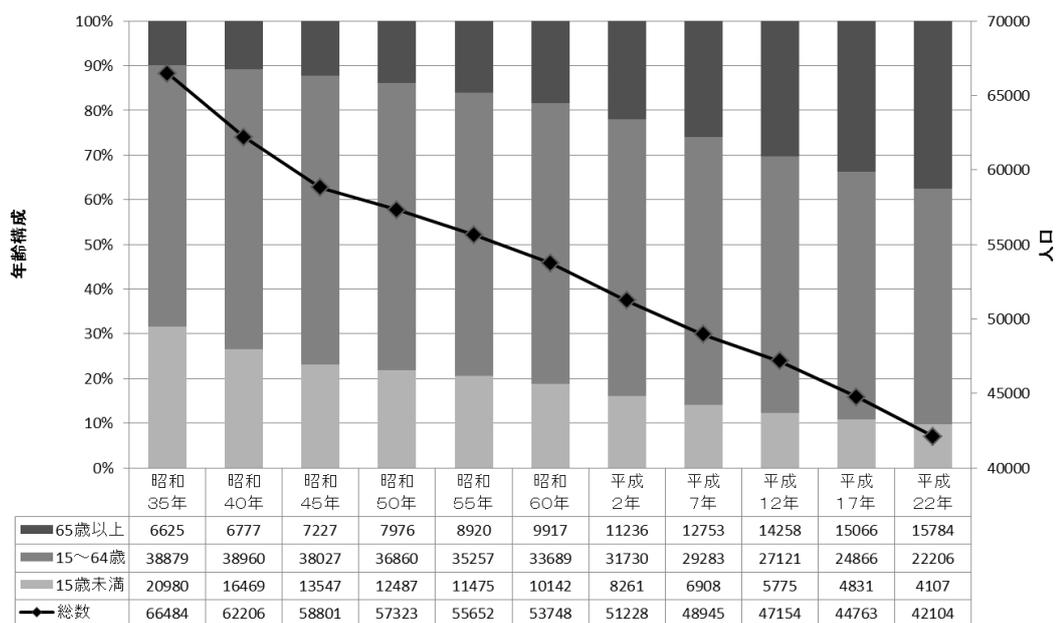


図 2-16 南房総市の人口推移と年齢構成

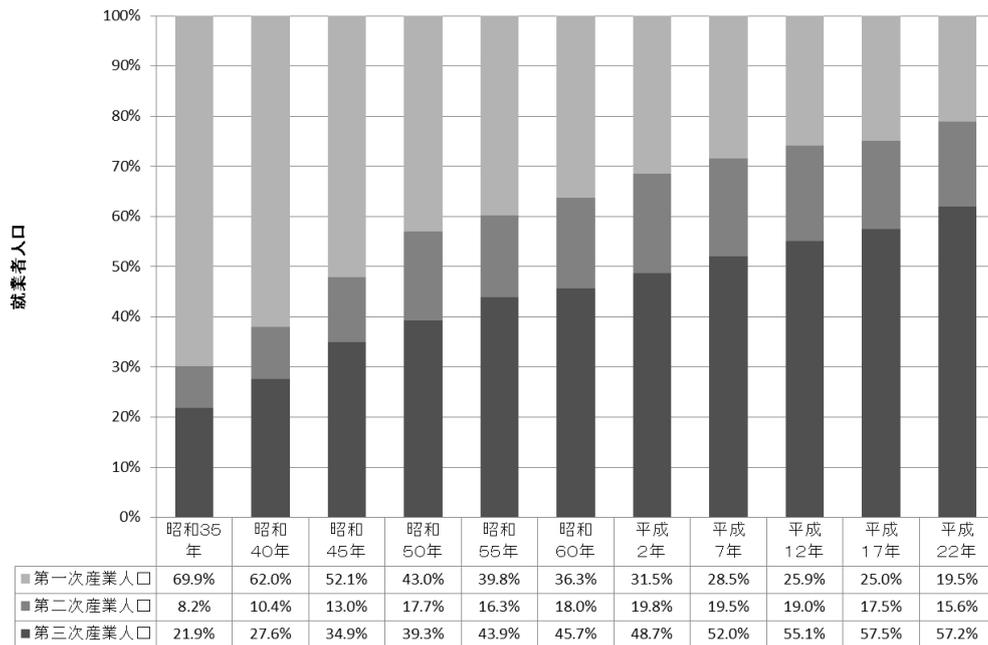


図 2-17 南房総市の産業別就業者人口構成の推移

(3) 南房総市の地域づくり協議会の概説

① 目的

町村合併に伴い行政施策が統一化・一本化されていく中で、これまで培ってきた旧町村の地域色を喪失させず、中心部以外の地域で取り残されたと感じる市民の郷土への誇りと価値を見出せる豊かな暮らしを実現させるための取組が必要であった。

一方で、これまでの公共サービスのほぼ全ては行政中心で行ってきたが、世の中の社会情勢や人々のライフスタイルやニーズは大きく変化している。そのような中で、行政だけでなく市民・企業・NPO・地域団体等多様な主体が共に考え、共に行動する、「地域力を活かした協働のまちづくり」が求められている。そこで、市民が主体となって、自らの地域の課題に自ら取組む組織として、「地域づくり協議会」を設立することとした。

② 運営・役割

「地域づくり協議会」は、有志の住民や地域づくり支援員・地域担当職員を構成員として、地域住民が主体となって開催・運営されている。

南房総市が地域づくり協議会に期待する役割は以下の通りとなっている。

- 合併前の旧町村単位のコミュニティの維持
- 地域の特色あるまちづくりの推進
- 市民と行政の協働のまちづくりの推進

③ 主な活動内容

地域ごとに様々な活動を行っている。

- ・ 環境運動 地域清掃 等
- ・ 福祉活動 敬老事業、子育て事業 等
- ・ 防犯活動 防犯パトロール、防災訓練 等
- ・ その他 スポーツ振興、観光振興、視察研修会、広報紙の発行

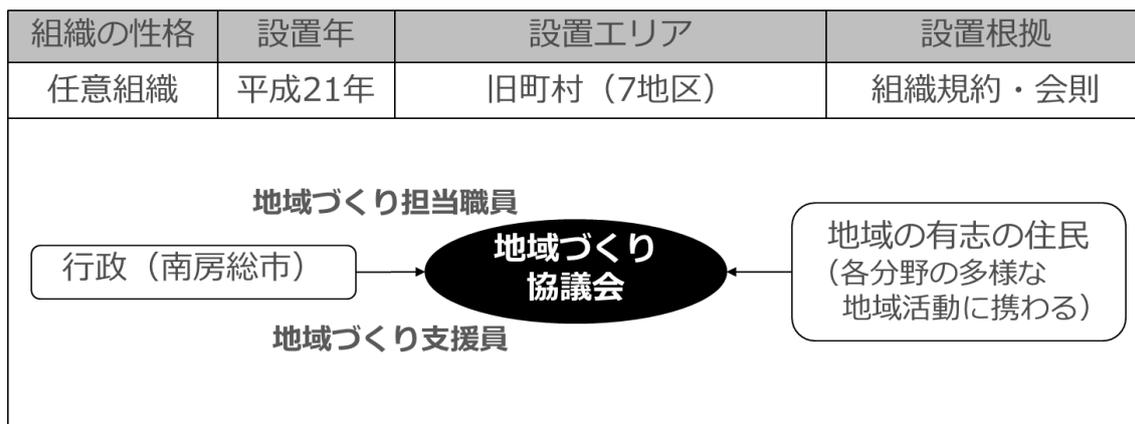


図 2-18 地域づくり協議会の組織構成

参考文献

- 1) 荒木 昭次郎：「参加と協働 - 新しい市民 - 行政関係の想像 - , ぎょうせい, pp5-14, 1990. 10
- 2) 新 輝け！ちば元気プラン, 編集・発行：千葉県総合企画部政策企画課, pp52-53, 2014. 2
- 3) “千葉県発” ハラハラ・ワクワクの「地域活性化プラットフォーム事業」 - プラットフォーム型事業の普及・啓発のためのマニュアル - (平成 20 年度), 編集・発行：千葉県環境生活部NPO活動推進課, 2009. 3
- 4) 千葉県県民活動推進計画 平成 27～29 年度, 編集・発行：千葉県環境生活部県民生活文化課, 2015. 3
- 5) 上田元：習志野市における住民参加の制度とその領域性, 地理学評論 62 A-6, pp417～437, 1989. 6
- 6) 南房総市過疎地域自立促進計画(平成 22 年度～27 年度), 南房総市企画部企画政策課, 2010. 12

図表リスト

図 2-1	利用・管理・運営に伴う地域拠点の形成	27
図 2-2	千葉県の特性・可能性を踏まえた5つのゾーン	28
図 2-3	千葉県の65歳場以上高齢化率	31
図 2-4	千葉県の75歳以上高齢化率	32
図 2-5	地域活性化プラットフォーム事業イメージ	36
図 2-6	連携・協働による地域課題解決モデル事業の事業イメージ	38
図 2-7	地域コミュニティ活性化事業の事業イメージ	41
図 2-8	千葉県主導のコミュニティ政策の基礎自治体による取り組み状況	43
図 2-9	千葉県内の地域自治組織の設立背景ごとの設立分布	45
図 2-10	習志野市の位置図	47
図 2-11	習志野市の地盤主区分図	47
図 2-12	習志野市の人口推移と年齢構成	48
図 2-13	まちづくり会議の設立区域	49
図 2-14	まちづくり会議の組織構成	49
図 2-15	南房総市と合併前の旧町村の配置図	51
図 2-16	南房総市の人口推移と年齢構成	51
図 2-17	南房総市の産業別就業者人口構成の推移	52
図 2-18	地域づくり協議会の組織構成	53
表 2-1	課題解決のための資源の種類	25
表 2-2	千葉県による地域自治及びコミュニティ政策の社会的系譜	34
表 2-3	第1期～第5期までの基礎自治体による取り組み内容	36
表 2-4	第6期の基礎自治体による取り組み内容	39
表 2-5	第7期の基礎自治体による取り組み内容	41
表 2-6	千葉県のコミュニティ政策のゾーン区分ごとの基礎自治体の取り組み状況	42
表 2-7	千葉県内の地域自治組織の設立背景ごとの設立動向	44

3 章

都市形成に伴う地域自治組織の地域 空間の利用・管理・運営

第3章	都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営	59
1節	本章の概要	59
1-1	本章の背景と目的	59
1-2	既往研究の整理	59
1-3	研究の方法	60
2節	都市形成に伴うコミュニティ政策の変遷	62
2-5	都市形成に伴うコミュニティ政策の変遷	62
2-6	地域自治組織に求められる役割の変化	67
3節	都市形成に応じた地区コミュニティの特徴	68
3-1	都市開発の変遷と公共施設の再編	68
3-2	都市形成に応じた地区コミュニティの形成背景とその特徴	70
4節	都市形成に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態	74
4-1	地域自治組織の運営形態	74
4-2	地域自治組織の活動の場の抽出	76
4-3	地域自治組織の運営形態の類型と求められる役割	77
4-4	運営形態に応じた活動の場の利用形態と拠点施設の抽出	79
4-5	活動の場の課題と地域自治組織の管理・運営に対する意向	81
4-6	地域自治組織が関わる地域空間の利用・管理・運営	81
5節	都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営	83
5-1	地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の方向性	83
5-2	地域自治組織のコミュニティ形成に向けた拠点施設の役割	83
6節	まとめ	85
注		86
図表リスト		87

第3章 都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営

1節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

高度経済成長期の急激な都市開発による移住者の増加及び近代化による市民ニーズの多様化に応じて行政により市民参加制度やコミュニティ形成を意図して都市形成に伴う地域自治組織が設立されている。そのため、都市形成に伴う地域自治組織は近隣コミュニティの単位である小学校区を主な構成範囲としている。

我が国では、1970年代の高度経済成長期に行政主導のトップダウンにより急激な都市開発に伴う生活環境に関する課題の顕在化等を契機にコミュニティ政策として地縁組織を中心とした包括型コミュニティが推進されている。これらを基に、後の1980年代から1990年代には、地域の特性に応じた個別テーマを基としたNPO等を中心にテーマ別コミュニティが推進されている。そして、2000年代以降は少子高齢化のさらなる進行と行財政改革により、地域の内発的な活力による課題解決に対する行政の期待が高まっている。それに伴い、従来の包括型コミュニティとテーマ別コミュニティによる個別の取り組みから、多様な主体の連携・協働によるコミュニティ再編が進められている。このように、都市部では都市形成に応じてこれまで様々なコミュニティ政策が試みられ、地域の内発的な活力が創出されている。その一方で、高度経済成長期の都市開発に伴い地域のコミュニティの核として設置され地域住民により利用されてきた多くの公共施設が機能再編及び老朽化により統廃合が進められている。そのため、新たなコミュニティを形成するにあたりこれまで培ってきたコミュニティを一新させたり住み分けさせたりするのではなく強化することが求められる。よって、都市内分権^{注1)}に向けて地域特性に応じた地域自治組織の役割を検討することが求められよう。そのような中で、習志野市の都市形成に伴う地域自治組織は有志の住民により構成される組織と異なり、地域の複数の既存組織等の連合体を基盤としている。このことから、都市形成に伴う地域自治組織は既存組織によってこれまで培われてきたコミュニティが温存されていることが期待される^{注2)}。

そこで、本章では習志野市の都市形成に伴う地域自治組織であるまちづくり会議を対象として、1)コミュニティ政策において行政が地域自治組織に対して期待する役割の変遷に基づき都市形成に伴う地域自治組織の運営形態について明らかにする。また、2)都市形成に伴う地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにする。

1-2 既往研究の整理

都市形成に伴う地域自治組織のコミュニティ形成に関する既往研究は、高度経済成長に伴うコミュニティ形成に着目した研究が多くを占めた。中でも、都市形成に伴い設立した地域自治組織に関する既往研究は中野区の住区協議会に関する蓄積が豊富である。田川ら¹⁾は「地域づくりの場」としての地域自治組織の役割に着目し今後の地域自治に取り組むに

あたっての高齢化に伴う形骸化・衰退化を前提とした課題について報告している。その中で、長野ら²⁾は複数の事例の比較分析を通じて基礎自治体の地域自治組織の制度設計と運用のあり方について報告している。そこでは、都市形成に伴い地域自治組織はコミュニティ形成を共通目的しながらも政治的安定性や信頼性確保、組織内マネジメントの確立とそれを支援する行政側の取り組みが制度設計やその運営に求められることを指摘している。また、そして、「第二の町会」化を防ぎ多様化した地域活動団体やその活動を取りまとめる仕組みと協議体としてだけでなく事業体としての役割の重要性について指摘している。

本章の対象であるまちづくり会議及びその前身とされる地域会議等に関する研究は、都市形成に伴う地域自治組織の全国の草分け的な事例としてされている³⁾。それにも関わらず、研究資料の乏しさからこれまで十分な研究は為されていない。数少ない研究としては、上田⁴⁾による領域性の観点からの住民参加制度の実態について報告されている。しかし、報告当時のコミュニティ政策は協働や新しい公共の概念が未だ普及しておらず、行政計画に対する住民参加の段階であった。加えて、現在では地域の高齢化の進行に伴い地域コミュニティが抱える課題の顕在化が予想され、さらなる知見の蓄積による新たな役割の検討が求められよう。

1-3 研究の方法

本章は、全6節で構成される。研究手順を以下の①～⑥に示す。

- ①習志野市の都市形成と市民参加及び協働の促進に向けたコミュニティ政策の変遷を捉えるべく行政職員に対するヒアリング調査及び行政資料⁵⁾⁶⁾及び既往研究を基に、市民と行政のそれぞれの視点から協働体制の構築状況を整理する。そして、都市形成に伴い行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化について明らかにする。
- ②習志野市の都市開発の変遷⁷⁾とまちづくり及び地域自治に関する地域拠点として機能してきた公共施設の老朽化等に伴う再編状況⁸⁾について整理する。そのため、公共施設の新設や解体撤去といった建物の状況と統合や廃止といった施設が備える機能の状況から再編状況の傾向を分析する。統計資料を基に都市形成に伴う地域自治組織の基本的な構成範囲である小学校区の地区コミュニティの特徴について捉える。
- ③地区ごとの地域自治組織の議長及び地域担当職員に対するヒアリング調査と提供資料^{注3)}を基に地域自治組織の運営実態を明らかにする。ヒアリング調査項目は、地域自治組織の運営形態及び地域空間の利用・管理・運営、他団体との連携・協働に関する取り組み状況とその意向と課題についてである。ヒアリング調査により得られた結果を基に、地域自治組織の活動内容を整理し利用されている活動の場を抽出する。また、①によるコミュニティ政策において行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化を基に、地域自治組

織の運営形態を捉える視点を定める。

- ④ ③で抽出した地域自治組織の特徴を基に地域自治組織の運営形態の類型化を試みる。そして、運営形態に応じた活動の場の利用形態の特徴を整理し「拠点施設」を抽出する。そして、地域自治組織の運営形態の類型ごとの特徴を基に地区コミュニティの強化に向けた地域自治組織の役割を仮説的に設定する。
- ⑤ ④によって明らかにした地域自治組織の活動の場の利用形態を基に地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営に伴う協働体制の構築の実態を捉える。
- ⑥ ①②③④⑤の成果を基に都市形成に伴い行政発意により市民参加制度として設立された地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態について整理する。そして、地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにする。

2節 都市形成に伴うコミュニティ政策の変遷

本節では、都市形成に伴うコミュニティ政策の取り組み状況を都市開発の変遷とともに整理する。コミュニティ政策を捉えるにあたり行政側の協働の組織体制等による基盤構築と市民側の協働の組織体制や行政による市民活動支援等による基盤構築の視点を用いる。そして、コミュニティ政策の変遷とともに行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化を明らかにする。

2-5 都市形成に伴うコミュニティ政策の変遷

(1) 市民側の協働の基盤構築に向けたコミュニティ政策

習志野市のコミュニティ政策において市民側の市民参加及び協働の促進に向けた基盤構築は以下のような変遷であった。はじめに、1970年の習志野市住宅都市憲章^{注4)}の制定が契機となり、習志野市住宅都市憲章推進の会(以下、推進の会)が設置された。推進の会は、有志の住民を主な構成員とし街区ごとの町内会・自治会の長と有識者、その他の市民のそれぞれから選出した幹事と地域担当職員で構成されていた。そして、設置当初は行政からの都市開発や行政計画に関する情報提供を一方的に受ける行政主導の組織であった。しかし、1973年の地域予算会議^{注5)}の導入により地域から要望を集め行政へ政策提言する権限を新たに得た。また、町内会・自治会は、推進の会における役割が明確に定められておらず、幹事として選出される町内会・自治会も街区ごとに1組織であった。このことから、推進の会は地区の代表権を十分に有していないにも関わらず、行政からの権限の付与に伴い既存組織である町内会・自治会と摩擦が生じた。

1975年には、推進の会の構成員に全ての自治会・町会が加わった地域会議が行政発意により新たに設置された。そして、推進の会は1977年より町内会・自治会の参加を街区ごとから全ての町会等へ移行した。これにより、推進の会は地域会議と組織構成が同じになり、実質的に地域会議に集約された。それとともに、地域会議は行政主導による組織から行政発意により設置されながらも小学校区の代表権を有す自治を担う組織となった。

そして、1992年に地域会議は公共施設の長や社会福祉協議会、市民団体等の多様な主体を加えたまちづくり会議へ移行した。まちづくり会議は、従来の行政計画に対する参加制度としてだけでなく、地区の課題解決に向けて主体的に取り組む事業体としての権限が新たに移譲された。そして習志野市は、まちづくり会議の機能強化と新たな支援体制の構築に向けて、まちづくりパートナーシップ新世紀事業を実施した。そこでは、WSを通じて地区が抱える課題を抽出し解決に向けたプランづくりを地域担当職員とともに取り組んだ。そして、各地区の共通の課題として抽出された防災と環境の分野においてモデル事業が取り組まれ、一部の事業は分野ごとの担当課に移管され制度化された^{注6)}。

(2) 行政側の協働の基盤構築に向けたコミュニティ政策

行政側の市民参加及び協働の促進に向けた基盤構築は、1967年の試行の後の1968年に地域担当制実施規則が制定された。それまで、地域担当制は行政主導による一方的な資源提供や地域要望の受け取りであった。しかし、習志野市文教住宅都市憲章の公布に伴い推進の会が設置されたことにより地域担当制は、行政発意の組織に対する人的支援制度となった。そして、地域担当制により配置される職員は、都市開発による人口増加に伴うまちづくり会議等の設置数の増加に応じて、試行時の95名から2004年の554名へと増員された。そして、2006年には企画部に市民協働推進課が新たに設置され、市民参加型補助金等によるまちづくり会議限らないNPO等への幅広い市民活動支援が取り込まれ始めた。

表 3-1 習志野市のコミュニティ政策の変遷

	行政側の協働に向けた基盤整備 (行政側の協働の組織体制)	市民側の協働に向けた基盤整備 (市民側の協働の組織体制/行政の市民活動支援)
1968年 (昭和43年)	地域担当制の試行(市内を5地区に地区割り:配置数95名) 地域担当制実施規則の制定	
1970年 (昭和45年)	地域担当制の編成替え(市内を8地区に区分:180名) 習志野市文教住宅都市憲章の公布	
1972年 (昭和47年)	地域担当制の編成替え(小学校区により9地区に区分:256名)	コミュニティ自治組織の設立と体制構築 習志野市住宅都市憲章推進の会の設置 コミュニティごとに有志市民を中心に町会長等の地縁関係者により構成 地区幹事会への地域担当職員の参加/推進の会により地域会議の開催
1974年 (昭和49年)		地区予算会議の実施(行政施策への地区幹事会の参加方式の制度化)
1976年 (昭和51年)	地域担当制の編成替え(小学校区により12地区に区分:382名) コミュニティ政策の指針設定とコミュニティ支援の試行	地域会議の設置 1小学校区1コミュニティ単位で地縁組織を中心に再編(全12コミュニティ)
1978年 (昭和53年)		習志野市住宅都市憲章推進の会の解体・地域会議へ移行
1980年 (昭和55年)		秋津地域会議と香澄・芝園地域会議の新設 臨海部の埋め立てに伴う市域の拡大による小学校の新設(全14コミュニティ)
1992年 (平成4年)	コミュニティ支援の体制強化 地域担当職員の配置を増員(小学校区より14地区に区分:524名)	コミュニティ自治組織の機能強化 まちづくり会議・まちづくり予算会議へ移行 NPO等や公共施設の長といったメンバーの拡充等による地域会議の再構築 実花・東習志野まちづくり会議の新設 実花地区と東習志野地区によりまちづくり会議の共同運営(全14コミュニティ)
1996年 (平成8年)		まちづくり会議に対して活動補助金の助成を実施 津田沼北部まちづくり会議の新設 津田沼まちづくり会議から津田沼北部まちづくり会議の分離(全15コミュニティ)
2002年 (平成14年)	地域担当制の編成替え(小学校区を基本とし16地区に区分:554名)	まちづくりパートナーシップ新世紀事業の実施
2004年 (平成16年)	地域担当制の編成替え(小学校区を基本とし17地区に区分:554名) 市民協働インフォメーションルームの開設(当時、市民活動インフォメーションルーム)	本大久保まちづくり会議と屋敷・花咲まちづくり会議の新設 本大久保・花咲・屋敷まちづくり会議の再編(全16コミュニティ) 谷津西部まちづくり会議の新設 谷津・向山まちづくり会議から谷津西部まちづくり会議が分離(全17コミュニティ)
2008年 (平成20年)	市民協働の推進に向けた組織体制の構築 企画政策部に市民協働推進課の設置	公募によるNPO等の支援 市民参加型補助金の実施(当時、市民参加型補助事業)
2010年 (平成22年)	市民協働基本方針の策定	公共サービス市民協働提案制度の実施
2012年 (平成24年)	市民経済部協働まちづく課へ移行 行政の機構改革に伴い協働推進課とまちづくり推進課の統合	
2014年 (平成26年)		

①まちづくり(地域)予算会議

[背景と目的]

まちづくり予算会議は、地域の意見や要望等を直接市政に反映させることを目的としている。

[制度の概要]

まちづくり会議の構成員を中心として、毎年市の予算編成時期の前に地区ごとに「まちづくり予算会議」が開催されている。まちづくり予算会議では、環境・都市・土木・教育・福祉等といった地域に関わるあらゆる問題について、地域が抱えている課題や要望等を整理し、その対応について協議・検討を行う。そして、まちづくり会議の構成員である自治会・町会等から出された要望・意見等を緊急性・重要性に応じて優先順位をつけ、「まちづくり会議からの要望」として習志野市の担当部局が集約する。集約された要望は、各関係部局で要望内容の調査・検討が行われ、予算編成を経て予算化されたものが新年度事業として実施される(図3-1)。

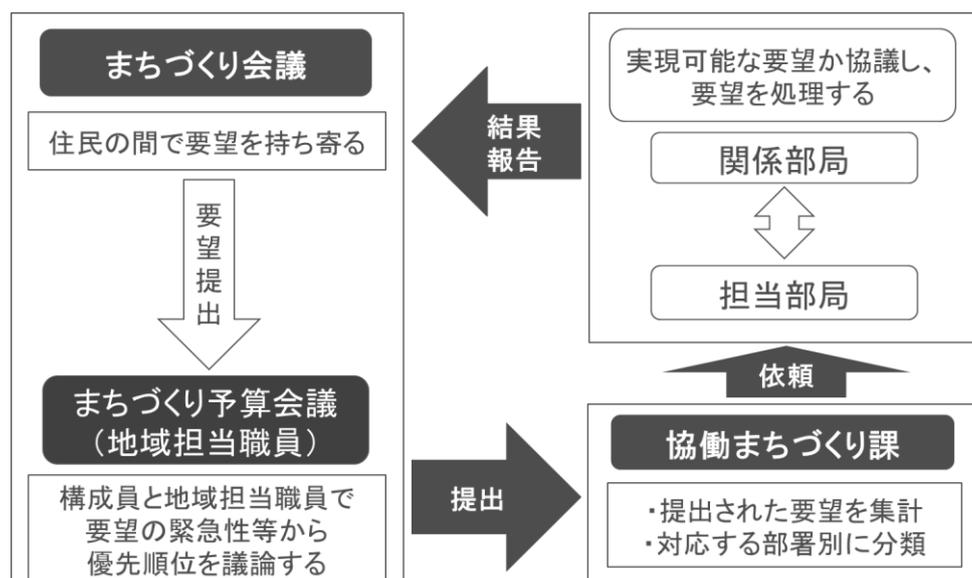


図 3-1 まちづくり予算会議の概要

②地域担当制

[背景と目的]

高度経済成長に入り、地理的要因による人口の急増及び、社会・政治・経済等の変動にともない、市民の市政に対する需要が多様化してきたのを受け、職員の姿勢・発想を住民本位の行政にしていこうとする基本的転換を図り、自治体に内在している「官僚主義」的体制を排除し、市民の市政に対する意向・要望等を的確に受けとめ、施策に反映させるための組織機構を構築するため『地域担当制』を発足した。『地域担当制』は、地域の実態

と住民の実態を把握し、行政へ反映させることを任務とし、「日常生活における地域民主主義の実現」「市民的政治感覚の育成」を目的としている。

[制度の概要]

地域住民が、自ら地域をどうすべきか真剣に討議するとき、市はタテ割行政(業務分担制度)では十分に市民の意見要望に対応することができない。そこで、より市民の意向を行政に反映するため、市職員一人ひとりが各地域の担当職員となり、担当地域の問題解決にはどうしたらよいかを市民とともに考えていこうとする習志野市のユニークな機構である。現在、小学校区を基本として市内を17地区に分け、地域担当職員が配置されている。

地域担当職員は、「広報・広聴活動の担い手」、地域における「まちづくりの担い手」として位置づけられ、まちづくり会議やまちづくり予算会議に出席し、市の施策や計画等の情報を伝え、地域からの市に対する意見・要望を受けとめ、市政に反映させるとともに、地域の祭り等、地域の活動に直接参加し、地域住民と直に接しながら、地域に根づいた発展の方向を模索し、行政の実行性を高めている。

[主な活動内容]

- ・まちづくり会議・まちづくり予算会議への出席
- ・地域の祭り等への協力
- ・各地域の活動に対する協力・支援や地域清掃等

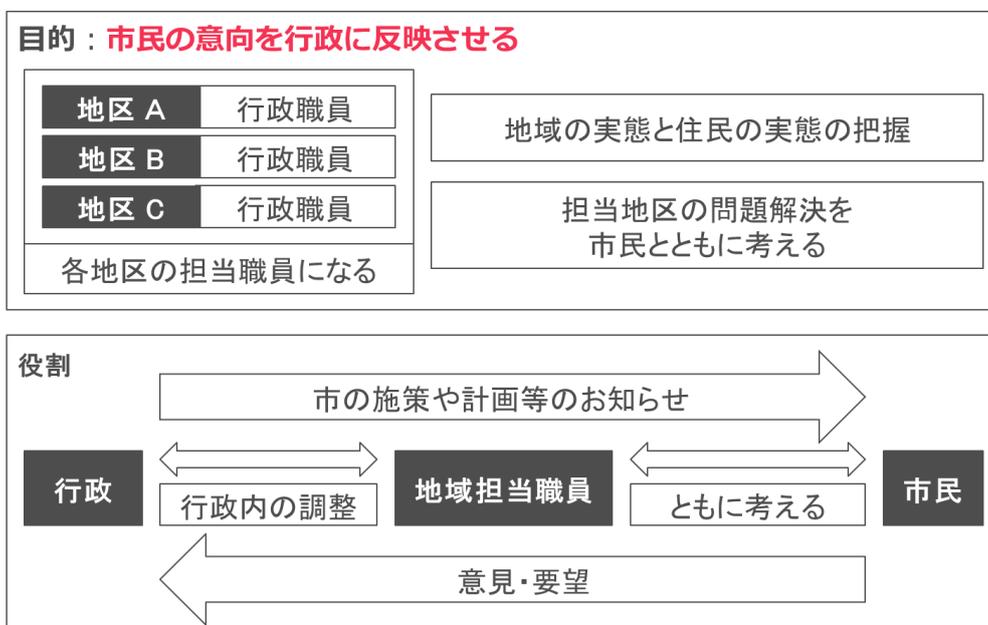


図 3-2 地域担当制の概要

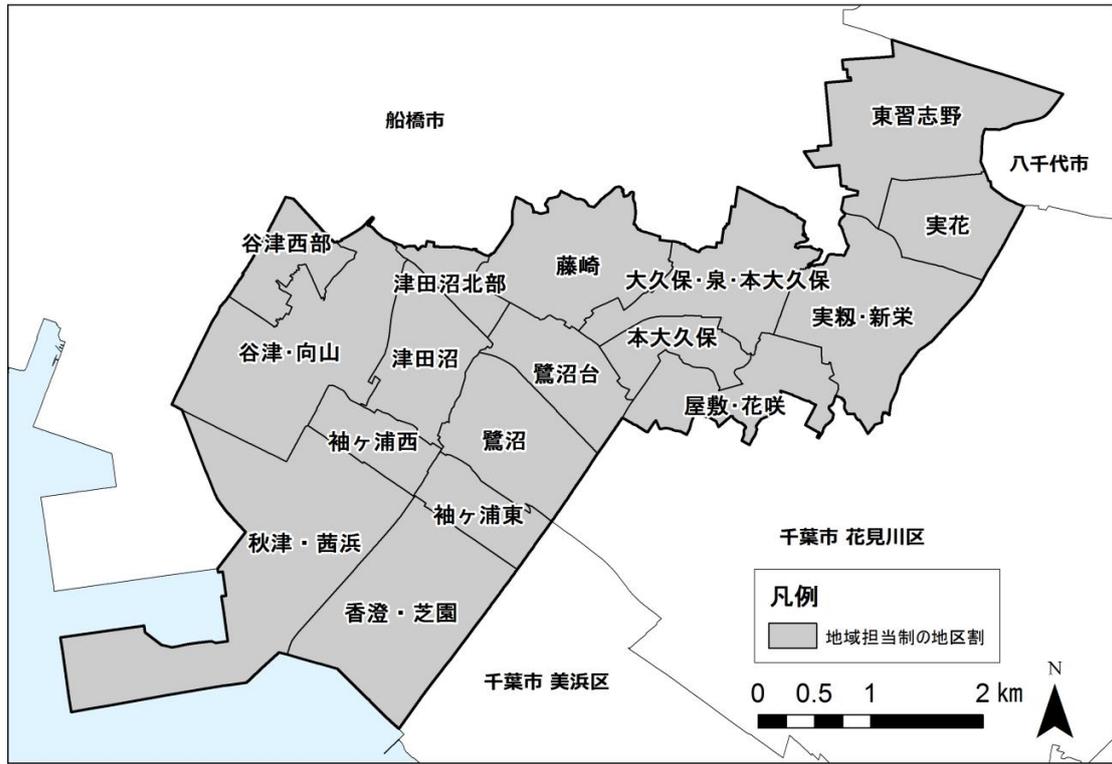


図 3-3 地域担当制の地区割

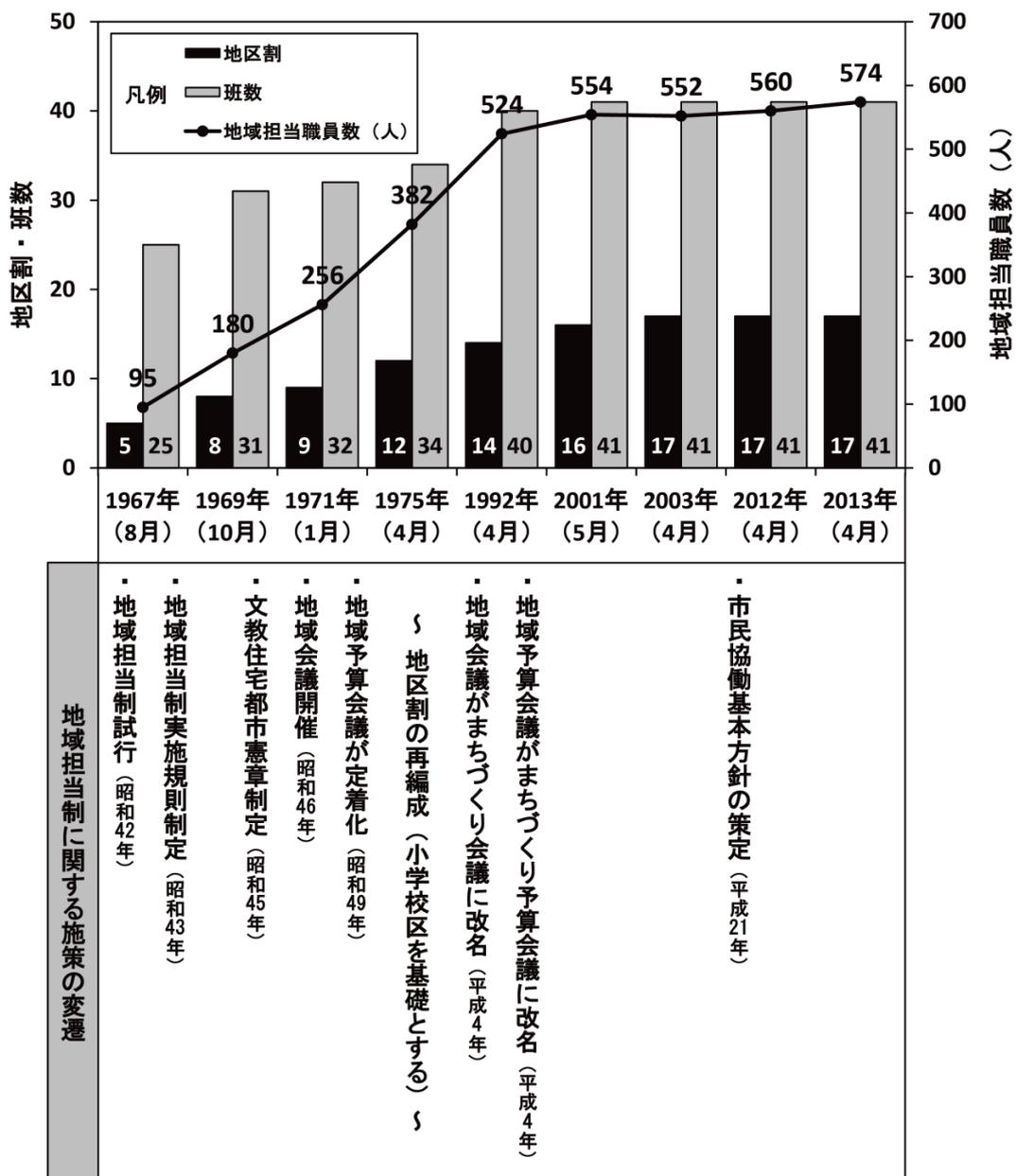


図 3-4 地域担当制の変遷

2-6 地域自治組織に求められる役割の変化

市民側のコミュニティ政策であるまちづくり会議と行政側の支援体制である地域担当制は、習志野市住宅都市憲章が契機となり習志野市のコミュニティ政策の基盤となっていた。また、まちづくり会議と地域担当制は、市民側と行政側の相互のコミュニティ政策として機能していた。そして、行政主導による行政の情報提供を受けることから地区の主体的な課題解決へと都市形成に応じて行政がまちづくり会議に対して期待する役割を変化させていた。それに伴い、まちづくり会議は推進の会からの変遷過程を通じて「組織構成」と「活動内容」を変化させていることが分かった。

3節 都市形成に応じた地区コミュニティの特徴

本節では、習志野市の地域自治組織であるまちづくり会議の基本的な構成範囲である小学校区ごとの地区コミュニティの特徴について整理する(図3-7)。地区コミュニティの形成に対する高度経済成長期の急激な都市開発の影響を捉えるべく形成背景ごとに地区コミュニティの特徴を整理する。

3-1 都市開発の変遷と公共施設の再編

(1) 都市開発の変遷

習志野市の都市開発の変遷は、1950年代後半～1970年代前半にかけて高度経済成長と首都圏人口急増などを背景に、JR総武線の複々線化や2度にわたる公有水面の埋め立てにより市域が拡大した(図3-5)。埋立による市域の拡大は、15.22km²から20.99km²に約38%拡大した。

それに応じて、住宅団地開発や学校及び用地等の公共施設の整備が進められた。そして、1980年代以降はJR京葉線の開業によって急速に市街化が進展した(図3-6)。さらには、都市計画道路や公園、下水道といった都市基盤及び福祉・生涯学習施設の整備を進めた。それに伴う、人口の変化としては1954年の習志野市誕生当時の人口約3万人から宅地開発などにより2008年に15.8万人まで増加した。中でも、1960年～1990年の30年間で約10万人増加と大きく増加している。1990年代以降は、住宅開発余地の減少等に伴い新規住宅地開発が鈍化したため、増加率は徐々に落ち着いている。

(2) 公共施設の再編

習志野市は、高度経済成長期に建設された公共施設の老朽化に応じて施設の適正な機能の確保、配置及び効率的な管理・運営の実現し公共サービスを継続的に提供することを目的として公共施設再生計画を策定している。習志野市公共施設再生計画の特徴について新設や解体撤去といった建物の状況と統合や廃止といった施設が備える機能の状況から捉える。市民活動の場として提供される自治振興施設及び生涯学習施設に着目する。

そのような中で、習志野市の自治振興施設及び所外学習施設の公共施設の再編の計画内容は以下の通りである。公民館やコミュニティセンターが備える教育的機能や集会施設としての機能の必要性は認めながらも公共施設の維持するために単独施設として維持することは困難である。そのため、機能はできる限り維持しながらも複合化及び多機能化し施設数を削減する。また、公民連携手法を積極的に導入していくことで施設に依存せずに機能の充実と効率的な運営の実現を目指すとしている。このように、習志野市は公共施設再生計画において自治振興施設及び社会教育施設は公共施設の量を削減し公民連携手法を活用しながら質を維持・向上させる方針である。また、これまでの自治振興施設・社会教育施設を地域利用施設としての利用から全市利用施設としての役割に移行するとしている。

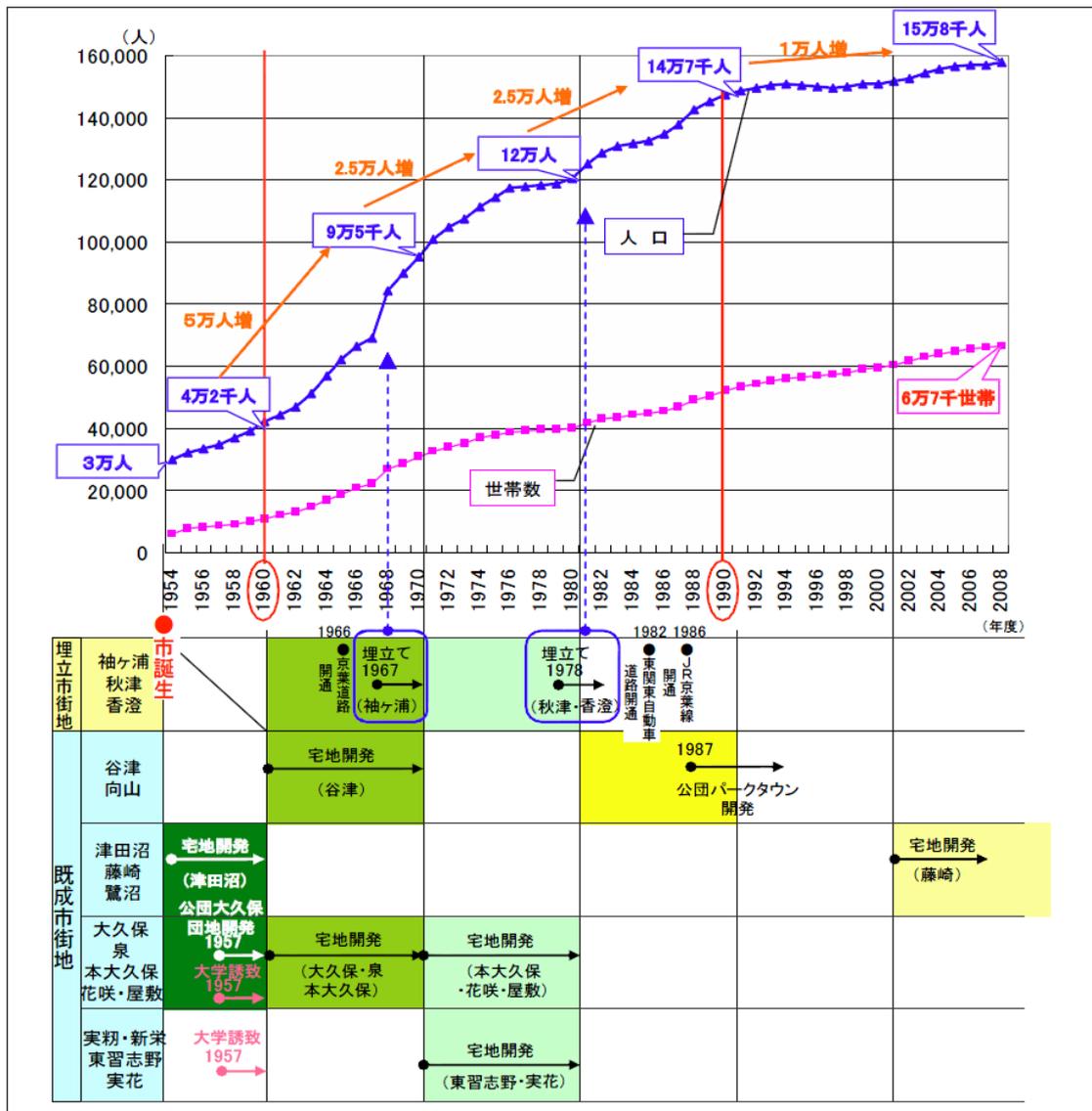


図 3-6 都市形成と人口の推移

3-2 都市形成に応じた地区コミュニティの形成背景とその特徴

(1) 地区コミュニティの形成背景

習志野市は、東京湾の最奥に面しており埋め立て以前の臨海部では漁業、そして内陸部では農業といった一次産業を基盤として地区コミュニティが形成されていた。このようなコミュニティは、市制施行前の高度経済成長期以前から集落として多く点在していた。そのような中で、市内の一部では軍郷都市として軍事関連の施設を多く有し、それに付随した商店等を基盤として地区コミュニティが形成されていた。そして、高度経済成長期に軍事施設は大学や病院等の民用施設へと転用された。同様に、高度経済成長期には首都圏のベッドタウンとして市内の多くで急激な宅地化が進んだ。そして、臨海部では埋め立てに伴う都市再生機構(当時の日本住宅公団)等の大規模で計画的な団地開発により地区コミュニ

ティが形成された。それに対し、市内の一部では短期間での無秩序な都市開発もみられた。

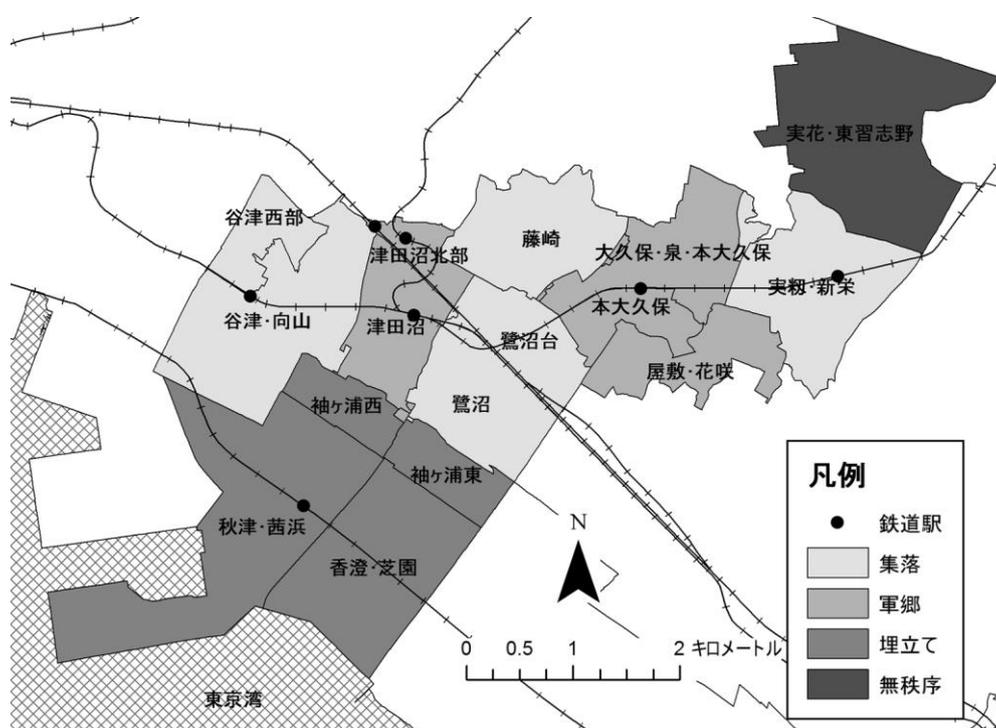


図 3-7 地区コミュニティの形成背景

(2) 地区コミュニティの基礎的特性と形成背景に応じた特徴

人口規模

習志野市の地区コミュニティごとの人口規模を可視化した(図3-8)。習志野市全体の平均人口に対して、谷津・向山地区、谷津西部地区のような市の玄関口であるJR津田沼駅周辺の地域の人口が多いことがわかる。逆に秋津・茜浜地区、香澄・芝園地区のような東京湾の遠浅の海を埋め立てて造成された住宅地や鷺沼地区、鷺沼台地区、実穂・新栄地区のような高度経済成長以前の主に農業や漁業などの第一次産業を基盤として人々の暮らしが営まれていた地域は人口が少ないことがわかる。

高齢化率

習志野市は市全体で高齢化が進んでいることがわかる(図3-9)。特に、袖ヶ浦西地区、袖ヶ浦東地区、秋津・茜浜地区、香澄・芝園地区のような臨海部の埋立により造成された住宅地や本大久保地区、屋敷・花咲地区のような軍郷習志野の発展に伴い、明治中期から軍隊に何かしら関係を有する商売等に携わる人々が多く居住していたマチバ的地域の高齢化率が高いことがわかる。逆に、津田沼地区や大久保・泉・本大久保地区のような大学周辺の地域は高齢化率が低いことが分かる。

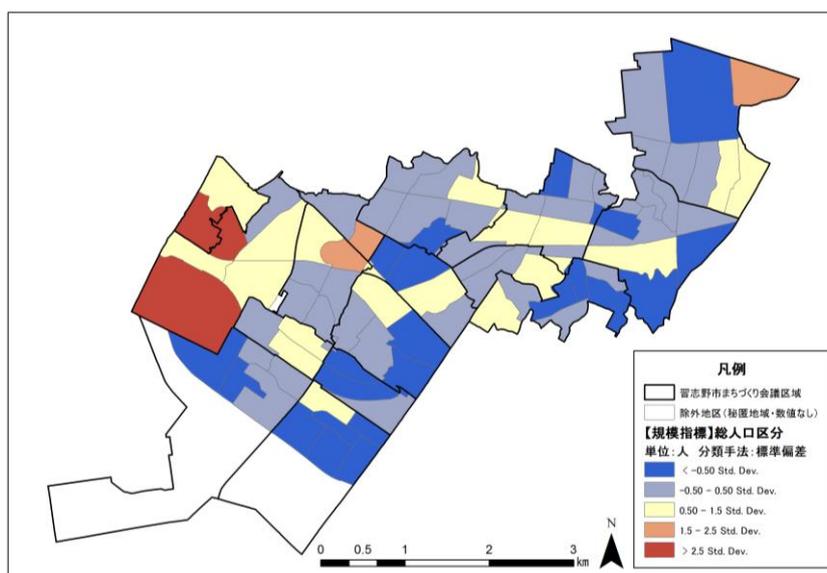


図 3-8 地区コミュニティの人口規模

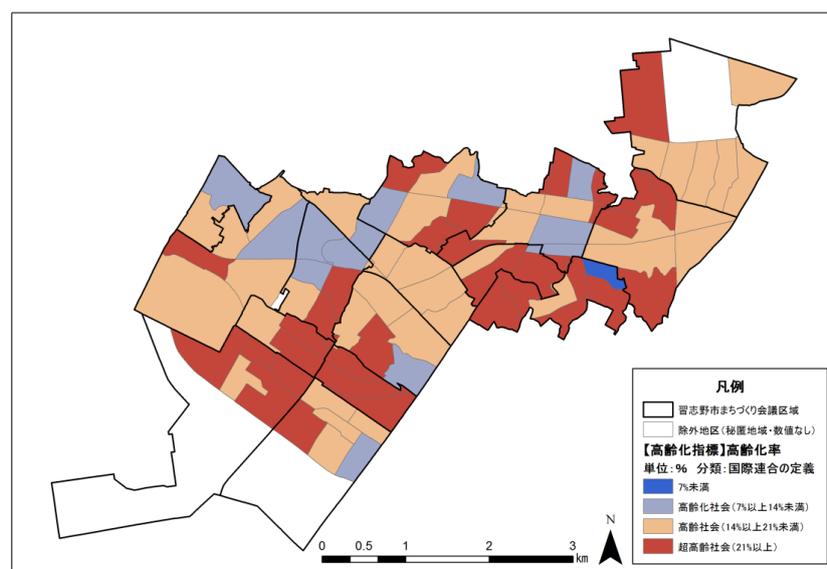


図 3-9 地区コミュニティの65歳以上高齢化率

地区コミュニティの形成背景に応じた特徴

習志野市は、高度経済成長期の都市形成を契機に従来の集落を基盤とする地区コミュニティから新たな都市形成に伴う地区コミュニティへと急激に展開してきた。そして、これらの地区コミュニティの形成背景に応じて、以下のような特徴がみられた(図3-10)。はじめに、従来の一次産業による「集落」を形成背景とする地区コミュニティは、最も多い6地区が該当した。そこでは、高度経済成長期以前からの古い形成背景を持つにも関わらず高齢化率が15%~21%と旧住民^{注7)}割合が27%~36%程度であった。これは、農地として利用されていた土地等において新たな宅地化や単身・少人数世帯向けの賃貸集合住宅

の建設が進み、若年層が流入したことが要因として考えられる。同様に、高度経済成長期以前からの「軍郷」を形成背景とするコミュニティは、5地区が該当した。そこでは、比較的に高齢化率が低いとともに居住歴が浅い傾向であった。これは、軍事施設の立地に伴い交通利便が良いとともに大学や商業地が豊富であることから、特に学生等の単独世帯が多く流入したことが要因と考えられる。また、「無秩序」を形成背景とする地区コミュニティは1地区が該当した。そこでも、比較的平均的な傾向(高齢化率 19%・旧住民割合 33%)であったが、これは無秩序な開発に伴い様々な属性が居住していることが要因と考えられる。そして、臨海部の「埋立て」を形成背景とするコミュニティは、4地区が該当した。そこでは、高齢化率と旧住民割合がともに高い傾向がみられた。これは、都市再生機構等の集合住宅団地が多く分布していることが要因であると考えられる。

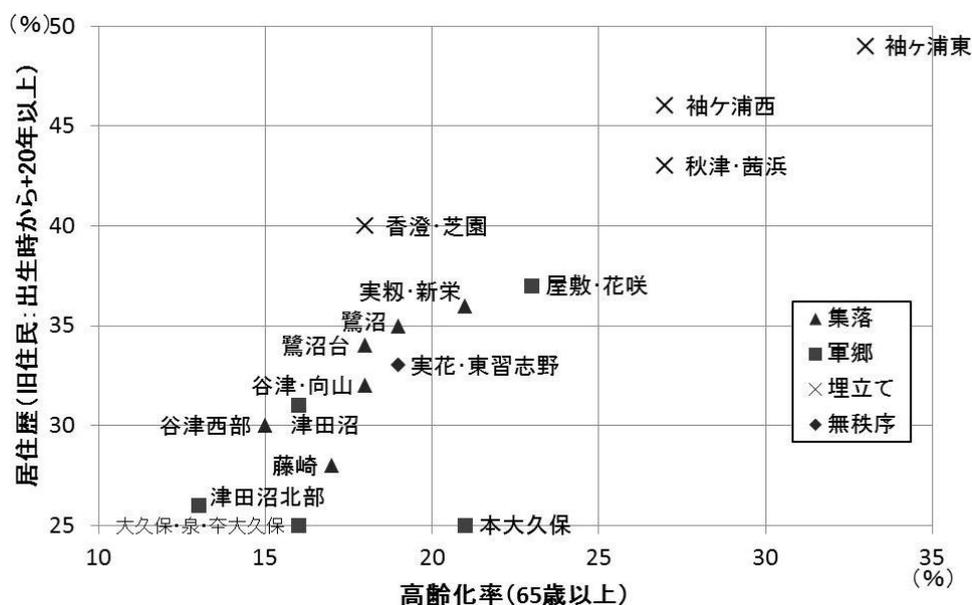


図 3-10 高齢化率と居住歴による地区コミュニティの特徴

4 節 都市形成に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態

本節では、習志野市のコミュニティ政策において行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化の視点から整理した地域自治組織の特徴を整理するとともに地域自治組織の運営形態を明らかにする。そして、地域自治組織の運営形態に応じて求められる役割を仮説的に設定し、活動の場の利用形態の拠点施設の特徴に応じた検証する。

4-1 地域自治組織の運営形態

(1) 運営形態を捉える視点の整理

習志野市の地域自治組織は、地域会議からまちづくり会議に移行するにあたり行政主導による一律的な組織展開ではなく、地域主導の任意組織として地区の判断を優先していた。それに伴い、地域自治組織は地区ごとに多様な特徴がみられる。地域自治組織の実態を捉えるにあたり、分析の視点を2節で明らかにした習志野市のコミュニティ政策において行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化を基に以下のように定める。

はじめに、行政は地域自治組織を設置するにあたり、これまでコミュニティを培ってきた既存組織を温存することで「組織構成」の維持・強化を試みていた。それにより、地域自治組織と既存組織が地区内で異なる組織としてだけでなく、一方の組織がもう一方を内包し同一の代表者の意思決定の基で運営されている「組織構成」が考えられる。このことから、i 地域自治組織の「組織構成」を既存組織と地域自治組織の意思決定の関係から明らかにする。次いで、行政は地域自治組織に対し委譲する権限を行政からの情報提供や行政への政策提言する会議体から、地域の課題解決に取り組む事業体へと「活動内容」の強化を試みていた。このことから、ii 地域自治組織の「活動内容」を協議と事業に区分し、それぞれの取り組み状況について明らかにする。

(2) 地域自治組織と既存組織の組織構成

地域自治組織の「組織構成」の特徴としては、地域自治組織と既存組織が同一の意思決定により一方の組織がもう一方を内包している地区が多くを占めた(10地区/16地区)。このような地区では、地域自治組織の代表者を既存組織の代表者が兼任することが規約等や設置当時からの慣習とされていた。そして、地域自治組織は任意組織である既存組織と異なる行政発意の組織であるにも関わらず、既存組織と同一の組織として運営をともにしていた。

このような、地域自治組織と既存組織が同一の意思決定の基で運営されている地区は、「集落」や「軍郷」といった高度経済成長期以前からの形成背景を有する地区が多くを占めた(集落:5地区/6地区、軍郷:4地区/5地区)。「集落」や「軍郷」を形成背景とする地区は、従来の地域運営における意思決定において既存組織が強い権限を有している。それに伴い、「集落」・「軍郷」を形成背景とする地区の地域自治組織の代表者は、既存組織の代表者が兼任していたと考えられる。そして、地域自治組織と既存組織が異なる意思決定

の基で運営されている地区は、臨海部の「埋立て」を形成背景とする地区(4地区/4地区)や地区コミュニティの再編・分離により新たに形成された地区(谷津西部、屋敷・花咲)であった。

このことから、地区内で既存組織と意思決定が同一である地域自治組織は、既存組織により培われたコミュニティを維持・強化する役割が期待されよう。しかし、地域自治組織と既存組織のそれぞれに対し一定の財源移譲を行っている行政にとって、二重支援となる恐れを有する。それに対し、地区内で既存組織と意思決定が異なる地域自治組織では、NPO等の多様な主体との幅広い取り組み及び連携・協働体制の構築が期待されよう。

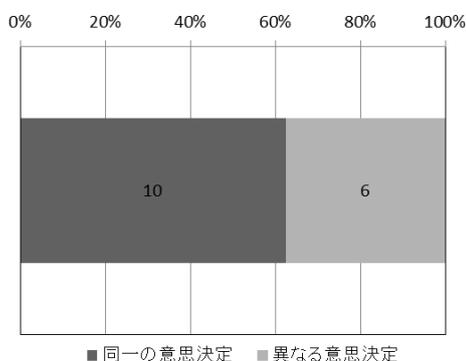


図 3-11 地域自治組織の組織構成

表 3-2 地域自治組織の組織構成の一覧

形成背景	コミュニティ地区	組織構成
集落	谷津西部	異なる意思決定
	谷津・向山	同一の意思決定
	藤崎	同一の意思決定
	鷺沼台	同一の意思決定
	鷺沼	同一の意思決定
	実籾・新栄	同一の意思決定
軍郷	津田沼北部	同一の意思決定
	津田沼	同一の意思決定
	大久保・泉・本大久保	同一の意思決定
	本大久保	同一の意思決定
	屋敷・花咲	異なる意思決定
埋立て	袖ヶ浦西	異なる意思決定
	袖ヶ浦東	異なる意思決定
	秋津・茜浜	異なる意思決定
	香澄・芝園	異なる意思決定
無秩序	東習志野・実花	同一の意思決定

(3) 地域自治組織の活動内容

地域自治組織の活動内容の特徴を地域の多様な主体の協議の場の設置及び行政への提言等を行う「協議」と地域の課題解決に対する具体的な事業に取り組む「事業」について整理する。そして、地域自治組織の活動内容の特徴に応じて活動の場を抽出する。

地域自治組織の「活動内容」の特徴としては、地域自治組織が協議だけでなく地域の課題解決に向けた事業にも取り組んでいる地区が多くを占めた(9地区/16地区)。そして、地域自治組織による協議の活動は、全ての地区においてまちづくり予算会議による行政への政策提言が為されていた。

このような、地域自治組織が協議と事業に取り組んでいると地区は、「集落」や「軍郷」といった高度経済成長期以前からの形成背景を有する地区が多くを占めた(集落:4地区/6地区、軍郷:3地区/5地区)。「集落」や「軍郷」を形成背景とする地区では、これまでの地域運営における活動内容において既存組織が地区の清掃や祭りといった自治活動が取り組まれている。それに伴い、「集落」・「軍郷」を形成背景とする地区の地域自治組織では、既存組織を基盤とした事業が地域自治組織より取り組まれたと考えられる。そして、地域自治組織が協議に限定し活動している地区は、「埋立て」による高度経済成長期の形成背景

を有する地区であった(3 地区/4 地区)。「埋め立て」を形成背景とする地区では、計画的な都市形成が為されている。それに伴い、「埋立て」を形成背景とする地区の地域自治組織は、地域課題が顕在化していないとともに、地区コミュニティが十分に形成されていないことから事業に取り組んでいないと考えられる。

このことから、協議だけでなく地域の課題解決に向けた事業にも取り組んでいる地域自治組織は、地区内の多様な主体と連携・協働し、既存組織に囚われない活動展開を促す役割が期待されよう。しかし、地域自治組織で活動内容が異なることに伴い公平性の概念を基本とする行政にとって地域のコミュニティ強化に対して一律公平な支援が困難となり得る。それに対し、協議に限定し取り組んでいる地域自治組織は、行政との橋渡しの窓口となるだけでなく地区内の多様な主体間の資源(ヒト・モノ・カネ・情報)の共有を促すことが期待されよう。

表 3-3 地域自治組織の活動一覧

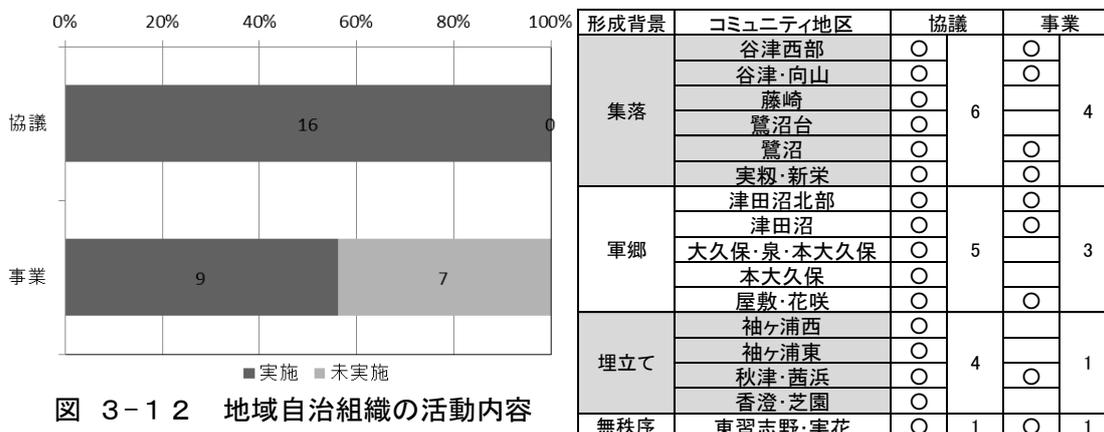


図 3-12 地域自治組織の活動内容

4-2 地域自治組織の活動の場の抽出

習志野市の地域自治組織は協議の役割を前提としていることから活動の場として用いられる地域空間を協議の場として用いられる施設に限定して抽出する(図3-13)。

地域自治組織により活動の場は、22 の施設が抽出され 16 地区の内の 13 地区が1つ活動の場に限定して利用していた。そして、活動の場として利用される施設は行政が所有する公共施設が半数以上を占めた。また、町内会・自治会等の地域が管理する施設が3割及び民間施設が1割と続いた。公共施設は、公民館等の社会教育施設及びコミュニティセンター等の自治振興施設が多くを占めた。地域自治組織の活動の場として利用する施設は、地区内に分布する施設を利用する機会が多くを占めるが、中には地区を横断して複数の地区において利用される施設もみられた。

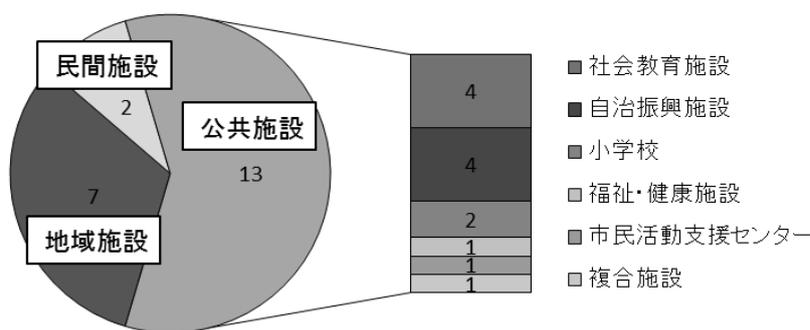


図 3-13 地域自治組織が活動の場とする施設の特徴

4-3 地域自治組織の運営形態の類型と求められる役割

都市形成が進むとともに行政が地域自治組織に対して期待する役割の変化した点である組織構成と活動内容の視点を用いて地域自治組織の運営形態を以下の4つに区分する(図3-14)。そして、地域自治組織の地域特性に応じた地域の主体的な課題解決に向けて地域自治組織の組織構成と活動内容の特徴をもとに求められる役割を運営形態の区分ごとに以下のように仮説的に設定する。また、運営形態に該当する地区コミュニティの形成背景の特徴についても言及する。

(1) 機能補完型に求められる役割

第1象限の「機能補完型」の運営形態は、地域自治組織が既存組織と同一の意思決定の基で協議だけでなく事業にも取り組んでおり、最も多い6つの地区が該当している(谷津・向山、津田沼北部、津田沼、鷺沼、実花・東習志野、実靱・新栄)。そして、該当する地区は主に集落と軍郷といった高度経済成長期以前からの古い形成背景であるが比較的旧住民割合が低い傾向であった。このことから、「機能補完型」の地域自治組織は既存組織等が培ってきた多様な主体との連携・協働の基盤を活かし、高齢化の進行による既存組織の弱体化に伴い実施が困難となった事業の実施することで既存組織の機能を補完する役割が求められよう。

(2) 機能強化型に求められる役割

第2象限の「機能強化型」の運営形態は、地域自治組織と既存組織が同一の意思決定の基で、協議に限定して活動に取り組んでおり、集落と軍郷を形成背景とする4つの地区が該当している(藤崎、鷺沼台、大久保・泉・本大久保、本大久保)。そして、該当する地区は比較的旧住民割合が低い傾向であった。このことから、「機能強化型」の地域自治組織は既存組織等が培ってきた多様な主体との連携の基盤を活かすとともに、若い人材の集約し既存組織の枠に囚われない新たな活動展開を促し既存組織の機能を強化する役割が求められよう。

(3) 資源共有型に求められる役割

第3象限の「資源共有型」の運営形態は、地域自治組織が既存組織と異なる意思決定の基で協議に限定して活動に取り組んでおり、埋立てを形成背景とする3つの地区が該当している(袖ヶ浦西、袖ヶ浦東、香澄・芝園)。そして、該当する地区は高齢化率が高く中でも旧住民割合が極端に高い傾向であった。このことから、「資源共有型」の地域自治組織は協議の場を活用し多様な主体が有する様々な地域資源の共有を促し、個別の組織では対応が出来ない地域の福祉や行政サービスの行き届かないきめ細かな公共サービスに取り組みの実施を促進する役割が求められよう。

(4) 役割分担型に求められる役割

第4象限の「役割分担型」は、地域自治組織が既存組織と異なる意思決定の基で協議だけでなく事業にも取り組んでおり、「役割分担型」に該当する3つの地区では形成背景の傾向はみられず集落・軍郷・埋立てに各1地区ずつ該当している(谷津西部、屋敷・花咲、秋津・茜浜)。そのため、該当する地区は特定の傾向はみられなかった。このことから、「役割分担型」の地域自治組織は多様な主体との連携・協働による既存組織が取り組めない地区特性に応じた事業を取り組むとともに既存組織等との連携・協働体制の構築による地域内の役割分担を促進する役割が求められよう。

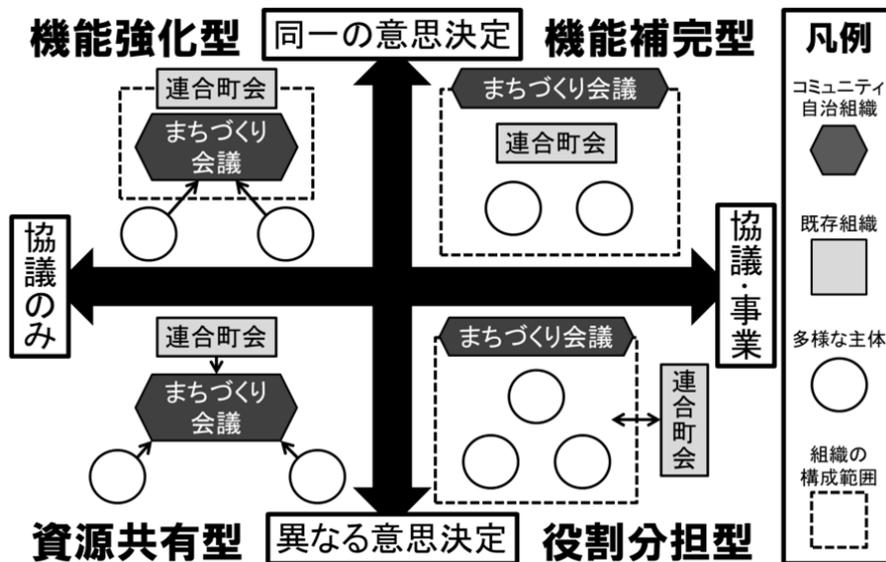


図 3-14 都市形成に伴う地域自治組織の運営形態の類型

4-4 運営形態に応じた活動の場の利用形態と拠点施設の抽出

(1) 活動の場の利用形態の全体的傾向

地域自治組織による地域空間の管理と活用を通じての地域拠点の形成の観点からも各区分の特徴について整理する。既存組織である連合町会と同一の意思決定をとる機能強化型・機能補完型では既存組織と地域自治組織を同一の組織として捉える。そして、既存組織と地域自治組織が同一の意思決定に基づく機能強化型と機能補完型は、既存組織の拠点施設を同様に地域自治組織の拠点施設と捉える。その一方で、既存組織と地域自治組織が異なる意思決定に基づく資源共有型と役割分担型は、既存組織の拠点施設を地域自治組織の拠点施設と捉える。

それに基づき、地域自治組織の活動の場の運営形態の全体的傾向を整理したところ利用申請型と間借り型が大半を占めた。そして、拠点施設に該当する自主運営型が2つと委任型が1つ抽出された。

(2) 運営形態別の活動の場の利用形態と拠点施設の抽出

地域自治組織の運営形態別の活動の場の利用形態としては、同一の意思決定に基づく機能強化型・機能補完型で間借り型の利用形態が多くを占めた。これは、地域自治組織が既存組織と同一の組織として運営されていることから、既存組織をはじめとする地域自治組織の構成団体である組織が管理する施設を利用することができるためであると考えられる。そして、機能強化型と機能補完型では拠点施設として自主運営型の活動の場が抽出された。これらの拠点施設は、既存組織である連合町会が利用していた拠点施設と既存組織の代表者が代表を務める管理運営委員会が習志野市より指定管理を受け運営している拠点施設である。

その一方で、異なる意思決定に基づく資源共有型・役割分担型は利用申請型が多くを占めた。これは、既存組織と異なる組織として運営されていることから、間借り型の利用形態が伸びないことで公共施設等の利用申請型が増えたと考えられる。そして、拠点施設として委任型の活動の場が抽出された。この拠点施設は、地域自治組織の代表者が代表を務める管理運営委員会が習志野市より指定管理を受け運営している拠点施設である。

このように、都市形成に伴い設置された地域自治組織は既存組織及び構成団体である多様な主体との連携体制を基盤として拠点施設を活用していた。このことにより、地域自治組織が直接管理する拠点施設は抽出されなかった。

表 3-4 地域自治組織の活動の場の利用形態と特徴

	地域自治組織	施設名称	利用用途	施設区分	運営形態	運営主体	利用形態
機能補完型	谷津・向山	谷津コミュニティセンター	自治振興施設	公共施設	公設民営	運営委員会	利用申請型
	津田沼	市民協働インフォメーションルーム	市民活動支援センター	公共施設	公設公営	習志野市	利用申請型
	津田沼北部	津田沼1丁目会館	地域施設	地域施設	地域施設	自治会	間借り型
	実朧・新栄	実朧消防会館	地域施設	地域施設	地域施設	消防団	間借り型
		大原神社	地域施設	地域施設	地域施設	大原神社	間借り型
		実朧小学校	小学校	公共施設	公設公営	習志野市	間借り型
	鷺沼	鷺沼連合会館	地域施設	地域施設	地域施設	連合町会	自主運営型
東習志野・実花	東習志野コミュニティセンター	自治振興施設	公共施設	公設民営	運営委員会	委任型	
機能強化型	鷺沼台	生涯学習地区センターゆうゆう館	社会教育施設	公共施設	公設民営	運営委員会	間借り型
	本大久保	生涯学習地区センターゆうゆう館	社会教育施設	公共施設	公設民営	運営委員会	間借り型
	大久保・泉・本大久保	市民プラザ大久保	自治振興施設	公共施設	公設民営	内発組織	間借り型
	藤崎	藤崎ふれあいセンター	複合施設	公共施設	公設民営	消防団	間借り型
資源共有型	袖ヶ浦西	袖ヶ浦公民館	社会教育施設	公共施設	公設公営	習志野市	利用申請型
	香澄・芝園	茜浜ホール	民間施設	民間施設	民間施設	株式会社 テックエステート	利用申請型
		香澄集会所	地域施設	地域施設	地域施設	連合町会	間借り型
袖ヶ浦東	袖ヶ浦東小学校	小学校	公共施設	公設公営	習志野市	間借り型	
役割分担型	秋津・茜浜	ゆいまーる習志野	民間施設	民間施設	民間施設	社会福祉法人 清和園	利用申請型
	屋敷・花咲	東部保健福祉センター	福祉・健康施設	公共施設	公設公営	習志野市	利用申請型
		屋敷公民館	社会教育施設	公共施設	公設公営	習志野市	利用申請型
		花咲会館	地域施設	地域施設	地域施設	連合町会	間借り型
		屋敷会館	地域施設	地域施設	地域施設	連合町会	間借り型
谷津西部	谷津コミュニティセンター	自治振興施設	公共施設	公設民営	運営委員会	委任型	

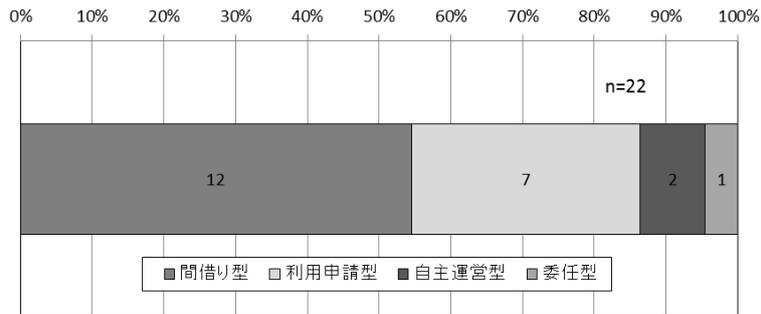


図 3-15 活動の場の利用形態の全体的傾向

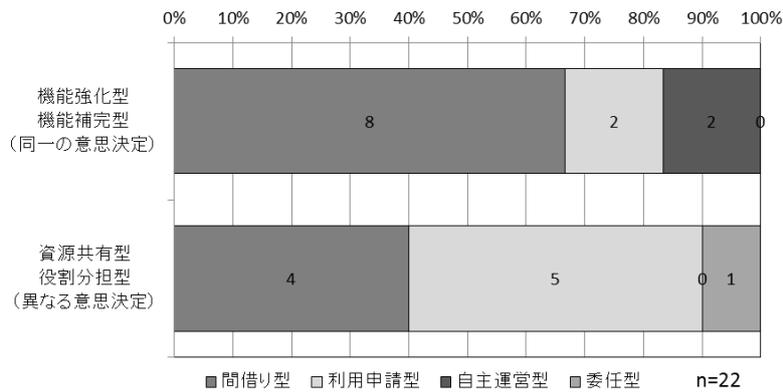


図 3-16 運営形態別の活動の場の利用形態

4-5 活動の場の課題と地域自治組織の管理・運営に対する意向

都市形成に伴う地域自治組織の管理・運営に対する意向としては、多くの地区が高い意向を示していない。これは、豊富な公共施設と多様な構成団体が管理する施設を有していることから地域自治組織が直接に管理運営に取り組みまでの意向は高まらない要因であると考えられる。また、行政も管理運営委員会の設置など公共施設の民間管理を導入するにあたり行政発意の地域自治組織に委任するのではなく、新たな各施設の専門とする地域住民等で構成される管理運営組織の新設を促し管理運営を委任している。しかし、行政は地域住民による管理運営による地域ニーズに応じた活用を期待しながらも地域の多様な主体により構成される行政発意の地域自治組織に対し管理運営が為されていない。これは、都市形成に伴う行政発意の地域自治組織の設置背景である行政計画への参加制度が持つ行政への政策提言及び監視体制といった側面と都市の成熟とともに地域自治組織の多様を許容したことにより行政が地域自治組織の実態を十分に捉えられていないことが要因と考えられる。

また、近年では対象地域である習志野市においても公共施設の再編に伴う公民館等の統廃合が取り込まれ始めている。そして、地域住民は公共施設の統廃合に対しては難色を示すことがほとんどである。しかし、地域自治組織は統廃合された後の遊休公共施設についての活用について積極的な意向を示していない。

4-6 地域自治組織が関わる地域空間の利用・管理・運営

地域自治組織が関わる他団体による地域空間の利用・管理・運営について以下に記述する。

(1) 民間企業による行政サービス拠点の空間整備

市民プラザ大久保は、医療法人が習志野市の所有する敷地に施設を建設し、その一画を市が借り入れ地区の自治振興施設として運用している。市民プラザ大久保の整備は、郵便局跡地の発生に伴う行政発意の地域自治組織からの自治振興施設の設置要望が契機となった。しかし、当時は市の財政上の理由から設置は棚上げとなっていた。そして、医療法人からの民間の福祉施設の設置に向けた相談から PFI 方式により実現した。そして、建設された市民プラザ大久保は指定管理者制度を用い地区内発の社団法人により運営されている。地区内発の社団法人は、自治振興施設を多様な市民活動の場としての貸しスペースや子供の居場所づくりの場として運営している。そして、地区内発の社団法人は市民プラザ大久保の管理運営を通じて市からの管理運営費だけでなく地区住民等の会費及び自治振興施設での収益金を基に運営している。このように、行政発意の地域自治組織は行政サービスの拠点の空間整備の契機となっておりとともに管理運営団体の設立の基盤となっていた。

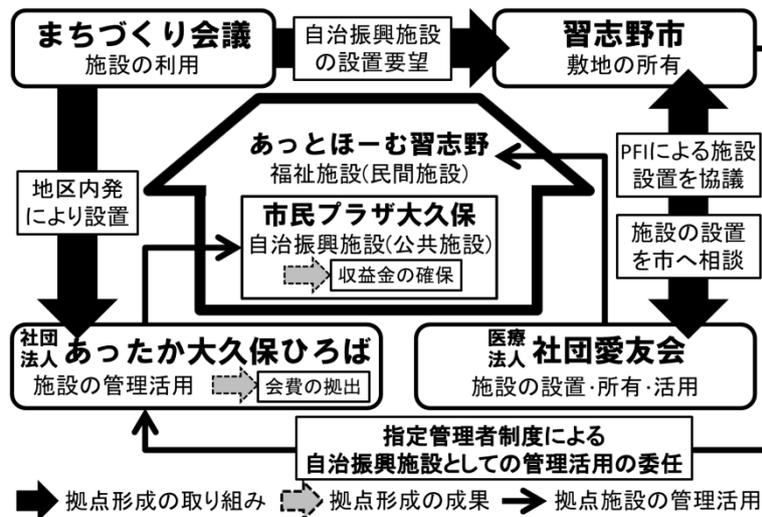


図 3-17 民間企業による行政サービスの拠点の空間整備

(2) 空き店舗を活用した市民活動の場としての管理運営

商店街の空き店舗のみはし湯を市民団体が子育て支援や高齢者支援等のコミュニティスペースや他団体への貸しスペースとして活用している。みはし湯は、習志野市が活動場所を探している市民団体とみはし湯(銭湯)の活用を検討している店主を仲介したことにより実現した。市民団体は習志野市の助成制度である市民参加型補助金を用いて団体の基盤整備を進めるとともにみはし湯を店主からの無償貸付によりコミュニティスペースとして活用し収益金を得ている。そして、市民団体はみはし湯の管理運営を通じて地域課題の解決に寄与することで、行政発意の地域自治組織からの信頼を得て活動補助金を獲得している。市民団体は、地区で取り組む親睦活動等の地縁的な取り組みにも参加している。このように、行政発意の地域自治組織は空間整備とその管理活用に取り組む市民団体の支援に取り組んでいた。

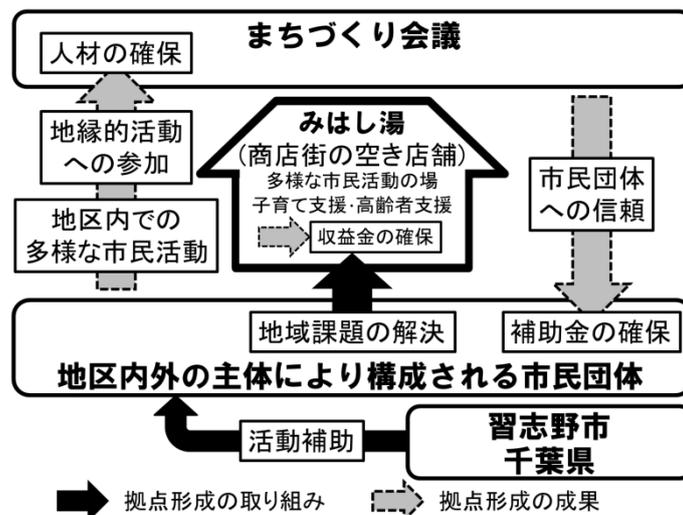


図 3-18 市民活動の場としての空き店舗の管理運営

5 節 都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営

本節では、本章の成果を基に都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の方向性について検討する。そして、都市形成に伴う地域自治組織の利用・管理・運営の協働体制を構築する機能について考察する。

5-1 地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の方向性

前節で示したとおり、都市形成に伴う地域自治組織において地域自治組織が直接管理する拠点施設は抽出されなかった。そのため、本章の以降の検討では地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態からではなく、地域自治組織の現状と今後の社会情勢の変化を基に地域自治組織の自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の方向性を検討する。

都市形成に伴う地域自治組織は、高度経済成長の急激な都市形成に応じて行政計画への参加制度とコミュニティ形成を意図して設置された。このことから、地域自治組織は成熟段階にあると判断される。また、設置当時は町内会・自治会といった地縁組織を基盤としたコミュニティ形成が意図しており、行財政に逼迫と市民ニーズの多様化とともに NPO 等の新たな地域の担い手との連携・協働による活動への展開を目指した。

このことから、地域自治組織は人口減少及び少子高齢化の進行といった社会背景の変会に応じて新たな役割への対応が急務とされる。しかし、地域自治組織の運営形態は地区の形成背景に応じた体制を慣習として継続している。そのため、一部の地区では地域の課題解決に対応を効率的に取り組む仕組みとしてではなく閉鎖的な運営となっている地区もみられる。そのため、地域自治組織は社会背景の変会に伴う地域課題の解決に向けた新たな役割を担うためのコミュニティを再編することが求められる。そして、地域自治組織の新たな役割を検討するにあたり画一的な役割を設定するのではなく地区ごとに抱える地域課題及び特性に応じた検討が求められる。よって、本章における以降の検討では地域自治組織の地域が抱える課題や特性に応じて求められる役割に対応するためのコミュニティの再編に向けた地域空間の利用・管理・運営の機能について検討する。

5-2 地域自治組織のコミュニティ形成に向けた拠点施設の役割

(1) 機能補完型に向けて求められる地域空間の利用・管理・運営

機能補完型は、地域自治組織が既存組織と同一の意思決定の基で協議だけでなく事業にも取り組んでいる。そして、機能補完型の地域自治組織は既存組織等が培ってきた多様な主体との連携・協働の基盤を活かし、高齢化の進行による既存組織の弱体化に伴い実施が困難となった事業の実施することで既存組織の機能を補完する役割が求められるよう。

そして、機能補完型の運営形態を促進するための地域空間の利用・管理・運営は、新たな人材を既存組織の活動への参加・参画の促進に向けた活用が求められる。そのためには、既存組織が取り込まれる地区の親睦事業や環境整備といった活動の場の確保が求められる。そして、拠点施設(場)の管理運営体制としては地域自治組織による管理運営により構成員

である多様な主体による地縁的な活動への参加・参画が求められる。

(2) 機能強化型に向けて求められる地域空間の利用・管理・運営

機能強化型は、地域自治組織と既存組織が同一の意思決定の基で、協議に限定して活動に取り組んでいる。そして、機能強化型の地域自治組織は既存組織等が培ってきた多様な主体との連携の基盤を活かすとともに、若い人材の集約し既存組織の枠に囚われない新たな活動展開を促し既存組織の機能を強化する役割が求められよう。

そして、機能強化型の運営形態を促進するために地域空間の利用・管理・運営は、市民活動に取り組んでいる NPO 等またはこれから取り組みたいと考えている萌芽段階の地区内外の NPO 等の地区での活動の促進に向けた活用が求められる。そのためには、活動に取り組むために求められる多様な主体との調整・連絡及び地域自治組織が地区内の商店街の空き店舗や空き室などの遊休ストックの情報を一元的に管理し活動の場として貸し出す等の中間支援としての役割が求められる。そして、拠点施設(場)の管理運営体制としては既存組織が取り組み、地域自治組織は地区内の中間支援の協議(機会)を促進する役割が求められる。

(3) 資源共有型に向けて求められる地域空間の利用・管理・運営

資源共有型は、地域自治組織が既存組織と異なる意思決定の基で協議に限定して活動に取り組んでいる。そして、資源共有型の地域自治組織は協議の場を活用し多様な主体が有する様々な地域資源の共有を促し、個別の組織では対応が出来ない地域の福祉や行政サービスの行き届かないきめ細かな公共サービスに取り組みの実施を促進する役割が求められよう。

そして、資源共有型の運営形態を促進するために地域空間の利用・管理・運営は、地区内での取り込まれる多様な主体により取り込まれる各々の市民活動の地区内での地縁組織・NPO 等有する人材・機材等の資源の相互の共有体制の構築が求められる。そのためには、仕組みとしてだけでなく空間管理による体制構築の促進のため地域自治組織による拠点施設の運営し日常的な資源の共有体制を構築する役割が求められる。

(4) 役割分担型に向けて求められる地域空間の利用・管理・運営

役割分担型は、地域自治組織が既存組織と異なる意思決定の基で協議だけでなく事業にも取り組んでいる。そのため、該当する地区は特定の傾向はみられなかった。このことから、「役割分担型」において地域自治組織は多様な主体との連携・協働による既存組織が取り組めない地区特性に応じた事業に取り組むとともに既存組織等との連携・協働体制の構築による地域内の役割分担を促進する役割が求められよう。

6節 まとめ

本章では、習志野市を事例として都市形成に伴い設立された地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態を明らかにした。各節で得られた結論は、以下の通りである。2節では、習志野市の都市形成とともに取り組まれたコミュニティ政策の変遷を通じての地域自治組織を中心としての協働体制の構築の実態と都市形成の中で建設された公共施設の再編計画における自治振興施設と社会教育施設といった市民活動の場の拠点を対象とする統廃合が計画されていることを明らかにした。

そして、3節では都市形成に伴う地域自治組織の基本的な構成範囲である小学校区の地区コミュニティの特徴を明らかにした。そして、4節では都市形成に伴う地域自治組織の地区コミュニティに応じた運営形態の特徴と活動の場の利用形態について明らかにした。そこでは、地域自治組織が管理・運営する拠点施設は有していないことが分かった。それに伴い、地域自治組織が関わる他団体による地域空間の利用・管理・運営の実態を明らかにした。そこでは、地域自治組織は他団体による地域空間の利用・管理・運営を契機や支援する役割を担っていた。このことから、都市形成に伴う地域自治組織は他団体による地域空間の利用・管理・運営を支援することで協働体制を構築していることを明らかにした。

注

- 注 1) 基礎自治体を小学校区等のいくつかのエリアに区分し、行政から一定の権限の委譲を受けて地域運営や課題解決に対して主体的に取り組む。
- 注 2) 行政発意により新たに設置されたコミュニティ自治組織は、地域内でコミュニティ自治組織が設置される以前から地域内で活動していた既存組織を内包していることが期待される。習志野市のまちづくり会議では、連合町会が既存組織に該当する。
- 注 3) 各地区のまちづくり会議からの提供資料は、平成 26 年度のまちづくり会議等参加報告書(会議資料・会議録・会計資料等)である。
- 注 4) 文教住宅都市憲章は、「全市民が明るく健康で豊かな生活を営むための具体的な条件を明確にする」を目指し制定された。そして、昭和 60 年の新たな習志野市基本構想を策定した際には、習志野市の不変のまちづくりの基本理念として定められた。
- 注 5) 地域予算会議(まちづくり会議)は、住民間で持ち寄った地域の課題や要望を緊急性・重要性をもとに優先順位を整理し、地域担当職員を通じ各担当課へ提出する。各担当課は、提出された地域要望ごとに予算化に向けて検討し、決定した対応方針を地域担当職員が地域会議(まちづくり会議)に報告する。
- 注 6) モデル事業では、防災マップづくりと地域の花壇づくりが取り組まれた。そして、花壇づくりはモデル事業後に公園緑地課に移管され制度化された。
- 注 7) 旧住民とは、居住歴が 20 年以上または出生時から同一の町丁に居住して続けている場合を指す。

参考文献

- 1) 田川絢子・内田奈芳美・佐藤滋：「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究，都市計画論文集 No41-3，pp337～342，2006. 10
- 2) 長野基・杉崎和久：東京都区市自治体における住区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究，日本建築学会計画系論文集 第 660 号，pp379～388，2011. 2
- 3) 日本建築学会(編)：まちづくり教科書 第 1 巻 まちづくりの方法，丸善株式会社，p17，2004. 3
- 4) 上田元：習志野市における住民参加の制度とその領域性，地理学評論 62 A-6，pp417～437，1989. 6
- 5) 習志野市：習志野市地域担当制のあゆみとコミュニティの変遷，習志野市市民経済部協働まちづくり課，2012. 4
- 6) 習志野市：まちづくり会議と地域担当制，習志野市市民経済部協働まちづくり課，2012. 4
- 7) 習志野市：習志野市史 第四巻史料編(Ⅲ)，習志野市教育委員会，1994. 3
- 8) 習志野市：習志野市公共施設再生計画 - 負担を先送りせず、より良い資産を次世代に引き継ぐために - ，pp, 43-93, 習志野市財政部資産管理室資産管理課，2014. 3

図表リスト

図 3-1	まちづくり予算会議の概要	64
図 3-2	地域担当制の概要	65
図 3-3	地域担当制の地区割	66
図 3-4	地域担当制の変遷	67
図 3-5	習志野市の市域の変化	69
図 3-6	都市形成と人口の推移	70
図 3-7	地区コミュニティの形成背景	71
図 3-8	地区コミュニティの人口規模	72
図 3-9	地区コミュニティの65歳以上高齢化率	72
図 3-10	高齢化率と居住歴による地区コミュニティの特徴	73
図 3-11	地域自治組織の組織構成	75
図 3-12	地域自治組織の活動内容	76
図 3-13	地域自治組織が活動の場とする施設の特徴	77
図 3-14	都市形成に伴う地域自治組織の運営形態の類型	78
図 3-15	活動の場の利用形態の全体的傾向	80
図 3-16	運営形態別の活動の場の利用形態	80
図 3-17	民間企業による行政サービスの拠点の空間整備	82
図 3-18	市民活動の場としての空き店舗の管理運営	82
表 3-1	習志野市のコミュニティ政策の変遷	63
表 3-2	地域自治組織の組織構成の一覧	75
表 3-3	地域自治組織の活動一覧	76
表 3-4	地域自治組織の活動の場の利用形態と特徴	80

4章

市町村合併に伴う地域自治組織の 地域空間の利用・管理・運営

第4章	市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営	91
1節	本章の概要	91
1-1	本章の背景と目的	91
1-2	既往研究の整理	91
1-3	研究の方法	92
2節	町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷と公共施設の再編状況	94
2-1	町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷	94
2-2	町村合併に伴う公共施設の再編状況	95
3節	町村合併以前の旧町村単位での地区コミュニティの特徴	97
3-1	地区コミュニティの基礎的特性	97
3-2	市民と市役所職員の協働に関する態度の比較	98
4節	市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態	101
4-1	地域自治組織の運営形態	101
4-2	地域自治組織の活動内容と活動の場の特徴	101
4-3	活動の場の利用形態と拠点施設の抽出	103
4-4	活動の場の課題と地域空間の管理・運営に対する意向	104
5節	地域自治組織の地域空間の管理・運営に伴うコミュニティ維持	105
5-1	地域自治組織と拠点施設の形成過程	105
5-2	地域自治組織と拠点施設の運営形態	108
5-3	地域自治組織の拠点施設が備える支援機能	110
5-4	地域自治組織の拠点形成に伴う活動の場の展開過程	112
6節	まとめ	113
注		115
参考文献		117
図表リスト		118

第4章 市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営

1節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

過疎・高齢化の進行による伝統的共同体を基盤とする農村コミュニティの衰退化と平成の大合併によるきめ細やかな行政サービスの提供が困難になることに伴いコミュニティ維持を意図して市町村合併に伴う地域自治組織が設立されている。そして、市町村合併に伴う地域自治組織は、市町村合併以前の旧町村単位を主な構成範囲としている。

そのような中で、平成の大合併を契機としてこれまで地域のコミュニティの核として利用されてきた公共施設が機能再編及び老朽化により統廃合が進められている。このようなことから、地域のコミュニティの維持を意図して設立された地域自治組織は新しい公共空間としての民設による地域拠点の形成は急務と言えよう。また、農村コミュニティでは里山や共有地のような共有空間を共同により利用・管理することを通じて集落内の関係性を構築してきた経緯を持つ。そのため、公共施設の再編に伴う既存の地域拠点の喪失は近代化に伴い多様化する市民意識の中でも地域の合意形成及び地域の主体的な課題解決を促すための契機として期待される。

そこで、本章では南房総市の市町村合併に伴う地域自治組織である地域づくり協議会を対象として市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態について明らかにする。そして、1) 市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態について明らかにする。また、2) 地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間を利用・管理・運営する機能について明らかにする。

1-2 既往研究の整理

市町村合併に伴う地域自治組織に関する既往研究は、市町村合併以前の旧町村単位のコミュニティ維持に着目した研究が多くを占めた。土山ら¹⁾は、市町村合併に伴い設立された地域自治区や合併特例区といった地域自治組織制度に基づく地域自治組織の全国的動向を整理し、地域自治組織として既存の自治の取組みを契機とした具体的な課題解決をわかりやすい区域設定が求められることを指摘している。そして、高齢化に伴う担い手の確保や活動の拡充を課題としている。荻原ら²⁾は、地域自治組織の設立に伴う既存の地縁組織との混同が地域運営を進めるにあたり課題となること着眼点とし、地域自治組織における既存組織の温存状況について報告している。そして、地域自治組織の設立後も連合体としてやこれまでの既存組織が培ってきた意思決定方法などが再編されず温存されていることを指摘している。また、中塚ら³⁾は地域自治組織の設立に伴うコミュニティの再編の実態について報告している。そして、地域自治組織の再編は組織の設立に伴う機会としての場の構築がコミュニティの再編に寄与することを指摘している。市町村合併に伴う地域自治組織では長期的な組織運営による既存組織の排他的・閉鎖的なコミュニティの再編に向けて地域自治組織の設立が試みられている。そのため、高度経済成長期に行政発意により設立

された地域自治組織でも同様に長期的な組織運営と行政意図に基づいて設立されることから行政依存や活動の形骸化の恐れを有している。

そして、農村部における地域空間の利用・管理・運営に関する既往研究としては、公共施設の再編に関する報告として西野ら⁴⁾は、市町村合併に伴う公民館の機能再編を契機としたまちづくり拠点としての形成に関して報告している。そこでは、地域特性に応じた異なる役割が求められるとともに公民館の行政サービス機能としてだけでなく活動の場としての役割が求められることを指摘している。

1-3 研究の方法

本章は、全6節で構成される。研究手順を以下の①～⑥に示す。

①南房総市の町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷を捉えるべく行政職員に対するヒアリング調査及び行政資料を基に、市民と行政のそれぞれの視点から協働体制の構築状況を明らかにする。また、まちづくり及び地域自治に関する地域拠点として機能してきた公共施設の町村合併に伴う再編状況について整理する。そのため、町村合併に伴う公共施設の新設や解体撤去といった建物の状況と統合や廃止といった施設が備える機能の状況から再編状況の傾向を分析する。

②統計資料を基に市町村合併に伴う地域自治組織の構成範囲である旧町村ごとの地区コミュニティの特徴を農村コミュニティの基盤となる産業形態の視点から明らかにする。また、市役所職員及び市民リーダーに対するアンケート調査を基に各々のコミュニティ意識について分析する。アンケート調査は、市町村合併後の協働により対応が求められる公共課題の設定や課題解決の方針などに対する態度に対する項目により構成される。

③地区ごとの地域自治組織の会長及び地域づくり支援員・地域づくり担当職員に対するヒアリング調査と提供資料^{注1)}を基に地域自治組織の運営実態を明らかにする。ヒアリング調査項目は、地域自治組織の運営形態及び地域空間の利用・管理・運営、他団体との連携・協働に関する取り組み状況とその意向と課題についてである。ヒアリング調査により得られた結果を基に、地域自治組織の活動内容を整理し利用されている活動の場を抽出する。そして、地域自治組織の活動の場の地域住民の利用状況から施設機能の特徴について分析する。

④③で抽出した地域自治組織による活動の場の地域自治組織の利用形態の分析に基づき「拠点施設」を抽出する。また、拠点施設を有さない地域自治組織に対しヒアリング調査を行い、利用形態の区分ごとの課題と地域空間の利用・管理・運営に伴う拠点施設の形成に対する意向と課題について分析する。

⑤ ③によって抽出された拠点施設を有する地域自治組織に対しヒアリング調査を行い、地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営に伴う拠点施設の「形成過程」の視点から分析する。また、拠点施設の「運営形態」と「支援機能」の視点から地域自治組織の拠点施設の特徴についても言及する。

⑥ ①②③④の成果を基に市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制の構築の実態について明らかにする。そして、市町村合併に伴う地域自治組織の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにする。

2節 町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷と公共施設の再編状況

本節では、南房総市の市町村合併に伴う地域自治組織を含めたコミュニティ政策の変遷を整理する。そして、地区コミュニティの基盤となる公共施設の再編状況について整理する。

2-1 町村合併に伴うコミュニティ政策の変遷

コミュニティ政策の変遷は、以下のような行政側と市民側の視点から整理を試みる。行政側は、協働の組織体制等による基盤構築に関するコミュニティ政策の視点から整理する。その一方で、市民側は協働の組織体制や行政による市民活動支援等による基盤構築に関するコミュニティ政策の視点から整理する。

(1) 行政側の協働の基盤構築に向けたコミュニティ政策

南房総市の行政側の協働の基盤構築は、2007年度の庁内の企画政策課に市民活動推進グループが設置され戦略プロジェクト推進室を設立したことから始まる。それ以降、千葉県「地域が連携して取り組むグリーン・ブルーツーリズム」や2008年度の国土交通省「合併後の地域が活きる「市民力・コア機能」創生事業」といった国や県の事業に取り組んだ。そして、市民活動推進グループから企画政策グループへ移行し協働のまちづくり推進指針や男女共同参画推進計画を策定した(2008年度)。さらに、2009年には企画政策課に市民協働推進室が設置された。このように、事業での取り組みを通じて庁内の協働推進の体制づくりやルールづくりに取り組んだ。

そして、2009年度には「平成21年度地域力を育むモデル事業」や「市民活動応援基金・市民活動貸付金制度」といった南房総市の主導による独自の協働事業に取り組んだ。さらに、モデル地区である和田地区・白浜地区の2地区において地域づくり支援員を配置した。また、2010年度には市民協働課へ移行し協働推進室がモデル地区に続いて5地区に地域づくり担当職員^{注2)}・地域づくり支援員^{注3)}を配置した。そして、「平成22年度地域力を育むモデル事業」や「NPO設立支援事業により市域全体及び各地区の特性に対応するための事業展開に取り組んだ。

(2) 市民側の協働の基盤構築に向けたコミュニティ政策

南房総市の市民側の協働基盤の構築の変遷は、2008年度に市民提案型助成制度であるまちづくりチャレンジ事業を年度ごとの実施を始めている。それ以降、国の事業を活用し2009年度に過疎地域の和田・白浜地区をモデル地区とし協働事業の推進体制の組織化にむけた準備が行政支援のもと進められた。

まず、地域づくりを考える会では、円卓会議方式での運営により地区の有志の住民により構成される。そして、大学等専門家を招いて協働について学び、ワークショップを通じて地域の課題や資源を整理し計画策定と協働実践にむけた協議が計8回程度行った。白浜地

区では、ワークショップにより観光・産業振興、環境美化分野から4つの自主的な活動グループが誕生し取り組みが始まっている。その後、モデル地区の2地区は考える会を母体とした地域づくり協議会準備委員会を設立した。そして、地域づくり協議会の設立するために団体の目標や名称、活動計画について週1回の頻度で計10回程度の協議に取り組んだ。そして、翌年の平成2010年度には地域づくり協議会が設立され活動が開始されている。また、他5地区についても同様に平成2010年度から地域づくり協議会の設立にむけた取り組みが始まった。そして、2011年には全ての地区で地域づくり協議会が設立した。

表 4-1 南房総市のコミュニティ政策の変遷

年度	行政側の変遷 (行政主導による実施事業/行政側の協働に関する組織体制)	市民側の変遷 (行政の市民活動支援/市民側の協働に関する組織体制)
-2005	「地方分権一括法」の施行、千葉県が「合併推進要綱」を発表(2000)、「合併新法」の施行(2005)	協働の空白期
2006	南房総市の発足(安房郡富山町、富浦町、三芳村、白浜町、千倉町、丸山町、和田町が合併)	合併後の旧町村間の調整
2007 (平成19)	市民活動推進グループの設置・戦略プロジェクト推進室の設立 地域が連携して取り組むグリーン・ブルーツーリズム【千葉県】	
2008 (平成20)	市民活動推進グループから企画政策グループへ移行 協働のまちづくり推進指針・男女共同参画推進計画の策定	【市内】協働推進の体制づくりやルールづくり
	合併後の地域が活きる「市民力・コア機能」創生事業【国土交通省】	【地域】協働推進の体勢づくり/人材育成/活動助成
	企画政策課に市民協働推進室の設置	平成20年度まちづくりチャレンジ事業【市】
2009 (平成21)	地域づくり支援員の配置(モデル地区:2地区) 平成21年度地域力を育むモデル事業【市】	地域づくりを考える会の設置(モデル地区:2地区) 地域づくり協議会準備委員会への移行(モデル地区:2地区) 平成21年度まちづくりチャレンジ事業:はじめの一步コース新設【市】
	市民活動応援基金・市民活動貸付金制度【市】	(波及効果を期待)
2010 (平成22)	市民協働課へ移行(本庁) 協働推進室の設置 平成22年度地域力を育むモデル事業 NPO設立支援事業【市】	地域づくり協議会の設立(モデル地区:2地区) 地域づくりを考える会の設置(その他:5地区) 地域づくり協議会準備委員会への移行(その他:5地区) 平成21年度まちづくりチャレンジ事業【市】
	地域づくり支援員の配置(その他:5地区)	

2-2 町村合併に伴う公共施設の再編状況

町村合併に伴う南房総市の公共施設の再編状況は、新設や解体撤去といった建物の状況と統合や廃止といった施設が備える機能の状況から捉える(図4-1)。地域拠点として提供される以下のようなまちづくり及び地域自治に関する行政機能を有する公共施設に着目する。はじめに、行政機関を司る様々な行政機能を備える役場や分庁舎等の施設である。また、教育機能を備える小学校・中学校等の施設である。そして、公民館・集会所等の地域の集会及びコミュニティ活動の場を提供し市・地区内の交流機能を有する施設である。それに加えて、農村部の新たな主要産業である観光業の推進に向けた市外からの来訪者との交流機能を有する観光拠点として道の駅等の施設である。

町村合併後の南房総市の公共施設の再編状況は、はじめに旧町村ごとの行政の役場機能を備える分庁舎1施設(千倉地区)と道の駅1施設(和田地区)が新設されている。また、町村合併前に各町村の役場として利用されていた分庁舎3施設(富山地区:機能廃止/千倉地区・和田地区:解体撤去)と公民館3施設(千倉・和田地区:解体撤去)、小・中学校8施設(富浦・富山・白浜・和田地区:機能廃止/和田地区:解体撤去)が再編されている。それに伴い、

町村合併以前から設置されている分庁舎や公民館等の既存施設への機能統合による公共施設の複合化(富浦・富山・丸山・和田地区)と小・中学校等の機能廃止に伴う遊休公共施設の増加が進んでいる。それとともに、各地区の地域センターなどにおいて公民館・集会施設や道の駅といった公共施設が近隣に分布している状況がみられた。近年では、このような近隣に分布する公共施設を一体的に捉え個々の行政サービスを繋ぎ合わせることで過疎高齢化の進む集落の再生に向けて重要な方策であるとされている⁴⁾。

このように、町村合併に伴う南房総市の公共施設の再編は合併した地区同士で同一の行政機能を有している公共施設が統合の対象となり易い。加えて、少子化の進行が合わさり小学校及び中学校の統合が推し進められている。しかし、小学校及び中学校の統合は施設規模が多きいことから施設の解体撤去は行われず多くが遊休施設として放置されている。

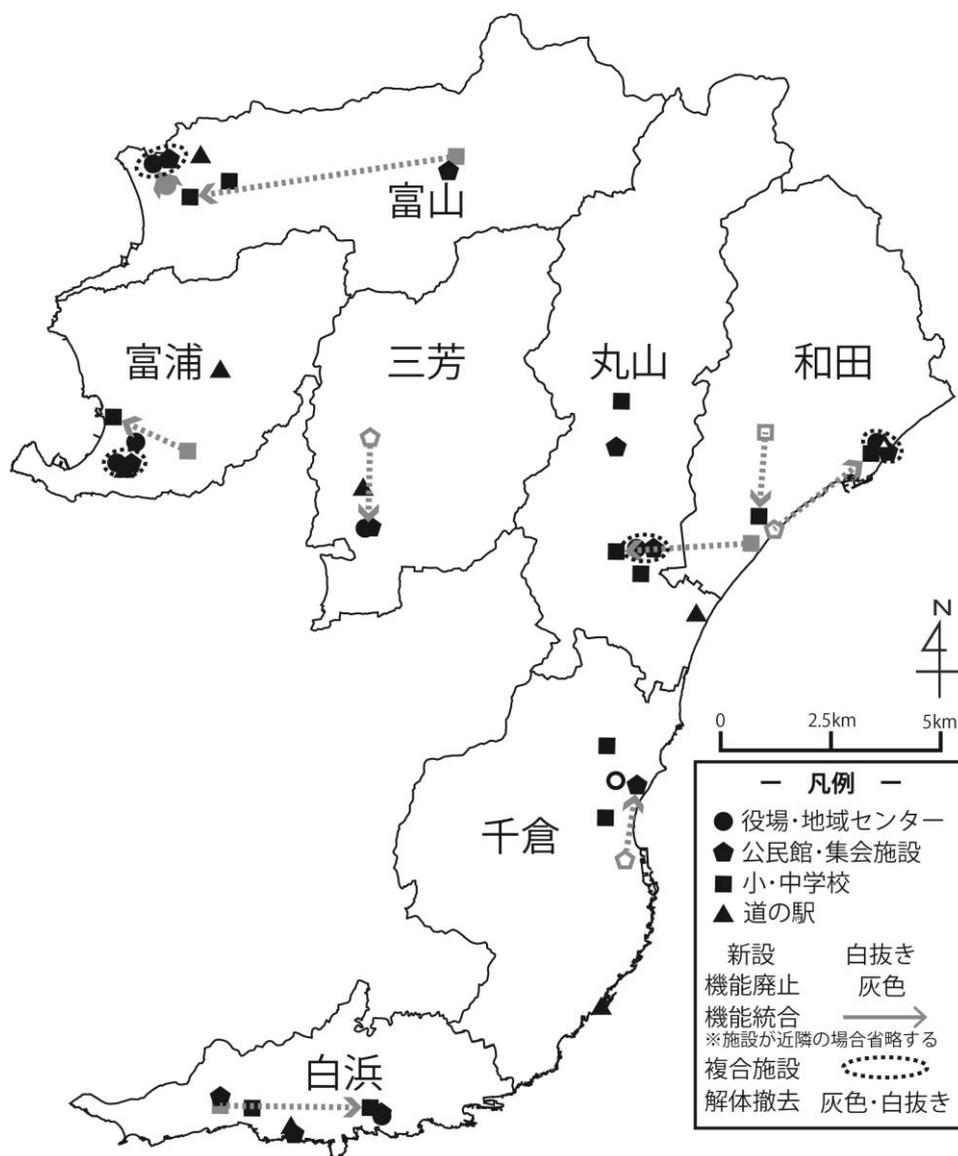


図 4-1 南房総市の市町村合併に伴う公共施設の再編状況

3節 町村合併以前の旧町村単位での地区コミュニティの特徴

本節では、南房総市の地域自治組織である地域づくり協議会の構成範囲である旧町村ごとの地区コミュニティの特徴を産業形態の視点から整理する(表4-2)。

3-1 地区コミュニティの基礎的特性

南房総市は、千葉県の最南端に位置し 2006 年に富浦町・富山町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町の 7 町村の合併により誕生した。人口は、全地区(旧町村)において 2005 (平成 17)年時と比べ減少しているとともに、若年層世代の人口流出に伴い過疎・高齢化に直面している。産業形態は、農業が基幹産業であるが観光業も一定数を占めている。

地区別のコミュニティの特徴として白浜地区は、人口密度が低く人口減少が激しいとともに 65 歳以上の高齢化率及び旧住民割合が高い傾向を示し南房総市内でも地区コミュニティが弱体化している。それに対し、三芳地区は白浜地区とほぼ同様であるが人口減少が比較的緩やかで高齢化率及び旧住民割合も比較的低い傾向を示している。また、地区別の産業形態は内陸部に位置する三芳地区・丸山地区は農業を基幹産業とし、外縁部に位置する 5 地区は半農半漁といった特徴がみられた。そして、首都圏から 100km²圏という立地を活かし観光業を発展させており市内には全国最多である 8 つの道の駅を有している^{注 4)}。

表 4-2 地区コミュニティの特徴

	①人口 (人)	②人口密度 (人/km ²)	③人口増 加率(%)	④高齢化 率(%)	⑤旧住民 割合(%)	⑥産業別就業者人口割合(%)		
						農業	漁業	観光業
南房総市	42,104	159.2	▲ 5.94	37.5	66.2	64.3	6.0	29.7
富浦地区	5,104	182.9	▲ 6.37	35.2	64.9	64.7	10.1	25.2
富山地区	5,470	198.7	▲ 4.89	37.8	66.3	61.3	2.0	36.7
三芳地区	4,498	135.6	▲ 3.39	34.2	59.2	86.7	0.0	13.3
白浜地区	5,108	132.6	▲ 8.61	42.1	67.2	54.3	6.7	39.0
千倉地区	11,577	299.2	▲ 6.49	37.6	67.7	47.7	11.7	40.6
丸山地区	5,180	316	▲ 4.78	36.1	67.3	84.3	0.5	15.2
和田地区	5,167	117.4	▲ 5.97	39.0	68.3	62.9	8.0	29.1

※平成22年度国勢調査(①～⑤:人口等基本集計/⑥産業等基本集計)

⑤ 旧住民: 居住歴が20年以上または出生時から, ⑥ 観光業: 宿泊業・飲食サービス業

3-2 市民と市役所職員の協働に関する態度の比較

(1) 地域課題を協働で解決する「場」に対する市民・市役所職員の態度

市民・市役所職員の協働に対する態度について、旧7町村を地域特性からに区分した4地区別に、協働に対する「態度」を市民と市役所職員別に整理した結果を以下に示す。まず図4-2に示される「公共課題の設定」では、市民・市役所職員ともに自治会等の活動を「合併前の旧町単位でまちづくりを行うべき」とするが3～4割と最も高くなった。中でも「富浦・富山地区」「和田地区」の市民はその傾向が顕著で6～7割にも及んだ。

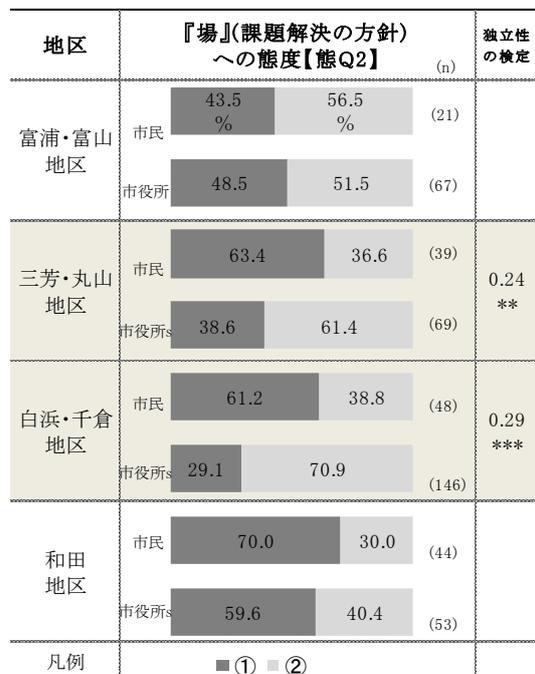
次に図4-3に示される地域の協働による「課題解決の方針」では、「三芳・丸山地区」と「白浜・千倉地区」の市民と市役所職員との態度間で、態度差が顕著であることが分かった。市役所職員は、「万遍なく・均等にに取り組む」が6～7割を占めている。その一方で、市民は「寂れている地域や緊急性の高い課題にパワーを集中させて取り組む（選択と集中で取り組む）」が6割を占めている。



カテゴリー:

- ①旧町村単位ではなく南房総市として全体で
- ②集落や行政区だけでなく合併前の旧町村単位で
- ③集落や行政区を優先して考えるべきだ

図 4-2 公共的課題の設定への態度



カテゴリー:

- ①寂れている地域や緊急課題に協働のパワーを集中させて取り組む必要
- ②地域毎に万遍なく均等にに取り組む必要

図 4-3 課題解決の方針への態度

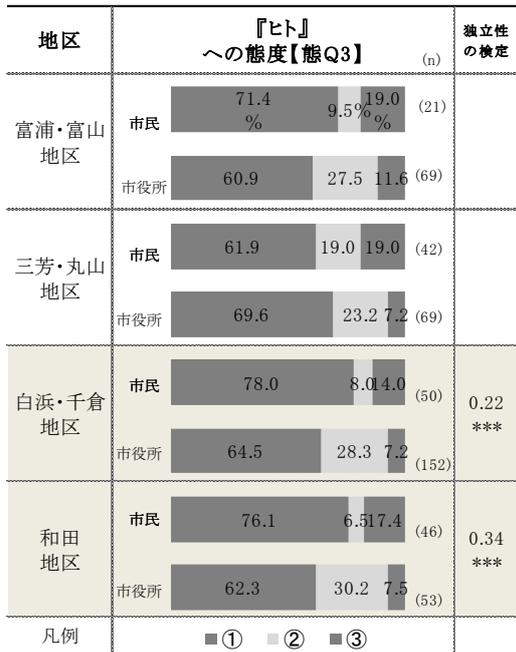
(2) 協働を促進する資源に対する市民・市役所職員の態度

4 地区毎の市民協働を促進する「ヒト・組織・資金・情報」資源に対する市民・市役所職員の態度特性を以下に示す。各資源を横断的に観察すると、旧4町村別に市民・市役所職員の態度差が表れたのは、独立性の検定結果から判断すると、「ヒト」資源(図4-4)、「資金」資源(図4-5)に対する態度であった。「ヒト」資源では、市民・市役所職員双方がよりよい協働を進めるために「行政と市民が対等な立場にたつ」べきとする態度が市民で7~8割、市役所職員で6~7割と大多数であったものの、市役所職員の中では「市民のリーダーを中心に行うべき」とする考えが3割あり、その点では市民の態度と異なり「白浜・千倉地区」「和田地区」で顕著であった。

また「資金」への市民・市役所職員の態度では、4地区ほぼ全域で協働のまちづくりを発展・継続させるためには「補助金が必要とする」市民側と、「活動の経済的自立」を期待する行政側で真っ向から態度が異なった。また、地区別に「組織」(図4-6)と「情報」(図4-7)に対する市民・市役所職員の態度はほぼ同じ傾向であった。

(3) 地区コミュニティの地域特性による協働への態度差の特徴

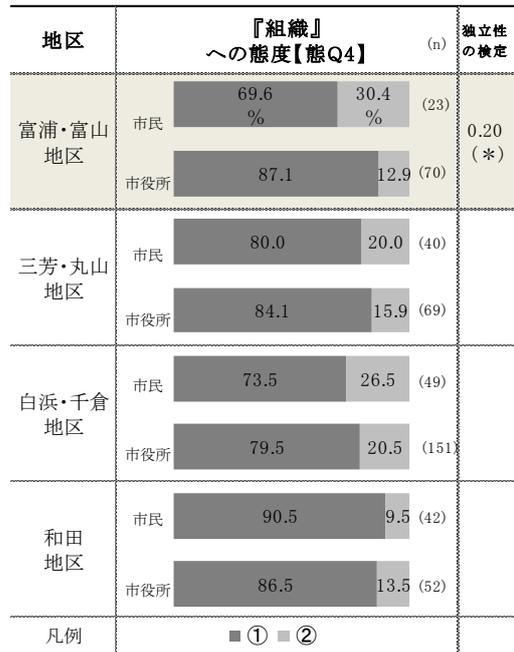
地区別にみた市民・市役所職員の協働に対する態度差について検定で認められたものを協働の構造要素別に結果を本研究の「市民協働・伝統的共同の概念」に照らし合わせる。「協働で解決する場」に対する市民側の態度、特に過疎化が進行する地区を抱える三芳・丸山地区や白浜・千倉地区の市民側で「寂れている地域には集中的に協働パワーをそそぐべき」(従来の均等整備の視点ではなく)とする態度がより顕著になり、市民協働への指向が強くなっているのが伺える。それ以外では「協働を促進する資源」に対する市民側の「活動継続には補助金が必要」といった行政依存で受動的な態度に象徴される昔ながらの伝統的共同指向が強い傾向が捉えられる。



カテゴリー:

- ① 協働を進めるには、行政(市)と市民が対等な立場に立つことが重要だ。
- ② 市民のリーダーを中心に行うべきだ。
- ③ 行政(市)がリーダーシップを発揮すべきである。

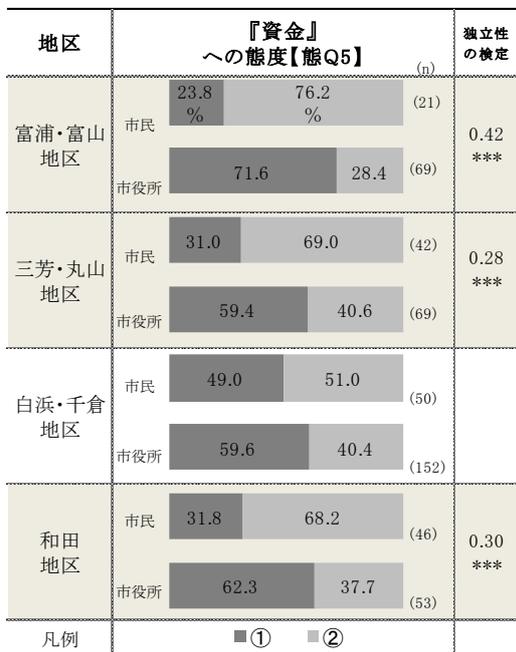
図 4-5 ヒトへの態度



カテゴリー:

- ① 協働推進には関係者を調整しまとめる調整役が必要
- ② 協働推進には活動団体や行政区・集落毎の意思決定の方法に任せることが重要

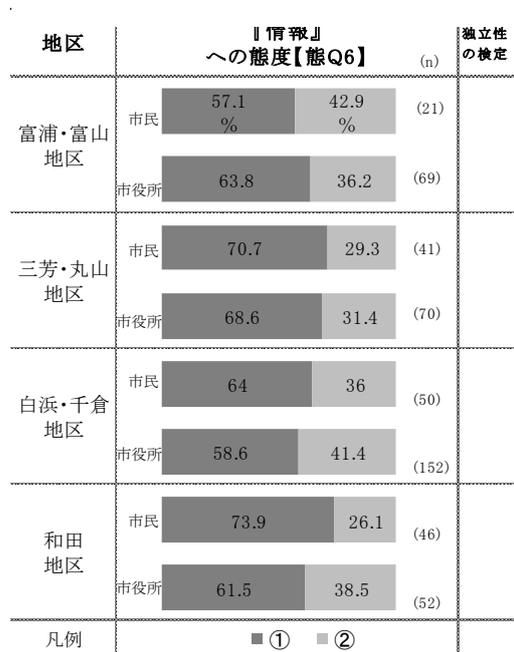
図 4-4 組織への態度



カテゴリー:

- ① 補助金に頼らず自分たちの活動を自立させることが大切
- ② 協働を継続させるには行政(国・県・市)の補助金が必要

図 4-6 資金への態度



カテゴリー:

- ① 市民のニーズに応えた新しいサービスを展開して欲しい
- ② 新たなサービスよりも現在の行政のサービスを充実させて

図 4-7 情報への態度

4節 市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態

本節では、市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態を組織構成と活動内容の視点から明らかにする。そして、市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用状況を基に活動の場の利用形態を整理し拠点施設を抽出する。

4-1 地域自治組織の運営形態

南房総市の市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態は、7地区の全てが独自の意思決定の基で具体的な課題解決に向けた事業に取り組む運営形態である。南房総市の市町村合併に伴う地域自治組織は町村合併以前の町村単位を構成範囲とする。その際に、団体の主体的な地区の課題解決を実現するため有志の住民を構成員としている。そのため、地域自治組織は既存の地区内の地縁組織である行政区(町内会・自治会・集落)との団体間の関係は構築していない。

そして、地域自治組織の活動内容は行政発意による設立背景に基づき行地域の具体的な課題解決の担い手としての意図が大きいことから事業に重視した活動内容である。また、平成の大合併を契機に設立したことから未だ日が浅い。そのため、地区ごとの特性に応じた運営形態を検討するような段階に至っていないため運営形態の多様化していないと予想される。

4-2 地域自治組織の活動内容と活動の場の特徴

(1) 地域自治組織の活動内容と活動の場の抽出

地域自治組織による活動内容は、地域自治組織の団体全体で取り組む活動と各部会単位で取り組む活動に大別される^{注5)}。組織全体で取り組む活動としては、主に幹線道路の沿道や海岸などの美化・清掃を目的とした「空間整備活動」が多くを占める。また、部会単位の活動では、地域の魅力や課題の周知や支援を目的とした「地域支援活動」や地域住民同士の良好な関係性の構築を目的とした「地域親睦活動」が多くを占める。その一方で、活動分野においては部会単位の活動では「地域交流」、組織全体では「環境保全」が多くを占める(図4-8)。

地域自治組織が活動対象とする空間である活動の場は、兼用も含めるとその7割程度が遊休農地や海岸・里山といった屋外の地域空間であった(図4-9)。それに対し、屋内施設の地域空間を活動対象とする活動の場は協働推進室^{注6)}を有する分庁舎(旧役場)が最も多く(白浜・和田地区)を占めた。そして、公民館・集会施設(富浦・丸山地区)と遊休公共施設(三芳地区)・道の駅(和田地区)が次いで多くを占めた。このように、地域自治組織の活動の対象として利用されている屋内施設(活動の場)の全てが公共施設であり、中には、白浜地区・和田地区のように複数の活動の場を併用している地区もみられた。

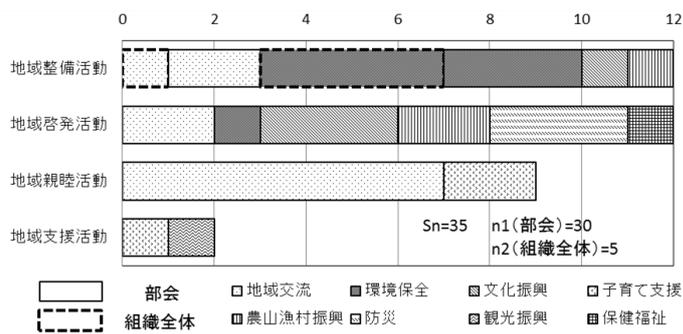


図 4-9

地域自治組織の活動内容と活動分野

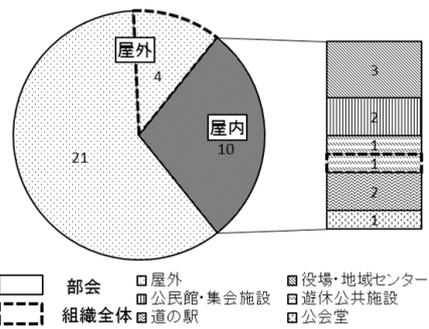


図 4-8

活動の場とする地域空間の特徴

(2) 地域自治組織の活動の場の特徴

市町村合併に伴う地域自治組織の活動の場の特徴を地域住民による利用状況の視点から以下のように整理した。地域自治組織による活動の場は、全てが南房総市または町村合併以前の旧町村により設置された公共施設であることが分かった。そして、活動の場は多くが会議室等を備える地域の集會の場として利用されている(集會機能を備えている)。そのような中で、集會の場として利用されていない活動の場は道の駅のみであった。そして、道の駅や分庁舎・公民館といったヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源を多く集約し(集約機能を備え)ている公共施設は、活動の場として多く利用されている。その一方で、市全域を利用対象とする社会教育施設である公会堂などの集約する地域資源が限られる公共施設や行政機能が廃止され地域資源を集約していない遊休公共施設を活動の場として利用している事例もみられた。中でも、三芳地区の遊休公共施設は町村合併後の機能再編に伴い集約機能が廃止された施設である。

南房総市の各地区に設置されている分庁舎(地域(行政)センター)は、町村合併以前の各地区の役場として用いられた施設である。そして、町村合併後に各地区の役場は分庁舎(地域センター)として利用されている。千倉地区においては、町村合併後に老朽化した旧役場を解体撤去し行政センターとして他の地域センターと比べ多くの行政機能を備えている。富浦地区の公民館(富浦元氣倶楽部)は、町村合併以前に富浦町により設置され公民館機能を基本としながらも保健センターや図書館といった様々な行政機能を備えている。和田地区の道の駅和田浦 WA・0! は、町村合併後に南房総市により設置された唯一の道の駅である。そして、道の駅和田浦 WA・0! の設置の検討には和田地区の住民も参画した。和田地区の道の駅では、鯨を主とする生産品(モノ)や地区の観光に関する多様な情報(情報)といった観光資源を基に多くの観光者(ヒト)を集め収益活動(カネ)に取り組んでいる。その一方で、道の駅は観光及び産業の拠点であることから地域の集會の場としての利用されていない。また、白浜地区の公会堂(白浜フローラルホール)は、町村合併以前の白浜町により設置され広い公衆の利用を想定したイベントホールであり地域資源であるヒトを集約することが可能であり地域のイベントとして収益活動(カネ)も実施されている。その一方で、施設規模

が大きいことから機材(モノ)や具体的な地域情報(情報)といった地区に応じた利用が制限されている。そして、三芳地区の遊休公共施設は(旧・滝田公民館)は、町村合併以前の三芳村によりももとは小学校として設置されている。そして、小学校の機能廃止に伴い現在の公民館として利用されている。三芳地区では、昭和の大合併以前の3村にそれぞれ公民館が設置されている。そのため、平成の大合併による町村合併後の公共施設の再編に伴い機能廃止されている。よって、集会機能及び集約機能の行政サービスの機能は一切備えておらず地域で利用することはできない状況にある。

表 4-3 地域自治組織の活動の場の機能的特徴

活動の場の類型 施設名称	施設の設置者	集会 機能	集約機能				補足(地域住民による利用状況)
			ヒト	モノ	カネ	情報	
分庁舎(旧役場) 地域(行政)センター	旧町 南房総市	○	○	○	○	○	役場として住民が利用し機材・行政情報を有する。また、広い駐車場を備え催し会場としても利用される。
公民館 富浦元気倶楽部	旧町(富浦町)	○	○	○	○	○	行政窓口を設け会議・会合だけでなく地区の活動に応じた道具・機材を備え社会教育施設として利用される。
道の駅 道の駅和田浦WA・O!	南房総市 住民(和田町)	×	○	○	○	○	鯨などの生産品・観光に関する情報を基に観光者を呼び込み収益をあげる観光交流施設として利用される。
公会堂 白浜フローラルホール	旧町(白浜町)	○	○	×	○	×	会議・会合や催し会場として利用されるが、施設規模が大きく機材・情報の地区に応じた利用が制限される。
遊休公共施設 旧・滝田公民館	旧村(三芳村)	×	×	×	×	×	地区住民等により利用されていたが機能再編に伴い公民館機能が廃止され、一般利用は出来ない。

4-3 活動の場の利用形態と拠点施設の抽出

前節において抽出した地域自治組織の活動の場の利用形態は利用内容と利用期間の視点から以下のように整理した。施設内に常設のスペースを有さず利用の度に手続きが求められる「利用申請型」には、地域住民に対する社会教育施設である公民館と一般公衆を対象とする公会堂が該当する。また、行政や地縁団体などが管理する施設内に地域自治組織が利用できるスペースを有する「間借り型」には、最も多く利用されている分庁舎(旧役場)が該当する。そして、地域自治組織が自ら施設を運営する「自主運営型」には、遊休公共施設が該当する。行政等との他団体が運営する施設を契約関係のもとで期間を限定し管理する「委任型」には、道の駅が該当する。

このことから、地域自治組織が管理・運営に取り組んでいる「拠点施設」に該当する活動の場は、和田地区の道の駅と三芳地区の遊休公共施設が抽出されることが分かった。その一方で、活動の場に留まったのは各地区の分庁舎(役場)及び富浦地区の公民館や白浜地区の公会堂であることが分かった。

4-4 活動の場の課題と地域空間の管理・運営に対する意向

(1) 利用申請型の活動の場の利用形態における課題と意向

「利用申請型」は、施設を一方的に利用する利用形態であるとともに他団体も同様に施設を利用している。このことにより、地域自治組織は施設の利用スペースを自らの意向通りの時間及び方法で利用できない。また、「利用申請型」の利用形態では施設の利用スペースを区画ごと及び時間ごとに区切ることから団体間の関係を構築する機会が乏しい。そのことにより、地域自治組織であるにも関わらず地区内の他団体と連携した幅広い活動へと展開することが困難である。そのため、地域自治組織は行政発意により設立された独自の役割を果たすことが困難である。

また、「利用申請型」に該当する富浦地区の公民館である富浦元氣倶楽部は、多様な行政サービスを備え立地もよく利便性も高く比較的新しい公共施設である。そのような施設を活動の場として利用する地域自治組織は、他の施設に対する利用や管理・運営に対する意向が持ちづらい状況にあった。そして、多様な行政サービスを備える複合施設であることから行政としても管理を任意団体に任せることが困難な状況にあった。

(2) 間借り型の活動の場の利用形態における課題と意向

「間借り型」は、他団体が管理する施設を定常的に利用する利用形態である。その中でも、「間借り型」に該当する行政が管理する分庁舎(旧役場)は、分庁舎内に地域自治組織が定常的に利用することができる常設スペース(協働推進室)を保有しており南房総市の地域担当職員・地域支援員も常駐している。

行政が管理する施設を活動の場として定常的に利用することで、行政との関係構築が促される。また、地域自治組織が有志の住民により構成され地域内の既存組織との関係が乏しかったことから地域の施設でなく公共施設を利用したと考えられる。一般的に市民活動に取り組む他団体が利用しない行政が管理する分庁舎等の施設を利用することは協議や集会活動がほぼ地域自治組織の意向通りに利用することができる。その反面で、集会活動に限定されイベント活動や収益活動といった使用方法が制限される課題を有する。しかし、行政は地域自治組織への活動の場の提供を既得権益としない為にも、地区内の市民活動に対する相談対応や中間支援といった施設の定常的な利用に応じた役割の検討が求められよう。また、行政の庇護の基で活動が続くことで新たな地域空間の管理・運営に対する意向を持ちづらく行政からの自立を促すことが困難とさせることも考えられる。

5 節 市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の管理・運営

本節では、前節で抽出した和田地区の道の駅和田浦 WA・O!と三芳地区の旧・滝田公民館の地域自治組織による利用・管理・運営の実態について捉える。そして、地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の協働体制を構築する機能について考察する。

5-1 地域自治組織と拠点施設の形成過程

(1) 公共施設の新設を契機とする団体・施設の形成過程⁶⁾

和田地区の地域自治組織である地域づくり協議会 WAO!の拠点施設として抽出された道の駅和田浦 WA・O!は、南房総市が町村合併により誕生した後に新設された公共施設である。そして、道の駅和田浦 WA・O!は南房総市で唯一の町村合併後に設置された道の駅である。また、町村合併以前の南房総市の町村で和田町は、唯一道の駅を所有していなかった。

和田地区では、2008年に設立された和田地区地域力創成協議会により2009年に和田地区地域力創生基本構想基本計画が策定され、和田地区における公共施設の新設の検討が為された。その中で、設立予定であった和田地区の地域づくり協議会 WAO!による管理・運営が指針として定められた。その後は、2010年には和田コミュニティセンターへ支所・公民館機能が移転され、和田支所及び和田中央公民館は解体撤去された。2012年には和田地区の道の駅への登録が受領され道の駅和田浦 WA・O!が市直営により開駅した。

このような、新たな公共施設の新設の過程において道の駅和田浦 WA・O!が設置される和田地区の臨海部は、捕鯨基地と海水浴場を有し漁業と観光業を生業としており住民の多くが地域産業に高い関心を持っていた。そのため、道の駅和田浦 WA・O!の新設の決定は、2009年の地域づくりを考える会を設立するにあたっての構成員となる新たな人材資源の集約を促進させた。そして、地域づくりを考える会で実施したWSは地域自治組織の設立の準備段階としての活動方針の検討を行った。その際に、和田地区における道の駅和田浦 WA・O!の新設は活動方針の検討の題材となり2010年の地域づくり協議会 WAO!の設立と活動方針を定める際の合意形成を促進させた^{注7)}。

そして、道の駅和田浦 WA・O!の開駅に向けて地域づくり協議会 WAO!は収益活動の実施のために構成員により設立されていた株式会社 M社を構成団体とした。加えて、指定管理を受託に向けて2011年に地域自治組織はNPO法人の認証を受けた。そして、2012年の道の駅和田浦 WA・O!の開駅とともにM社は道の駅和田浦 WA・O!のテナントとして入居した。このように道の駅和田浦 WA・O!の開駅に向けて管理運営及び事業展開に向けた実施体制の構築を促した^{注8)}。そして、地域づくり協議会 WAO!は道の駅和田浦 WA・O!の敷地内の環境整備や親睦事業の実施を通じて地域住民及び他団体との交流事業を促進させた。そして、2014年には道の駅和田浦 WA・O!の南房総市の所管部署が市民協働課から観光プロモーション課へと移管した。それを契機に、地域づくり協議会 WAO!は道の駅和田浦 WA・O!の指定管理を受託するとともに団体内に指定管理に関する業務を請け負う企画管理部会を新設した。このように、地域づくり協議会 WAO!は道の駅和田浦 WA・O!の継続的な施設の管理・運営の体制を

構築するために他の主体との連携(協働)体制を構築していた。

表 4-4 公共施設の新設に伴う団体・施設の形成過程

	拠点施設の形成過程	地域自治組織の展開過程		
平成18年 (2006年)	南房総市の発足(安房郡富山町・富浦町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町が合併) 和田町役場が和田支所(地域センター)となり行政機能の縮小と職員の減少		形成期 ↓ 模索期 ↓ 展開期	
平成19年 (2007年)				
平成20年 (2008年)	新たな拠点施設の新設 和田地区地域力創成協議会設立	地域自治組織の設立と活動方針の検討		拠点施設の新設 ↓ 担い手となる 人材資源の集約 ↓ 活動方針の決定
平成21年 (2009年)	和田地区地域力創生基本構想基本計画策定 拠点施設飲食物販検討調整会議の実施	地域づくりを考える会設立(計4回の会議・WS) 地域づくり協議会準備委員会設立(計5回の会議)		
平成22年 (2010年)	和田地域システムプラン(基本設計)策定 コミュニティセンターへ支所・公民館機能移転 和田支所・和田中央公民館解体	地域づくり協議会WAO!設立 生きがい部会・にきわい部会・安心安全部会の3部会で構成		
平成23年 (2011年)	和田地域拠点施設実施設計完成 コミュニティセンター外壁改修工事完成	拠点施設の管理・運営体制の構築 地域づくり協議会により株式会社M社設立 NPO法人地域づくり協議会WAO!の認証 サーフィンプロジェクトを新設し4部会で構成		収益事業の実施 体制の構築 ↓ 拠点施設の収益 機能の向上
平成24年 (2012年)	道の駅登録(第38回) 道の駅和田浦WA・O!完成・市直営で開駅	地域会社南美舎が収益業務のテナントとして入居		
平成25年 (2013年)	拠点施設の機能向上に向けた連携体制の構築 道の駅和田浦WA・O!敷地の環境整備の実施 道の駅和田浦WA・O!での親睦事業の実施	地域住民及び他団体との交流事業の促進		他の主体との 連携体制の構築 ↓ 継続的な 施設の管理運営
平成26年 (2014年)	道の駅和田浦WA・O!の所管部署の移行 市民協働課→観光プロモーション課	道の駅和田浦WA・O!の指定管理を受託 企画管理部会を新設し6部会で構成		

(2) 公共施設の遊休化を契機とする団体・施設の形成過程⁷⁾

三芳地区の地域自治組織である地域づくり協議会みよしの拠点施設として抽出された旧・滝田公民館は、2012年に機能廃止(遊休化)した後にみよし交流館として活用されている。旧・滝田公民館は、以前は三芳地区の小学校として使用されており人口増加とともに新たな小学校が新設された後に公民館として機能再編されていた。

三芳地区では、2010年に地域の既存施設である滝田公民館の公民館機能の廃止が決定した。滝田公民館は、地域施設として住民の多くが愛着を持っていた。それにより、滝田公民館の機能廃止が三芳地区の地域自治組織の設立のための地域づくりを考える会の活動方針を定める際の合意形成を促進させた。それを契機に、旧・滝田公民館の自主管理に向けた検討会が地域づくり協議会内で設立された。加えて、旧・滝田公民館は所管部署が教育委員会から市民協働課へ移管されるとともに地域づくり協議会みよしから旧・滝田公民館の活用計画(案)が提出された。既存の拠点施設の機能廃止が地域自治組織の設立と活動方針を定める際の契機となり合意形成を促進させた^{注9)}。

そして、2012年に滝田公民館は機能廃止し遊休公共施設となった。それを契機に、三芳地区の地域づくり協議会みよしは旧・滝田公民館をみよし交流館として南房総市から無償貸与により管理・運営を受託した。地域づくり協議会みよしは、みよし交流館の開設に伴い選定された拠点施設の役割である交流事業の実施に向けて、施設や敷地の環境整備やそのための維持管理費の捻出に向けた収益事業を実施した。そして、地域づくり協議会みよし

は団体内にみよし交流館の管理・運営に関する検討員会を新たに設置した。このように、拠点施設の交流機能の向上に向けた取り組みが拠点施設を管理・運営するための協働体制の構築を促した。

そして、2013年以降に地域づくり協議会みよしは南房総市と協働により総務省の過疎集落自立再生緊急対策事業を受託し普及啓発事業や活動支援事業等の補助事業に取り組み交流機能を向上^{注10)}に取り組んだ。それを契機として、拠点施設の機能向上するための他団体との交流事業や収益事業を実施により他の主体との連携(協働)体制を構築することで施設機能の強化を試みていた^{注11)}。

表 4-5 公共施設の機能廃止に伴う団体・施設の形成過程

	拠点施設の形成過程	地域自治組織の展開過程
平成18年(2006年)	南房総市の発足(安房郡富山町・富浦町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町が合併) 三芳町役場が三芳支所(地域センター)となり行政機能の縮小と職員の減少	
平成19年(2007年)		
平成20年(2008年)		
平成21年(2009年)	既存の拠点施設の機能廃止 公民館再編に向けた地域との意見交換	地域自治組織の設立と活動方針の検討
平成22年(2010年)	公民館機能の廃止及び所管部署の移行決定	担い手となる人材資源の集約 ↓ 拠点施設の再編 ↓ 活動方針の決定
平成23年(2011年)	施設の所管部署の移行 教育委員会→市民協働課 市への公民館活用計画(案)の提出	地域づくりを考える会設立(計4回の会議・WS) 滝田公民館の機能廃止を地域課題として選定 ↓ 地域づくり協議会準備委員会設立(計6回の会議) 地域づくり協議会みよし設立 チーム夢楽人・資源班・やんべいかいの3部会で構成 旧滝田公民館の自主管理に向けた検討会(計7回)
平成24年(2012年)	滝田公民館の機能廃止 みよし交流館の施設・敷地の環境整備の実施 維持管理費の編出に向けた収益事業の実施 寺子屋講座・キャンプ場による収益事業の開始	拠点施設の管理・運営体制の構築 みよし交流館の無償貸与による管理を受託 各部会より委員を選任し検討員会を新設
平成25年(2013年)	拠点施設の機能向上に向けた連携体制の構築 過疎集落自立再生緊急対策事業受託(総務省) みよし交流館での普及啓発・活動支援事業の実施	他の主体との連携体制の構築 ↓ 施設機能の強化
平成26年(2014年)		

(3) 地域自治組織の拠点施設の形成契機とその過程

地域自治組織が管理・運営に取り組む拠点施設である和田地区の道の駅和田浦 WA・0!と三芳地区のみよし交流館では、町村合併に伴う公共施設の再編(新設・機能廃止)が契機となり地域自治組織が管理・運営に取り組んでいることが分かった。そして、地域自治組織は活動の場を管理・運営する過程を経て、団体の立上げの基盤づくりを行う形成期と役割・機能の検討と運営体制を構築する模索期、さらなる機能向上に向けた展開期といった組織展開していた。このように、地域自治組織の拠点形成の形成過程は、地域地組織と拠点施設の各々の展開が相互に影響しさらなる展開を促していることが分かった。

5-2 地域自治組織と拠点施設の運営形態

本項では、地域自治組織の拠点施設の運営形態について前節で用いた活動の場の利用形態に基づいて、行政と地域自治組織の協働による拠点形成の視点から整理する。また、拠点施設の管理運営体制を構築するにあたっての地域自治組織内での運営体制の構築についても言及する。

(1) 行政からの委任による拠点施設の運営形態（和田地区）

和田地区の地域づくり協議会 WAO!の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O!は、指定管理者制度を用いて南房総市から地域づくり協議会 WAO!へ管理・運営を代行する委任型の運営形態である。道の駅和田浦 WA・O!は、南房総市の企画課市民協働推進室(現在の市民協働課)の下で設置に向けた検討を地域とともに進めてきた。道の駅和田浦 WA・O!の新設直後は、市直営のもと地域づくり協議会 WAO!による運営体制の構築に向けて協議を進め、観光プロモーション課へと移管された後に地域づくり協議会 WAO!に対し管理・運営が委任された。

和田地区の地域づくり協議会 WAO!は、南房総市から道の駅和田浦 WA・O!の指定管理者制度により管理・運営を委任されるにあたり管理・運営事業を専門で担う企画管理部会を新たに設置している。加えて、収益事業に取り組むにあたり地区内で既存に活動し和田地区の特産である鯨や経営に関するノウハウを有する地域会社M社^{注12)}を地域づくり協議会 WAO!の構成組織とした。そして、地域会社M社は道の駅和田浦 WA・O!のテナントとして入居することで収益事業を担っている。南房総市は、道の駅の管理・運営団体に対し管理始めはテナント料等を減免し段階的に金額を引き上げることで、円滑な管理・運営を促し管理・運営団体の成長を支援している。このように委任型による運営形態は、行政のような大元の管理者の意向や施設が備える既存機能に基づいた専門部会の設立等の運営形態の構築が余儀なくされる。そのような、管理初めの新たな事業に不慣れな段階では地域自治組織に求められる地域課題の解決に向けた公益的な活動と収益事業を合わせた包括的な施設の管理・運営を行うことは困難であった。

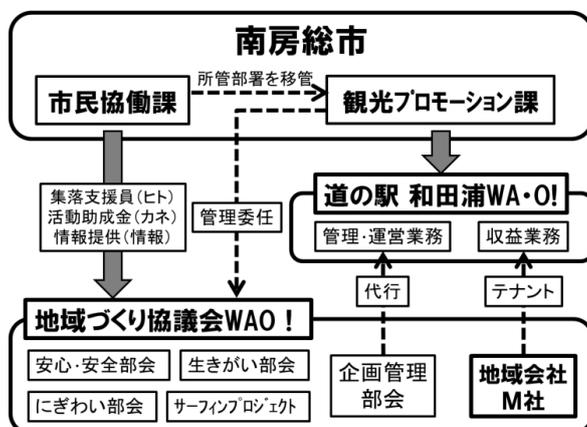


図 4-10 委任型による拠点施設の運営形態

(2) 自主運営による拠点施設の運営形態（三芳地区）

三芳地区の地域自治組織の拠点施設である機能廃止した旧・滝田公民館を活用したみよし交流館は、地域自治組織の自主的な提案のもと南房総市から管理運営を委任された自主運営型の運営形態である。旧・滝田公民館は、もともと教育委員会の所管であったが地域自治組織の拠点施設として利用するにあたり市民協働課へと移管された。そして、市民協働課から地域自治組織に対し旧・滝田公民館が無償貸与されみよし交流館として活用されている。

三芳地区の地域づくり協議会みよしでは、みよし交流館を活用するにあたり新たにみよし交流館検討委員会を設立し、施設の管理運営や管理運営費の捻出に向けた収益事業の企画検討を行っている。みよし交流館検討委員会は、地域づくり協議会みよしの各部会の特徴を活かした活用に向けて特定の専門部会で管理・運営を担うのではなく、組織全体で取り組むために各部会の役職者で構成される。南房総市では、旧・滝田公民館の活用に対し2年間に条件に赤字分を補填し、地域づくり協議会みよしによる自主運営の実現を促し団体の成長を支援している。このように自主運営型による運営形態は、行政のような大元の管理者の意向や施設が備える既存機能にとらわれることはない反面で、地域特性に応じた地域課題の解決に向けた支援機能の検討及び組織内での合意形成が求められる。また、施設の管理運営費の捻出に向けて一定の収益活動の実施が余儀なくされるが、管理初めの地域特性に応じた支援機能を検討する段階では地域課題の解決を前提とした収益事業(コミュニティビジネス)を行うことは困難であった。

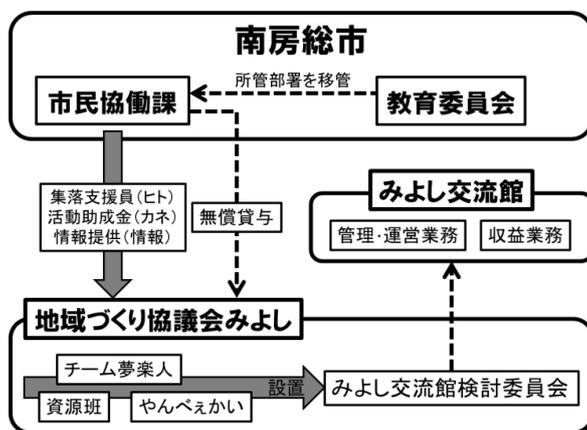


図 4-1-1 自主運営型による拠点施設の運営形態

5-3 地域自治組織の拠点施設が備える支援機能

本節では、地域自治組織の拠点施設が集約する地域資源と地域の課題解決に向けた支援機能を整理する。そして、地域自治組織の拠点施設の管理・運営を通じての支援機能の特徴から拠点形成に伴う団体資源の活用実態を捉え、拠点形成の展開過程を判別する。

(1) テーマ型の拠点施設が備える支援機能

道の駅は、車社会化に伴い増加する道路利用(観光)者に対する休憩機能や情報発信機能と地域住民に対する地域連携機能といった地域振興に向けた機能を兼ね備えた複合多機能型の公設の観光拠点である。最近では、これらの基本機能に加え災害時の防災拠点や地方創生拠点としての新たな支援機能の検討が進められている。また、近年の地方創生の提唱に伴う小さな拠点のモデル施設として道の駅は、これまでの観光や産業だけでなく地域のシーズとニーズを捉えた多様な主体の連携・協働を促す役割が期待されている。

そのような中で、和田地区の地域づくり協議会 WAO!の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O!は、ヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源の中でも和田地区の生産品(モノ)である鯨を用いて観光者(ヒト)と収益(カネ)を集約している。これらの地域資源は、地域振興に向けて観光に特化した地域資源の集約及びその施設機能の維持に対して地域資源が活用されている。このような支援機能は、道の駅和田浦 WA・O!が公共施設として求められる行政機能に基づいて定められている。加えて、道の駅和田浦 WA・O!は公共施設としてだけでなく地域づくり協議会 WAO!の拠点施設として、一時的ではあるが地域づくり協議会 WAO!の活動を通じて観光者だけでなく地域住民や市民団体等の交流の場として活用されている。しかし、M社により集約される道の駅和田浦 WA・O!の収益は施設機能の維持等に対して活用されるが、それ以外の用途に用いることがテナント入居直後の段階では困難である^{注13)}。

このように、道の駅和田浦 WA・O!は行政機能として定められる専門的な支援機能を備えるテーマ型拠点であった。そして、テーマ型拠点の中でも地域産業の拠点である市場型拠点として機能していた。市場型拠点は、収益機能に秀でているものの収益事業及び管理運営を担う部会と地域の課題解決に向けて活動する部会との連携が困難であるといった課題を抱えていた。これは、テーマ型拠点に求められる専門的な支援機能が行政により定められた支援機能であることが要因と考えられる。また、地域づくり協議会 WAO!において収益事業を担う企画管理部会と地域課題解決に向けて活動するその他の部会が異なる活動の場(地域センター)を有していることによる影響も考えられる。これらのことにより、地域づくり協議会 WAO!と道の駅和田浦 WA・O!は、団体・施設において相互的に機能向上していたものの、行政が公共施設に対して定めるテーマの枠を超えての展開に課題を抱えていると考えられる。

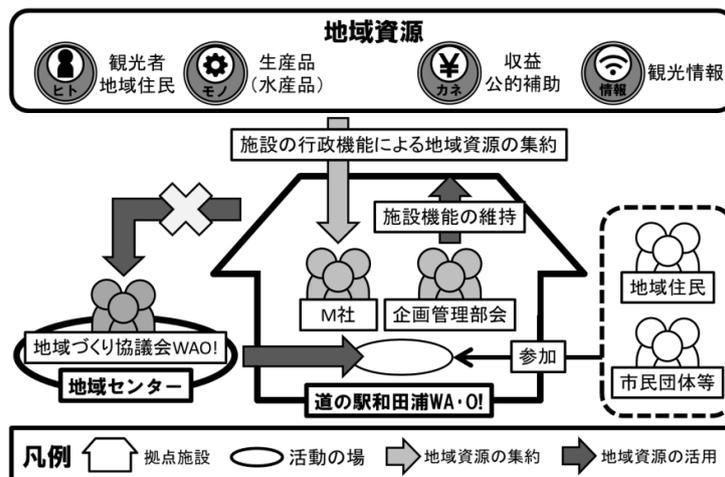


図 4-12 テーマ型拠点が備える支援機能

(2) 地縁型の拠点施設が備える支援機能

遊休公共施設は、遊休化する以前に備えていた行政機能に関わらず現段階では支援機能は一切備えていない。昨今では、このような行政機能が廃止され利用されなくなった遊休公共施設を市民団体等に貸し与え、有効活用する取り組みもみられている。しかし、遊休公共施設を市民団体などの拠点として活用するにあたり施設に備えさせる支援機能の検討が課題として残る。

そのような中で三芳地区の遊休化した旧・滝田公民館を地域づくり協議会みよしの拠点施設として活用したみよし交流館は、地域資源の中でも地域住民や市民団体が有する労働力や専門技術(ヒト)及び地域の具体的なシーズやニーズ等(情報)が集約されている。これは、地域づくり協議会みよしがみよし交流館を自らの専有スペースとしてではなく、自団体の活動を通じて地域住民の参加を促すとともに市民団体等の活動の場としても利用したことが要因と考えられる。そして、交流事業により集約された地域資源は、みよし交流館検討委員会による検討に基づいて施設機能の強化だけでなく施設外等での市民団体等との活動連携や地域課題の解決に向けて活用されている^{注14)}。

このように、みよし交流館は地域づくり協議会みよしの検討に基づいて地区内の交流及び自主的な活動の促進に向けた支援機能を備える地縁型拠点であった。そして、地縁型拠点により集約された地域資源を地域課題の解決や活動連携に活用することで地域資源を強化・創出していた^{注15)}。このような地縁型拠点の支援機能は、施設がもともと備えているものではなく地域づくり協議会みよしが管理運営することにより新たに付与されていた。これらのことにより、地域づくり協議会みよしとみよし交流館は地区の交流促進といった課題解決に向けて、団体・施設が相互的に機能向上していた。しかし、地縁型拠点は地域住民や市民団体等の交流機能に秀でているものの、今後の施設の管理・運営に向けた管理・運営費の捻出に課題を抱えていた。

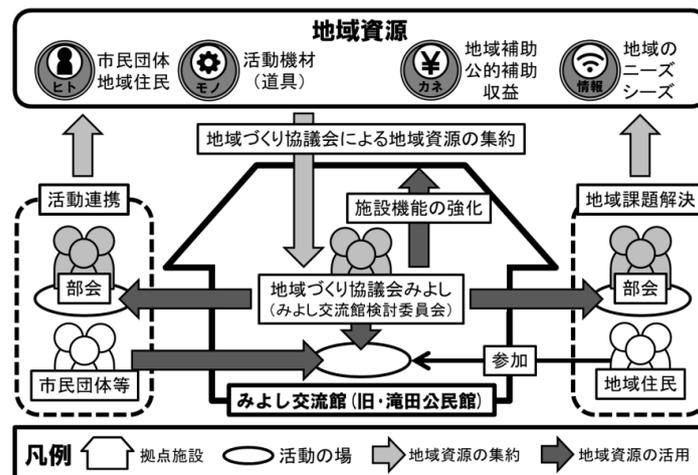


図 4-13 地縁型拠点が備える支援機能

5-4 地域自治組織の拠点形成に伴う活動の場の展開過程

地域自治組織の活動の場の中から拠点施設として抽出された和田地区の道の駅和田浦 WA・O! と三芳地区の旧・滝田公民館は、活動の場の展開過程として以下のように判断する。

(1) 和田地区の道の駅和田浦 WA・O!の拠点施設としての展開過程

和田地区の道の駅和田浦 WA・O! は、地域づくり協議会 WAO! と南房総市との契約に伴い行政機能として定められた地域資源の集約及び活用に対して団体資源を用いている委任型の運営形態により管理・運営される。そして、道の駅和田浦 WA・O! は公共施設の新設を契機として形成されたテーマ型拠点であった。和田地区の地域づくり協議会 WAO! は、道の駅和田浦 WA・O! の管理・運営を通じて所有者である南房総市の設定する行政機能に基づいて団体資源を用いており行政の定めた支援機能の代行に留まっている。このことから、和田地区の地域づくり協議会 WAO! の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O! は新たな地域資源の集約及び活用されておらず「活動拠点」に留まっていると判断する。

(2) 三芳地区の旧・滝田公民館 (みよし交流館) の拠点施設としての展開過程

三芳地区の旧・滝田公民館 (みよし交流館) は、地域づくり協議会みよしの自らの検討に基づき団体資源を用いている自主運営型の運営形態により管理・運営されている。そして、旧・滝田公民館 (みよし交流館) は公共施設の機能廃止 (遊休化) を契機として形成された地縁型拠点であった。三芳地区の地域づくり協議会みよしは、みよし交流館の管理・運営を通じて公共サービスを失った遊休公共施設を地域づくり協議会みよしの主体的な検討に基づいて団体資源を用いて地域の課題解決や魅力創出に取り組んでいる。このことから、三芳地区の地域づくり協議会みよしの拠点施設であるみよし交流館は新たな支援機能を付与し地域資源の強化及び新たな創出に活用されており「地域拠点」に至っていると判断する。

6節 まとめ

本章では、南房総市を事例として市町村合併に伴い設立された地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態を明らかにした。各節で得られた結論は、以下の通りである。2節では、町村合併前後の南房総市により取り組まれたコミュニティ政策の変遷を通じての地域自治組織を中心としての協働体制の構築の実態と公共施設の再編状況について整理し機能統合による公共施設の複合化とそれに伴う機能廃止の増加について明らかにした。そして、3節では市町村合併に伴う地域自治組織の構成範囲である旧町村単位の地区のコミュニティの特徴を産業形態の視点から分析し地区の立地特性に応じ地区コミュニティの特徴について明らかにした。

そして、4節では市町村合併に伴う地域自治組織の運営形態と活動の場の利用形態について明らかにした。地域自治組織により利用される活動の場はすべてが南房総市の公共施設であった。活動の場は集会の場として利用できる集会機能及び地域資源の集約機能を備えていた。そして、和田地区の委任型による道の駅和田浦 WA・0！と三芳地区の自主運営型の旧・滝田公民館(みよし交流館)が抽出した。両施設は、ともに町村合併後に形成された公共施設であり、道の駅和田浦 WA・0！は新設され旧・滝田公民館(みよし交流館)は機能廃止された公共施設であることが分かった。

5節では、4節で抽出した拠点施設を有する地域自治組織に対するヒアリング調査を基に拠点施設の形成過程と支援機能、運営形態の視点から地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制の構築の実態を明らかにした。地域自治組織と拠点施設の形成過程では、道の駅の新設と公民館の機能廃止といった町村合併に伴う公共施設の再編が地域空間の管理・運営の契機となっていることが分かった。そして、地域空間の管理・運営の契機が異なることにより地域自治組織と拠点施設の形成過程に特徴がみられた。はじめに、形成期では拠点施設の形成に向けた基盤づくりが行われており、漁業を基幹産業とする和田地区では地域産業に対する関心の高さから道の駅の新設に伴い担い手を集約する契機となった。その一方で、農業を基幹産業とする三芳地区では施設に対する愛着の高さから公民館の機能廃止に伴い活動方針を決定する契機となった。また、模索期では拠点施設の支援機能の向上に向けた管理体制が構築していた。そして、行政機能に基づいた支援機能が求められるテーマ型拠点である道の駅は、委任型の運営形態により地域自治組織の収益事業への展開を促進した。しかし、委任型の運営形態において管理団体は、拠点施設のテーマに即したノウハウだけでなく地域特性に応じた施設運営に向けた連携体制を構築し、地域の課題解決に向けた取り組みが求められよう。その一方で、地域自治組織の支援機能に関する自主的な検討が求められる地縁型拠点である遊休公共施設は、自主運営型の運営形態により交流事業への活動展開を促進させた。そして展開期では、拠点施設の利活用に向けて他の主体との連携体制の構築が共通して推し進められており、テーマ型拠点では継続的な施設運営を目的とし、地縁型拠点では施設機能の強化を目的としていた。このように、本章では市町村合併に伴う地域自治組織は地域空間の利用・管理・運営を通じて協働体制を構築すると

ともに管理・運営団体である地域自治組織と拠点施設の施設機能の相互的機能向上を促す機能を有していることを明らかにした。

注

- 注 1) 提供資料⁵⁾は、南房総市の7地区の各地域づくり協議会の平成26年度総会資料である。総会資料は、平成25年度の活動報告書・収支決算書と平成26年度活動計画書(案)・収支決算書(案)で構成される。
- 注 2) 地域づくり担当職員は、南房総市の協働まちづくり課に所属する地区の協働によるまちづくりの推進をサポートする行政職員である。地域づくり担当職員は、地区ごとに1名ずつ配置されており地域づくり協議会だけでなく行政区(集落)やNPO等といった地区全体の包括的なサポートを行っている。
- 注 3) 地域づくり支援員は、総務省の推進する集落支援員とは異なる南房総市独自の人的支援制度である。地域づくり支援員は、地域づくり協議会の設立に合わせ南房総市により一般公募によって雇われた嘱託職員である。地域づくり支援員は、各地区に2名ずつ配置され、主に地域(行政)センターの協働推進室に地域担当職員とともに常勤している。配置されるにあたり県内で活動する中間支援NPOによる研修を受け、行政が地域づくり支援員に期待する地域づくり協議会内などのコーディネート業務に向けた個々の能力の底上げをしている。そして、地域づくり支援員は地域づくり協議会の活動ともに参加し事務局業務や地域の課題解決に向けた活動や組織運営に対するアドバイス等を行っている。
- 注 4) 南房総市は、町村合併以前の時点で旧7町村のうち6地区が7つの道の駅を有していた。そして、町村合併後に道の駅を有していなかった和田地区に8つ目の道の駅が設置されたことにより全国で最多タイの道の駅を有する自治体となった。
- 注 5) 地域自治組織の活動実態を地域自治組織の団体全体による活動と各部会単位での活動に大別し活動実態を捉える。そして、地域自治組織の活動実態を捉えるにあたり部会単位で取り組む活動は、部会の代表的な活動に絞って活動の目的や分野の特徴について把握する。
- 注 6) 協働推進室は、地区ごとに設置される地域づくり支援員及び地域づくり担当職員が在席し、協働のまちづくりに関する市民の相談対応を行う窓口である。主に、分庁舎(地域センター)や公民館等に設置される。
- 注 7) 地域の産業や賑わいの向上を目指すにぎわい部会を中心に3部会1プロジェクトにより設立された。
- 注 8) 道の駅和田浦WA・0!は、平成26年8月の時点で客入込み数が30万人を突破し売上も月額平均2000万程度を記録している。
- 注 9) 地域の交流促進を組織全体の目標と定め、イベントの実施や地域資源の掘り起こし、子育て支援といったそれぞれの部会の特徴を活かして取り組みを行っている。
- 注 10) 地域の交流機能の向上を目指した収益事業として、地域自治組織の構成員や地域住民を講師として様々な専門知識や技術を共有する寺子屋講座を実施している。平成24年度は地区の歴史・伝承の勉強会や自然観察会、料理講座などの講座を11回実施し57,000

円の収入を得ている(参加者1人あたり500円程度)。このことにより、遊休化し地域住民の交流の場としての機能を果たせなくなった滝田公民館が、地域づくり協議会みよしの拠点施設として寺子屋講座を開催することで地域住民の交流を促進させた。

注11) 地域づくり協議会みよしの連携体制は、総務省の補助事業である過疎集落等自立再生緊急対策事業によるみよし交流館を地区の交流拠点として機能させるための取り組みを契機として構築されている。そこでは、地区内の世代間交流の促進に向けてにぎわい創出イベントの実施や放課後児童の居場所づくりに、地区の子育て分野で活動する市民団体等と連携している^{注14)}。また、みよし交流館の持続的な運営に向けた収益事業注12)として寺子屋講座やキャンプ場設置事業を道の駅や大学等とともに取り組んでいる。このような、地域づくり協議会みよしと多様な主体がみよし交流館での地域の課題解決及び継続的な施設運営に向けた取り組みを通じて連携体制を構築することにより、みよし交流館の施設機能の強化に繋がっている。

注12) M社は、行政発意により設立された和田地区の鯨を地域資源として観光振興に取り組む市民団体を母体としている。この市民団体は、地区内の飲食店の女将さんたちが中心となり構成されている。また、地区の特産品である鯨を使った料理教室の開催やレシピ開発や地域振興に向けたイベントを実施し、地域の食文化の継承・普及啓発による地域の活性化に取り組んでいる。そして、行政発意により設立された経緯や地域づくり協議会 WAO! に所属する構成員がいたこともあり、地域づくり協議会 WAO! が道の駅和田浦 WA・O! の指定管理を受託するにあたり M 社が地域づくり協議会 WAO! の構成団体となり道の駅和田浦 WA・O! のテナントとして入居するに至った。

注13) 南房総市では、テナント組織に対して地域貢献費という名目で収益の一部を地域貢献に向けて収めることを求めている。しかし、M 社が道の駅和田浦のテナントとして入居し、南房総市からテナント料の減免を受けているなかで、地域貢献費の内訳や徴収する割合が十分に定められていない。これにより、地域会社 M 社はテナントとして入居した直後は、南房総市と地域貢献費に関する十分な検討が行えていなかったことで収益の活用が制限される。

注14) 地域づくり協議会みよしは、少子高齢化の進行に伴い集落で実施が困難となった祭りの実施や子育て世帯の孤立を防ぐための子供の遊び場を提供することで住民・世帯間の交流の促進に取り組んでいる。加えて、地区内の環境整備や埋もれた地域資源の整備・活用に取り組んでいる。

注15) 地域づくり協議会みよしは、みよし交流館において地域課題の解決^{注13)}にこれまで十分に活用されてこなかった埋もれた地域資源を活用したことから地域資源の強化に繋がった。そして、活動を通じさらなる地域資源の集約に取り組んだことから新たな地域資源の創出に繋がった。

参考文献

- 1) 土山敬之・森永良丙：地方分権に向けた地域自治組織の実態と可能性に関する研究 - 地域自治区・合併特例区に着目して - ，都市計画論文集，No45-1，pp21-26，2010. 4
- 2) 萩原 和・星野 敏・橋本 禅・九鬼 康彰：再編後の住民自治組織に温存された既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題 - 岐阜県恵那市岩村地域のまちづくり実行組織を事例として - ，農林業問題研究，pp64-70，2012. 6
- 3) 中塚 雅也・星野 敏：小学校区における自治組織の課題と再編の方向性 - 兵庫県篠山市草山地区を事例として - ，農村計画学会誌，pp135-140，2007. 12
- 4) 西野達也・神門香菜・平野吉信：中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察，日本建築学会計画系論文集 第 657 号，pp2537～2545，2010. 11
- 5) 南房総市 7 地区(富山・富浦・三芳・白浜・千倉・丸山・和田)の各地域づくり協議会：平成 26 年度総会資料(平成 25 年度の活動報告書・収支決算書と平成 26 年度の活動計画書(案)・収支決算書(案))，2014. 4～2014. 5
- 6) 南房総市企画部企画政策課：和田地区地域力創成基本構想・基本計画，2009. 3
- 7) 南房総市：過疎集落等自立再生緊急対策事業実施計画書 地域が元気！！「みよかん」でつなぐ交流事業 ～持続可能な地域経営システムの確立～，2013. 2

図表リスト

図 4-1	南房総市の市町村合併に伴う公共施設の再編状況.....	96
図 4-2	公共的課題の設定への態度	98
図 4-3	課題解決の方針への態度	98
図 4-5	組織への態度	100
図 4-4	ヒトへの態度	100
図 4-6	資金への態度	100
図 4-7	情報への態度	100
図 4-8	地域自治組織の活動内容と活動分野.....	102
図 4-9	活動の場とする地域空間の特徴.....	102
図 4-1 1	委任型による拠点施設の運営形態.....	108
図 4-1 2	自主運営型による拠点施設の運営形態.....	109
図 4-1 3	テーマ型拠点が備える支援機能.....	111
図 4-1 4	地縁型拠点が備える支援機能.....	112
表 4-1	南房総市のコミュニティ政策の変遷.....	95
表 4-2	地区コミュニティの特徴	97
表 4-3	地域自治組織の活動の場の機能的特徴.....	103
表 4-4	公共施設の新設に伴う団体・施設の形成過程.....	106
表 4-5	公共施設の機能廃止に伴う団体・施設の形成過程.....	107

5章

地域特性に応じた仮説と対象事例

第5章	地域特性に応じた仮説と対象事例.....	121
1節	協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能.....	121
1-1	地域自治組織の運営形態と地域空間の利用・管理・運営の実態.....	121
1-2	地域空間の利用・管理・運営による団体・施設の相互的機能向上.....	121
2節	地域特性に応じた公共施設の再編状況.....	123
2-1	都市部における施設の老朽化に伴う公共施設の再編状況.....	123
2-2	農村部における市町村合併に伴う公共施設の再編状況.....	123
3節	地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための仮説設定.....	124
3-1	地域特性に応じた地域の協働体制の構築のための仮説設定.....	124
4節	地域の協働体制の構築するための地域空間の対象事例の選定.....	127
4-1	都市部のコミュニティ形成のための活動の場の選定.....	127
4-2	農村部のコミュニティ維持のための地区連携拠点の選定.....	127
4-3	協働体制を構築するための全市施設の対象事例の選定.....	128
図表リスト	.....	129

第5章 地域特性に応じた仮説と対象事例

1節 協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能

本節では、1部の2章・3章・4章の成果である地域自治組織の運営形態と地域空間の利用・管理・運営の実態について1部を小活する。そして、設立背景に応じた地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営による協働体制を構築の実態を基に地域自治組織の協働体制を構築するための地域特性に関わらず共通した地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにする。

1-1 地域自治組織の運営形態と地域空間の利用・管理・運営の実態

(1) 都市形成に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営

3章では、都市形成に伴うコミュニティ形成を設立背景とする地域自治組織である習志野市のまちづくり会議を研究対象とした。都市形成に伴う地域自治組織は、行政からの期待される役割の変化に伴い地区コミュニティに応じて運営形態が組織構成と活動内容の面で多様化していることが分かった。

都市形成に伴う地域自治組織は、市民参加制度を設立背景としており地域空間の利用・管理・運営の基盤が培われておらず拠点施設を有していなかった。そして、都市形成に伴う地域自治組織は他団体の連携体制の構築が地域空間の管理・運営の契機となっていることが分かった。中でも、他団体による地域空間の利用・管理・運営は行政による補助が契機となっていた。そのような中で、都市形成に伴う地域自治組織は他団体による地域空間の利用・管理・運営を支援することで協働体制を構築していた。

(2) 市町村合併に伴う地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営

4章では、市町村合併に伴うコミュニティ維持を設立背景とする地域自治組織である南房総市の地域づくり協議会を研究対象とした。市町村合併に伴う地域自治組織は、全地区コミュニティにおいて事業体としての同様の運営形態であることが分かった。

そして、市町村合併に伴う地域自治組織は同じく市町村合併に伴う公共施設の再編が地域空間の管理・運営の契機となっていることが分かった。中でも、公共施設の遊休化は地縁型拠点の形成の契機となっていた。その一方で、公共施設の新設がテーマ型拠点の中でも産業拠点の形成の契機となっていた。そして、地域空間の管理・運営は団体の体制構築を促し施設の活用方法の検討を通じて団体の活動方針の決定や他の主体との連携を促した。そして、団体機能を向上することで施設機能の向上に繋がっていた。

1-2 地域空間の利用・管理・運営による団体・施設の相互的機能向上

本研究では、地域自治組織は地域空間の利用・管理・運営を通じて協働体制の構築が促されると仮定している。そのような中で、3章・4章の設立背景の異なる地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の実態を基に協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営

の共通した機能と設立背景に応じた特徴として以下のように明らかにした。

地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営を通じた協働体制を構築する機能としては、団体・施設の相互的機能向上する機能を有することが分かった。拠点施設の管理・運営団体である地域自治組織を指す。そして、施設は地域自治組織が管理・運営する拠点施設を指す。

そして、地域自治組織の設立背景に応じた特徴としては以下のような特徴を捉えた。都市形成に伴う地域自治組織は、他団体による地域空間の利用・管理・運営を支援することで協働体制を構築していることが分かった。その一方で、市町村合併に伴う地域自治組織は地域自治組織が地域空間の利用・管理・運営を通じて協働体制を構築していることが分かった。

2 節 地域特性に応じた公共施設の再編状況

本節では、3章・4章で明らかにした公共施設の再編状況を基に地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための課題を整理する。

2-1 都市部における施設の老朽化に伴う公共施設の再編状況

都市形成に伴う地域自治組織を設立する都市部では、行財政の逼迫に応じて高度経済成長期に計画的に配置された公共施設の老朽化に伴い再編を試みている。そして、公共施設の統廃合は主に行政サービスの質的向上と施設の職員の人件費や老朽化に伴う維持管理費の削減を意図している。そして、公共施設の統廃合の主な対象は社会教育施設や自治振興施設である。社会教育施設や自治振興施設は社会教育や自治振興の促進を図るために小学校区ごとに設置される行政サービスの拠点である。そして、社会教育施設や自治振興施設の地域施設では、行政サービスとして市民活動の場が提供されている。しかし、市民活動の場の提供は行政サービスの中でも比較的優先度や緊急性が低いことから統廃合の主な対象となっている。

2-2 農村部における市町村合併に伴う公共施設の再編状況

市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部では、市町村合併を契機として行財政の逼迫に応じて施設の老朽化に伴う維持管理費の削減するために公共施設の再編を試みている。そして、公共施設の統廃合は主に行政圏域内で重複する公共施設の効率的な管理・運営や老朽化に伴う維持管理費の削減を意図している。そして、公共施設の統廃合の主な対象は小学校区ごとに設置される学校教育の行政サービスの拠点及び地域のコミュニティの核である小中学校が主な対象である。しかし、学校教育に関する行政サービスの拠点である小中学校は人口減少や少子化の進行に伴い利用率の低下することで統廃合の主な対象となっている。また、全市施設等の比較的広域の行政圏域を管轄する行政サービスの拠点は合併市町村において同一市町村内に複数分布することから統廃合の対象となる要因となっている。

3節 地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための仮説設定

地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための課題について整理した(図5 - 1)。そして、地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための仮説に各々の地域施設と全市施設について設定する(図5 - 2)。

3 - 1 地域特性に応じた地域の協働体制の構築のための仮説設定

(1) 都市部の協働体制を構築するための課題と仮説

都市形成に伴う地域自治組織は、市民参加制度としてのコミュニティ形成を主な設立背景とすることから行政への政策提言の機会が豊富である。その反面で、都市部は市街地の形成に伴い高密度化が進むとともに土地所有権等により地域住民の代表的な活動である屋外空間の地域整備等や親睦活動等により地域空間を利用することが困難である。それに伴い、都市部の地域住民は地域空間の管理・運営に不慣れである。そのため、地域自治組織はコミュニティが希薄となり地域空間の利用・管理・運営の基盤が十分に構築されていない。

そして、都市形成に伴い地域自治組織を設立する都市部では公共施設の再編に伴い社会教育施設や自治振興施設等の市民活動の場が統廃合により減少している。そして、新設される公共施設は機能廃止された施設の機能の集約化を図るとともに市民ニーズの多様化に対応するべく多様な行政サービスを備えることが求められる。そのため、高齢化の進行とともに主たる市民活動の担い手である高齢者が増加する中で市民活動の場の減少は、今後の地域自治及びまちづくりにおいて地域の協働体制を構築する際の課題となる。そのような中で、地域内に行政が所有する低未利用地や管理が十分に行き届かない施設や土地が問題となっており、効率的な利用・管理・運営方法の検討が求められている。このことから、都市部では市民活動の場の確保とコミュニティの形成が求められると仮定する。そして、市民活動の場を活用しコミュニティ形成を図るための支援方策について検討することが求められる。

(2) 農村部の協働体制を構築するための課題と仮説

市町村合併に伴う地域自治組織は、行政圏域の拡大による旧町村単位のコミュニティ維持を設立背景とする。そして、同様に市町村合併に伴い公共施設の再編が試みられている。市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部では公共施設の再編に伴い小中学校等の利用率が低下し行政圏域内で重複する行政サービスの拠点が再編されている。そのような中で、地域自治組織は公共施設の再編を契機として地域空間の利用・管理・運営に取組み拠点施設の特性に応じた協働体制を構築している。

そして、市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部は、コミュニティが強固な反面で地区間の連携に消極的である排他的な側面を有しており地区間の連携が十分に取られていない。そして、さらなる過疎高齢化の進行とともにコミュニティの衰退が著しい中で地域コミュニティの維持のために地区間の連携促進を図ることが求められる。そのた

め、地区間の連携不足は今後の地域自治及びまちづくりにおいて地域の協働体制を構築する際の課題となる。また、市町村合併に伴い合併後の単位での行政圏域全域の連携・協働を促進するような全市施設を有していない。そのような中で、市町村合併以前の既存の行政サービスの新たな機能を付与し町村間の連携促進を図ることが求められる。このことから、農村部では民間による管理・運営により衰退するコミュニティを維持する機能を備える地区連携拠点が求められると仮定する。そして、市町村合併以前の行政サービスの拠点であった全市施設による地域(旧町村)間の連携・協働の促進のための支援機能及び運営形態の検討が求められる。

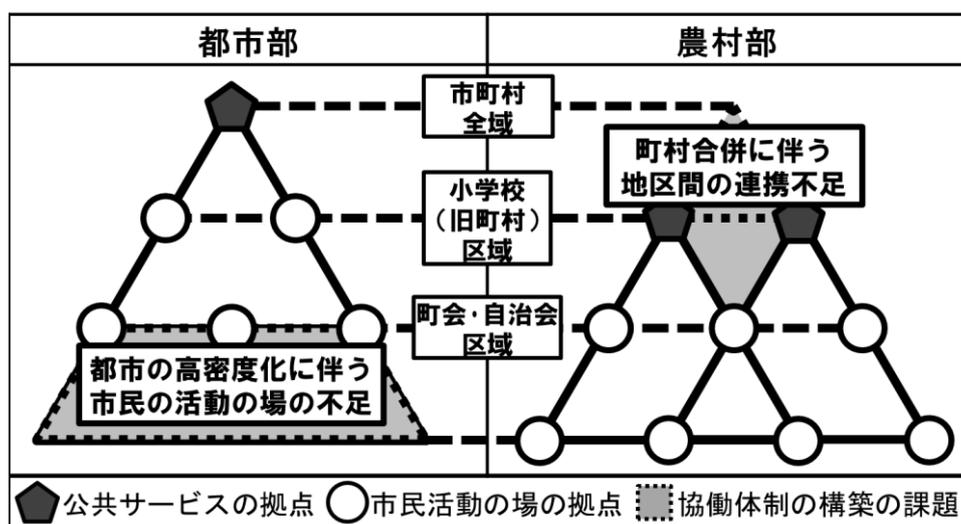


図 5-1 地域特性に応じた協働体制の構築の課題

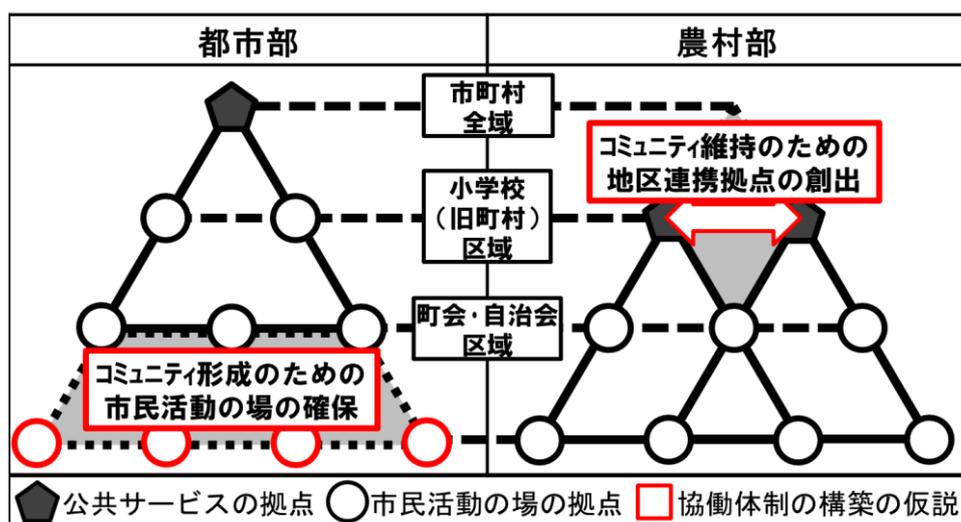


図 5-2 地域特性に応じた協働体制の構築の仮説

(3) 全市施設による協働体制を構築するための仮説

行政サービスの拠点は、施設に集中または行政及び多様な主体から集約した地域資源を地域の提供することが求められる。そのような中で、行政圏域の全域を対象とする全市施設は横流し的に地域に提供するだけでなく、広域連携拠点として各地区及び各組織等の多様な主体間の共有を促す等の中間支援が地域の協働体制を構築するために求められる。そのためには、地域の協働体制の基盤となる市民活動の特徴を捉え地域特性に応じた中間支援機能及び実施に取り組む運営形態の検討することが求められる。

4節 地域の協働体制の構築するための地域空間の対象事例の選定

本節では、地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための対象とする地域空間の対象事例を選定する。対象事例は、地域自治組織の設立背景に応じた地域施設及び全市施設に対して各々選定する。

4-1 都市部のコミュニティ形成のための活動の場の選定

都市形成に伴う地域自治組織を設立する都市部のコミュニティ形成のための協働体制を構築する市民活動の場として公有未利用地を研究対象として選定する。公有未利用地は、急激な都市形成に伴う宅地化や道路の建設等により発生する。

3章において都市形成に伴う地域自治組織の対象とした習志野市は、都市計画区域中の市街化区域の割合が88.6%と千葉県内の市町村で3番目に高い。それに伴い、習志野市は他市と比べて都市の高密度化が進行しているとともに高度経済成長期の急激な都市形成が進められたことから公有未利用地が多く分布することが予想される(表5-1)。よって、習志野市は市民活動の場としての公有未利用地の活用に対する潜在的なニーズを有していると考えられる。このことから、都市部のコミュニティ形成のための協働体制を構築する市民活動の場として公有未利用地が適切であると判断した。

表 5-1 基礎自治体の都市計画区域中の市街化区域割合

順位	市町村名	都市計画 区域面積(ha)	市街化区域 面積(ha)	市街化区域 割合	ゾーン
1位	浦安市	1,697	1,697	100.0%	東葛・湾岸ゾーン
2位	君津市	62	62	100.0%	圏央道ゾーン
3位	習志野市	2,099	1,859	88.6%	東葛・湾岸ゾーン
4位	松戸市	6,133	4,444	72.5%	東葛・湾岸ゾーン
5位	市川市	5,639	3,984	70.7%	東葛・湾岸ゾーン
23位	成田市	13,127	2,057	15.7%	空港ゾーン
24位	印西市	12,380	1,907	15.4%	空港ゾーン
25位	大網白里市	5,806	632	10.9%	圏央道ゾーン
26位	栄町	3,246	343	10.6%	空港ゾーン
27位	富里市	5,391	479	8.9%	空港ゾーン

4-2 農村部のコミュニティ維持のための地区連携拠点の選定

市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部のコミュニティ維持のための協働体制を構築する地区連携拠点として道の駅を研究対象として選定する。行政サービスの拠点である道の駅は、基本機能として地域連携機能が定められており観光拠点として6次産業化の推進に伴い産業を通じた地区間の連携が期待されている。そして、平成の大合併以降に市町村合併した合併市町村は市町村合併を経験していない市町村と比べ同一市町村内に道の駅を複数有している(図5-3)。道の駅を複数所有する非合併市町村は、384の市町村のうちの18市町村(4.7%)であった。その一方で、道の駅を複数所有する合併市町村は361

の市町村のうちの161市町村(44.6%)であった。そして、2つ以上の道の駅を有している市町村の内訳は、2つが89市町村、3つが50市町村、4つが10市町村、5つが7市町村、7つが3市町村、8つが2市であった。

4章において市町村合併に伴う地域自治組織の対象とした南房総市は、平成の大合併による新設合併以前の旧町村ごとに少なくとも1つ道の駅を有するとともに市内に全国最多の8つの道の駅を有している(表5-2)。また、南房総市は房総半島の南端に位置し旧町村ごとに異なる立地特性に応じた産業特性を有していることが予想される。よって、南房総市は地区連携拠点としての道の駅の活用に対する潜在的ニーズを有していると考えられる。このことから、農村部のコミュニティ維持のための協働体制を構築する地区連携拠点の対象事例として道の駅が適切であると判断した。

表 5-2

道の駅を複数所有する基礎自治体一覧

道の駅の 所有数	道の駅を複数所有する基礎自治体
8ヶ所	千葉県南房総市、岐阜県高山市
7ヶ所	和歌山県田辺市、山口県萩市、岐阜県郡上市
6ヶ所	該当なし
5ヶ所	秋田県由利本荘市、富山県南砺市、岐阜県中津川市、 兵庫県宍粟市、山口県山口市、愛媛県今治市、 大分県豊後大野市
4ヶ所	岩手県宮古市、宮城県登米市、埼玉県秩父市、 石川県七尾市、石川県輪島市、滋賀県高島市、 京都府京丹波町、兵庫県香美町、和歌山県有田川町、 島根県雲南市

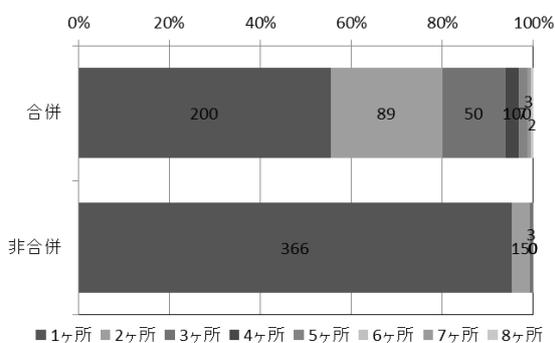


図 5-3 合併市町村における道の駅の所有状況

4-3 協働体制を構築するための全市施設の対象事例の選定

地域の協働体制を構築するための全市施設は、地域の協働促進を目的に掲げる行政サービスの拠点である市民活動支援センターを研究対象として選定する。市民活動支援センターは、公設により全市施設として全国的に設置されていることから地域特性に応じた協働体制を構築するための拠点施設の役割を検討するための対象事例として適切であると判断した。

図表リスト

図 5-1	地域特性に応じた協働体制の構築の課題.....	125
図 5-2	地域特性に応じた協働体制の構築の仮説.....	125
図 5-3	合併市町村における道の駅の所有状況.....	128
表 5-1	基礎自治体の都市計画区域中の市街化区域割合.....	127
表 5-2	道の駅を複数所有する基礎自治体一覧.....	128

6章

公有未利用地の住民利用によるコミュニティ形成

第6章	公有未利用地の住民利用によるコミュニティ形成.....	133
1節	本章の概要	133
1-1	本章の背景と目的.....	133
1-2	既往研究の整理.....	134
1-3	用語の定義.....	134
1-4	研究の構成.....	135
2節	アダプト制度による取組み実態.....	137
2-1	アダプト制度の活動実態と団体意識.....	137
2-2	アダプト制度に対する市民と行政の意識比較.....	139
3節	公有未利用地の管理・利活用の実践と課題.....	140
3-1	全国の自治体における公有未利用地の管理・利用の実態.....	140
3-2	公有未利用地へのアダプト制度導入に対する意向.....	141
4節	公有未利用地の土地特性と管理・利用状況.....	143
4-1	公有未利用地の基礎的特性.....	143
4-2	公有未利用地の管理状況と無断利用.....	145
4-3	公有未利用地の分布傾向と地域特性.....	146
5節	まとめ	148
補注	.....	150
引用文献	.....	150
図表リスト	.....	151

第6章 公有未利用地の住民利用によるコミュニティ形成

1節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

近年、行財政の逼迫により全国的に都市計画道路の見直しが余儀なくされており事業化やその遅れに伴う公有未利用地(以下、公有未利用地)の大幅な増加が予想されている¹⁾。しかしながら、道路事業に伴い生じる公有未利用地は大きさも形状も様々であり行政は未だ有効な管理・利用の見通しが定まっていない。

本章では、公有未利用地を小学校区といった近隣社会の範囲を単位として町内会・自治会(連合町会・連合自治会を含む)等の地域住民の貴重なオープンスペースや活動の場として捉える。そして、公有未利用地を個々の地域住民が日常的な生活の中で愛着を持って自主的に利用できるかという視点に立つものである。公有未利用地は、道路沿線に線形で分布することが予想されることから道路や河川の管理・利用と同様にアダプト・プログラム(以下、アダプト制度)による管理が可能であると考えられる。道路沿線に線形に連続的に分布する公有未利用地は、道路に面してわかりやすいこともあり個々の公有未利用地のバリエーションに富む利用が近隣から町内会・自治会を単位として連鎖的に線形に波及することが期待できる。これにより、公有未利用地の住民利用は共益的・公益的な利用への展開が期待される。しかし、従来のアダプト制度は管理・利用を通じての地域への愛着の醸成を前提とはしているものの、行政が指定する一定区画を住民が一律的に管理を代行するだけのものであり地域住民が自主的に愛着を持って利用ができていた状況とは言い難い。

よって、本章では個々の土地形状や大きさが異なる公有未利用地において、従来のアダプト制度の運用方法を見直すことで近隣や町会・自治会の内部発生的な多様な住民ニーズにあわせた利用の検討が可能となると考える。本章で検討するアダプト制度は、従来のアダプト制度が連続した土地を区分けで管理するのに対して共益によるバリエーションに富む利用を線形に少しずつ連鎖し相互に影響し合って拡大していくことを想定している。地域住民の共益的なニーズに対応した市民活動の場として利用は、自主的な利用ができるという動機があるからこそ継続的な管理も期待できると考える。また、公有未利用地を住民の市民活動の場として多様なニーズを受け入れるためには、従来のようなアダプト制度の担当部署や公有未利用地の担当部署だけで取り組むことは限界がある。

そこで、本章では研究目的を以下のように定める。1) 全国調査をもとにアダプト制度による活動の特徴を捉え、行政と地域住民のそれぞれの団体意識を分析することで制度の役割と課題を明らかにする。2) 道路事業による公有未利用地の土地特性及び行政による管理状況と地域住民による利用状況を明らかにする。3) 以上の分析結果を考察し公有未利用地を活動の場として住民利用に伴うコミュニティ形成の観点から、地域住民と行政の協働によるアダプト制度の運用方法を明らかにする。

1-2 既往研究の整理

公有未利用地の活動の場としての住民利用によるコミュニティ形成に関する既往研究では、大塚²⁾により行政内での利用調整が困難なことや情報の未整備などから活用に対して消極的で土地の管理方法等の指針も定められていないことが報告されている。そして、持斎³⁾は生活道路の利用・管理の変遷について地域住民の参加の観点から整理している。そこでは、地域住民は都市形成が進むとともに道路の管理から次第に撤退し利用と管理が剥離した状態を生じさせているとともに、生活道路は地域住民により多様な空間認識を為されており地域の核として形成するためには住民参加による合意形成が求められることを指摘している。さらに、アダプト・プログラムに関しては、津賀ら⁴⁾はアダプト・プログラムの協働による道路施設の管理方法としての特徴について整理し自主的な活動を促進し多様な取り組みが為されている報告している。そして、大野ら⁵⁾によりアダプト制度を含めた複数の制度事例を通じて協働による道路施設の管理方法のあり方について論じている。

1-3 用語の定義

(1) 公有未利用地(事業用地・残地・代替地)

道路事業を形成要因とする公有未利用地は、事業用地と残地、代替地に大別される(図6-1)。事業用地は、自治体により道路を施工することを目的に取得されたが、事業が未着工で未利用となっている土地と定める。残地は、事業用地として取得され道路が施工された後に残った土地と定める。代替地は、事業用地を取得する際に土地の引換えを求める土地所有者に渡す土地と定める。

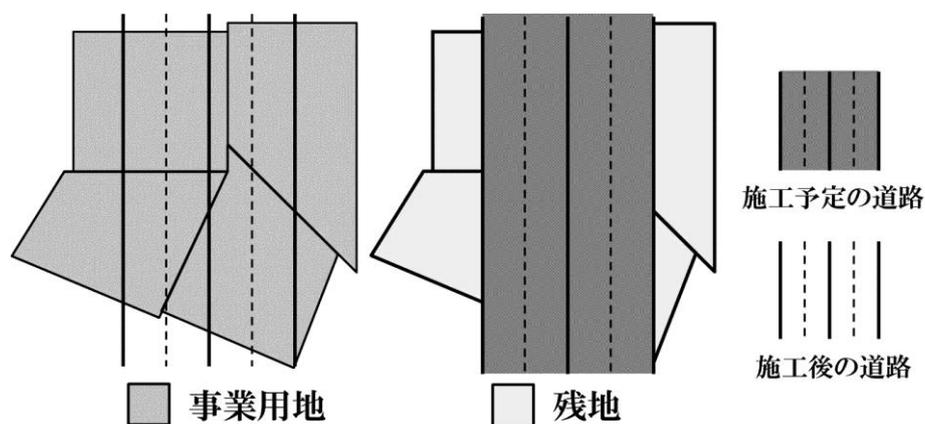


図 6-1 道路事業に伴う公有未利用地のイメージ

(2) アダプト制度

アダプト制度は、市民と行政の協働による公共空間の管理及び美化活動に向けた仕組みであり、1985年にアメリカで「アメリカ・ハイウェイ・プログラム」として導入されたのが始まりである。日本では、1986年に広島県大竹市で導入された後に全国の自治体へ普及した。アダプト(Adopt)とは、「〇〇を養子にする」の意味を指す。行政が保有する一定区画の公共空間を養子にみたと、市民が里親となり養子の美化及び管理を行い、行政がその活動を支援することでの養子への愛着の醸成や市民活動の育成を目的としている(図6-2)。そして、行政は市民による公共空間の清掃美化活動を支援に取り組んでいる。

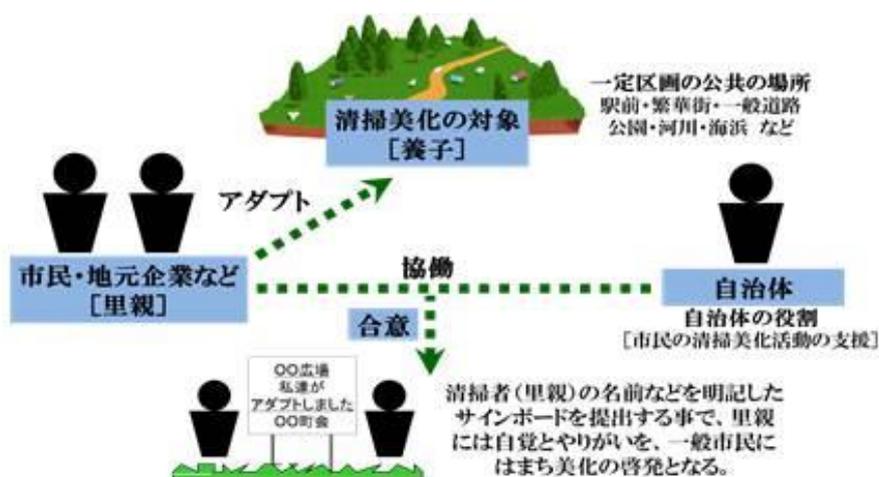


図 6-2 アダプト制度の制度概要

1-4 研究の構成

本章は、全6節で構成される。そして、アダプト制度による公有未利用地の活動の場としての住民利用によるコミュニティ形成の観点から以下の手順により研究を進める。

- ①全国のアダプト制度導入自治体^{注1)}が実施するアダプト制度に参加する団体(以下、アダプト団体)を対象に公益社団法人食品容器環境美化協会が実施したアンケート調査(2005年8月~9月に実施、回収率47.2%、回収566/配布約1200)の再集計を行った。アンケート調査は、アダプト団体の特性やアダプト制度の参加目的や活動対象といった項目により構成される。そして、アダプト団体における団体特性に応じたアダプト制度を利用している活動実態及び団体意識の傾向に着目し分析する。加えて、アダプト団体とアダプト制度導入自治体のアダプト制度に対する意識差についても言及する。
- ②全国のアダプト制度導入自治体^{注1)}のうち道路を対象としてアダプト制度を導入する自治体の担当部署に対するアンケート調査(2009年11月~12月に実施、回収率55.0%、回収231/配布420)を実施した。アンケート調査は、公有未利用地の管理・利用状況及びア

ダプト制度を用いての公有未利用地の管理・利用に対する以降や課題に対する自治体意識により構成される。ここでは、アダプト制度の担当部署の傾向に応じたアダプト制度を用いての公有未利用地の管理・利用状況に対する自治体意識の傾向に着目し分析する。

- ③習志野市の公有財産台帳^{注2)}から道路事業に伴う公有未利用地の抽出と整理を行い、公有未利用地の現地調査を通じて行政による管理状況と行政及び地域住民による利用状況を把握する。また、公有未利用地の分布状況は道路整備計画と密接に関係することが予想される。それに伴い、公有未利用地の分布する地域の特性を土地利用及び地域住民の居住歴の視点から類型化を試み傾向を分析する。加えて、公有未利用地の管理・利用の受け皿となる地域住民を居住歴の視点からも公有未利用地の分布状況について言及する。
- ④ ①②③のアダプト制度と公有未利用地に対する調査・分析を踏まえ、アダプト制度を通しての公有未利用地の地域住民による活動の場としての住民利用によるコミュニティ形成の観点から地域住民と行政の協働によるアダプト制度の運用方法を明らかにする。

2節 アダプト制度による取組み実態

本節では、アダプト制度の全国的な取組み実態を団体特性及び参加目的と活動対象について整理する。そして、団体特性に応じたアダプト制度の活動実態の傾向を捉える。

2-1 アダプト制度の活動実態と団体意識

アダプト制度は、2012年に367団体により516の事業が取り組まれている(図6-3)。そして、アダプト制度は行政の市民活動支援施策として多様な団体を対象に支援が行われている。アダプト制度を利用する団体は、新たにアダプト制度を目的に設立されたアダプト制度活動団体ではなく、地域で既存に活動をしている「町内会・自治会」や「企業」が多くを占める。

アダプト制度への参加目的は、「町内会・自治会」は「地域の美化活動」「行政との協働」が多くを占めている(図6-4)。その一方で、「企業」は「地域貢献」が極端に多くを占める。アダプト制度活動団体は、「町内会・自治会」とほぼ同様の傾向であったが「地域の美化活動」がより多くを占める(図6-5)。さらに、アダプト制度の活動対象は「道路」が最も多くを占める。そのような中で、「町内会・自治会」は「公園」や「河川」といった地域住民の生活空間により近い活動対象が多くを占める(図6-6)。このように、アダプト制度は参加する団体に応じて活動対象とする地域空間や利用目的が異なることが分かった。このことから、アダプト制度は多様化する団体意識に応じた柔軟な制度の運用方法の検討が求められるよう。

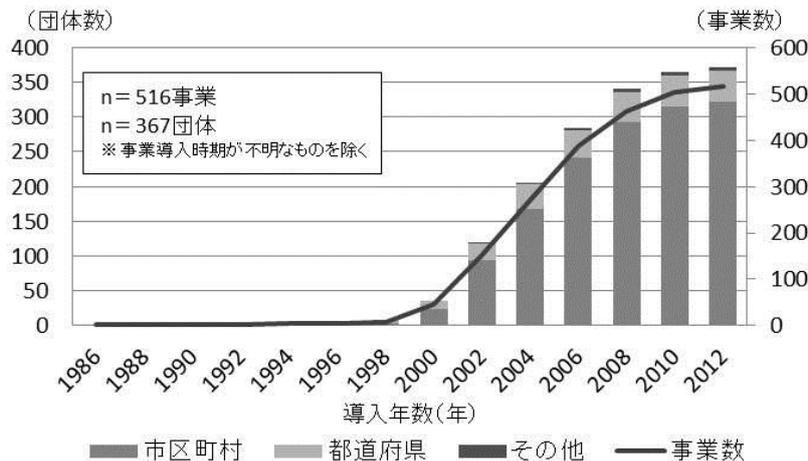


図 6-3 アダプト・プログラムの導入状況

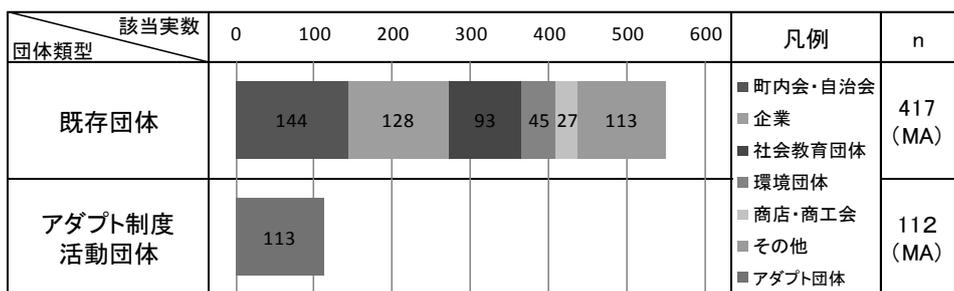


図 6-4 アダプト制度参加団体の構成

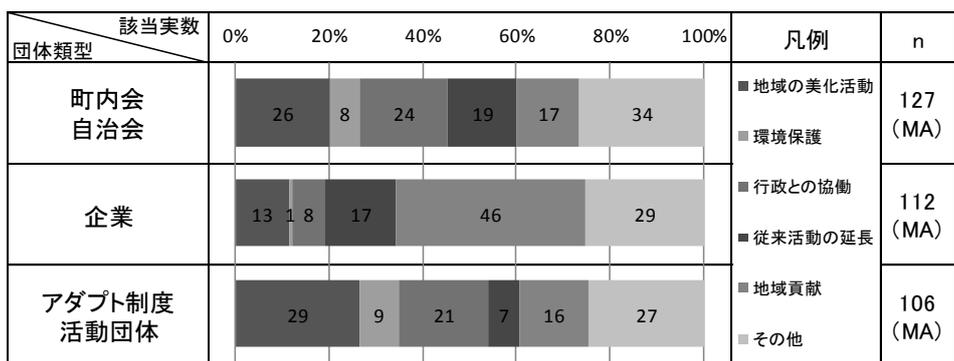


図 6-5 アダプト制度への参加目的

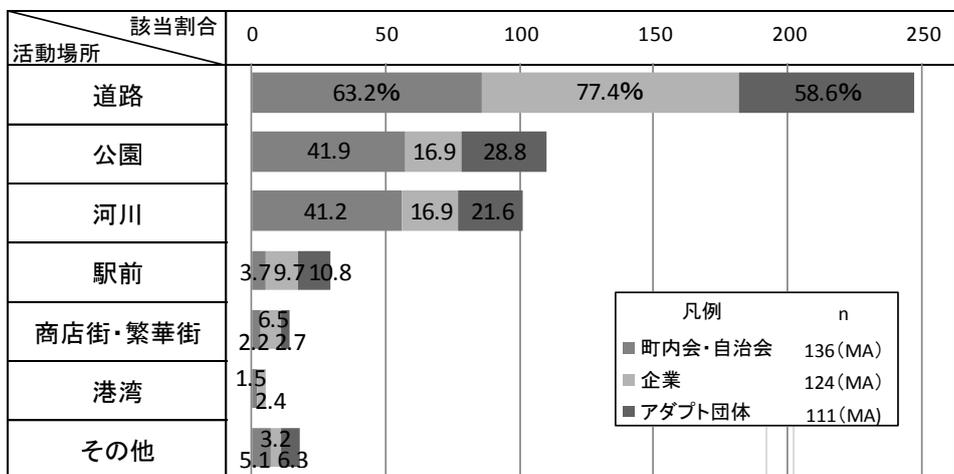


図 6-6 アダプト制度による活動対象

2-2 アダプト制度に対する市民と行政の意識比較

協働による仕組みを円滑に進め期待する効果を得るには制度を取り巻く団体の意識及びその差異を把握することが求められる。アダプト団体とアダプト制度の導入自治体は共通してアダプト制度を「行政からの支援」として認識している。そして、アダプト団体は「継続的な活動」や「活動の責任感や義務感」・「誇りややりがい」といった地域の美化活動に高い目的意識を持っている。その一方で、自治体はアダプト団体の制度への参加目的を自らの団体の「活動のアピール」の手段として捉えている(図6-7)。

このように、アダプト団体と自治体の間にはアダプト制度に対する意識差が生じていることが分かった。市民と行政の対等な関係での協働体制の構築とそれに伴う地域課題解決の推進が求められる中で主体間の意識差は大きな課題となり得る。そのため、効果的なアダプト制度の運用を進めるためにはアダプト団体と自治体間の意識差の改善及び両者の意向に適した制度の運用方法の検討が求められよう。

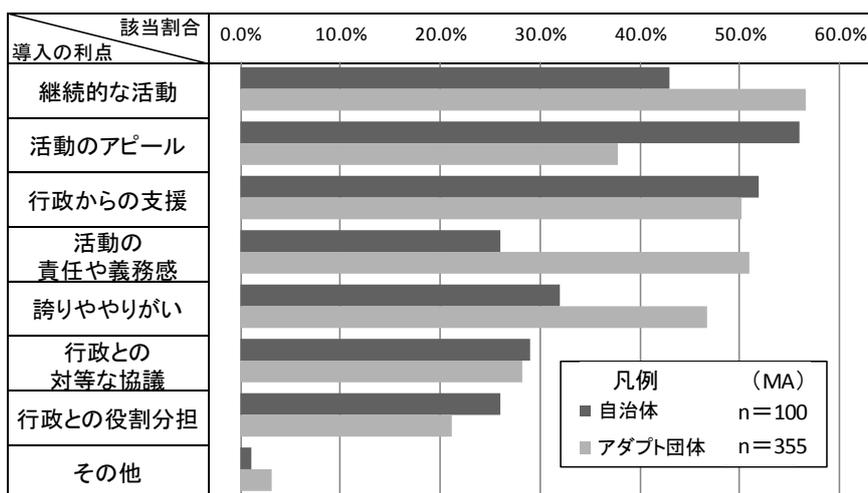


図 6-7 アダプト制度の特徴やメリット

3節 公有未利用地の管理・利活用の実践と課題

本節では、全国のアダプト制度導入自治体における公有未利用地の管理・利用実態について明らかにする。そして、アダプト制度による公有未利用地の管理・利用の可能性について捉える。

3-1 全国の自治体における公有未利用地の管理・利用の実態

全国のアダプト制度を導入している自治体へ公有未利用地の実態と管理・利用に対する自治体意識について調査を行った。ここでは、アダプト制度導入自治体の半数以上が保有する公有未利用地の正確な数を把握していなかった(図6-8)。そして、公有未利用地の正確な数を把握している自治体が保有する公有未利用地の数は、100以下が大半を占めた。

また、大半の自治体は公有未利用地の「管理」している。その一方で、公有未利用地を「利用」している自治体は半数程度であった(図6-9)。そして、公有未利用地の管理・利用は大半が「行政」により取り組まれており、「地域住民やNPO等」・「民間業者への委託」等の民間活力の導入は極一部であった。

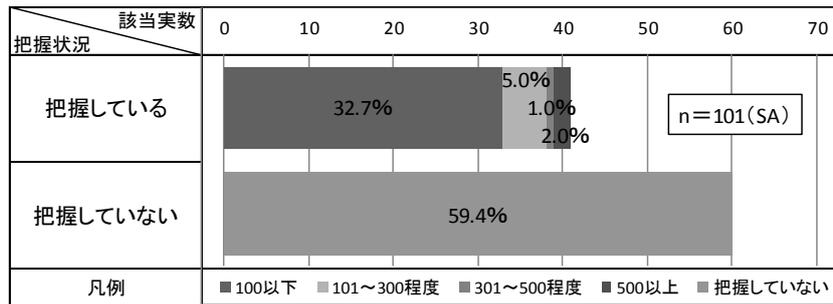


図 6-8 公有未利用地の把握状況

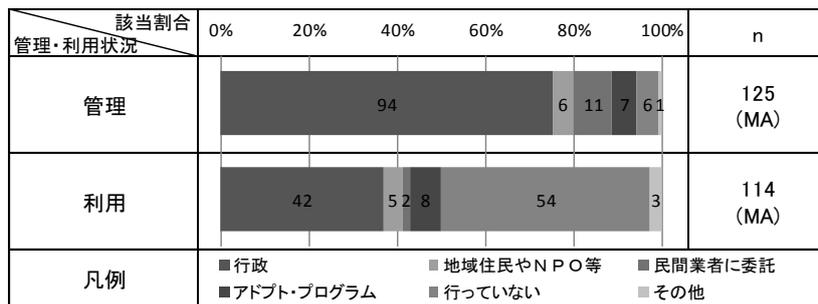


図 6-9 公有未利用地の管理・利用状況

3-2 公有未利用地へのアダプト制度導入に対する意向

全国のアダプト制度導入自治体に対してアダプト制度による公有未利用地の管理・利用への意向について調査した。アダプト制度導入自治体の担当部署は、大きく施設管理担当課と環境担当課と市民活動担当課の3つに分類することができた。

アダプト制度による公有未利用地の管理・利用に対する自治体の意向を俯瞰すると公有未利用地の「管理状態の向上」を大半が期待している。そして、「管理費の軽減」・「住民意識の向上」がそれに次いだ。その一方で、公有未利用地の管理・利用に対するアダプト制度の導入意向は、「条件付きで導入できる」が多くを占め「導入できない」は3割程度に留まった。そして、公有未利用地の管理・利用に対するアダプト制度の導入条件としては、「管理・利用方法の指定と協議」と「事業開始時に速やかな返還」が多くを占め、「貸出期間の限定」がそれに次いだ。

担当部署ごとの意向の傾向を整理すると「施設管理担当課」は、公有未利用地へのアダプト制度の導入に対して最も積極的であり公有未利用地の「管理状態の向上」といった管理・利用による直接的な効果への期待を高く示している。その一方で、「市民活動担当課」は「管理費の軽減」や「住民意識の向上」等の管理・利用へ民間活力を導入することでの間接的な効果への期待を高く示している。それに伴い、アダプト制度の導入条件は「管理・利活用方法の指定と協議」や「用途未定の公有未利用地を対象」等の市民への公有未利用地の新たな管理・利用のアイデアや協働による仕組みづくりを挙げている。そして、「環境担当課」はアダプト制度の導入数が最も多い部署である。公有未利用地へのアダプト制度の導入条件は、「貸し出す団体の限定」を除き「施設管理担当課」と「市民活動担当課」の中間的な傾向を示している。

このように、アダプト制度は同一の制度であっても担当部署によって自治体が期待する利点が異なることが分かった。それに応じて、アダプト制度による公有未利用地の管理・利用に対しても異なる意向を有していた。このことから、アダプト制度は従来の画一的な行政支援施策から脱却し市民ニーズに応じて所管する部署の特性を活かした支援制度としての運用が求められよう。加えて、単独の部署で対応するだけでなく市民ニーズに対応するべく各々の部署が横断的に対応することが期待されよう。

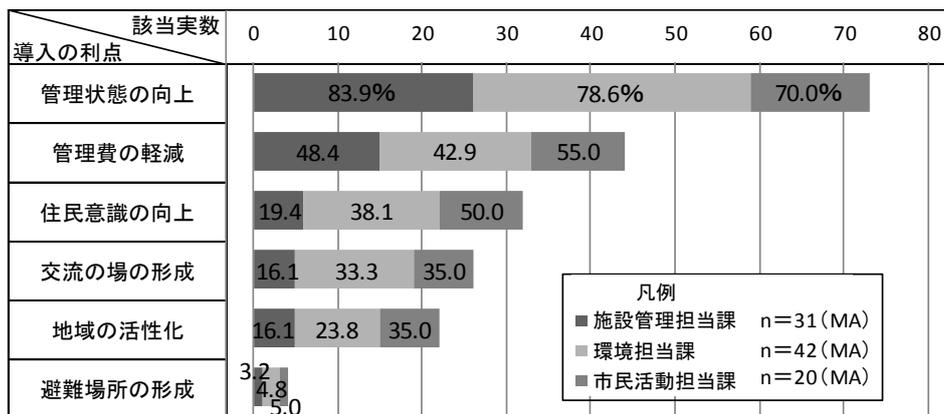


図 6-10 公有未利用地へのアダプト制度導入の利点

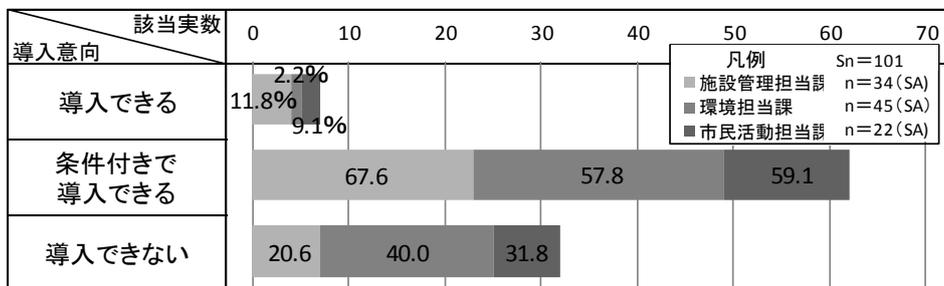


図 6-11 公有未利用地へのアダプト制度の導入意向

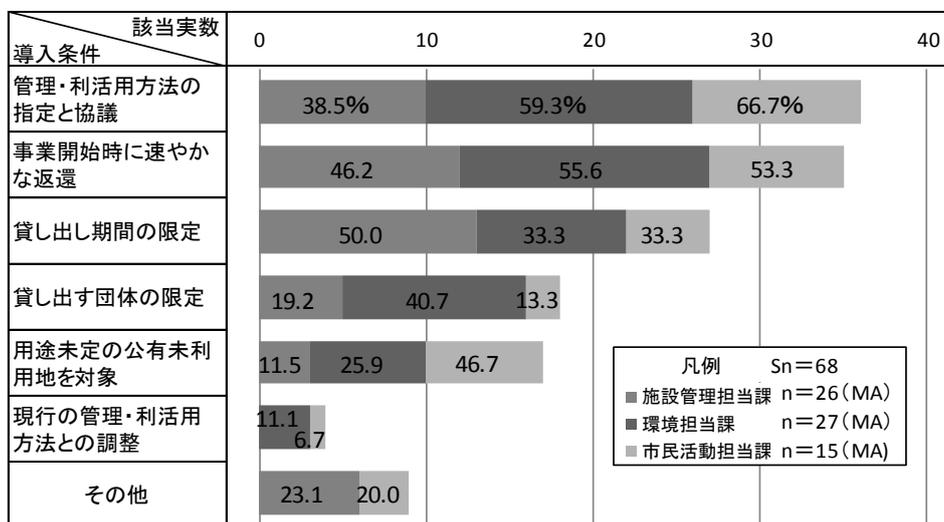


図 6-12 公有未利用地へのアダプト制度の導入条件

4節 公有未利用地の土地特性と管理・利用状況

本節では、研究対象地域である習志野市に分布する公有未利用地の基礎的特性と管理・利用状況の実態について明らかにする。そして、公有未利用地の分布傾向と地域特性について整理する。

4-1 公有未利用地の基礎的特性

習志野市の提供資料を基に道路事業による公有未利用地の実態把握を行ったところ筆単位で 372 箇所を抽出した。また、筆単位の公有未利用地は連続する土地単位で再整理すると 139 箇所である(図 6 - 1 3)。そして、公有未利用地の総面積は 61927.6 m²である。連続すると土地単位での公有未利用地の特性を俯瞰すると 2~5 つの土地が隣接している公有未利用地が多くを占める。公有未利用地の土地の種類は「事業用地」と「残置」が多くを占める(表 6 - 1)。土地面積は、「300 m²未満」が多くを占め「未利用年数」が 10 年~19 年で「形状」が不整形で「住宅に隣接」し「接道」しているものが多いを占める。公有未利用地の土地の種類ごとの特性を整理すると連続する土地単位において「事業用地」は、「100~300 m²」程度を中心に比較的面積の大きい土地が多くを占める。その一方で、残地は 100 m²未満を中心に比較的小さい面積が多くを占める(図 6 - 1 4, 図 6 - 1 5)。公有未利用地の未利用年数は「残地」が「10 年~19 年」が多くを占める。その一方で、「事業用地」は土地面積が大きくなるほど未利用年数が長期化する傾向にある。そして、「代替地」は他の種類と比べ数が少ない反面で、1 箇所あたりの土地面積が大きく 100 m²~500 m²が多くを占める。

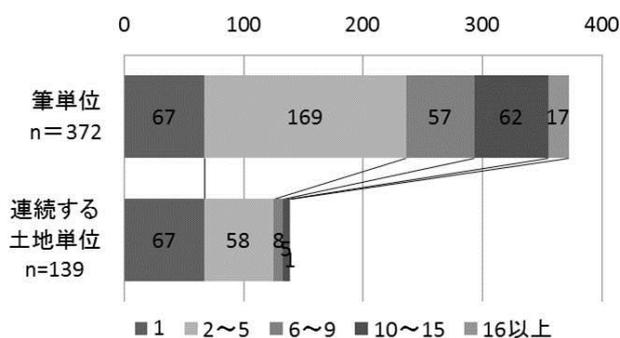


図 6-13 連続する土地単位での公有未利用地の整理

表 6-1 公有未利用地の特性一覧

土地の種類 【372】	事業用地(185)	残地(168)	代替地(19)
【139】	事業用地(63)	残地(63)	代替地(13)
面積 【372】	100㎡未満(203)	100～300㎡(120)	300～500㎡(31)
【139】	500～1000㎡(12)	1000㎡以上(16)	
	100㎡以下(31)	100～300㎡(48)	300～500㎡(30)
	500～1000㎡(13)	1000㎡以上(17)	
登記地目 【372】	宅地(151) 公道(24) 田(8)	畑(113) 原野(20)	雑種地(48) 山林(10)
発生年数 【371】	1950年代(25) 1980年代(21)	1960年代(68) 1990年代(157)	1970年代(43) 2000年代(115)
未利用年数 【371】	10年未満(60) 30～39年(44)	10～19年(150) 40～49年(69)	20～29年(20) 50年以上(28)
形状 【139】	整形(44)	不整形(95)	
接道面 【139】	一(60) 二(6)	L(49) □(3)	コ(19) なし(2)
勾配 【139】	有(42)	無(97)	
住宅への隣接 【139】	有(107)	無(32)	

【 】内は調査対象となる土地数を表し、()内は調査項目に該当する土地数を表す。
一点鎖線で隔てる上部が筆単位での土地数、下部が連続する土地単位での土地数を表す。

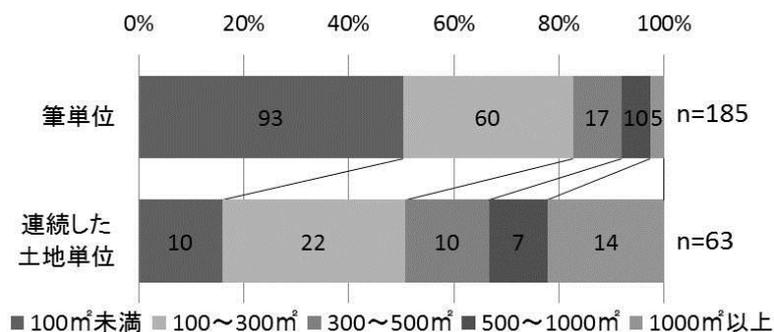


図 6-14 事業用地の公有未利用地の土地面積

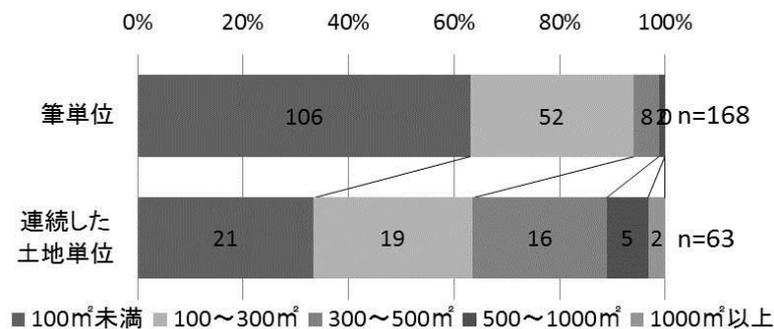


図 6-15 残地の公有未利用地の土地面積

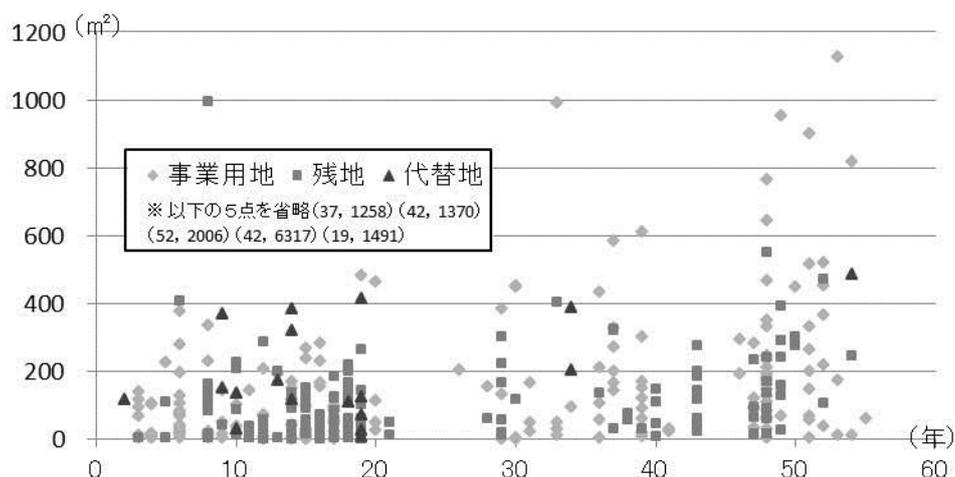


図 6-16 公有未利用地の面積と未利用年数

4-2 公有未利用地の管理状況と無断利用

現地調査により個々の公有未利用地の管理・利用状況について整理した(表6-2)。公有未利用地の管理状況は、大半の土地が自治体により「舗装」や「柵」により管理されていた。しかし、管理の有無に限らずに大半の公有未利用地は雑草やゴミが散乱している等の「物が放置されている」状態にあり、周辺地域の環境を悪化させる要因となっている。

また、公有未利用地は約半数が「行政の機材置場」及び「個人の無断利用」により敷地の全体または一部を利用されている状態である。そして、公有未利用地の「個人の無断利用」は「花壇」や「駐車場」といった必ずしも地域に悪影響を与えるものではなく、管理状態を向上させ周辺地域の魅力向上や利便性の向上に寄与していた。

表 6-2 公有未利用地の管理・利用状況一覧

舗装 【139】	有(41) ----- アスファルト(23) コンクリート(4) シート(14)			無(98) ----- 土(115) 砂利(39)
柵 【139】	有(96) ----- 柵(70) 塀(10) ガードレール(16) ----- 1.5m以上の柵(5) 1.5m以上の塀(7)			無(43)
放置 されている物 【139】	有(135) ----- 雑草(134) 落葉(93) 落木(23) ----- ゴミ(111) 個人物(16) 無断駐車(15) ----- 放置自転車(10) 放置バイク(2)			無(4)
土地の 全体利用 【139】	有(30) ----- 駐車場(12) 花壇(7) 集会場(3) ----- 休憩所(2) 駐輪場(2) 中央町舎(1) ----- 倉庫置き場(1) 市民農園(1) 工事道具置場(1) ----- 公園(1)			無(109)
土地の 部分利用 【139】	有(74) ----- 花壇(36) 行政の機材置場(27) ゴミ置き場(23) ----- 畑(15) 建物(6)			無(65)
個人の無断利用 【139】	有(37) ----- 花壇・畑(28) 駐車場(7) 個人物(2)			無(102)

【 】内は調査対象となる土地数を表し、()内は調査項目に該当する土地数を表す。
一点鎖線で隔てる上部が大項目での該当する土地数、下部が小項目での土地数を表す。

4-3 公有未利用地の分布傾向と地域特性

公有未利用地の分布傾向^{注3)}を土地利用状況と地域住民の居住歴の視点から捉える。土地利用状況は、町丁目単位での地域の構成要素から5つに類型した(図6-17)。習志野市は、「農業住宅地混在型」が最も多く占め、「低層住宅地型」・「住宅地混合型」がそれに次いだ。そして、公有未利用地の分布傾向は分布数と総面積ともに「農業住宅地混在型」が最も多くを占め「住宅地混合型」がそれに次いだ(図6-18)。

そして、土地利用類型ごとの地域住民の居住歴の傾向は「住宅地混合型」「農業住宅地混在型」の複合的な土地利用の地域で居住歴が「10年未満」の新しく居住した住民(以下、新・新住民)が多くを占める(表6-3)。その一方で、「低層住宅地型」の単一的な土地利用の地域で居住歴が「20年以上」の旧住民^{注4)}が多くを占める。

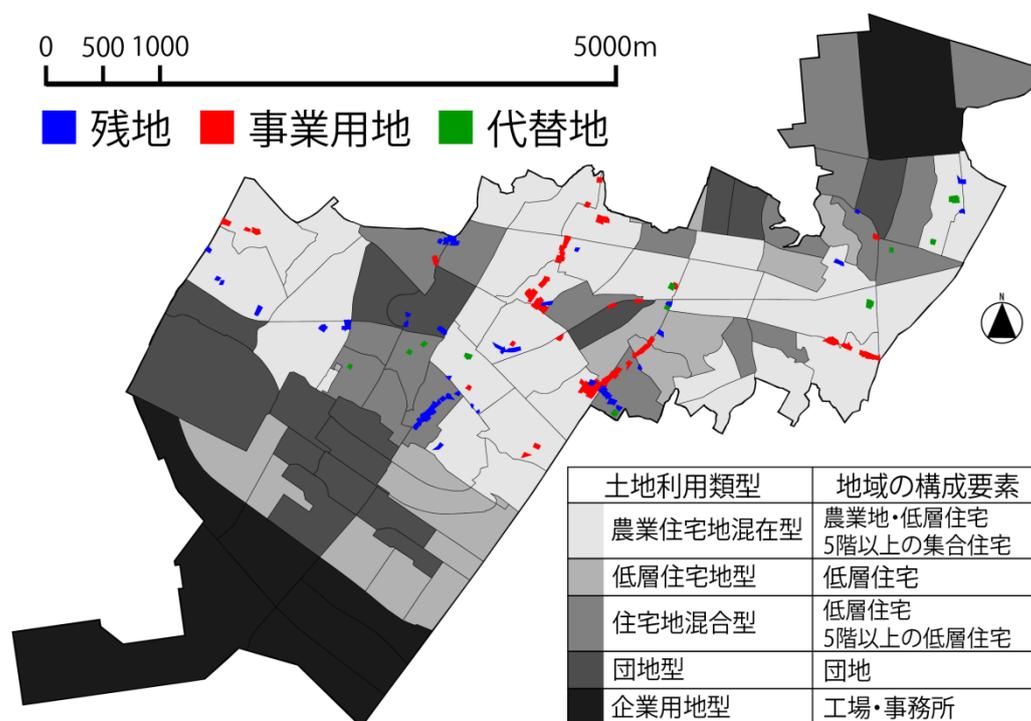


図 6-17 土地利用類型と公有未利用地の分布図

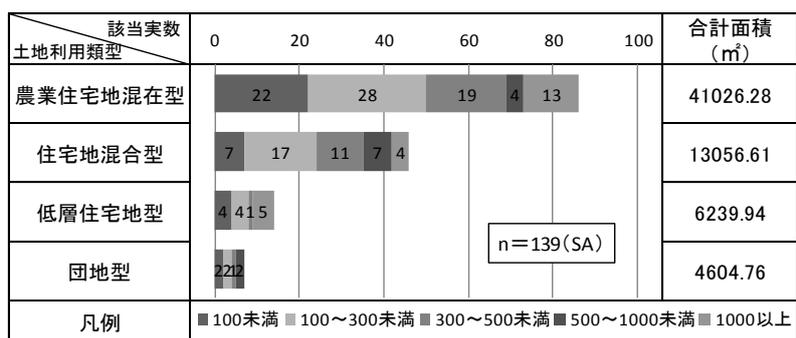


図 6-18 土地利用類型と公有未利用地の分布傾向

表 6-3 土地利用類型と住民の居住歴

土地利用※1	居住歴			母数※3
	新・新住民 【10年未満】	新・旧住民 【10年～20年】	旧住民※2 【20年以上】	
住宅地混合型	87.5%	0.0%	31.3%	19
農業住宅地混在型	84.4%	0.0%	15.6%	31
団地型	56.3%	0.0%	43.8%	13
低層住宅地型	20.0%	6.7%	73.3%	19
全体	64.6%	1.2%	34.1%	82

※1 企業用地型は、大半が非居住地域のため除外する。

※2 「出生時からの居住」は20年以上に含める。

※3 平成22年度国勢調査により秘匿地域に指定されている地域は分母から除外する。

5節 まとめ

(1) 各節のまとめ

本章では、習志野市を事例とした高密度化が進む都市部における市民活動の場としての公有未利用地の住民利用に伴うコミュニティ形成の機能について考察している。本章で得られた各節の成果を以下に占めす。2節・3節では、全国のアダプト団体及びアダプト制度導入自治体の団体意識を分析しアダプト制度の役割と課題を明らかにした。そして、4節では習志野市の公有未利用地の土地特性及び行政による管理状況と地域住民による利用状況を明らかにした。以上の分析結果を基に、5節では地域住民の市民活動の場としての公有未利用地の住民利用によるコミュニティ形成を図るための地域住民と行政の協働によるアダプト制度の運用方法を明らかにする。図6-19は、本章の成果を基に活動の受け皿としての地域住民やNPO等の意向と活動支援の受け皿としての行政の担当部署の意向の対応を習志野市の公有未利用地の分布と地域住民の居住歴と地区コミュニティの傾向に応じて整理した。そして、公有未利用地の市民活動の場としての住民利用によるコミュニティ形成に向けて期待される効果とその運用方法について整理した。

旧住民が居住する低層住宅地型等の単一的土地利用の地域では、住民間の地縁的な繋がりが強い反面で高齢化に伴うコミュニティの弱体化が予想される。それに伴い、単一的土地利用の地域でのアダプト制度は町内会・自治会を主要な受け皿として地域の弱体化したコミュニティの強化を図るための従来の自治活動の延長・補完としての公有未利用地の住民利用による機能が期待されよう。よって、単一的土地利用の地域では300㎡未満の小規模な公有未利用地及び河川・住区基幹公園等といった市民生活に与える影響の大きい空間が対象に適していよう。そして、活動支援の受け皿としては管理状態の向上等の公有未利用地への直接的効果を意向とする施設担当課が担当に適していよう。その一方で、新住民が居住する農業住宅地混在型等の複合的土地利用の地域では、地縁による地縁的な繋がりが弱く生活空間としてだけでなく多様な意向を内包する地域であると予想される。それに伴い、複合的土地利用の地域でのアダプト制度は新住民や企業といった地域貢献や活動のPRや企業のCSRを目的とする団体を受け皿としてコミュニティの醸成を図るための地域への愛着の醸成や市民参加への理解促進としての公有未利用地の住民利用による機能が期待されよう。よって、複合的土地利用の地域では500㎡未満の小規模から中規模の公有未利用地や駅前等の中心市街地を対象にとして運用することが適していよう。そして、活動支援の受け皿としては住民の意識向上や交流の場の形成等の公有未利用地の住民利用による間接的効果を意向とする市民活動担当課が適していよう。そして、アダプト制度の導入数が最も多い環境担当課は、市民活動の主要な受け皿であるNPO等による500㎡以上の公有未利用地や公園等を対象にした団体間の連携促進としての公有未利用地の住民利用による機能が期待されよう。さらに、活動支援を通じてNPO等と共に官民協働の中間支援としての役割が期待される。

(2) コミュニティ形成を促すための公有未利用地の住民利用とアダプト制度の運用の方向性

本章では、公有未利用地の地域住民による無断利用が必ずしも管理状態を悪化させるものではなく利便性や管理状態の向上に繋がる可能性を有することが分かった。市民及び行政の中でも団体や部署に応じてアダプト制度による地域空間の利用・管理・運営に対する意識に差異があることを明らかにした。

そのような中で、地区のコミュニティ形成を促すためのアダプト制度の運用方法としては地域住民や NPO 等の市民ニーズと行政の関連する各担当部署の行政ニーズを組み合わせる仕組みづくりが求められる。それにより、公有未利用地を市民活動の場としての住民利用を積極的に認可していくことで新たなコミュニティ形成に繋がる。そのために、行政は公有未利用地の利用に関する地域住民や NPO 等の市民ニーズを汲み上げ各担当課と調整し制度整備を整えることが求められよう。これにより、地区が有する課題や特性と活動の受け皿となる多様な主体となる地域住民や NPO 等の特性を活かした制度運用により自主的で継続的な活動を実現し地区特性に応じたコミュニティ形成が可能となろう。さらに、地域空間の利用・管理・運営を通じて本章で明らかにしたアダプト制度の運用の課題である市民と行政の意識差を軽減し市民と行政の各々の特性を活かした制度運用が可能となろう。このように、市民と行政の具体的な意向に基づいて運用方針を検討することでこれまで非積極的であった公有未利用地の利用を促進することが可能となろう。

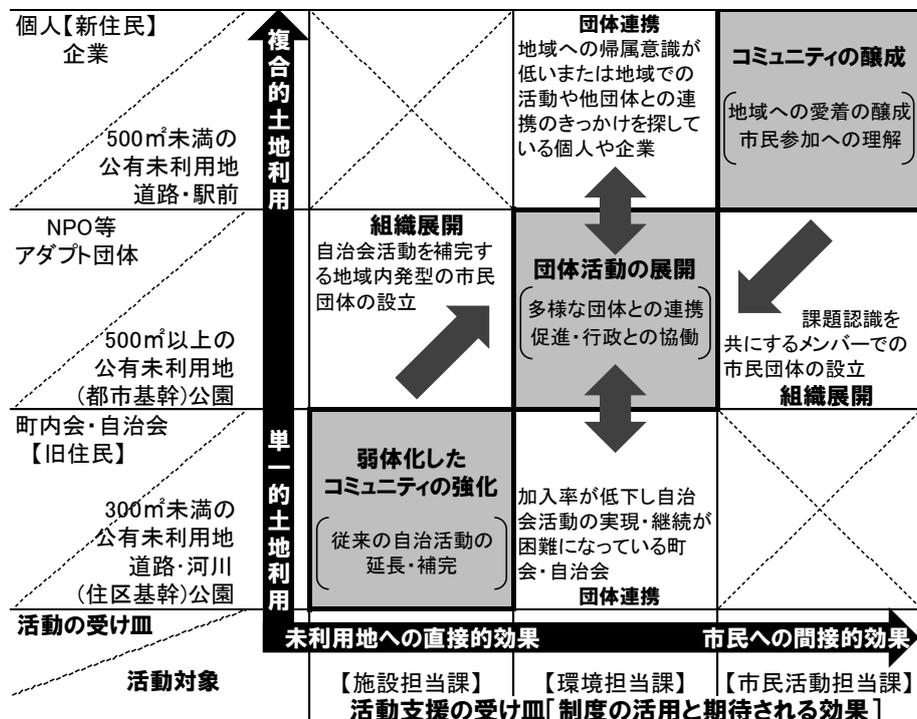


図 6-19 公有未利用地の住民利用に向けた方向性

注

注 1) アダプト・プログラム導入自治体は、調査当時（2009. 10）に公益社団法人食費容器環境美化協会のホームページにて公開されていた自治体導入データから道路を対象にアダプト制度を導入している自治体を選出した。

<<http://www.kankyobika.or.jp/adopt/domestic-activites>>

注 2) 習志野市の平成 19 年度 所管課別一覧（街路整備課）と平成 19 年度 財産別台帳付属着色図の 2 点を用いた。

注 3) 公有未利用地は実際の大きさに対し 4 倍程度拡大し表示している。

注 4) 出生時から居住している住民に加えて居住歴が 20 年以上の住民も旧住民として捉えるものとする。

参考文献

- 1) 国道交通省：第 6 版 都市計画運用指針，pp194～202，2013
- 2) 大塚毅彦：「「空閑」市有地の活用施策に関する研究」，日本建築学会東海支部研究報告，pp661～664，1995
- 3) 持斎康弘：「生活道路の利用・管理の変遷と地域住民の認識に関する研究」，第 35 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp331～336，2000
- 4) 津賀高幸，近藤隆二郎：「住民参加型の環境管理方法としてのアダプトプログラムの特徴」，土木計画学研究・講演集，vol. 26，2002
- 5) 大野沙知子・高木郎義・倉内文孝・出村嘉史：「地域協働型道路施設管理を目指した仕組みづくりと人づくりのあり方に関する研究」，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），vol. 67，pp145～158，2011

図表リスト

図 6-1	道路事業に伴う公有未利用地のイメージ.....	134
図 6-2	アダプト制度の制度概要	135
図 6-3	アダプト・プログラムの導入状況.....	137
図 6-4	アダプト制度参加団体の構成.....	138
図 6-5	アダプト制度への参加目的	138
図 6-6	アダプト制度による活動対象.....	138
図 6-7	アダプト制度の特徴やメリット.....	139
図 6-8	公有未利用地の把握状況	140
図 6-9	公有未利用地の管理・利用状況.....	140
図 6-10	公有未利用地へのアダプト制度導入の利点.....	142
図 6-11	公有未利用地へのアダプト制度の導入意向.....	142
図 6-12	公有未利用地へのアダプト制度の導入条件.....	142
図 6-13	連続する土地単位での公有未利用地の整理.....	143
図 6-14	事業用地の公有未利用地の土地面積.....	144
図 6-15	残地の公有未利用地の土地面積.....	144
図 6-16	公有未利用地の面積と未利用年数.....	145
図 6-17	土地利用類型と公有未利用地の分布図.....	146
図 6-18	土地利用類型と公有未利用地の分布傾向.....	147
図 6-19	公有未利用地の住民利用に向けた方向性.....	149
表 6-1	公有未利用地の特性一覧	144
表 6-2	公有未利用地の管理・利用状況一覧.....	145
表 6-3	土地利用類型と住民の居住歴.....	147

7章

道の駅の地区連携によるコミュニティ維持

第7章	道の駅の地区連携によるコミュニティ維持.....	155
1節	本章の概要	155
1-1	本章の背景と目的.....	155
1-2	既往研究の整理.....	155
1-3	調査対象.....	156
1-4	用語の定義.....	157
1-5	研究の構成.....	157
2節	道の駅の基礎的特性.....	159
2-1	全国の道の駅の基礎的特性.....	159
2-2	南房総市内の道の駅の基礎的特性.....	162
3節	行政主導による道の駅の連携施策の実態.....	165
3-1	道の駅間の連携の指針.....	165
3-2	道の駅間の情報共有及び連携の機会の創出.....	166
3-3	行政の道の駅間の連携に対する意向と課題.....	167
4節	道の駅主導による連携事業の実態.....	168
4-1	道の駅間の連携に伴う流通経路の拡大.....	168
4-2	道の駅間及び異業種との連携に伴う周遊型観光の促進.....	169
4-3	道の駅の道の駅間の連携に対する意向と課題.....	170
5節	まとめ	172
	参考文献	173
	図表リスト	174

第7章 道の駅の地区連携によるコミュニティ維持

1節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

道の駅は、車社会化に伴い快適な道路交通環境形成が求められる中で道路利用者への休憩機能と地域振興としての目的を併せ持った新たな地域拠点として国土交通省の基で1993年に制定された。道の駅は、近年の観光立国としての国の方針に伴う外国人観光客をターゲットとした観光施策や地方創生の推進に応じた小さな拠点のモデル施設としても取り上げられ注目されている。それに応じて、道の駅は基本機能である休憩機能と情報発信機能、地域連携機能に加えて地域特性に応じた機能の検討が求められている。

道の駅は、地域拠点としての観光や一次産業等の関わりが深く農村部や小規模市町村を中心に設置されている¹⁾。また、5章で前述した通り道の駅は同一市町村内に複数有していると同時に、市町村合併以前の旧町村ごとに設置されている。このことから、道の駅に求められる基本機能の一つである地域連携機能は多様な主体との連携・協働の中でも道の駅間の連携・協働に伴う地区(旧町村)間の連携に伴うコミュニティ維持の機能が期待されよう。よって、本研究では地区連携が個々の道の駅による取組みを南房総市全体の面的な取組みへと促すことや個々の道の駅が各々の地域特性に応じた道の駅の役割について検討する契機となると考える。また、第3・4セクターによる施設運営に対して行政の補完的役割を強いるだけでなく、地域に応じた個別性を許容するには地域連携機能が重要な役割を果たすと期待される。

そこで本章では、以下を研究目的とする。1) 行政と道の駅のそれぞれの道の駅と多様な主体の連携促進に向けた取組み実態について明らかにする。2) 道の駅の地区連携拠点としての管理・運営に向けた意向とコミュニティ維持に向けて求められる機能について明らかにする。

1-2 既往研究の整理

道の駅に関する既往研究は、地域振興機能としての特産販売所の商業的効果に関する報告が為されている。そこでは、山本ら²⁾が関東地方の道の駅を対象にマーケティング機能に着目し特産販売所の実態について報告している。また、服部ら³⁾は青森県内の道の駅を対象としての特産販売所が農家に与える影響について報告している。このように、道の駅に関する研究は一部地域の動向把握は為されているが地域特性に応じた検討は為されていない。地域特性に応じた道の駅の新たな役割の検討については十分でない。

また、道の駅の地域連携機能に関する研究は北倉ら⁴⁾が北海道における農産物の販売ネットワークの構築に向けた検討を行っているがその実態については明らかになっていない。そして、小島ら⁵⁾が道の駅の設定過程における住民参加の実態とその工について報告し、大西ら⁶⁾が道の駅の運営主体と地域住民との連携の実態について報告している。また、これらの報告は商業的な活性化に限定したものや道の駅と地域住民または住民間に着目したもの

であり地区間の連携とは一線を画す。そのため、既往研究での成果を活かしながら地区間の連携に着目したさらなる調査による知見の蓄積が求められよう。

1-3 調査対象⁷⁾

(1) 道の駅の背景

車社会の普及に伴う道路利用者の増加に対応するべく一般道路でも安心して自由に立ち寄り、利用できる快適な休憩のための空間を提供することが求められる。また、人々の価値観の多様化により、地域特性に応じた個性的で魅力ある空間が望まれておりこれらの休憩施設では、沿道地域の文化及び歴史名所・特産物などの情報を活用し多様で個性豊かなサービスを提供することか可能となる。さらに、これらの休憩施設が個性豊かな賑わいのある空間となることにより、地域の核が形成され、活力ある地域づくりや道を介した地域連携が促進されるなどの効果も期待される。

こうしたことを背景として、道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供と地域の振興に寄与することを目的に道路利用者のための「休憩機能」、道路利用者や地域の方々のための「情報発信機能」を備え「道の駅」をきっかけに町と町とが手を結び活力ある地域づくりを共に行うための「地域の連携機能」、の3つの機能を併せ持つ休憩施設「道の駅」が誕生した。

(2) 道の駅の基本機能（登録要件）

①休憩機能

休憩機能とは、道路利用者に対する休憩の場を提供する機能を指す。それに伴う、主な施設内容としては利用者が無料で24時間利用できる十分な容量を持った駐車場と清潔なトイレ(障がい者用も設置)の設置が要件とされる。

②情報発信機能

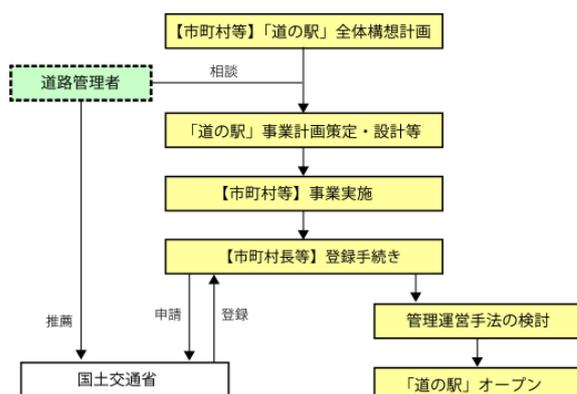
情報発信機能とは、道路利用者に対する道路情報及び地域の観光情報・緊急医療情報等を提供する機能を指す。それに伴う、道路及び地域に関する情報を提供（道路情報、地域の観光情報、緊急医療情報等）が要件とされる。

③地域連携機能

文化教養施設及び観光レクリエーション施設等の道路利用者に限らず地域住民を含めた交流促進する機能を指す。それに伴う、文化教養施設、観光レクリエーション施設などの地域振興施設の設置が要件とされる。

(3) 道の駅の設置プロセス

道の駅の設置プロセスは、設置者市町村又は市町村に代わり得る公的な団体を設置主体として市町村長からの登録申請により、国土交通省により登録される。道の駅の整備の方法は、道路管理者と市町村長等で整備する「一体型」と市町村で全て整備を行う「単独型」の2種類を有する(図7-1, 図7-2)。そして、登録手続き後はオープンに向けて管理運営手法の検討が求められる。



※道路管理者の簡易パーキングの計画がある場合、道路管理者が整備する簡易パーキングと一体的に整備する場合がある。(一体型)

図 7-1 道の駅の整備フロー

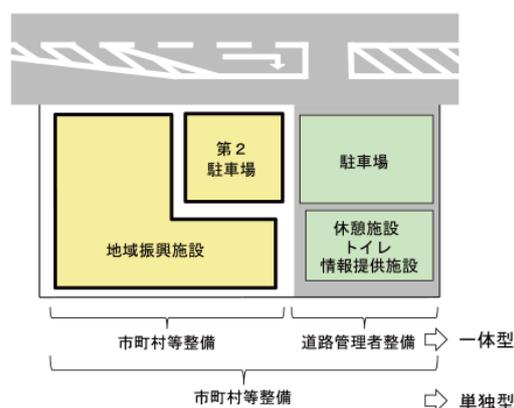


図 7-2 道の駅の整備主体と整備内容

1-4 用語の定義

(1) 第3セクター

第3セクターは、国または地方公共団体(第1セクター)が民間企業(第2セクター)と共同出資によって設立した法人を指すことが多い。半官半民の中間的な形態が、第3の方式という意味合いを持つ。本章における道の駅では、第1セクターは設置主体である自治体を指し、第2セクターは地域の農業や漁業組合及び地域会社等が担うことが挙げられる。また、設置された第3セクターの社長は設置主体である自治体の首長が社長となることが通例である。

1-5 研究の構成

本章は、全6節で構成される。研究手順を以下の①~④に示す。

①道の駅の全国的な傾向を捉えるべく公開資料⁸⁾及び既存の報告書⁹⁾等の整理から全国の道の駅の登録状況及び施設内容・運営形態等の基礎的特性を捉える。併せて、南房総市の道の駅の傾向と比較することで南房総市内の8つの道の駅の特徴について分析する。

- ②南房総市の道の駅の担当課に対するヒアリング及び提供資料¹⁰⁾を基に行政主導による道の駅間の連携施策の実態について明らかにする。ヒアリング調査項目は、連携施策の背景と仕組みとその意向についてである。そして、地区連携に向けた効果と課題及び町村合併前後での展開について捉える。
- ③南房総市の各道の駅の駅長に対するヒアリング及び提供資料^{11) 12)}を基に道の駅主導による道駅間の連携事業の実態について明らかにする。そして、地区連携に向けた効果と課題及び町村合併前後での展開について捉える。
- ④ ①②③の成果を基に道の駅の地区連携拠点としての管理・運営に向けた意向とコミュニティ維持に向けて求められる機能について明らかにする。

2節 道の駅の基礎的特性

本節では、道の駅の登録状況及び施設内容や運営形態といった道の駅の基礎的特性を全国及び研究対象とする南房総市における実態とその傾向について捉える。

2-1 全国の道の駅の基礎的特性

(1) 全国の道の駅の登録状況

全国の道の駅の登録状況は、制度が導入された平成5年の115件から10年(平成13年)で649件まで増加している(図7-3)。そして、平成25年には1000件に達している。道の駅の追加数は、制度が導入された平成4年時の103件が最も多く平成8年～平成11年の約80件程度が最盛期としてその後はほぼ右肩下がり減少している。そして、道の駅は偏り無く全国的に広く設置されている(図7-4)。

道の駅は、近年の地方創生の取り組みに伴い小さな拠点のモデル施設として位置づけられるとともに六次産業化の推進や外国人観光客への期待の高まりからも今後も一定数の設置されていくことが予想される。それとともに、既存の道の駅に対してもこれまでの施設の機能に捕らわれない新たな昨日の検討が求められている。

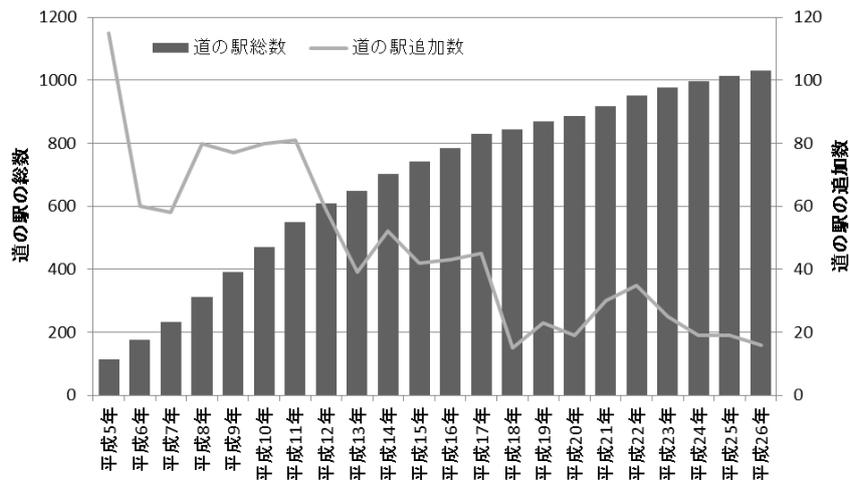


図 7-3 道の駅の登録状況

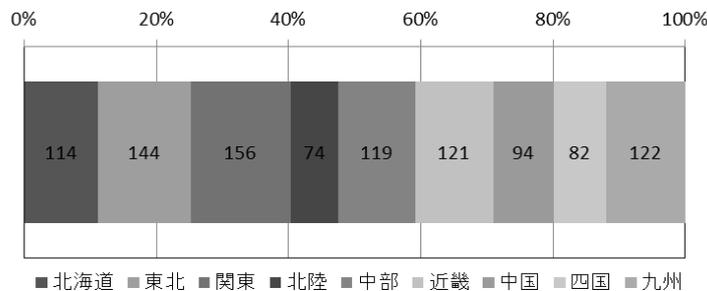


図 7-4 各エリアの道の駅の登録状況

(2) 全国の道の駅の管理・運営主体 (表7-1・表7-2)

道の駅は、地域振興施設や特産販売所等の複数の施設により構成されており管理・運営手タモも施設に応じて異なると考えられる。そのため、道の駅の管理・運営主体を捉えるにあたり道の駅を構成する施設を以下のように区分する。地域の特産品の紹介・販売並びに地域情報の発信、地域観光流の促進屋産業の振興、地域の活性化を図ることを主目的とする道の駅の中心的な施設を地域振興施設とする。加えて、特産販売所、農林水産物直売所、農林水産物加工場、飲食施設に区分する。

そのような中で、全国の道の駅の地域振興施設の管理主体は、第3セクターが33.2%と最も多くを占める。それに次いで、市区町村が29.1%、民間企業が17.8%となっている。そして、特産販売所及び農林水産物直売所、農村水産物加工場、飲食施設においても同様の傾向を示している。その一方で、全国の道の駅の地域振興施設の運営主体は第3セクターが40.4%と最も多くを占める。それに次いで、民間企業が24.6%、市区町村が7.9%、公益法人(社団・財団)が7.7%となっている。そして、特産販売所及び農林水産物直売所、農村水産物加工場、飲食施設においてもほぼ同様の傾向を示している。

このように、道の駅を構成する各施設の管理主体は市区町村及び第3セクターが高い割合を示す。その一方で、道の駅の各施設を実際に運営する運営主体は管理主体と同様に市区町村と第3セクターが高い割合を占めながらも、市区町村の割合が少なくなり民間起業や生産組合等の割合が全体的に高くなっている。

表 7-1 全国の道の駅の管理主体

管理主体		国	都道府県	市町村	第3セクター	公益法人	JA	商工会議所・商工会	民間企業	NPO	生産者組合	その他
地域振興施設 N=461	件数	5	6	134	153	32	11	10	82	8	8	36
	割合	1.1%	1.3%	28.9%	33.0%	6.9%	2.4%	2.2%	17.7%	1.7%	1.7%	7.8%
特産販売所 N=498	件数	1	1	125	166	29	12	15	92	12	16	43
	割合	0.2%	0.2%	25.2%	33.4%	5.8%	2.4%	3.0%	18.5%	2.4%	3.2%	8.7%
農林水産物直売所 N=441	件数	0	1	106	133	29	22	7	73	8	35	38
	割合	0.0%	0.2%	24.1%	30.3%	6.6%	5.0%	1.6%	16.6%	1.8%	8.0%	8.7%
農林水産物加工所 N=193	件数	0	1	42	67	10	7	2	32	5	11	17
	割合	0.0%	0.5%	21.4%	34.2%	5.1%	3.6%	1.0%	16.3%	2.6%	5.6%	8.7%
飲食施設 N=512	件数	1	2	126	173	32	12	9	110	11	12	39
	割合	0.2%	0.4%	24.7%	33.9%	6.3%	2.3%	1.8%	21.5%	2.2%	2.3%	7.6%

表 7-2 全国の道の駅の運営主体

運営主体		国	都道府県	市町村	第3セクター	公益法人	JA	商工会議所・商工会	民間企業	NPO	生産者組合	その他
地域振興施設 N=456	件数	1	1	36	184	35	10	9	112	13	16	45
	割合	0.2%	0.2%	7.8%	39.7%	7.6%	2.2%	1.9%	24.2%	2.8%	3.5%	9.7%
特産販売所 N=500	件数	0	0	15	195	32	16	11	140	14	28	55
	割合	0.0%	0.0%	3.0%	39.2%	6.4%	3.2%	2.2%	28.2%	2.8%	5.6%	11.1%
農林水産物直売所 N=442	件数	0	0	12	141	27	33	6	104	12	70	46
	割合	0.0%	0.0%	2.7%	32.1%	6.2%	7.5%	1.4%	23.7%	2.7%	15.9%	10.5%
農林水産物加工所 N=191	件数	0	0	6	70	11	7	2	45	8	22	24
	割合	0.0%	0.0%	3.1%	35.7%	5.6%	3.6%	1.0%	23.0%	4.1%	11.2%	12.2%
飲食施設 N=512	件数	0	0	10	188	27	11	7	187	14	20	55
	割合	0.0%	0.0%	2.0%	36.8%	5.3%	2.2%	1.4%	36.6%	2.7%	3.9%	10.8%

(3) 全国の道の駅の施設内容(図7-5)

全国の道の駅の施設内容は、休憩機能と情報発信機能、地域連携機能といった国土交通省により定められる代表的な機能に基づく駐車場の設置やトイレといった定められた施設内容以外にも個々の道の駅で多種多様な施設内容を備えている。最も多くを占めたのが「特産販売所」である。「特産販売所」は、地域で採れた野菜や鮮魚またはそれらの加工品等が販売されている。また、「レストラン」でも同じく地域の伝統料理や特産品を使った料理等が提供されている。これらの施設内容は、道の駅の休憩機能に基づき立ち寄った道路利用者を対象に休憩だけでなく食を通じて地域の魅力の発信を試みた取り組みである。「情報端末」は、情報提供機能に基づきタブレット端末やデジタルサイネージといったIT端末等を用いて地域の様々な情報発信により地域振興の促進に取り組んでいる。また、「公園」や「交流館」等は地域連携機能に基づいてイベント活動等の多目的な活動の催しを施設の屋内外に伴わず道路利用者と地域住民や地域住民間の交流による地域連携の促進に取り組んでいる。

このように、道の駅は道路利用者といった地域外からの来訪者の休憩場所の提供に留まらず来訪者に対する地域振興及び地域住民との交流を契機とする多様な取り組みが為されている。そして、「加工場」や「博物館」・「宿泊施設」といった道の駅との関連が薄い施設内容は、道の駅に捕らわれない施設内容を備えることで道の駅の新たな展開を組みそれぞれの基本機能の強化を試みている。また、道路利用者に留まらず地域住民の拠点として機能しているとともに駐車場等の一定の敷地を有していることを利用して防災設備を備える道の駅も設置され始めている。

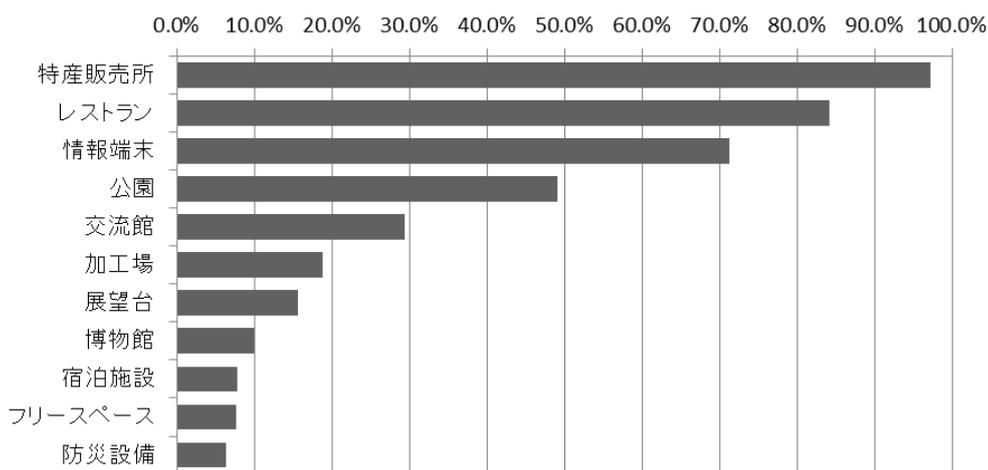


図 7-5 全国の道の駅の施設内容

2-2 南房総市内の道の駅の基礎的特性

(1) 南房総市内の道の駅の登録状況

南房総市の道の駅の登録状況としては、2015年の時点で南房総市内に8つの道の駅が登録されている(図7-6)。南房総市の8つの道の駅の登録時期は、最も早い時期に接待されたのが平成5年の道の駅の第1回の1993年の登録により富浦地区の道の駅とみうらと三芳地区の道の駅三芳村の2つが登録されている。その後も、第14回の1998年に丸山地区の道の駅ローズマリー公園、第18回の2002年に富山区の道の駅富楽里と千倉地区の道の駅ちくら、第21回の2005年に白浜地区の道の駅白浜野島崎、第38回の2012年に和田地区の道の駅和田浦が設置されている。

そして、和田地区の道の駅和田浦を除く7つの道の駅は南房総市が誕生する以前の旧町村により設置されている。そして、和田地区の道の駅和田浦は唯一の市町村合併後の南房総市により設置されている。これにより、南房総市は市町村合併以前の旧町村の7地区の全てに道の駅が設置されるに至った。



図 7-6 南房総市の道の駅の位置図

(2) 南房総市内の道の駅の運営主体と運営形態(表7-3)

南房総市内の道の駅の運営主体と運営形態は、半数以上が登録とともに設立した第3セクターを運営主体としており指定管理者制度による運営形態を導入している。そのような中で、富浦町(現在の富浦地区)では道の駅とみうらの運営主体として設立された(株)とみうらは、平成15年に新たに登録された道の駅おおつの里の運営も担っている。道の駅とみうらと道の駅おおつ里の運営形態は、(株)とみうらが営業部門を担い南房総市が管理を含めた公共分門を担うことから南房総市の直営による運営形態で運営されている。また、南

房総市内での道の駅の運営主体は2006年の市町村合併に伴う南房総市の誕生に応じて(株)とみうらと(株)鄙の里と(株)丸山町振興公社は第3セクターの合併により(株)ちば南房総市として新たに誕生している。また、和田地区の道の駅和田浦は南房総市が誕生し唯一設置された。登録当初の道の駅和田浦は、南房総市の市直営により運営されていたが後に和田地区の地域自治組織である地域づくり協議会 WA・O! に対する指定管理による運営へと移行した。

このように、南房総市内の8つの道の駅の運営形態は、市町村合併に伴い南房総市が誕生した後からこれまでにない第三セクターの合併や地域自治組織による管理・運営が試みられていた。また、間の連携に向けた取り組みは市町村合併に伴う南房総市の誕生に応じて取り込まれていることが予想される。

表 7-3 南房総市内の道の駅の登録状況と運営形態の変遷

地区 (旧町村)	道の駅	H5-	H10年-	H15年-	H18年	H20年-	H25年-	運営形態
富浦地区 (富浦町)	とみうら							指定管理者制度
	おおつの里							指定管理者制度
三芳地区 (三芳村)	三芳村							指定管理者制度
丸山地区 (丸山町)	ローズマリー公園							指定管理者制度
富山地区 (富山町)	富楽里							指定管理者制度
千倉地区 (千倉町)	ちくら							指定管理者制度
白浜地区 (白浜町)	白浜野島崎							市直営
和田地区 (和田町)	和田浦							指定管理者制度 (登録当時は市直営)

(3) 南房総市内の道の駅の施設内容 (表 7 - 4)

南房総市内の道の駅の施設内容は、全てが特産販売所を備えるとともにレストラン・カフェや情報端末及び防災設備を道の駅の全国的な傾向と同様に備えている。また、屋内外の交流スペース及びギャラリー等の交流施設を多くの道の駅で備えている。特産販売所では、道の駅に応じて取り扱う商品が異なっていた。南房総市内の道の駅では花卉が最も多く取り扱われていた。そして、野菜や果樹、魚介においては道の駅の立地特性に応じて傾向を有していることが分かった。魚介を取り扱う道の駅は、富山地区や和田地区・千倉地区といった南房総市の外縁部に位置し半農半漁の産業形態を有す地区の道の駅では特産販売所で魚介を取り扱っている。

そのような中で、一部の道の駅では特産販売所及びレストラン・カフェに限らず加工場や農場や工房といった体験施設を有している。このように、南房総市内の道の駅では特産販売所により特産品を一方的に売るだけでなく生産(第一次産業)や加工(第二次産業)に取り

組んでいることが分かった。このように、道の駅での生産や加工の体験を観光(第三次産業)として提供する六次産業化プログラムが試みられていることが予想される。

表 7-4 南房総市内の道の駅の施設内容

	施設内容(主な施設とその他の施設)												
	特産販売所						加工場	レストラン カフェ	情報端末	交流スペース		防災設備	その他
野菜	果樹	花卉	酪農	魚介	加工品	屋内				屋外			
道の駅 富楽里とみやま	○	○	○	-	○	○	-	○	○	-	-	○	無線LAN
道の駅 とみうら	-	○	-	-	-	○	-	○	○	-	-	○	ギャラリー、直営農場、 無線LAN
道の駅 おおつの里	-	-	○	-	-	-	-	○	○	-	-	○	体験農園、体験工房
道の駅 三芳村	○	-	○	○	-	○	○	○	○	○	-	○	体験工房
道の駅 ローズマリー公園	○	○	○	-	-	○	-	○	○	-	○	○	展望台、博物館、 無線LAN、
道の駅 和田浦WA・O!	○	-	○	-	○	○	○	○	○	○	-	○	市民ギャラリー
道の駅 ちくら・潮風王国	-	-	-	-	○	○	-	○	○	○	○	○	無線LAN
道の駅 白浜野島崎	○	-	○	-	-	-	-	-	○	○	-	-	

3節 行政主導による道の駅の連携施策の実態

本節では、南房総市において行政主導により取り組まれる道の駅間の連携施策の実態を捉える。そして、南房総市の行政施策による道の駅間の連携促進に向けた効果と課題について明らかにするとともに町村合併前後での道の駅間の連携施策に関する取り組み状況の展開についても言及する。また、行政の道の駅の連携に対する意向と課題についても明らかにする。

3-1 道の駅間の連携の指針

(1) 背景と仕組み

南房総市は、エコミュージアムと称する道の駅を核として南房総市内を中心とする宿泊業者や観光に関する民間業者等との相互の連携による地域資源の活用を推進する指針を提唱している(図7-7)。エコミュージアム(エコミューゼ)は、もともとエコロジー(生態学)とミュージアム(博物館)とを組み合わせた造語であり、地域における自然、文化、人々の生活様式など有形無形のあらゆるものを総体的かつ永続的に、住民自身が見直し住民の手によって研究・保存し、展示していこうという概念である。多様な生態系があるからこそ文化遺産が生まれ、地域を保存するには生態系ごと残すべきであるという考え方を有している。

(2) 効果と課題

エコミュージアムの概念は、町村合併以前の道の駅とみうらを核とする旧富浦町内の道の駅間の連携の取り組みの多くがこのエコミュージアムの概念に基づいて取り組まれている。しかし、町村合併以降の南房総市では指針に留まり新たな道の駅間の連携に繋がっていない。道の駅間の連携事業の詳細については、本章において後述する。

(3) 町村合併に応じた展開

南房総市の提唱するエコミュージアムの概念は、もともと富浦地区(旧富浦町)の道の駅とみうらが用いていた概念である。そのため、町村合併以前は道の駅とみうらを核とした富浦町の範囲に限定して用いられていた。それが、南房総市のエコミュージアムの概念は町村合併を契機として富浦町から市全体の道の駅間及び多様な主体との連携促進を図る指針として展開しながら引き継がれている。

それに応じて、南房総市内のエコミュージアムの概念において南房総市内の道の駅の中でも道の駅とみうらをコア(核)とした道の駅間の連携の促進を図っている。そして、道の駅とみうらだけでなく南房総市内の各道の駅と近隣の多様な主体とのネットワークの構築を図っている。

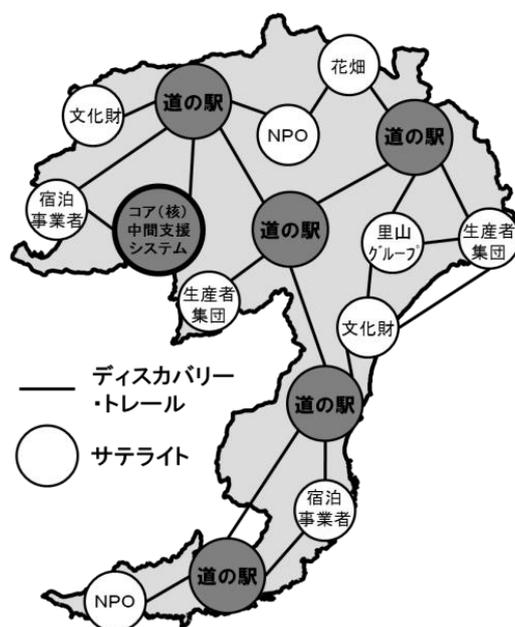


図 7-7 南房総市の道の駅間の連携の指針

3-2 道の駅間の情報共有及び連携の機会の創出

(1) 背景と仕組み

南房総市は、道の駅間の情報共有及び連携の機会の創出を図り南房総市内道の駅連絡会を設立している。南房総市は、7町村の町村合併に伴い南房総エリアの中でも南房総市内に位置する当時の7つの道の駅を対象に南房総市内道の駅連絡会を平成18年に設立した。南房総市内道の駅連絡会は、南房総市内の7つ(設立当時)の道の駅間での情報共有や協議のための会合の場として設置されている。

(2) 効果と課題

設立当時の南房総市内道の駅連絡会は、1月に1回程度で開催し積極的な情報共有と協議が為されていた。南房総市は、南房総市内道の駅連絡会の設置を契機としてこれまで道の駅ごとに異なっていた売上計算等の会計処理方法の統一を図っている。そして、道の駅連絡会では道の駅フェアと称する共同によるイベントの開催及び物産展の出店及び花のBtoB等といった道の駅間の連携事業を取り組む契機となっていた。しかし、南房総市内道の駅連絡会は個々の道の駅で特性が異なることから共同で事業に取り組むことが困難となり開催頻度が徐々に少なくなっていた。

このように、南房総市内道の駅連絡会の設立による道の駅間の情報共有及び連携の機会の創出は他の道の駅のノウハウを共有することは運営の効率性を図るとともに自身の地域の特色を再認識する契機となっていることが分かった。中でも、制定当初から設置している地区の道の駅は道の駅間及び多様な主体との連携を図ることでの新たな取り組みを試みることによる負担が大きかったことが要因の一つであることが分かった。

(3) 町村合併に応じた展開

平成 18 年に設立した南房総市内道の駅連絡会は、もともと南房総市を構成する当時の 7 町村だけでなく近隣の市町村を加えた南房総エリアの複数の自治体により平成 15 年に設立された安房道の駅連絡会が基盤となっている。安房道の駅連絡会は、千葉県南房総エリアに位置する道の駅間の情報共有及び連携の機会を創出の機会として設立されている。安房道の駅連絡会では、南房総エリアの道の駅での共同によるパンフレットの作成や各道の駅のイベント情報等の様々な情報共有に取り組んでいる。南房総市道の駅連絡会は、平成 18 年の 7 町村の町村合併による南房総市の誕生を契機として安房道の駅連絡会と別に市内の道の駅間の連携促進を創出の機会として南房総市内道の駅連絡会を設立した。

3-3 行政の道の駅間の連携に対する意向と課題

行政主導による道の駅間の連携施策は、行政による各道の駅及び第三セクターの管理の公平性・効率性を向上させることを意図して取り組まれていることが分かった。そして、行政主導による取り組まれる連携施策は道の駅間の連携の指針や連携促進に向けた情報共有や連携の創出である。そのため、行政主導による連携施策は必ずしも具体的な道の駅間の連携に繋がっていないとともに徐々に縮小していることが分かった。

そのような中で、行政の道の駅間の連携に対する意向は高い傾向である。中でも、行政は道の駅間の連携促進に伴う南房総市全体での観光の底上げを目指している。

4節 道の駅主導による連携事業の実態

本節では、南房総市内の道の駅主導により取り込まれる道の駅間及び多様な主体との連携事業の実態を捉える。そして、南房総市内の道の駅の主導による道の駅間の連携促進に向けた効果と課題について明らかにするとともに町村合併前後での道の駅間の連携施策に関する取り組み状況の展開についても言及する。また、道の駅の連携に対する意向と課題についても明らかにする。

4-1 道の駅間の連携に伴う流通経路の拡大

(1) 背景と仕組み (図7-8)

南房総市は、温暖な気候から安定した花の生産が可能であり地域には多くの花の生産者がいる。そのため、花のBtoBでは道の駅間の連携に伴い南房総市内における花の安定した流通基盤の構築を図っている。BtoBは、Business to Businessの略称であり事業を個で完結しないことを意味している。

そして、花のBtoBは道の駅とみうらが市外の寒冷地や南房総市内の特売所や各道の駅の直売所等から花の受注を受け、南房総市内の契約する花生産者に発注を行う。そして、道の駅おおつの里は花生産者の近隣の道の駅を通じて花を仕入れ各直売所に花を卸している。

(2) 効果と課題

花のBtoBは、南房総市内だけでなく東北地方等の寒冷地を中心に安定した花の流通を実現している。そして、花のBtoBは道の駅が花の仕入れ卸しといった流通を担うことにより販路を拡大するとともに個々の花生産者の安定した需要を確保し流通に関する手間の軽減に繋がっている。そして、花のBtoBでは花の仕入れ額を市場価格より平均的に高価となるように年間で固定する反面で花の安定した品質を確保するために仕入先の生産者を選別している。

これにより、花のBtoBは花の安定した仕入れと品質を確保するとともに花生産者の安定した利益の確保に繋がっている。また、花のBtoBを通じ道の駅が南房総市内の安定した品質の花の流通を確保することは南房総市の温暖な気候を活かした地域資源である花の魅力を地域外にPRする効果にも繋がっていると考えられる。そのような中で、花のBtoBは季節の変化に伴う寒暖の差に大きく影響を受けるため年間を通じての安定した流通を確保することが困難であることが課題として挙げられる。

(3) 町村合併に応じた展開 (図7-9)

花のBtoBは、道の駅とみうらと道の駅おおつの里により平成17年から南房総市が誕生する平成18年まで富浦町内の花生産者を対象に取り組みされていた。町村合併による南房総市の誕生に応じて道の駅とみうらは、富山地区の道の駅富楽里、三芳地区の道の駅三芳村、千倉地区の道の駅ちくらの連携を促進し花のBtoBの花生産者からの仕入れの先を拡大さ

せた。

このように、花の BtoB を通じた道の駅間の連携促進は流通経路を拡大するとともにこれまで富浦地区に限られていた花生産者からの仕入れを南房総市内に広く拡大させ安定した品質と需要と供給を確保している。また、「花」という南房総の温暖な気候がもたらした地域資源を富浦地区だけでなく南房総市のブランドとして広く PR に繋がっている。

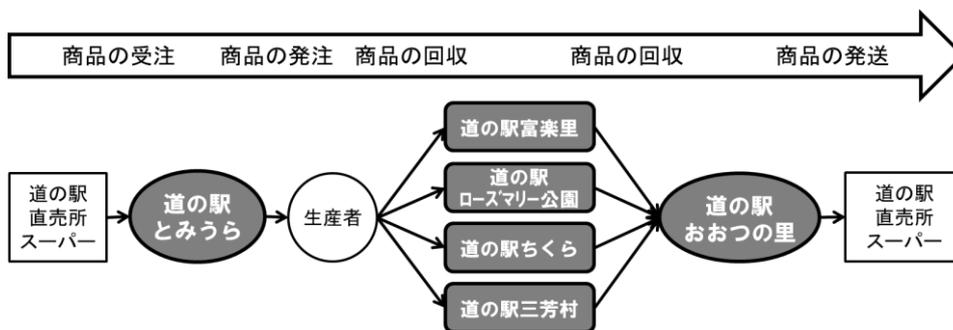


図 7-8 花の B to B (地区連携後)

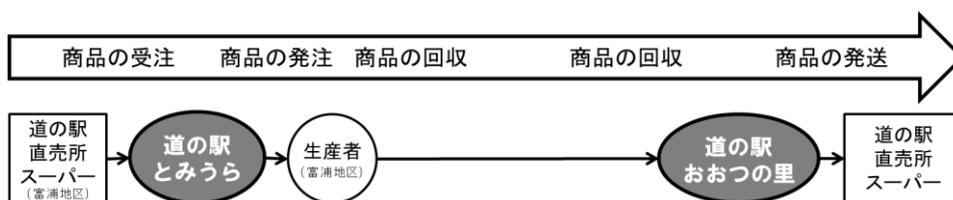


図 7-9 花の B to B (地区連携前)

4-2 道の駅間及び異業種との連携に伴う周遊型観光の促進

(1) 背景と仕組み (図 7 - 10)

南房総市は、道の駅や地域の飲食店、観光農家、文化活動の担い手等の小規模な観光事業者が多くあるが決定的な目玉となる観光資源を有していない。一括受発注システムは、生産者と消費者とを効率的かつ効果的に結び、地域産品の流通を促進させることで地域産業の活性化を図っている。そこで、一括受発注システムは南房総市内の地域全体で小さな観光資源を一まとめに束ねて観光客及び観光会社にも利用しやすい形でのパッケージを企画し提供すること試みている。さらに、一括受発注システムでは企画を売りっぱなしにするのではなく、道の駅とみうらが一括受発注システムの間接組織として観光会社と観光受入施設の間に立ち事業者の割り振り・手配、紹介、観光客の送客の配分、代金の清算までを行う。また、観光客からクレームが発生した時には、道の駅とみうらが前面に出て対応にあたる体制づくりを行っている。

(2) 効果と課題

一括受発注システムは、食事会場をはじめ、体験、果物狩り、観光施設などが小規模でもそれらを束ねてサービスを均一化し、約束通りの品質とサービスが出来ることにより大口の観光客の受入れることが可能となる。道の駅とみうらが地域の観光素材を組み合わせ、旅の計画から手配、紹介、清算までを一括して引き受けることは、民間の観光会社にとって企画・調整等の手間が省かれメリットが大きく、観光会社による積極的な利用を生み出した。そして、誘致した観光バスツアーにより南房総市の各地の観光施設に来訪した多くの観光客への商品販売にも繋がっている。

(3) 町村合併に応じた展開 (図7-11)

一括受発注システムは、道の駅とみうらにより南房総市が誕生する平成18年まで富浦町内を対象に取り組みされていた。一括受発注システムは、花のBtoBと同様に町村合併による南房総市の誕生に伴い道の駅間の連携を促進している。そして、道の駅とみうらは南房総市内の同じく富山地区の道の駅おおつの里と三芳地区の道の駅三芳村、丸山地区の道の駅ローズマリー公園といった管理運営主体である第三セクターが同一の道の駅が連携の対象となっている。道の駅間の連携促進は、エリアを広げ供給する観光資源を多様化・安定化に繋がっている。また、これまで富浦地区に限られていた観光資源を南房総市全体に広げることによって周遊型観光の促進に繋がっていると考えられる。

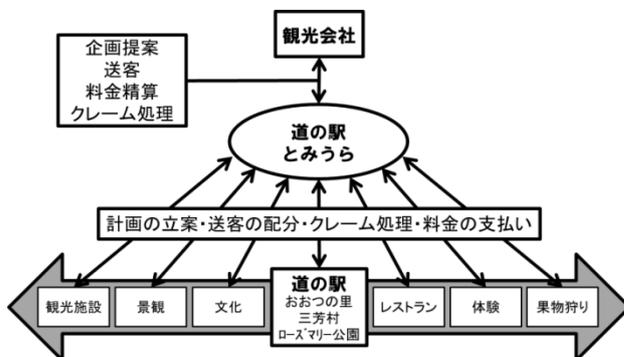


図 7-10

一括受発注システム (地区連携後)

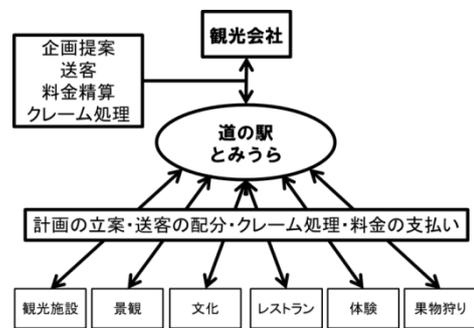


図 7-11

一括受発注システム (地区連携前)

4-3 道の駅の道の駅間の連携に対する意向と課題

道の駅主導による道の駅間の連携事業は、各道の駅の収益の拡大及び業務の効率化を意図して取り組まれていることが分かった。そして、道の駅主導により取り組まれる連携事業は、生産(第一次産業)や加工(第二次産業)と観光等のサービス事業(第三次産業)を組み合わせた六次産業化プログラムである。

そのような中で、道の駅の道の駅間の連携に対する意向は必ずしも高くない。道の駅間

の連携事業は、南房総市内において同じく南房総市より委任を受ける他の道の駅を支援するという側面を有していることが要因となっている。そのため、売上の高い道の駅は金銭的・人的な余裕の無さから連携事業による新たな取り組みに対して意向が比較的低い傾向である。

5節 まとめ

(1) 各節のまとめ

本章では、南房総市を事例とした農村部の合併市町村における地区連携拠点としての道の駅の管理・運営に伴うコミュニティ維持の機能について考察している。本章で得られた各節の成果を以下に占めす。2節では、道の駅の全国及び南房総市の基礎特性について整理した。そして、南房総市内の8つの道の駅は町村合併を契機として一部の道の駅の管理・運営主体である第3セクターの合併が取り組まれていることが分かった。そして、3節・4節では行政及び道の駅に対するヒアリング調査を基に町村合併前後での各々が主導する道の駅間の連携に向けた取り組みを比較すると展開していることが分かった。そのような中で、3節では南房総市が取り組む道の駅間の連携施策である連携の指針や情報共有及び連携の機会の創出は必ずしも具体的な道の駅間の連携に繋がっておらず徐々に縮小していることが分かった。しかし、町村合併に伴う南房総市の誕生は一部の第3セクターの合併の契機として作用している。そして、行政は道の駅間の連携に伴う効率的な管理・運営及び市全体での観光事業の底上げを意図していることが分かった。その一方で、4節では道の駅主導による道の駅間の連携事業は流通経路の拡大や周遊型観光の促進といった道の駅の売り上げや魅力の向上を意図していることが分かった。そして、管理・運営団体は必ずしも道の駅間の連携に対する意向は高くない。中でも、道の駅の売り上げが比較的高い道の駅ほど連携に対する意欲が低い傾向にある。これは、各道の駅の管理運営に関する業務が金銭的・人的(資源)に余裕がないことが主な要因である。このことから、コミュニティ維持に向けた地区連携拠点としての道の駅の管理・運営には農商工連携といった各道の駅の特例に基づく業務の効率化や売上の向上といった機能が求められよう。

(2) コミュニティ維持を促すための道の駅の管理・運営の方向性

本章では、道の駅間の連携に対する行政と第3セクターの意向を基に地区連携拠点として道の駅の管理・運営に求められるコミュニティ維持に向けた機能について明らかにした。そして、道の駅間の管理・運営に伴う農商工連携を基とする道の駅の売り上げ向上や業務の効率化のためには、各道の駅が売り上げだけでなく各地区の特性に富んだ施設内容及び施設機能を備え南房総市内での道の駅の互恵関係の構築が求められる。道の駅間の連携は、公共施設でありながらも農商工連携を基盤とし地域住民を中心とする多様な NPO 等の各々の意向に基づくことで継続的な管理・運営を促しコミュニティ維持に繋がる。そのために、行政は市内全体での道の駅間の連携体制及びネットワークの体制構築が求められよう。これにより、産業形態等の地区特性を活かした市内の道の駅の管理・運営により地区間の相乗的な体制構築が可能となり地区特性を活かしたコミュニティ維持が可能となろう。さらに、地域空間の利用・管理・運営を通じて本章で明らかにした道の駅の管理・運営における課題である第三セクターと行政の意識差を軽減することが可能となろう。

参考文献

- 1) 大泉剛・安藤昭・佐々木栄洋・赤谷隆一：東北地方における道の駅の現況および地域振興効果の計測について都市計画論文集，vol. 34, pp487-492, 1999
- 2) 山本祐之・湯沢晃：道の駅における地域振興機能としての農産物直売所の現状と効果に関する一考察，都市計画論文集，vol. 47, No. 3, pp985-990, 2012. 10
- 3) 服部俊宏・今井敏行：道の駅における農産物直売が地域の農家に与える影響、農業土木学会誌，Vol. 72, No. 11, pp945-948, 2004
- 4) 北倉公彦・岩坂礼子：北海道における「道の駅」を結ぶ特定農産物ネットワークの構築に関する研究，開発論集、No. 73, pp. 1-21, 2004. 3
- 5) 小島貴裕・三橋伸夫・藤本信義：「道の駅」施設における計画と運営への住民参加とその効果，農村計画論文集，1999. 11
- 6) 大西千絵・バロリブレンディ・柴田孝道：道の駅の計画・設立・運営における地域住民の連携ー宮城県大崎市岩出山地域あ・ら・伊達な道の駅を事例としてー，農村計画学会誌，，2010. 9
- 7) 道の駅案内 - 国土交通省 HP (2015. 5. 1 参照) <http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/>
- 8) 道の駅一覧 - 国土交通省 HP (2015. 1 参照)
<http://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/list.html>
- 9) 「道の駅」を拠点とした地域活性化調査研究報告書：、財団法人地域活性化センター，2012. 3
- 10) 南房総市：「南房総市の道の駅(改訂版)」，2013. 7
- 11) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課：黒字経営の「道の駅」、地域力創造事例集、991-15, 2008
- 12) 株式会社ちば南房総：「枇杷倶楽部プロジェクト ～地域資源「房州びわ」を活用した地域活性化～」、2014. 11

図表リスト

図 7-1	道の駅の整備フロー	157
図 7-2	道の駅の整備主体と整備内容	157
図 7-3	道の駅の登録状況	159
図 7-4	各エリアの道の駅の登録状況	159
図 7-5	全国の道の駅の施設内容	161
図 7-6	南房総市の道の駅の位置図	162
図 7-7	南房総市の道の駅間の連携の指針	166
図 7-8	花の B to B (地区連携後)	169
図 7-9	花の B to B (地区連携前)	169
図 7-10	一括受発注システム (地区連携後)	170
図 7-11	一括受発注システム (地区連携前)	170
表 7-1	全国の道の駅の管理主体	160
表 7-2	全国の道の駅の運営主体	160
表 7-3	南房総市内の道の駅の登録状況と運営形態の変遷	163
表 7-4	南房総市内の道の駅の施設内容	164

8章

全市施設としての市民活動支援センターの役割

第8章	全市施設としての市民活動支援センターの役割.....	177
1節	本章の概要	177
1-1	本章の背景と目的.....	177
1-2	既往研究の整理.....	177
1-3	研究の方法.....	178
1-4	調査対象.....	179
1-5	用語の定義.....	179
2節	地域類型ごとの市民活動の特徴.....	181
2-1	可住面積人口密度による地域類型.....	181
2-2	地域類型ごとの市民活動の特徴.....	182
3節	市民活動支援センターの基礎的特性と地域類型ごとの傾向.....	183
3-1	市民活動支援センターの設置動向.....	183
3-2	市民活動支援センターの協働による民間管理の運営形態.....	185
4節	地域特性に応じた中間支援機能の特徴.....	186
4-1	市民活動支援センターの支援機能.....	186
4-2	市民活動支援センターの情報共有.....	186
5節	地域類型ごとの市民活動支援センターの運営実態.....	189
5-1	地域類型ごとの対象事例の選定.....	189
5-2	都市部における市民活動支援センターの運営実態.....	190
5-3	中間部における市民活動支援センターの運営実態.....	191
5-4	農村部における市民活動支援センターの運営実態.....	192
5-5	都市部・農村部における業務委託による管理・運営の方向性.....	193
6節	まとめ	194
6-1	各節のまとめ.....	194
6-2	市民活動支援センターの全市施設としての管理・運営の方向性.....	194
注	.....	196
参考文献	.....	196
図表リスト	.....	197

第8章 全市施設としての市民活動支援センターの役割

1節 本章の概要

1-1 本章の背景と目的

近年、市民意識の多様化に伴い NPO 等を主とした多様な主体の地域自治及びまちづくりへの積極的な参画が取り組まれている。それに応じて、行政は行財政改革と市民協働の推進と合わせて積極的な支援を試みている。

そのような中、相互扶助による地域の主体的な課題解決に向け、ソーシャル・ネットワーク(社会関係)を資本として捉えるソーシャル・キャピタルの重要性が提唱され始めている。そのため、ソーシャル・ネットワーク(以下、SN)を市民活動団体や市民活動に携わる個人間の地域の課題解決を推進する上での関係性として捉える。市民活動団体の中でも、NPO 等は空間的なまとまりが強固な町内会・自治会を主とする地縁組織と比べ SN を構築する機会が少ない。そのため、NPO 等は個々の団体の特定の分野に限定した活動に留まりやすい。それに伴い、NPO 等の SN 構築するために様々な行政支援施策が試みられている。その中でも、市民活動支援センターは SN 構築するための新たな全市施設として設置が進められている。市民活動支援センターは、打合せ等の場所の提供に限らず相談対応や講習会の実施、団体間のコーディネートといった様々な行政サービスの拠点としての役割が期待されている。

そこで、本章では地域の協働体制の構築の基盤となる市町村ごとの市民活動の特徴について明らかにする。そして、地域の協働体制の構築を目的とする公設の全市施設である市民活動支援センターを研究対象として市民活動の特徴に応じた市民活動支援センターの中間支援機能と民間活力を活用した管理・運営の方向性を明らかにすることを目的とする。本章により得られる知見は、地域の協働体制を構築するための全市施設としての市民活動支援センターの地域の地域特性に応じた地域の協働体制を構築するための役割や支援方策の検討に有益な示唆を与える。

1-2 既往研究の整理

市民活動支援センターに関する既往研究は、全国の先進事例を対象とした報告が多くを占める。例えば卯月¹⁾は、全国的な先駆けである世田谷まちづくりセンターを取り上げ技術的支援と財政的支援の観点からその特徴を明らかにし、求められる役割と課題について報告している。また、政令指定都市である札幌市の区ごとに設置されたまちづくりセンターについて、石田ら²⁾は SN 構築の観点から団体間のコーディネートの実態とその意向を検証し、地域特性に応じた役割の重要性を指摘している。吉村ら³⁾は、施設の運営形態の観点から SN 構築に向けた自主運営化の重要性を指摘している。SN に関する既往研究は、既存組織間の SN の実態把握に関する報告が主であり、SN の構築要因に関しては、荻原ら⁴⁾が団体間の橋渡しとしてのコーディネーターの役割と団体の情報発信能力の重要性を指摘している。また、コーディネーター等の人的支援制度の運用については、古山ら⁵⁾が制度の運営体制の側面に加えコーディネーターの技術的な側面の重要性を指摘している。

このように、既往の市民活動支援センターによる地域の協働体制の構築のための学術的知見は、コーディネーターに対する技術的観点からの知見が多くを占め市民活動支援センターなどの地域拠点の機能的観点からの知見は十分でない。また、全市施設は施設に集中・集約するヒト・カネ・モノ・情報といった地域資源の要素を横流的に提供(発信)するだけでなく市民活動支援に向けて他の支援と合わせて活用する役割が期待される。加えて、ICT技術の普及とともに求められる情報内容だけでなく、収集・発信手段についても地域特性が深く影響するとされている⁶⁾。このことから、市民活動支援センターは地域情報の集約・活用に向けた地域のハブ的な役割を担う地域拠点として、地域特性に応じた市民活動の支援方策の検討に向けて更なる知見の蓄積が求められよう。

1-3 研究の方法

(1) 研究の構成

本章は、全6節で構成される。そして、以下の4つの手順により研究を進める。

- ①市民活動支援センターの支援対象となる市民活動の特徴の地域特性を明らかにするべく、人口密度を基に地域類型を行う。そして、市民活動を町内会・自治会等の「地縁組織」とNPO法人等の「NPO等」に区分する。「地縁組織」は、構成員となる住民の居住歴が影響すると予想される。このことから、旧住民^{注1)}の人口割合により市町村ごとの傾向を捉える。その一方で、「NPO等」は、NPO法人認証数により市町村ごとの傾向を明らかにする。そして、市町村単位での地縁組織とNPO等の市町村ごと各々の傾向を基に市民活動の特徴を基に地域類型ごとの市民活動の特徴の地域特性を捉える。
- ②千葉県の担当課の提供資料である千葉県内の市民活動支援センターの基礎資料^{注2)}を用いて、市民活動支援センターの設置動向及び運営形態等の基礎的特性の実態把握を行う。そして、①による市民活動支援センターの「地域類型」ごとの傾向を捉える。
- ③市民活動支援センターの情報共有の実態把握に向けてアンケート調査を実施した。調査対象者は、千葉県の54市町村のうち市民活動支援センターを設置する20市町村の市民活動支援センター担当職員とし、2013年11月～2014年1月の期間で実施した(回収率95%)。調査項目は、施設の特徴とその利用実態に関する基礎的項目に加え、SN構築に向けた市民活動支援センターの情報共有の特徴を捉える視点として「情報内容」及び情報の「収集手段・発信手段」に関する項目で構成している(表8-1)。データ分析は、①地域類型ごとの「市民活動」と②施設の「運営形態」の2つの視点を用いる。
- ④市民活動支援センターの地域類型ごとの事例的なヒアリング調査と提供資料を基に市民活動支援センターの運営実態の地域類型ごとの特徴を捉える。そして、全市施設として

の市民活動支援センターの地域類型に応じた中間支援機能を明らかにする。

表 8-1 アンケート調査項目

施設機能・利用実態		市民活動支援センターの基本的な施設機能と利用実態 施設形態／施設の運営形態
SN構築に向けた 「情報共有」	【情報内容】 × 【収集手段】 & 【発信手段】	協働を促進する要素(資源)としての地域・団体情報 イベント情報／団体実績の情報／担い手募集情報 など 団体・施設から地域・団体情報を収集する手段 独自調査／市町村からの提供／NPO法人からの提供 など 団体・施設への収集した地域・団体情報を発信する手段 市民活動支援センターでの掲示／広報誌／SNS など

1-4 調査対象

千葉県内の公設により設置された市民活動支援センターを調査対象とする。千葉県では市民活動担当課(現在の県民生活・文化課)により平成19年から県民のNPO・ボランティア活動への参加の促進を図るために⁸⁾、市民活動支援センターを含む市民活動支援に取り組む多様な主体に対する支援体制⁹⁾を整えている(表8-2)。ここでは、県内の各市町村の市民活動支援センターの行政担当職員やスタッフに対し、市民活動やその支援に対する情報共有の機会の提供や講習会の実施といった包括的な支援に取り組んでいる。

表 8-2 千葉県による市民活動支援センターへの支援体制

名称	「千葉県市民活動組織ネットワーク」
趣旨	県内の市民活動支援に向けた各種情報や意見交換を行うとともに、相互連携しながら市民活動団体への支援機能を高める方策について検討を行う。
構成員	市町村の市民活動支援センター / 民間の市民活動支援組織 千葉県ボランティア・市民活動センター(千葉県社会福祉協議会) 市町村社会福祉協議会 / 千葉県県民交流・文化課 市民活動支援センターを設置予定の市町村(オブザーバー)
支援対象	千葉県内で活動する市民活動団体※ ※市民の自発性に基づいた営利を目的としない、自立的・継続的に社会サービスを提供するNPOやボランティア団体などの任意団体を含むNPO法人に限らない団体を指す。
機能	1.市民活動支援組織間の情報交換 2.市民活動支援組織間の意見交換 3.市民活動支援組織間による支援機能を高めるパワーアッププログラム 4.市民活動支援組織のスタッフに対する効果的研修の検討

1-5 用語の定義

(1) 市民活動支援センター

市民活動支援センターは、施設の名称や支援機能について共通した定義は定められていない。そのため、本章では千葉県が用いている認定NPO法人日本NPOセンターによる以下の条件¹⁰⁾に公設であるという条件を加えることで市民活動支援センターを定義する。

[認定NPO法人日本NPOセンターが定める市民活動支援センターの定義]

- ・NPOの組織支援を主たる目的としている。
- ・常設の拠点がある。

- ・ NPO の組織相談が可能なスタッフが常駐している。
- ・ 分野を限定せずに支援をしている。

（２）中間支援機能

本章における中間支援機能とは、個々の団体間が有する団体資源（ヒト・モノ・カネ・情報）の共有を促す支援機能と定める。そして、本章では団体資源の中でも情報に着目し情報共有による中間支援機能に着目する。

（３）情報共有

本章における情報共有は、市民活動支援センターの施設利用者間に限らず地域内の多様な主体間を対象とする。そして、情報は施設利用者が抱えているニーズと地域内の多様な主体（団体・施設）間の機能利用者が備えているシーズ等の地域情報と定める（図 8-1）。

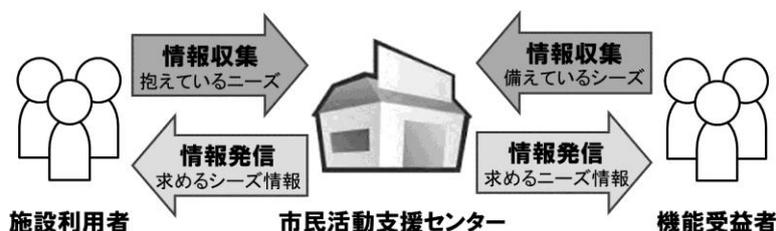


図 8-1 市民活動支援センターによる情報共有

（４）地縁組織・NPO 等

地縁組織は、特定地域の総合的な課題解決を町内会・自治会区域や小学校区域といった特定範囲で取り組む町内会・自治会を主とする団体と定める。その一方で、NPO 等は専門性の高いテーマ型の活動を活動範囲に制限を設けずに取り組む NPO 法人を主とする団体と定める。

（５）民間管理（指定管理者制度・業務委託）

民間管理は、施設の管理方法の一つであり民間組織に対して管理を委任することで行政が所有する施設の管理を行う公設民営の管理形態の総称を指す。本章では、民間管理の中でも代表的な制度として指定管理者制度と業務委託について以下のように定める。

業務委託は、契約に基づく個別の事務または業務の執行の委託と受託という法律・条例に根拠を持つ公法上の契約関係である。その一方で、指定管理者制度は公の施設の管理・運営を株式会社及び営利企業・財団法人・NPO 法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる制度である。指定管理者制度は、平成 15 年 9 月に総務省の基で施行され住民の福祉を増進に向けた施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため、設けられた。

2 節 地域類型ごとの市民活動の特徴

本節では、地域の協働体制の基盤となる市町村ごとの市民活動の特徴を捉える。そのため、千葉県内の市町村の人口密度を基に地域類型を行う。また、市町村ごとの地縁組織とNPO等のそれぞれの特徴について整理する。そして、地域類型ごとの市民活動の特徴の傾向について捉える。

2-1 可住面積人口密度による地域類型

地域類型を行うために市町村ごとの人口密度^{注3)}のヒストグラム(図8-2)を作成した。それを基に、地域類型の基準を以下のように定める。農村部は、2,000人/km²未満とする。そして、中間部を2,000~7,000人/km²、「都市部」を7,000人~10,000人/km²とする。そのような中で、政令指定都市である千葉市は中間部に該当するが例外として取り扱い地域類型から除外する。

政令指定都市である千葉市を除く千葉県内の53の市町村の地域類型の内訳は、以下の通りである(表8-3)。都市部は主に東京都近郊の湾岸部に位置する浦安市や市川市等の5市が該当した。中間部は、鎌ヶ谷市や流山市等の8市が該当した。そして、農村部は郊外に位置する市町村を中心に最も多い40市町村が該当した。都市部・中間部に該当した市は大半が東葛・湾岸ゾーンに位置していた。

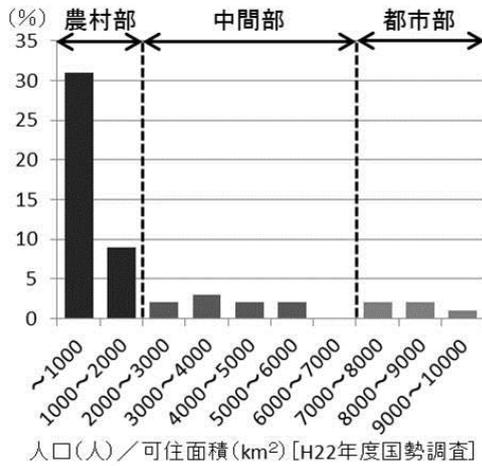


図 8-2
市町村単位での可住面積人口密度

表 8-3 千葉県内の市町村の地域類型

地域類型	該当市町村(千葉市を除く)
都市部 7,000~10,000 人/km ²	5市 浦安市・市川市・松戸市・習志野市・船橋市
中間部 2,000~7,000 人/km ²	8市 鎌ヶ谷市・流山市・八千代市・柏市・我孫子市・ 四街道市・佐倉市・白井市
農村部 2,000 人/km ² 未満	40市町村 野田市・市原市・八街市・茂原市・富里市・匝瑳市・ 銚子市・印西市・東金市・君津市・成田市・館山市・ 富津市・勝浦市・山武市・鴨川市・香取市・旭市・ 木更津市・袖ヶ浦市・南房総市・いすみ市 東庄町・睦沢町・長柄町・多古町・芝山町・長南町・ 神崎町・一宮町・御宿町・白子町・鋸南町・栄町・ 酒々井町・横芝光町・九十九里町・大網白里町・ 長生村

2-2 地域類型ごとの市民活動の特徴

各市町村の NPO 等と地縁組織の特徴を基に地域の協働体制の基盤となる市民活動の地域類型ごとの特徴を明らかにする(図 8-3)。「都市部」に該当する市は、NPO 法人数が多く旧住民の構成割合が少ない傾向であり NPO 等に偏ったテーマ型の市民活動の特徴を有している。その一方で、「農村部」では NPO 法人数が少なく旧住民の構成割合が多い傾向であり地縁組織に偏った地縁型の市民活動の特徴を有している。また、「中間部」に該当する市は「都市部」と「農村部」の特徴の中間的な傾向であり多様な市民活動の特徴を示すことから、従来からの地縁組織による市民活動から新たな NPO 等への市民活動への転換過程にあると考えられる。

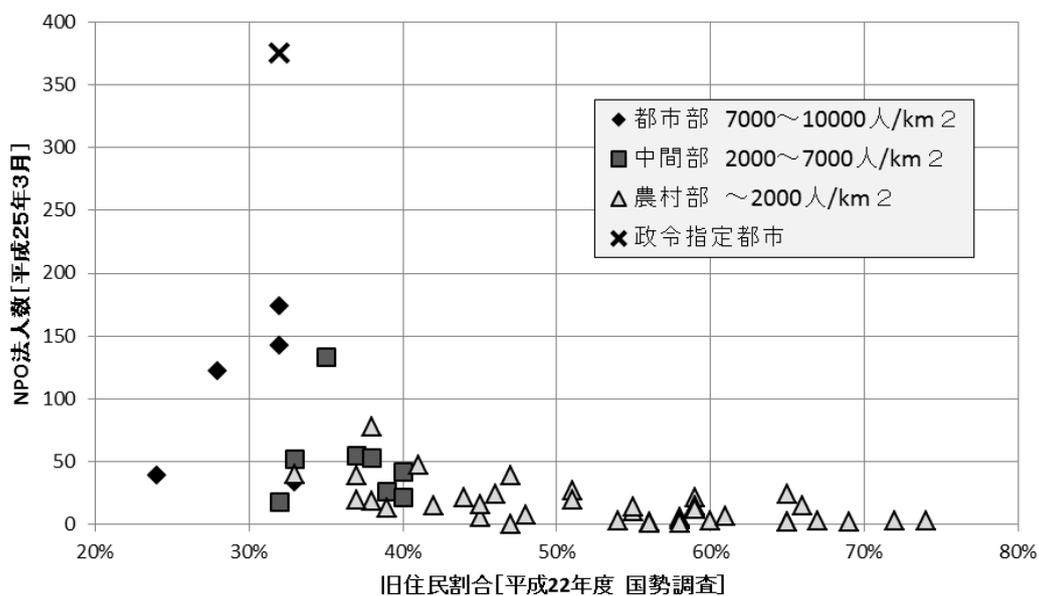


図 8-3 地域類型ごとの市民活動の特徴の傾向

3節 市民活動支援センターの基礎的特性と地域類型ごとの傾向

本節では、千葉県内の市民活動支援センターの施設の設置状況及び運営形態等の基礎的特性を捉える。そして、市民活動支援センターの地域類型ごとの傾向について捉える。

3-1 市民活動支援センターの設置動向

市民活動支援センターの設置動向は、主に 2002 年度～2003 年度に偏っている。これは、千葉県内において NPO 法人の増加数が最も高まりをみせた時期と重なる。また、地域類型ごとの傾向は、「都市部」が 2003 年度、「中間部」が 2002 年度～2003 年度と 2006 年度に集中していた(図 8-4, 図 8-5)。そして、2010 年度の時点で「都市部」「中間部」に該当する全ての市で設置していた(都市部：5/5, 中間部 8/8。このように、「都市部」「農村部」は比較的早い段階で設置していることが分かった。そして、「農村部」は 2012 年の時点で 40 市町村のうち 6 市町(15%)が設置している。「農村部」は、設置している時期が主に 2001 年度～2002 年度であるが 2005 年度以降も徐々に設置している。

このことから、「都市部」は公共サービスの新たな担い手としての役割を期待する既存の NPO 法人に対する行政支援の窓口として市民活動支援センターを設置していると考えられる。その一方で、「中間部」「農村部」は NPO 法人数が少ない中でその役割に期待を込め NPO 法人の設立促進及び地縁組織等による既存の市民活動の促進を図るための打合せや活動の場として市民活動支援センターを設置していると考えられる。

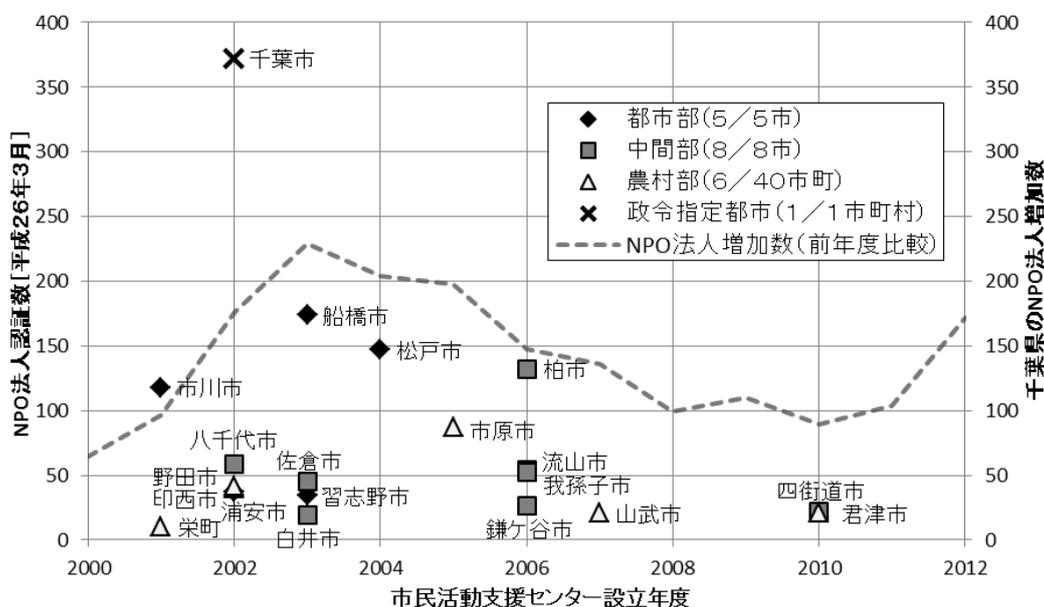


図 8-4 千葉県内の市民活動支援センターの設置状況

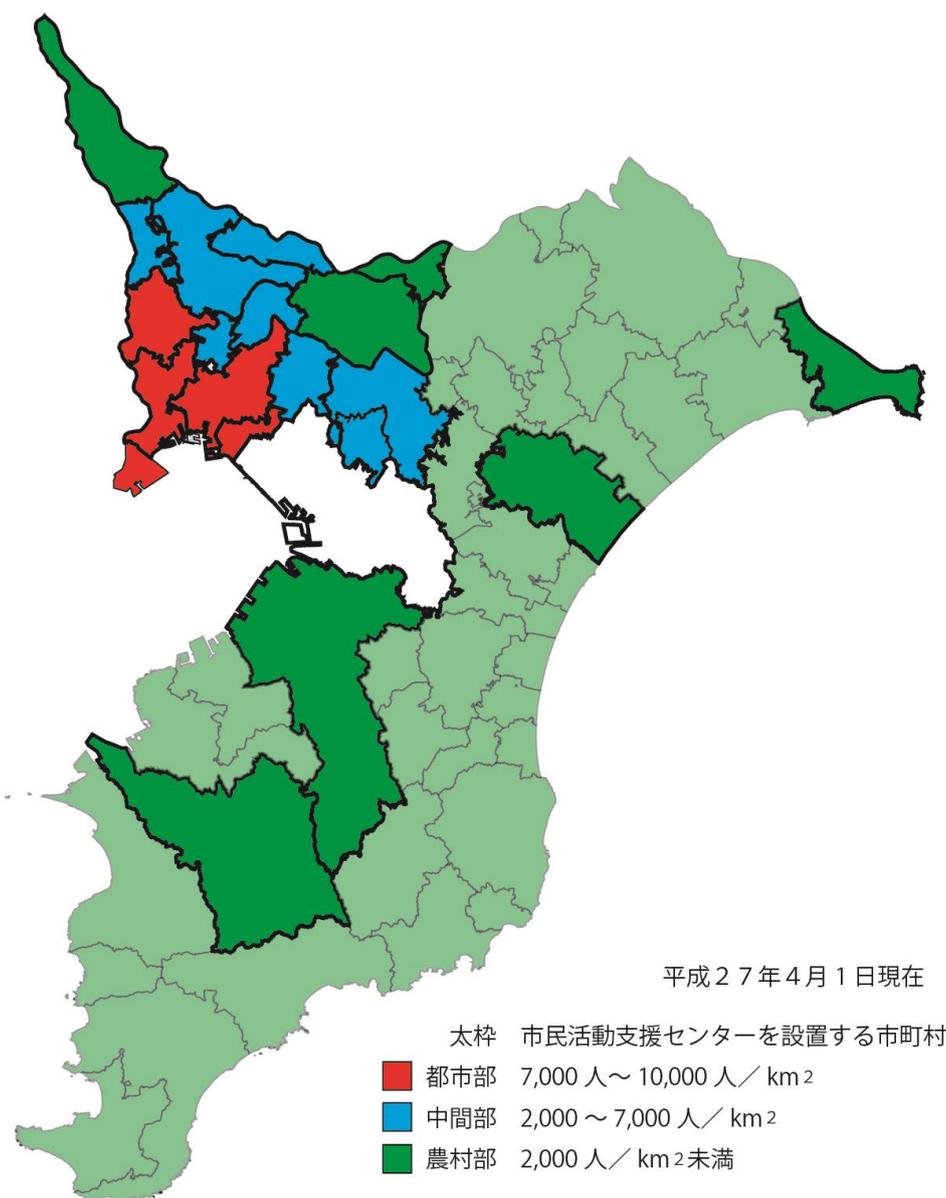


図 8-5 千葉県内の市民活動支援センターの設置状況

3-2 市民活動支援センターの協働による民間管理の運営形態

市民活動支援センターの運営形態は、「自治体直営」と「民間管理」がほぼ半数程度である。さらに、「民間管理」による運営形態は「指定管理者制度」に比べ「業務委託」が多くを占めた(表8-4)。

そして、9市町村の「民間管理」のうち6市町村が「業務委託」があり3市町村が「指定管理者制度」であった。このように、市民活動支援センターの民間管理による運営形態は「業務委託」が比較的多くを占めた。これは、市民活動支援センターの民間管理による運営形態には施設の維持管理だけでなく市民活動支援に向けた行政との協働による運営が求められていると考えられる。

地域類型ごとの傾向は、共通して自治体直営が最も多い導入数であった。その一方で、業務委託は「中間部」において他の地域類型と比べ突出して多い導入数であった。「中間部」では、同様に市民意見の抽出に向けた運営協議会の設置率においても最も高い値を示した。また、施設の利用団体数が最も多い「都市部」と最も少ない「農村部」では、共通して民間管理の導入数が少ない値を示した。加えて、「都市部」「農村部」の運営協議会の設置率はともに半数以下であった。従って、NPO等に偏った市民活動の特徴を有する「都市部」では、市民活動支援センターに行政支援の窓口としての役割が求められていると考えられる。その一方で、「農村部」では地縁組織に偏った市民活動の特徴を有することから設置自治体内に民間管理を担うことができる中間支援NPO等が少ない。そのため、数少ない施設利用団体と自治体が地域課題の解決に向けて相談・検討するための場所としての役割が求められると考えられる。

このように、市民活動支援センターの役割に関する事例調査に向け、運営形態の視点から以下のように仮定する。

- ・市民活動支援センターの「業務委託」による運営は、行政の代行としての特性が色濃い「指定管理者制度」と比べ、行政と管理・運営団体との協働により地域特性に応じた運営を行っている。
- ・市民活動の特徴が偏ることで、特定の団体へ施設の運営を委ねる民間管理を行うことが困難となる。

表 8-4 市民活動支援センターの運営形態と施設利用団体数

地域類型	運営形態				運営協議会の設置率 ※2	年間平均利用団体数 ※3
	自治体直営	民間管理	業務委託 ※1	指定管理者制度		
全体	11 (55.0%)	9 (45.0%)	6 (30.0%)	3 (15.0%)	55.0%	223
都市部	3	2	1	1	20.0%	334
中間部	4	4	3	1	75.0%	207
農村部	4	2	1	1	50.0%	107
政令指定都市	0	1	1	0	100.0%	603

※1 市の社会福祉協議会に対する財政支援による運営形態を業務委託に相当すると判断する。

※2 協議会とは、センターの運営等について市民等の意見を抽出する場 / ※3 平成24年度の利用団体数により算出

4節 地域特性に応じた中間支援機能の特徴

本節では、市民活動支援センターが備える支援機能の実態について捉える。そのような中で、中間支援機能については情報共有に着目し情報の収集・発信手段及び取り扱う情報内容の視点から支援実態を明らかにする。そして、地域類型及び運営形態ごとの属性別の特徴についても言及する。

4-1 市民活動支援センターの支援機能

市民活動支援センターが備える支援機能の全体的な傾向は、「団体活動情報のPRや発信」が最も多くを占め「団体への情報提供」がそれに次いだ(図6-6)。そして、地域類型ごとでは以下のような傾向を示した。「中間部」は、「団体活動情報のPRや発信」や「団体への情報提供」が他の地域類型と比べ多くを占め全体の半数に至る。そして、「中間部」は「都市部」・「農村部」と比べて「市民団体と他団体とのコーディネート」を比較的多く取り組んでいる。これは、「中間部」が多様な市民活動の特徴を有すことが要因であると考えられる。その一方で、「都市部」では「市民活動に対する相談」が多く取り組まれている。

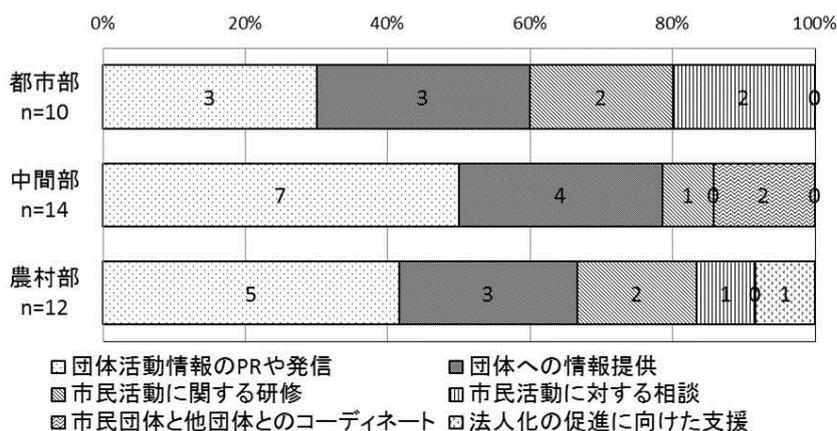


図 8-6 市民活動支援センターの支援機能

4-2 市民活動支援センターの情報共有

(1) 情報の収集・発信手段の実態

市民活動支援センターの情報共有による情報の収集・発信手段の全体的傾向は、以下の通りである(表8-5)。情報の収集手段は、「県や国からの提供」「市町村からの提供」といった行政に関連した手段が多く取り組まれている。また、「地縁組織からの提供」といった地縁的な収集手段はあまり取り組まれていない。その一方で、情報の発信手段は「施設での掲示」「ホームページ」といった広く万遍ない手段が主に取り組まれている。そして、facebook・twitter等のICT(Information Communication Technology)を用いた「SNS」による発信手段はあまり取り組まれていない。

そして、地域類型ごとの傾向は「中間部」が収集手段において「施設での独自調査」「他市からの提供」「地縁団体・公民館からの提供」が取り込まれていない。その一方で、運営形態ごとの傾向は「自治体直営」が行政に関連した収集手段や「NPO等からの提供」といった施設利用者とのSNを活かした収集手段を多く取り組んでいた。加えて、収集手段では「施設での独自調査」「地縁組織からの提供」は取り組んでいなかった。また、「業務委託」は「担当する市町村からの提供」「NPO法人・市民団体からの提供」「他の市民活動支援センターからの提供」「ボランティアセンターからの提供」といった情報発信を多く取り組んでいた。また、「指定管理者制度」は「ホームページの開設」「メールマガジンの実施」「SNS(facebook・twitter等)」といったICTを用いて情報発信を多く取り組んでいた。

表 8-5 属性別の収集手段と発信手段

	◎ 100% ○ 80~100%	△ 60~80% × 40~60% ✖ ~40%	地域類型			運営形態				全体
			都市型	中間型	農村型	自治体直営	民間管理	業務委託	指定管理者制度	
収集手段	担当する市町村からの提供		○	◎	◎	◎	○	◎	△	○
	NPO法人・市民団体からの提供		○	◎	◎	◎	○	◎	△	○
	千葉県や国からの提供		◎	◎	○	○	◎	◎	◎	○
	施設での独自調査		○	×	○	×	◎	◎	◎	△
	他の市民活動支援センターからの提供		△	△	○	△	△	○	△	△
	ボランティアセンターからの提供		△	○	×	△	△	○	✖	△
	他市からの提供		○	×	△	△	△	△	△	△
	地縁団体・公民館からの提供		△	×	△	✖	△	○	△	×
発信手段	施設内での掲示		◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	ホームページの開設		◎	◎	△	○	○	○	◎	○
	広報誌の発行		△	○	○	○	△	○	△	△
	メールマガジンの実施		○	✖	✖	✖	×	×	△	×
	SNS(facebook・twitter等)		✖	✖	✖	✖	✖	✖	△	✖

(2) 情報内容ごとの情報共有の実態

市民活動支援センターの情報内容ごとの収集・発信の全体的傾向は、「イベント・催しに関する情報」「団体の活動実績に関する情報」といった定型的な情報内容を満遍なく情報共有していた(表8-6)。また、「地域の現況や特性に関する情報」「地域活動の担い手に関する情報」といった地縁的な情報内容は情報共有していなかった。また、「地域の現況や特性に関する情報」「団体の評価に関する情報」は、収集しているものの十分に発信しておらず情報共有にずれが生じていた。その一方で、地域類型ごとの傾向は「農村部」が「都市部」「中間部」において情報共有にずれが生じていた情報内容も情報共有していた。運営形態ごとの傾向は、「業務委託」が地縁的な情報内容を主として他の運営形態と比べ幅広い情報共有していた。

このことから、市民活動支援センターの役割に関する事例調査に向け、情報共有の視点から以下の仮説を設定する。市民活動支援センターの情報共有は、市民活動の特徴及び施設利用団体数といった地域類型ごとの地域の実情に応じた役割が求められる。そのような

中で「業務委託」は、他の運営形態と比べ幅広く市民活動の特徴に応じた情報共有が取り
組まれている。

表 8-6 情報内容ごとの情報共有のずれ

情報内容	地域類型						運営形態						全体				
	都市部		中間部		農村部		自治体直営		民間管理		業務委託		指定管理者制度		収集	発信	
	収集	発信	収集	発信	収集	発信	収集	発信	収集	発信	収集	発信	収集	発信			
	◎ 100% △ 60~80% ○ 80~100% × 40~60% ✕ ~40%																
イベント・催しに関する情報	◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎
団体の活動実績に関する情報	◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎		◎
助成・補助等に関する情報	◎		◎	○	◎		◎		◎	○	◎	○	◎		◎		◎
NPO等の担い手に関する情報	○		◎		○		○		◎		◎		◎		◎		○
活動の場や機会に関する情報	△		○		○		△		◎		◎		◎		◎		△
ボランティアに関する情報	○		△	×	○		○		△		○		△		△		△
地域の現況や特性に関する情報	×	✕	×		○	×	×	✕	△		○		△		△		△
団体の評価に関する情報	×	✕	×	✕	○	△	×		△	✕	△	×	△	✕	△	✕	×
地縁団体の担い手に関する情報	×		△		✕		✕		△		◎		✕		×		×

5 節 地域類型ごとの市民活動支援センターの運営実態

本節では、地域類型ごとの市民活動支援センターの事例を取り上げヒアリング調査と提供資料により市民活動支援センターの運営実態を把握する。そして、3・4節において設定した仮説に基づき地域の協働体制を構築するための市民活動支援センターの中間支援機能の役割を明らかにする。

5-1 地域類型ごとの対象事例の選定

(1) 地域類型ごとの代表的な対象事例の選定

地域類型ごとの市民活動支援センターの対象事例は、市民活動の特徴と市民活動支援センターの運営形態が地域類型の特徴を基に選定する。「中間部」は運営形態として最も多くを占めた業務委託から事例を選定する。その一方で、「都市部」「農村部」では同様に最も多くを占めた自治体直営を事例として選定する。

はじめに、「都市部」は政令指定都市を除けば最も人口規模が大きい船橋市の船橋市市民活動サポートセンターを選定する。「中間部」は、設置されて間もないが県の評価として優良事例として位置づけられている四街道市の四街道市みんな地域づくりセンターを選定する。そして、「農村部」は唯一の町設である県内で最も早い時期に設置した栄町の栄町住民活動支援センターを対象事例とする。

(2) 業務委託の比較事例の対象事例の選定

最も幅広く情報共有に取り組んでいた市民活動支援センターの中間部の「業務委託」の運営形態との比較事例を都市部・農村部で選定する。「都市部」で業務委託による運営形態を導入している市民活動支援センターは浦安市の浦安市市民活動センターを選定する。その一方で、「農村部」で業務委託による運営形態を導入する市民活動支援センターは市原市の市原市市民活動センターを選定する。両事例はそれぞれの都市部・農村部のなかでも唯一の業務委託の導入事例であった。

5-2 都市部における市民活動支援センターの運営実態

船橋市は、平成15年に船橋市市民活動サポートセンターを設置した。船橋市市民札道サポートセンターは、平成22年度までコミュニティに関する業務を担当する市民生活部自治振興課が市民活動支援センターを所管していた。そのため、市民活動支援センターは打合せの場所の提供やイベントの実施といった行政の窓口としての特性が色濃く NPO 等の施設利用者の意向を十分に汲み取ることが困難であった。そして、平成22年度に市民活動支援センターは企画部市民協働課へ移管された。さらに、平成24年度の機構改革が契機となり市民活動支援の機能拡充に向けて施設利用者の意向を取入れるための市民活動支援センターの施設利用者等で構成される運営協議会が設立された。

船橋市内には、もともと多様な分野の NPO 等が多く活動している。しかし、施設運営を民間管理により特定の団体に委ねることは行政の公平性の観点から困難であった。そのため、運営協議会は複数の施設利用者を構成員とし機能拡充を図るための部会が設立されていた。そして、市民活動支援センターの運営協議会には委嘱を受けた県内の中間支援 NPO がアドバイザーとして参画している。市民活動支援センターが取り組んでいる情報共有は、これまで市民活動を身近に感じ参加の機運を高めるための周知・啓発を意図していた。そのため、市民活動支援センターは行政支援情報や市内で活動する団体情報といった定型的な情報を市内で活動する NPO 等や活動を始めようとしている市民に対して偏り無く万遍ない発信手段により発信していた。

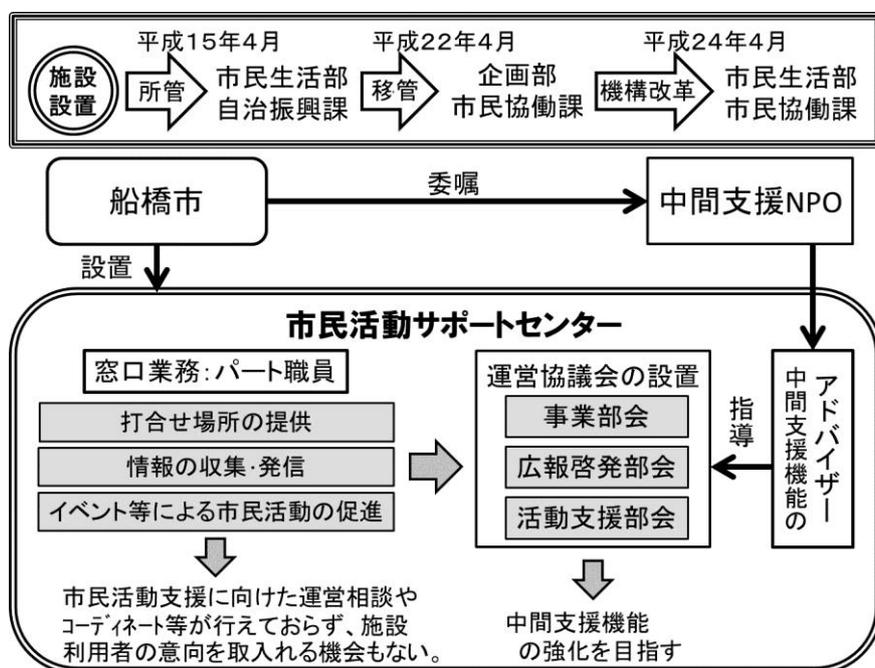


図 8-7 都市部における市民活動支援センターの運営実態

5-3 中間部における市民活動支援センターの運営実態

四街道市では、平成20年度に企画部政策推進課により制定された「四街道市みんなで地域づくり指針」と施設利用者で構成された「市民活動支援センターあり方検討会」を設置した。このように、四街道市は市民活動支援センターの設置の段階から施設利用者の意向を取入れることを試みていた。そして、「市民活動支援センターあり方検討会」による提言に基づき平成21年に「四街道市みんなで地域づくりセンター」が設置された。

一般的に市民活動支援センターは、市民活動の活発化を図ることを主たる目的としている。しかし、四街道市の四街道市みんなで地域づくりセンターでは地域課題の解決を目的とし、支援方策も一方的な支援ではなく地域の実情と団体の要望に即した運用が試みていた。市民活動支援センターが取り組んでいる情報共有は、地域課題の解決を図るためのNPO等及び地縁組織といった多様な団体間の情報共有の機会の設定やマッチングがであった。また、コーディネーター業務を中間支援NPOに業務委託することでコーディネーターの育成し施設運営だけでなく行政職員が異動しても円滑に自立した運営が可能となるよう配慮していた。

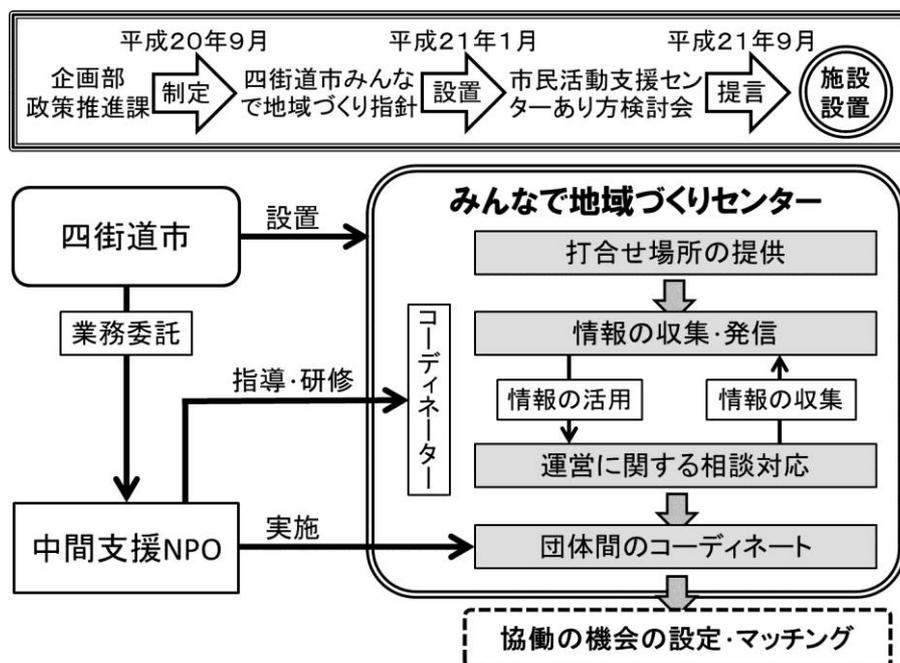


図 8-8 中間部における市民活動支援センターの運営実態

5-4 農村部における市民活動支援センターの運営実態

栄町の栄町住民活動支援センターは、町長の政治公約として設置された。しかし、設置当時の市民活動支援センターの支援は場所の提供のみであった。そして、団体の交流イベント等も実施されたが内輪のみの交流に留まり、新たにコーディネーターを配置することで相談対応や団体間の連携を図ることを目指した。しかし、栄町は NPO 法人が少なく施設の管理を行う能力を有す団体は少ない。加えて、町外の団体による民間管理では施設利用者の意向を十分に捉えることが困難である恐れを有している。

さらに、農村部である栄町において行政支援や NPO 等の活動は、地域住民に十分に認知されていないため相談窓口としてだけでなく団体の要望に応じた自治体担当部署や他団体との仲介に取り組んでいる。そのため、市民活動支援センターに取り組んでいる情報共有は、収集した情報を横流的に発信するのではなくコーディネーターによる相談対応と合わせて、収集した情報を施設利用者に分かりやすく翻訳することで地域の課題解決に即した運営が行われている。そして、中間支援 NPO は千葉県から業務委託により栄町住民活動支援センターを含む受講者に対して指導・研修を実施しコーディネーターとして育成を行った。

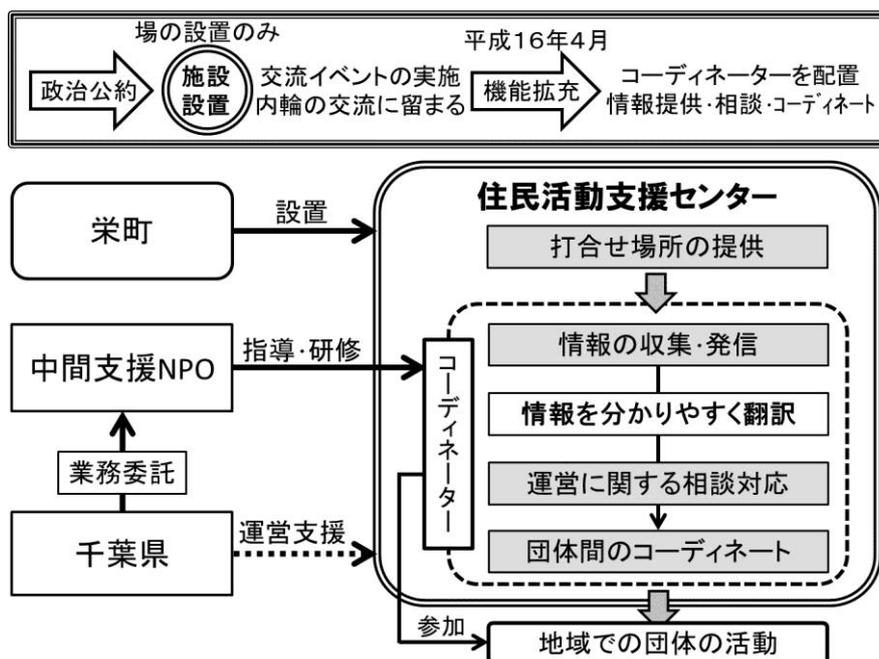


図 8-9 農村部における市民活動支援センターの運営実態

表 8-7 市民活動支援センターの地域類型ごとの運営実態

施設名 (所管課)	船橋市市民活動サポートセンター (市民協働課)	四街道市みんなで地域づくりセンター (政策推進課)	栄町住民活動支援センター (住民活動推進課)
地域類型 (人口密度)	都市部(7534.4人/km ²)	中間部(3043.5人/km ²)	農村部(780.3人/km ²)
NPO法人数	177団体	21団体	5団体
旧住民割合	32%	40%	55%
設置根拠 (設置年月)	船橋市市民活動サポートセンター条例 船橋市市民活動サポートセンター条例施行規則 (平成15年4月)	四街道市みんなで地域づくり指針 (平成20年9月)	栄町住民活動支援センターの設置及び管理に関する条例 (平成13年9月)
設立案	平成15年4月	平成22年9月	平成13年10月
施設形態 (施設面積)	民間施設の一部(434.8m ²)	公共施設併設(75m ²)	公共施設併設(103m ²)
施設機能	場の提供 ○ NPO運営に関する研修 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート	場の提供 ○ NPO運営に関する研修 ○ 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 ○ NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート ○	場の提供 ○ NPO運営に関する研修 ○ 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 ○ NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート ○
スタッフ人数 (常勤人数)	パート職員 8人(2人)	パート職員 5人	パート職員 4人(1人)
運営形態 (運営協議会の設置)	自治体直営 (○ 構成人数 15名、アドバイザー 1名)	業務委託(○ 構成人数 10名)	自治体直営(○ 構成人数 5人)
平成24年度 施設利用団体	458団体	311団体	149団体
民間管理 (業務委託・指定 管理者制度)	市内で多数のNPOが活動する中で特定の団体に対し民間管理を任せることで、民間管理団体の独断による運営となり行政の公平性が偏ることを危惧している。	市内の団体間のコーディネーター向け県内の有力な中間支援組織に対し民間管理を任せることで、人件費削減と担当職員が変わっても運営が可能となることを期待している。	地縁的な活動が基盤であり市内でNPO等による活動が一般的でなく、法人格を持つ団体が少ないことから民間管理を行うことは困難であった。よって、コーディネーターの育成が求められる。
団体間の コーディネーター	職員が不足し業務をパート職員に任せているため、現状は団体間のコーディネーターだけでなく相談対応は行っていない。今後は他の市民活動支援センターと同等の機能の拡充が必要と考え	団体の活動を支援するだけでなく地域課題の解決の実現に向け、目的を共有する団体間の情報を共有や活動を共にする機会の設定や場の共有によるコーディネーターが求められる。	研修を受けた行政職員がコーディネーターとなり行政情報や団体との相談対応により収集した情報を活かして団体の活動促進に向けた行政の担当部署や他団体への紹介や仲介が求められる。
情報内容	【定型的情報内容】 市民活動を身近に感じ参加の機運を高めるための周知・啓発に向けた、行政支援や地域で活動する団体情報といった定型的情報が求められる。	【柔軟な情報内容】 抽象的な情報や形式的な行政情報ではなく、地域課題の解決に向けて市内のどこで誰がどのような場面で困っており、それに対してどのような活動・人材が求められているのか等の情報が求められる。	【課題解決を促す情報の翻訳機能】 収集した情報を横断的に発信するのではなく、施設利用者が分かりやすく課題解決を促すよう翻訳することが求められる。また、一方的な発信ではなく発信技術の指図と併せての実施が求められる。
情報共有	【広く万遍ない行政情報の伝達】 情報発信は、市内で市民活動に携わる団体やこれから市民活動を始めようとする市民に対して、行政情報を万遍なく発信することが求められる。	【情報共有に向けた機会の設定・場の共有】 収集した情報を横断的に発信するのではなく、施設利用者に限らず団体間の情報共有を促す機会の設定や団体特性を活かし、地域の課題解決を行うことができるようマッチングが求められる。	【課題解決を促す情報の翻訳機能】 収集した情報を横断的に発信するのではなく、施設利用者が分かりやすく課題解決を促すよう翻訳することが求められる。また、一方的な発信ではなく発信技術の指図と併せての実施が求められる。
設置経緯・変遷 及び 施設構成図	平成15年4月 船橋市 設置 平成22年4月 市民協働課 設置 平成24年4月 市民協働課 設置 船橋市 設置 市民活動サポートセンター 打合せ場所の提供 情報の収集・発信 イベント等による市民活動の促進 市民活動支援に向けた運営相談やコーディネーター等が行われており、施設利用者の意向を反映し入れる機会もない。	平成20年9月 四街道市 設置 平成21年1月 市民活動支援センター 設置 平成21年9月 市民活動支援センター 設置 四街道市 設置 市民活動支援センター 打合せ場所の提供 情報の収集・発信 情報の活用 情報の収集 運営に関する相談対応 団体間のコーディネート 協働の機会の設定・マッチング	平成16年4月 栄町 設置 千葉県 設置 栄町 設置 住民活動支援センター 打合せ場所の提供 情報の収集・発信 情報を分かりやすく翻訳 運営に関する相談対応 団体間のコーディネート 参加 地域での団体の活動

※施設名・所管課・設置根拠・設置年月・設立案・施設機能・スタッフ人数・運営協議会の設置・施設利用団体は基礎資料を参考に作成
 ※人口密度・NPO法人数・旧住民割合は を参考に作成
 ※施設形態・運営形態 はアンケート調査を参考に作成
 ※民間管理への職員認識・コーディネーターへの職員認識・情報共有への職員認識はヒアリング調査と提供資料を参考に作成

5-5 都市部・農村部における業務委託による管理・運営の方向性

都市部の業務委託の事例である浦安市市民活動センターは、施設利用者を構成員とする運営協議会を基盤とした地域内発型の NPO 法人に対してプロポーザル方式により運営を委ねている。それにより、特定の NPO 等に偏ることなく、多様な NPO 等が有している既存の SN や特性を活かした幅広い地域情報の収集と発信が行われている。

また、農村部の業務委託の事例である市原市民活動センターは、ボランティアセンターと併設して設置することで全国組織である社会福祉協議会に運営を委ねている。社会福祉協議会は、福祉分野において行政と長年の関係性を有しているとともに、民生委員や地区社協による小学校区単位のきめ細かい情報を収集している。それにより、運営が地縁組織に偏ることなく NPO 等が少ない農村部においても、地域のボランティアとのマッチングにより地域課題の解決を促し NPO 等の設立支援が行われている。

6節 まとめ

6-1 各節のまとめ

本章では、千葉県内の公設の市民活動支援センターの全市施設としての地域の協働体制の構築の基盤である市町村ごとの市民活動の特徴といった地域特性に応じた中間支援機能について考察している。本章で得られた各節の成果を以下に占めす。まず、2節では市民活動支援センターの支援対象である基礎自治体ごとの市民活動の特徴を地域類型ごとに捉えた。人口密度の高い都市部の基礎自治体は、テーマ型の活動を主とする NPO 等に偏った傾向を示すことが分かった。一方で、人口密度の低い農村部の基礎自治体は地域自治に向けた活動を主とする地縁組織に偏る傾向を示すことが分かった。また、3節では市民活動支援センターの運営形態の地域類型ごとの特徴について明らかにした。中間部は、都市部・農村部と比べ業務委託による運営形態の導入が多い傾向であることが分かった。そして、4節では市民活動支援センターの中間支援機能の一つである情報共有の特徴について地域類型及び運営形態ごとにアンケート調査により明らかにした。そこでは、業務委託による運営形態を導入する市民活動支援センターにおいて幅広い情報共有が為されていることが分かった。

5節では、3節・4節において設定した市民活動と情報共有の特徴の視点から、SN 構築に向けた市民活動支援センターの役割と課題に対する地域類型ごとの行政職員へのヒアリング調査を基に仮説検証を行った。まず、市民活動の特徴の偏りは市民活動支援センターを民間管理により特定の団体に運営を委ねる障害となることが分かった。そのような中で、中間部のような多様な市民活動の特徴を有すことは特定の団体に運営を委ねることを許容する要因となっていることが分かった。また、情報共有の特徴の視点においては、それぞれの地域類型ごとの市民活動の特徴を強化することを意図した団体間のコーディネートへの意向がみられた。情報共有においても、施設利用団体数が多いと定型的な情報内容を広く万遍ない手段で発信する機能が求められることが分かった。その一方で、施設利用団体数が少ないと地域の課題解決に向け、地域の実情に応じた具体的な情報内容を市民活動の特徴に応じた場面により情報共有する機能が求められることが分かった。そして、多様な市民活動を有す市町村では、地域の課題解決に向けた団体間の情報共有の機会の設定や団体の特性を活かしたマッチングを行う役割が求められることが分かった。その一方で、地縁組織に偏った特徴を有す市町村では、地域の具体的な課題解決に向けた団体と自治体の担当部署間のコーディネートや相互の情報を分かりやすく翻訳する機能が求められることが分かった。

6-2 市民活動支援センターの全市施設としての管理・運営の方向性

本章では、地域類型ごとの市民活動の特徴に応じて市民活動支援センターに求められる SN 構築に向けた機能を明らかにした。得られた成果を基に市民活動の特徴に応じた以下のような全市施設としての市民活動支援センターの民間管理による管理・運営が期待される。

市民活動の特徴が NPO 等に偏る都市部では、自治体直営による施設運営を行いながらも多種多様な施設利用団体の意見を反映できる運営形態が適していよう。そのため、施設利用団体で構成される地域内発型 NPO の設置による団体の既存の SN を活かした運営形態が考えられる。その一方で、中間部は業務委託を通しノウハウを有す中間支援 NPO と自治体が施設運営を通しノウハウを共有しながら施設機能を向上させていく運営形態が適していよう。そして、農村部ではボランティアセンターのような既存の地域拠点に関するノウハウを有す中間支援 NPO とともに既存の地域拠点が有す SN を活かした運営形態が適していよう。

注

- 注 1) 旧住民とは、居住歴が 20 年以上または出生時から同一の町丁に居住し続けている場合を指す。
- 注 2) 市民活動支援センターの基礎資料⁷⁾は、千葉県市民活動担当課が毎年度千葉県内の各市民活動支援センター担当課に対し実施している調査である。調査項目は、主に施設機能・運営形態・利用実態・取り組み事業である。
- 注 3) 本章では、研究対象地域である千葉県において南部に位置する市町村は、その多くが山地により占められることから正確な人口密度を算出するために可住面積を用いる。

参考文献

- 1) 卯月盛夫：「住民の主体的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察 - 世田谷まちづくりセンターを事例として -」、日本建築学会計画系論文集、第 470 号、pp161-172、1995
- 2) 石田準・小林英嗣・小篠隆生・藤井良彦：「まちづくりセンターの活動実態と地域特性からみた今後の方向性」 - 自立型社会を目指したコミュニティプランニング その 6 -、日本建築学会北海道支部研究報告集 No79、pp443-446、2006
- 3) 吉村務・坂井文・越澤明：「札幌市における住民参加へ向けたまちづくりセンターの活用について」、日本建築学会北海道支部研究報告集 No85、pp323-326、2012
- 4) 荻原和・星野敏・橋本禪・九鬼康彰：「住民自治組織のネットワーク構造が組織間信頼に与える影響」 - 岐阜県恵那市絵恵南地域のまちづくり実行組織を事例として -、環境情報科学論文 25、pp155-160、2011
- 5) 古山周太郎・川澄厚志・清野隆・青柳聡：「中山間地域における人的支援の実態とその役割に関する研究」 - 長岡市山古志サテライトにおける地域復興支援員の取り組みから -、都市計画論文集 Vol. 46 No. 3、pp901-906、2011
- 6) 鬼塚健一郎・星野敏・橋本禪・九鬼康彰：「中山間地域におけるデジタルディバイド」 - 地域住民の年齢・属性と意識や特性に着目して」、農村計画学会誌 31、pp261-266、2012
- 7) 千葉県「平成 25 年度 千葉県内市民活動支援センターの状況」、pp1-64、千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班、2013
- 8) 千葉県：「千葉県の県民活動推進に関する年次報告書 ～平成 24 年度～」、p5・p12・p64、千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班、2013
- 9) 千葉県：「平成 25 年度 第 2 回千葉県 NPO 支援組織ネットワーク会議 配布資料」、千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班、2013
- 10) 認定特定非営利活動法人日本 NPO センター：「2012 年度 NPO 支援センター実態調査報告書」、p3、2013
- 11) 内閣府：「新しい公共宣言」、第 8 回新しい公共円卓会議資料、2010

図表リスト

図 8-1	市民活動支援センターによる情報共有.....	1 8 0
図 8-2	市町村単位での可住面積人口密度.....	1 8 1
図 8-3	地域類型ごとの市民活動の特徴の傾向.....	1 8 2
図 8-4	千葉県内の市民活動支援センターの設置状況.....	1 8 3
図 8-5	千葉県内の市民活動支援センターの設置状況.....	1 8 4
図 8-6	市民活動支援センターの支援機能.....	1 8 6
図 8-7	都市部における市民活動支援センターの運営実態.....	1 9 0
図 8-8	中間部における市民活動支援センターの運営実態.....	1 9 1
図 8-9	農村部における市民活動支援センターの運営実態.....	1 9 2
表 8-1	アンケート調査項目	1 7 9
表 8-2	千葉県による市民活動支援センターへの支援体制.....	1 7 9
表 8-3	千葉県内の市町村の地域類型.....	1 8 1
表 8-4	市民活動支援センターの運営形態と施設利用団体数.....	1 8 5
表 8-5	属性別の収集手段と発信手段.....	1 8 7
表 8-6	情報内容ごとの情報共有のずれ.....	1 8 8
表 8-7	市民活動支援センターの地域類型ごとの運営実態.....	1 9 3

9章

まとめ

第9章	まとめ	201
1節	地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能	201
2節	地域自治組織の自立のための利用・管理・運営の方向性	202
2-1	地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の役割と期待する効果	202
2-2	地域自治組織の自立を促すための行政の役割	203
図表リスト		204

第9章 まとめ

1節 地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能

本節では2部の5章・6章・7章・8章で明らかにした地域特性に応じた新たな地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について小活する。各章の成果を以下に整理する。5章では、地域特性に応じた新たな地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能に関する仮説設定を行った。6・7章では、地域自治組織の設立背景に応じた地域の協働体制を構築するための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにした。6章では、都市形成に伴う地域自治組織を設立する都市部は、都市の高密度化が進み地域のコミュニティを形成するための市民活動の場が不足しているという課題を有している。そのような中で、公有未利用地の市民活動の場としての住民利用はコミュニティ形成の機能を有すことを明らかにした。そこでは、公有未利用地は市民と行政の各々の意向に基づいたアダプト制度による管理・利用方法によってコミュニティ形成に繋がるということが分かった。その一方で、7章では市町村合併に伴う地域自治組織を設立する農村部は、市町村合併以前の地区(旧町村)間の連携が不足しているという課題を有している。そのような中で、合併市町村における道の駅の地区連携拠点としての管理・運営はコミュニティ維持の機能を有すことを明らかにした。そこでは、道の駅は農商工連携を通じて相互の道の駅の売上が向上することで道の駅間の連携を通じてコミュニティの維持へ繋がることが分かった。

そして、8章では全市施設である市民活動支援センターの地域の協働体制の構築に求められる地域特性に応じた中間支援機能と運営形態について明らかにした。そこでは、地域特性に応じた市民活動の特徴に基づいた中間支援機能や民間管理による運営形態が全市施設である市民活動支援センターに求められることが分かった。

2 節 地域自治組織の自立のための利用・管理・運営の方向性

2-1 地域自治組織の地域空間の利用・管理・運営の役割と期待する効果

本研究では、3章・4章において二種類の設立背景の地域自治組織を事例として地域空間の利用・管理・運営の実態を基に団体と施設の相互的機能向上といった地域自治組織が自立を促すための共通の機能を明らかにした。そして、5章・6章・7章・8章の2部では地域自治組織の設立背景といった地域特性に応じた新たな地域の協働体制の構築を促すための地域空間の利用・管理・運営の機能について明らかにした。

地域自治組織の設立背景に応じた地域の協働体制の構築に求められる利用・管理・運営の機能と地域自治組織の役割について考察した。都市形成に伴う地域自治組織は、行政との協働により公有未利用地の住民利用による新たなコミュニティ形成に向けた地区の窓口としての役割が求められる。それにより、地区住民や多様な団体が担い手の不足する地域自治組織の新たな構成員として加入する効果が期待されよう。その一方で、市町村合併に伴う地域自治組織は道の駅間の連携促進に向けて市との協働により第三セクターの公益部門を担うことが求められる。それにより、産業振興に伴い観光者のさらなる増加とともに収益活動に伴うコミュニティ維持の効果が期待されよう。そして、全市施設の行政サービスの拠点である市民活動支援センターは、市民活動の特徴に応じた中間支援機能と民間活力を活かした管理・運営が期待されよう。都市部では、市民活動支援センターを介しての地区毎の地域自治組織の情報共有や横断的な課題解決が期待される。加えて、農村部では地区の具体的な課題解決に向けて地区の産業形態や抱える課題に応じた既存施設に対して中間支援機能の付与が期待されよう。そのような中で、地域自治組織は全市施設である市民活動支援センターの管理運営に適さない。しかし、合併市町村において地区ごとの具体的な課題解決のために地域自治組織が管理運営する既存の地区施設等に中間支援機能を付与することが期待されよう。

このように、地域自治組織は行政発意を設立の契機とするものの地区コミュニティの新たな担い手としての役割を果たす可能性を十分に有している。そして、地域自治組織は組織としての自立的基盤を構築するとともに地区コミュニティの基盤として多様な主体の協働体制を構築することが求められる。そのために、行政は地域自治組織の個々の活動だけでなく基盤構築に対して支援することが適していよう。加えて、地域自治組織の協働体制の構築は設立背景やコミュニティの特性を考慮するとともに公共施設の再編といった地区の共通認識が得られやすい課題を契機とすることが適していよう。



図 9-1 地域自治組織の自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の方向性

2-2 地域自治組織の自立を促すための行政の役割

本研究では、地域自治組織の行政からの自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の共通した機能と地域自治組織の設立背景といった地域特性に応じた機能について明らかにした。それらの成果に基づき、地域自治組織の自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の役割やその方向性について考察した。

そのような中で、地域自治組織の行政からの自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の実現に向けた行政の役割について以下に記述する。本研究で着目した地域空間の利用・管理・運営は、行政と地域自治組織の協働体制を構築し地域自治組織の自立を促すことが期待される。しかし、地域空間の利用・管理・運営は行政から地域自治組織及び市民に対し強いものではない。さらには、行政は地域自治組織と市民に対し公共空間の管理・運営に伴う管理費の軽減等や行政サービスの補完を一方向的に期待するのではない。行政は、地域自治組織と市民による地域空間に対する利用意向を汲み取り制度化または規制緩和といった地域空間の利用・管理・運営を支援及び後押しする役割が期待されよう。そのため、近年の行財政の逼迫等による行政だけで公共サービスを維持が困難となったことは行政と市民の協働体制を構築する契機となり得る。中でも、公共施設の再編に伴う公共施設の遊休化は地域住民の関心が高く一方的な利用から自主的な管理・運営に取り組む契機として有用である。遊休公共施設は、備える行政サービスの制限が少なく地域住民の自主的な機能の検討が可能となる。その一方で、施設の管理・運営では地域住民を中心とした多様な主体の協働体制を構築しての自立した管理・運営が求められる。これは、従来の公共施設の管理状態の向上や公共サービスの機能向上といった側面を重視する既存の民間管理の制度とは異なり、市民による地域空間の自主的な利用・管理・運営を通じて市民の意識改革を含めた団体の成長や協働体制を構築することを重視した運用が期待されよう。

図表リスト

図 9-1	地域自治組織の自立を促すための地域空間の利用・管理・運営の方向性.....	203
-------	---------------------------------------	-----

－ 謝辞 －

本研究のテーマに取り組み始めたのは、2012年頃からです。それ以前から、学部や収支での研究を通じて本研究の主な対象である習志野市と南房総市を始めとする複数の市町村において地域の方々とともにまちづくりの現場に関わっていました。当時は、まちづくりの実情について十分に理解していませんでしたが、地域の方々と共にまちづくりの現場に携わる中で地域内での考え方や取り組み方法の違いによって生じてしまう対立関係を見て、まちづくりの難しさを実感するとともに地域内のこのような合意形成やまちづくり円滑に進めるためにはどうすべきなのかと漠然と考えていました。

本研究を学位論文としてまとめることが出来たのは終始一貫として厳しくも温かいご指導をいただくとともに長期間の研究にもかかわらず研究の場を与えて頂いた千葉工業大学鎌田元弘先生のおかげと心より感謝しています。鎌田先生からは学術的な視点からだけでなく研究やまちづくりに取り組むにあたっての姿勢や考え方について実践を通してご指導をいただきました。

このたび本論文をまとめるにあたり、千葉工業大学教授の寺木彰浩先生、佐藤徹治先生、荻林成章先生、東邦大学の朝倉暁生先生には論文審査に加わっていただきました。各先生方からは、それぞれの専門分野の立場から具体的かつきめ細やかなご指導いただき心から感謝いたします。また、千葉工業大学の片山律先生、藤木竜也先生をはじめとする諸先生方にも公聴会にご参加いただきました。

また、現地調査やヒアリング調査や地域での様々な調査に対して快く理解と協力をいただいた習志野市と南房総市の行政職員、地域自治組織を含めた地域住民の方々には本当に感謝しております。

私ごとで恐縮ですが、大学院に進学することを快く理科を示し10年間という長期にわたり心身ともに支えてくれた両親には心からお礼を申し上げます。本当にありがとうございました。

研究室とともに研究に取り組んだ青木秀幸さん、矢野誠さんをはじめとする先輩方、修士の太田辰隆君、西澤貴文君、手塚佑太君、岡部義諒君、菅原真生さん、学部のみなさんに感謝しています。

2016年 3月 青木和也

－ 研究業績 －

【研究論文(審査論文)】

- 論文Ⅰ 「協働のまちづくり推進における課題と方策 ～南房総市を事例とした市民と市役所職員の現状認識・意向についての比較検証～」
青木秀幸・青木和也・大田辰隆, 農村計画学会誌, 31, pp243-248, 2012
→4章
- 論文Ⅱ 「農村部における市民活動団体の自立と協働を促す提案型活動助成制度の役割と課題 ～南房総市市民提案型まちづくりチャレンジ事業の運用成果の検証を通じて～」
青木秀幸・青木和也・鎌田元弘, 環境情報科学学術研究論文集, 27, pp351-356, 2013
→4章
- 論文Ⅲ 「アダプト・プログラムによる公有未利用地の住民利用に関する研究 ～千葉県習志野市の道路事業による公有未利用地を事例として～」
青木和也・青木秀幸・西澤貴文, 環境情報科学学術研究論文集, 27, pp363-368, 2013
→6章
- 論文Ⅳ 「ソーシャル・ネットワークの構築に向けた市民活動支援センターの役割に関する研究 ―地域類型に応じた市民活動と情報共有の特徴に着目して―」
青木和也・手塚佑太・鎌田元弘, 都市計画論文集, Vol. 49 No. 3, pp969-974, 2014
→8章
- 論文Ⅴ 「地域自治組織の拠点形成に伴う団体・施設の相互的機能向上に関する考察 ～町村合併に伴う公共施設の再編に着目して～」
青木和也・青木秀幸・鎌田元弘, 日本建築学会計画系論文集, 第714号, pp1815-1823, 2015.8
→4章

【学会講演論文】

- ・「まちづくり活動における利害関係の把握に関する事例研究」
青木和也・鎌田元弘, 日本建築学会関東支部研究報告集 Vol.81, pp371-374, 2011.3

- ・「中山間地域における地域指標を用いたワークショップ手法に関する研究 千葉県南房総市和田地区・白浜地区を事例として」
青木和也・鎌田元弘, 農村計画学会 2010 年度春季大会学術研究発表会
- ・「ソーシャル・ネットワークの構築に向けた市民活動支援センターの役割に関する研究」
青木和也・菅原真生・鎌田元弘, 日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ Vol.84, pp289-292, 2014. 3
- ・「合併市町村における地域連携拠点としての道の駅の役割とその運営手法」
岡部義諒・青木和也・鎌田元弘, 農村計画学会 2014 年度春季大会学術研究発表会
- ・「地域自治組織のコミュニティ維持・強化に向けた活動評価に関する研究」
手塚佑太・青木和也・鎌田元弘, 農村計画学会 2014 年度春季大会学術研究発表会
- ・「ソーシャル・ネットワークの構築に向けた地域自治組織の活動拠点の役割に関する研究
～千葉県南房総市の7地区の地域づくり協議会を事例として～」
青木和也・手塚佑太・岡部義諒・鎌田元弘, 農村計画学会 2014 年度春季大会学術研究発表会
- ・「提案型助成制度における円卓会議の機能強化に向けた情報共有機能に関する研究」
菅原真生・青木和也・鎌田元弘, 日本建築学会学術講演梗概集 Vol. 2014, pp1175-1176
- ・「Use of GIS in consensus building of a region: Case study of GIS workshops aimed at community leaders and administrative officers」
青木和也・寺木彰浩・鎌田元弘, 地理情報システム学会 2014 年度学術研究発表大会
- ・「農商工連携における道の駅の役割と課題の考察」
岡部義諒・青木和也・鎌田元弘, 日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ Vol.81, pp365-368, 2015. 3
- ・「既存組織が温存されたコミュニティ自治組織の役割と課題」
青木和也・鎌田元弘, 日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ Vol.85, pp389-392, 2015. 3
- ・「新しい公共における円卓会議の運営形態に関する研究」
菅原真生・青木和也・鎌田元弘, 日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ Vol.85, pp393-396, 2015. 3

協働のまちづくり推進における課題と方策

～南房総市を事例とした市民と市役所職員の現状認識・意向についての比較検証～

Problems and scheme of promotion in Community Planning by Collaboration

～Comparative study of public attitudes and Recognition of Citizens and City worker in MINAMIBOUSOU City～

青木 秀幸* 青木 和也** 太田 辰隆** 鎌田 元弘***

Hideyuki AOKI* kazuya AOKI** Nobutaka OTA** Motohiro KAMATA***

(*特定非営利活動法人トージバ **千葉工業大学大学院工学研究科 ***千葉工業大学工学部)

*Nonprofit Organization TOZIBA

Graduate Chiba Institute of Technology Department of Architecture *Chiba Institute of Technology

I はじめに

近年人口減少や少子高齢化、市町村合併による地域コミュニティの相互扶助精神の希薄化など農村をとりまく状況が刻々と変化している。それに伴い市民の公共サービスへのニーズは多様化しこれまでの行政が行ってきた公平均一的なサービスの提供では対応することが困難な状況になってきている。そのような中 NPO 等を中心とした新しい公共の担い手を支援し行政との連携協働を促進する動きが全国的に観られ¹⁾、千葉県でも同様の取り組みがみられる^{2) 注1)}。平成 18 年に 7 町村が合併して出来た南房総市は、町村合併で低下した公共サービスの一部を行政と市民または市民同士の協働によって改善しようとこれまで取り組みを行ってきた。しかし一方では旧 7 町村間の歴史的文化的背景や協働に対する市民・市役所職員間の認識の違いによって、協働を市域全体へ一律公平に推進するのは困難であろうとされるなど、地域の実情に応じた市民と行政の関係づくりや協働支援の方策等が課題とされてきた。

市民活動推進に関する既往研究では、近年市民協働・住民自治に関連した市民と行政の関係性に関する研究が多分野で進められている。例えば都市計画分野では大石ら³⁾の自治体の施策毎に市民と行政の関係性を解明し、市民と行政の役割分担について整理した研究がある。また市民活動推進における NPO 等と行政の協働の視点から田中⁴⁾は、市民参画の場のデザインの在り方を検証し、地域特性に合った場の運営支援や協議体の成熟段階に応じた行政支援の重要性を指摘している。一方農村計画分野では地縁系の住民自治組織支援における地縁組織と行政との協働の視点から中塚ら⁵⁾によって、集落単位の既存組織と地域課題のミスマッチの実情を明らかにし、小学区の自治組織再編と新たな地域経営体の組織化等の支援の必要性を説いた研究もある。このように既往の協働

支援分野の学術的知見は事後的評価から導き出されてきたものが多くなる一方で、地域の実状等(例えばまちづくり活動の実態や協働に対する市民・市役所職員間の認識差など)に基づく協働支援にむけた知見も意義深い^{注2)}。これらの知見は南房総市のように協働推進の専門部署による協働の指針づくりや施策の設計運用で市民と行政の役割等を設定する際においても有益な示唆を与えることが期待され、今後更なる知見の蓄積が必要と考える。

そこで本研究では、協働の推進を最優先事項としてきた千葉県南房総市を調査対象地とし、1) 市民と市役所職員の協働のまちづくりに対する参加実態や現状認識の相違を捉え、協働推進における課題を明らかにする。さらに2) 地域の協働推進体制の強化につながる地域づくり協議会への市民の参加意向や協働のまちづくりへの参画要件を属性的な要因と併せて分析することで、今後の協働推進方策の方向性を示す。以上2点を目的とする。

II 研究の方法

1. 南房総市の地域特性と協働のまちづくりの取り組み概要

千葉県南房総市は、房総半島の南端に位置し、首都圏から 100 km 圏、2 時間程度の時間距離にある。平成 18

表 1 人口・世帯・過疎化状況表
Table 1 Population, homo, ando depopulation situation table

地区名	①人口 (人)	②世帯数 (戸)	③1世帯 当たりの 人員(人)	④人口増 加率(%)	⑤高齢化率 65歳以上割 合(%)	⑥NPO等 活動団体数(個)	
						NPO 法人	その他 (※)
富 浦	5,451	1,841	2.9	△4.18	34.1	2	7
富 山	5,751	2,024	2.8	△5.25	35.9	0	6
三 芳	4,656	1,383	3.3	△1.85	31.4	1	6
丸 山	5,440	1,792	3.0	△5.83	35.6	2	15
千 倉	12,381	4,488	2.7	△5.92	37.1	5	16
白 浜	5,589	2,145	2.6	△7.29	41.0	1	10
和 田	5,495	1,860	2.9	△3.32	37.5	3	20
南房総市 (総計)	44,763	15,533	2.8	△5.07	36.3	14	80

※データ①～⑤: 南房総市企画部情報推進課「南房総市統計書(暫定版)」平成22年発行
※データ⑥: 南房総市「みんなのネットワーク」(h24.5)、千葉県「NPO・ボランティア情報ネット」(h24.5)

表2 南房総市における協働のまちづくりの変遷
Table2 community planning by collaboration in Minamibousou city

年度	行政側の変遷 (行政主導による実施事業/行政側の協働に関する組織体制)	市民側の変遷 (行政の市民活動支援/市民側の協働に関する組織体制)
-2005	「地方分権一括法」の施行、千葉県が「合併推進要綱」を発表(2000)、「合併新法」の施行(2005)	
2006	南房総市の発足(安房郡富山町、富浦町、三芳村、白浜町、千倉町、丸山町、和田町が合併)	協働の空白期間・合併後の旧町村間の調整
2007 (平成19)	企画政策課に市民活動推進グループの設置・戦略プロジェクト推進室の設置 『地域が連携して取り組むグリーン・ブルー・ツーリズム』【千葉県】 市民活動推進グループから企画政策グループへ移行 協働のまちづくり推進指針・男女共同参画推進計画の策定	『平成20年度まちづくりチャレンジ事業 チャレンジコース』【市】
2008 (平成20)	『合併後の地域が活きる「市民力・コア機能」創生事業』【国土交通省】 モデル地域で実績(ロールモデル)づくり	『地域』協働推進の体勢づくり/人材育成/活動助成
2009 (平成21)	企画政策課に市民協働推進室の設置 『平成21年度地域力を育むモデル事業』【市】 『市民活動応援基金・市民活動貸付金制度』【市】	「地域づくりを考える会」の設置、「地域づくり協議会準備委員会」への移行(モデル地域:白浜・和田) ファシリテーター研修/アドバイザー事業による地域づくり支援員の配置(白浜・和田) 『平成21年度まちづくりチャレンジ事業 チャレンジコース-はじめの一歩コース』 (波及効果を期待)
2010 (平成22)	市民協働課へ移行(本庁) 協働推進室の設置 『平成22年度地域力を育むモデル事業』/『NPO設立支援事業』【市】 市域全体への事業展開	「地域づくり協議会」の設置(モデル地域:白浜・和田) 「地域づくりを考える会」の設置、「地域づくり協議会準備委員会」への移行(富山・富浦・三芳・千倉・丸山) 地域づくり支援員の配置(富山・富浦・三芳・千倉・丸山)

年3月に富浦町、富山町、三芳村、白浜長、千倉町、丸山町、和田町の7町村が合併し新しく南房総市となる(図1)。人口は表1「④人口増加率%」にあるように全地区で5年前の値と比べてマイナスになる。全市的にも若年者層の人口流出に伴う少子高齢化(⑤参照)、核家族化(③参照)に歯止めがきかない状況である。過疎地域の指定は、昭和45年に三芳村、昭和55年に丸山町、和田町、平成9年白浜町、平成12年に富浦町、千倉町がそれぞれ指定された。財政化指数は千葉県下で最下位。この状況を受けてこれまで南房総市は行財政改革と市民協働の推進を最優先事項として取り組みを進めてきた。

南房総市の協働推進の取り組み経緯を行政側と市民側の視点から整理したのが表2になる。南房総市の協働のまちづくりは平成19年度企画政策課内に市民活動推進グループが設置されたことから始まる。以降行政側では庁内の協働推進の体勢やルールづくりを進め、平成20年度には「南房総市協働のまちづくり推進指針」を策定し公開した。市民側では行政支援のもと国の事業を活用し、平成21年度に過疎地域の和田・白浜地区をモデル地区とし協働事業の推進体制の組織化にむけた準備が進められた。まず地域づくりを考える会では、円卓会議方式で運営を行い活動としては大学等専門家を招いて協働について学び、ワークショップを通じて地域の課題や資源を整理し計画策定と協働実践にむけた協議が計8回程度行われた。白浜ではこの時点で観光・産業振興、環境美化分野から4つの自主的な活動グループが誕生し取り組みが始まっている。またその後両地区では考える会を母体とした地域づくり協議会準備委員会が設置され協議会設立にむけて目標や名称、活動計画について週1回の頻度で計10回程度の協議がなされた。翌年平成22年度には協議会が設立され活動が開始されている。他5地域についても同様に平成22年度から地域づくり協議会設立にむけた取り組みが始まった。なお今回分析対象とする「協働に関するアンケート調査」は平成21年度の終盤で協働推進の課題や協働支援の要件を探る主旨で行われたものである。

表3 協働の概念整理

Table3 Arrangement of concept of collaboration

協働要素	要素の特徴
協働の「場」	事業対象範囲 課題解決方針
協働のための「資源」	ヒト 組織 資金 情報
	広域な市民の多様な暮らしのニーズへ対応 新たな発想とパートナーシップによる課題解決 社会全体の公益共益を前提とした自律 パートナー間の役割・責任の対等性確保 公費に頼りすぎないための資金調達 社会に対する情報の公開と共有

表4 アンケート調査項目

Table4 Questionnaire survey items

■活動実態	項目no.	内容	※対象サンプル: 市民リーダー+市役所職員
まちづくり活動	【活Q1】	まちづくり活動(一般)への参加の程度	
協議会	【活Q2】	地域づくり協議会への参加実態(参加しているか否か)	
■現状認識	項目no.	内容	※対象サンプル: 市民リーダー
場	事業対象範囲	【認識Q1】市全体へ集落か	ヒト 【認識Q3】コーディネーター(調整役)の必要性
		【認識Q2】均等か選択か	組織 【認識Q4】パートナーの対等性
	課題解決方針		資金 【認識Q5】資金調達への考え
			情報 【認識Q6】外向きなコミュニケーション意識
■意向	項目no.	内容	※対象サンプル: 市民リーダー
協議会の参加	【意Q1】	今後における地域づくり協議会への参加意向(参加したいかどうか)	
	【意Q2】	協働のまちづくりのために必要なこと(協働の「場」や「資源」について)	

2. 調査・解析方法

本研究では、南房総市が定義する「協働」^{注3)}を、恩田ら⁷⁾の地域社会における互助関係を捉える視点(ヒト・カネ・組織・情報・モノ(場))を参考に各構造要素に分解した(表3)。各構造要素の特徴は、南房総市協働のまちづくり推進指針で示されている協働の基本原則(例えば対等性、自主自立性、情報公開ほか)の内容や市役所担当課の職員・協働事業に取り組む市民(地域づくりを考える会等)へのヒヤリングから抽出した協働で大切とされた要素の特徴を著者らが仮説的に整理したものである。協働の構造要素に対応させて設定した調査項目は表4の通りである。なお調査対象とした市民は自治区区長、市民活動団体代表者等^{注4)}でまちづくりに取り組む地域の団体組織の代表者であり、本研究では「市民リーダー」とした。調査は平成21年末~平成22年1月に行われ、回収率は88%(回収523/配布593)、有効票数は市民リーダーで173票、市役所職員で350票であった。属性別のサンプル概要を表5に記す。

データ分析にあたってはまず市民リーダーか市役所職員か、協働のまちづくりの先行地域(和田白浜)か発展途

上地域か(その他5地域)か、といった属性同士の組み合わせによって4つの類型を設定している(図1)。その上で協働のまちづくりに対する現状認識特性を各類型間の相違から捉えた^{注5)}。また市民リーダーの協働のまちづくりに対する参加意向の特性は属性別の指向を明らかにし、属性的要因を数量化Ⅱ類や独立性の検定によって検証したうえで捉える。

Ⅲ. 市民リーダー・市役所職員における協働のまちづくりへの参加概要

市民リーダー・市役所職員の協働のまちづくりへの参加実態について明らかにするべく、アンケート調査を通じて「まちづくりへの参加状況」と「地域づくり協議会への参加の有無」の実態を調べた(図2、表6)。まず図2のまちづくりへの参加状況を観ると、市民リーダーは「積極的に参加している」が50%~60%と市役所職員を大きく上回り、地区別でみると「和田・白浜地区」でより積極的であった。表6の地域づくり協議会への参加の有無の実態をみても和田・白浜の市民リーダーは「既に参加している」が32人で全体の8割におよぶ。さらに、協議会へ参加している市民リーダーの属性をみると男性が70%、自営業・無職・農林漁業者が90%を占め、居住歴が30年以上で60%となる特性が明らかになり、このことから当集団には「地域づくり協議会準備会」構成員が多く含まれていることが予想された。

Ⅳ. 主体間・地域間における協働のまちづくりに対する現状認識の相違

本章では協働のまちづくりに関する主体間・地域間の現状認識について考察する。分析はまず協働主体の4類型別の現状認識(%)の統計的な有意差を独立性の検定で検証する^{注5)}(結果は図3【認識Q1】~【認識Q6】中「独立性の検定欄」、*印は関連の有無を示し、数値はクラマー係数で関連の高さを示す)。その上で協働の場や資源に関する認識結果を4類型毎に整理し(図3中横棒グラフ)、共通認識や認識差を分析し特徴を捉える。

1. 協働に対する全類型の共通認識

図3中の独立性の検定結果を観ると【認識Q3】【認識Q6】に対する認識は類型間の認識に統計的な有意差が確認されなかった。それを踏まえると全類型共通の認識としては約7割以上が協働事業推進の際に関係者間の調整役が必要と考え、現行の行政区・集落毎の意思決定機能の及ぶ範囲の限界を認識している(図3【認識Q3】)。

表5 アンケート回答者概要
Table5 Outline of questionnaire respondent

	全体	富浦~千倉 その他5地区		和田・白浜 地区		その他5地区		和田・白浜	
		市民 リーダー	市役所 職員	市民 リーダー	市役所 職員	市民 リーダー 【①市民リダ- リダ-(その他5地区) (n=92)】	市役所 職員 【②市民リダ- (和田・白浜) (n=75)】	市役所 職員 【③市役所職員 (その他5地区) (n=247)】	市役所 職員 【④市役所職員 (その他5地区) (n=98)】
有効サンプル数(単位:人)	512	92	247	75	98				
性別									
男子	346	77	154	53	62				
女子	166	15	93	22	36				
年代									
~40代	376	17	243	21	95				
50-60代	88	8	48	5	32				
70代~	49	27	0	22	0				
職業									
農林水産業	50	36	0	14	0				
自営業	32	11	0	21	0				
会社員・団体職員等	378	16	248	16	98				
無職	44	26	0	18	0				
居住歴									
10年未満	61	3	30	15	13				
10~29年	112	8	62	12	30				
30年以上	340	81	156	48	55				

※会社員・団体職員・公務員・教員・パート・アルバイト・学生・専業主婦

図1分析フレーム
Fig.1 Analysis frame

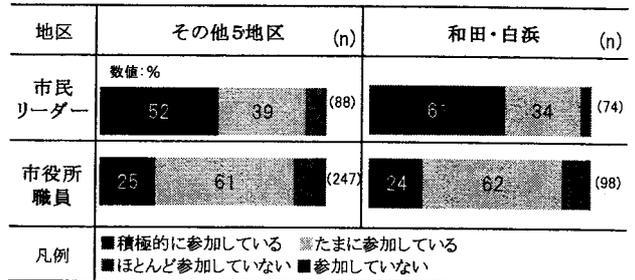


図2 まちづくりへの参加状況

Fig.2 participation frequency to community planning

表6 地域づくり協議会への参加実態と参加者属性
Table.6 participation frequency to community planning conference & attribute of participants

類型	有効サンプル数	既に参加している	性別		職業				居住歴			
			男性	女性	農林水産業	自営業	会社員など	無職	10年未満	10~29年	30年以上	
市民リーダー	その他5地区	78	4	26 (72.2)	10 (27.8)	8 (23.5)	11 (32.4)	4 (11.8)	11 (32.4)	10 (27.8)	6 (16.7)	20 (55.6)
	和田・白浜	67	32									
市役所職員	その他5地区	242	2									
	和田・白浜	95	3									

※数値:人、():%

2. 協働に対する主体間の認識差

図3中、独立性の検定結果が有意で、市民リーダーと市役所職員との間で大きな認識の傾向差がみられたのは図3【認識Q2】【認識Q5】である。中でも【認識Q2】課題解決方針に対する認識では、市民リーダー(特に和田・白浜)が、より「寂れている地域や緊急課題に協働の力を集中させて取り組む必要」があると強く認識している一方で、市役所職員(全地区)の約50%以上が「地域毎に万遍なく均等に取り組む必要」ありとし両者の認識が異なる。さらに【認識Q5】資金に対する認識では市民リーダー(全地区)が「協働を継続させるには行政の補助金が必要」とするのに対して市役所職員(全地区)は「補助金に頼らず自分たちの活動を自立させることが大切」といった認識差が明確になる。これらの傾向は地域差が小さく、双方の底流にある認識であることを意味する。

3. 協働に対する地域間の認識差

次に図3中独立性の検定結果が「有意」で、「和田・白浜」と「その他5地区」との間で大きな認識差がみられるのは図3【認識Q1】【認識Q4】である。【認識Q1】

協働のまちづくり事業を行う範囲としてふさわしいものはどれだと思いますか？				協働事業の対象として次のどちらを重視すべきだと思いますか？				【資源】と1【認識Q3】			
凡例 ■南房総市全体 ■合併前の旧町村の範囲 ■中学校区程度の範囲 ■自分の住む行政区や集落				凡例 ■寂れている地域や緊急課題に協働のパワーを集中させて取り組む必要 ■地域毎に万遍なく均等に取り組む必要				凡例 ■協働推進には関係者を調整しまとめる調整役が必要 ■協働推進には活動団体や行政区・集落毎の意思決定の方法に任せることが重要			
地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定	地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定	地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定
市民リーダー	51 (85)	55 (71)	0.15 ***	市民リーダー	47 (86)	28 (67)	0.28 ***	市民リーダー	27 (85)	13 (69)	
市役所職員	32 (244)	32 (96)		市役所職員	66 (244)	48 (97)		市役所職員	18 (245)	14 (97)	
【資源】情報【認識Q4】 よりよい協働を進めるために次のどの視点が重要だと思いますか？ 凡例 ■行政(市)と市民が対等な立場に立つことが重要だ ■市民のリーダーを中心に行うべきだ ■行政(市)がリーダーシップを発揮すべきである				【資源】資金【認識Q5】 協働のまちづくりをより発展させ、継続していくために次のどちらが重要だと思いますか？ 凡例 ■補助金に頼らず自分たちの活動を自立させることが大切 ■協働を継続させるには行政(国・県・市)の補助金が必要				【資源】情報【認識Q6】 協働のまちづくりをより発展させるために次のどちらの分野を進めていくべきだと思いますか？ 凡例 ■市民のニーズに応えた新しいサービスを展開して欲しい ■新たなサービスよりも現在の行政のサービスを充実させて			
地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定	地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定	地区	その他5地区	和田・白浜	独立性の検定
市民リーダー	15 (85)	5 (74)	0.18 ***	市民リーダー	66 (85)	62 (71)	0.25 ***	市民リーダー	38 (84)	26 (74)	0.09
市役所職員	26 (245)	31 (88)		市役所職員	38 (242)	35 (98)		市役所職員	37 (246)	38 (97)	

図3 協働に対する現状認識

Fig.3 Recognition to community planning by collaboration

事業対象範囲への認識は、図3【認識Q1】横棒グラフ中1番高い回答率に注目すると全類型で、事業対象範囲は「合併前の旧町村の範囲」がふさわしいとする認識が際立つ。ただしその次にふさわしい範囲への認識が地域間の市民リーダーで異なる。具体的にはその他5地区の市民リーダーが「自分の住む行政区や集落」を指向するのに対して和田・白浜の市民リーダーでは「南房総市全体」を指向するといった公益性への認識が高い点で異なる。さらには【認識Q4】組織に対する認識で、和田・白浜の市民リーダーは「行政と市民が対等な立場に立つことが重要」とし対等性への認識の高さが際立つ。いずれも本研究で定義づけた質の高い公共サービスを提供することに繋がる協働構造要素の特徴(表3)にそぐう認識である。またその他として【認識Q2】課題解決方針に対する認識では、和田・白浜の市民リーダー・市役所職員ともにその他5地区と比べて「寂れている地域等に協働のパワーを集中させて取り組む必要」ありとする認識が強かった。地域差が小さい市役所職員の認識においてこれは特殊であり、和田・白浜住民特有の危機意識を示す。

V. 今後の協働のまちづくりに対する市民リーダーの意向・要望

1. 地域づくり協議会への参加意向

ここでは地域づくり協議会へ既に参加をしているサンプルを除いた市民リーダーを対象とし今後「地域づくり協議会へ参加したいか否か」の意向を分析した。表7中左側の表部分は参加意向を属性別に整理した結果である。同じく表7中の右側の横棒グラフは参加意向を目的変数にした数量化Ⅱ類の解析から生成された属性別のカテゴリースコアで、意向への影響の度合いを表現している。表7左表部の市民リーダーの「協議会へ参加したい」

意向をみると全体で83人(81%)にも及ぶ。また右側へ延びる横棒から「女性、自営業・会社員、30年未満の居住歴」の属性からの高くて新規な参加ニーズが捉えられた。

2. 協働のまちづくりで必要とすること

次に協働の「場」や「資源」に対する要望を協働の場や資源を示す8項目(表8中)への回答(複数回答)と属性との関連性から分析する。属性別にデータを集計した結果と、協働のまちづくりへの参画要件と属性との独立性の検定(注5)結果を整理したのが表8になる。

表8をみると最も高かった「協働の場」に対する要望は「①さまざまな人々が参画しやすい環境」で回答率3約30%と高い。次に「②市民が提案できるしくみ」「③市民会議など新しい参加の方法」と続く。属性別に①②③の要望の高低を表8中網掛けから観ると「女性、自営業・会社員、30年未満の居住歴」層からの要望が高い。一方「農林漁業者」からはその要望は低く対照的である。

また表8中「協働のための資源」に対する要望を属性差の視点からみる。表8中独立性の検定において属性間で有意な認識差があるとされたのは「③行政区などの今ある組織を最大限生かす」ことで、表8中回答率から「男性若しくは農林漁業者」の要望が高い実態が捉えられた。

表7 地域づくり協議会への参加意向

Table7 requirement of participation to community planning conference

要因	カテゴリー	全体(人)	協議会への参加意向		カテゴリースコア(数量化Ⅱ類の分析結果)				
			参加したい	参加したくない	-1.0	-0.5	0	0.5	1.0
性別	男性	81	62	19					
	女性	22	21	1					
職業	農林水産業	35	24	11					
	自営業	17	15	2					
	会社員・団体職員ほか	25	24	1					
	無職	26	20	6					
居住歴	10年未満	5	5	0					
	10~29年	11	10	1					
	30年以上	87	68	19					

注1) 数量化Ⅱ類による解析の判別率 60%

注2) 解析には意向の有無及び性別、職業、居住歴の設問に有効な回答をサンプルとして用いた。

表8 協働のまちづくりへの参画要件
Table8 requirement in community planning by collaboration

要素	有効サンプル数 n=	全体	その他5地区	和田・白浜	性別		職業				居住歴							
					男性	女性	独立性の検定値	農林水産業	自営業	会社員・団体職員	無職	独立性の検定値	10年未満	10～29年	30年以上	独立性の検定値		
					(130)	(37)		(50)	(32)	(32)	(44)		(18)	(20)	(129)			
【編】		(167)	(92)	(95)														
① 時間や場所、応募方法など、さまざまな人々が参画しやすい環境を整える。		29.9	54.0	34.5	27.7	29.7		20.0	21.9	28.1	43.2		27.8	25.0	28.7			
② 市の計画や事業に対し、市民が提案できるしくみをつくる。		18.6	61.3	20.7	17.7	21.6		18.0	28.1	21.9	6.8		22.2	40.0	14.7	0.20**		
③ さまざまな人が参加する市民会議など、新しい参加の方法を取り入れる。		12.0	30.0	20.7	10.0	13.5		0.0	6.3	28.1	6.8	0.36***	38.9	10.0	7.0	0.31***		
【既編】 市民がすべきこと、行政がすべきこと、協力してすべきことの役割分担をはっきりさせる。		53.3	56.2	65.5	53.8	48.6		50.0	56.3	59.4	50.0		38.9	45.0	55.8			
② 市民に積極的に呼びかけながら、参加の機運を高める。		34.7	50.0	44.8	29.2	45.9		30.0	31.3	28.1	15.9		33.3	30.0	33.3			
③ 行政区などの今ある組織を最大限生かす。		26.3	45.5	39.7	30.0	10.8	0.18**	40.0	25.0	12.5	22.7	0.23***	16.7	30.0	26.4			
④ まちづくりの情報を、広報やホームページなどでわかりやすく伝える。		19.8	54.5	20.7	19.2	13.5		24.0	21.9	6.3	20.5		11.1	20.0	18.6			
⑤ その他		2.4	50.0	5.2	3.1	2.7		4.0	6.3	3.1	0		0.0	0.0	3.9			

※独立性の検定

【数値】クramer係数(判別で有意とされたもののみ) 【判別】***有意水準1%で関連あり / **有意水準5%で関連あり

注) 表中の数値: 有効サンプル数に対する回答率%
注) 網掛け: 各属性毎の回答率の最も高い箇所を示す

VI. 考察

1. 協働推進における課題

本研究は千葉県南房総市の市民リーダーと市役所職員を対象とし、協働のまちづくりに対する現状認識の相違から特性を捉え協働推進のための課題を幾つか抽出するに至った。主な内容をまとめると以下の通りである。

1) 市民リーダー・市役所職員は共通して、協働の事業対象範囲として相応しいのは行政区・集落区を超えた旧町村や市全体とし、協働事業で解決すべき地域課題を広域的に捉える傾向があった(図3)。それに伴って全類型の7割以上が協働事業推進にあたっては「関係者間の調整役」が必須とし(図3)、現行の行政区・集落毎の意思決定機能では限界とする認識構造が捉えられた。これを考慮すると協働事業の推進の際は、現行の行政区・集落毎の意思決定組織と協働課題とのミスマッチが予想され、協働推進における行政支援においてはこの点を踏まえた地域経営体の組織化支援が課題と言える。

2) 市民リーダーと市役所職員の認識の相違では、協働事業の課題解決の場において、協働の資源の「選択と集中」指向か「均等」指向かで、また事業資金の調達等で「行政頼み」か「市民側の自主自律」かの認識で相違が生じやすい。これは夫々の底流にある認識で根深いことが予想される。さらに地域間の認識の相違傾向としては、和田・白浜の市民リーダー・市役所職員の住民特有の危機意識を示した「寂れている地域等に協働の力を集中させて取り組む必要」ありとする認識があり(図3)、これは地域の人口減少や高齢化の実情(表1)が反映されたと考えられる。協働事業の推進にあたっては協働の効果を高めるうえで市民行政間の相互理解、意識共有などが大切である。それと同時に地域の実情に即した協働事業計画づくり等で市民と行政側の均等指向等に関する意識差を如何に克服できるかが課題になってくる。

3) 4つの類型間の認識の相違について、協働事業の先

行地域である白浜・和田の市民リーダーは、事業対象範囲の「広域・公益性」や事業主体間の「対等性」を重んじているなど本研究で定義づけた協働への意識が高い。これは白浜・和田が他地域に先んじて実施してきた「協働の各種モデル事業」(表2)や「地域づくりを考える会」の運営(II-1)、それに伴う先行的な取り組み(図2, 表6)による知識・経験の蓄積を反映した結果と考えられる。また前記の底流意識と比べると比較的醸成し易い。よって協働事業の推進にあたっては、公益性・対等性の認識が協働による地域課題解決において根幹をなす重要な部分であることから、如何にしてこれらを早い段階から関係主体間で認識共有していけるかが課題と言える。

2. 協働推進にむけた方策の方向性

南房総市の市民リーダーを対象とし、地域づくり協議会への市民の参加意向や協働のまちづくりへの参画要件を属性的な要因と併せて分析し特性を捉え、そこから協働推進方策に参考となるような知見を幾つか得た。

1) 地域づくり協議会への参加意向では、「参加したい」とする市民リーダーは8割を占め、「女性、会社員等、30年未満の居住歴の人」からの高くて新規な参加ニーズを捉えることが出来た。それは協議会に既に参加している市民リーダー(和田・白浜、主に行政が呼びかけた人達)にみられる「男性、自営業・無職・農林漁業者、30年以上の居住歴」の属性とは異なった新たな層からのニーズと言える。これは協議会等の構成要員や住民参画の場のデザインを考えるうえで注目に値する。

2) 「居住歴30年未満、女性、会社員等」らは「市民が提案できるしくみ」「市民会議など新しい参加の方法」等まちづくりへの新たな参画法への要望が高い。他方で「男性もしくは農業者」はそれを要望せず「行政区などの今ある組織を最大限生かす」指向にあり対極的な構図が捉えられた。このことは多様な主体の参画の場やしくみづくり、協働推進の体勢づくりを検討する上で意義深い。

VII. おわりに

以上の知見をもとに協働事業推進のための方策をまとめると以下の通りである。

①市民リーダーと市役所職員の協働の概念に対する認識を共有する「環境整備」と各々の認識を醸成する「人材育成」への対策が重要と考えられる

その為の一つの環境づくりとしては、先行的に和田・白浜地区で実施してきた「旧町村」単位の協議会等で地域の課題認識を共有し限られた資源を活かして協働事業を検討する場づくりなどが考えられる。それは結果として各主体間での相互の交流と理解、認識共有を促がし、同時に相方の意識改革につながると思われる。

②多様な主体による協働のまちづくりへの市民参画の機会拡充への対策が必要と考えられる

新たに市民が提案し・参画できるしくみへの対策が必要である。多様な主体が地域の公益活動や住民自治へ参画することは多様な地域ニーズへの対応機能を高める。また各地区単位でその仕組みを運用し継続させる為にも地域づくり協議会等新たな協働推進体制の確立にむけた支援が重要になってくる。例えば構成員を決める際には多様性を重視しただけの女性・会社員・移住者等が参画できる環境づくりを促すだけでなく、地域の意志決定機能を有する地縁型の組織機関との利害関係を調整し活かし合意形成を図って行くような協働支援も重要であろう。

注

- 注 1) 千葉県では平成 21 年時点で 56 市町村の 84% が「総合計画等に市民との協働を位置づけている」とし¹⁾、協働の条例指針の策定状況からは 14 団体 (25%) が「指針または条例のどちらか一方を策定」する等今後における各市町村の協働の拡がりと考えられた。
- 注 2) 例えば小野ら⁶⁾ は環境基本計画を協働型の計画策定プロセスにおいて市民と行政職員との経験差・意識差への課題や克服の重要性を指摘している。

注 3) 協働のまちづくり推進指針¹⁾における協働とは「住んでいて良かったと思えるまちを実現するために目標を共有し市民と市民がまたは市民と行政が、対等な立場で主体性と自発性のもとに責任と役割を分担し、お互いの特性や能力を持ち寄って連携協力して取り組むこと」である。

注 4) 調査対象とした市民リーダーは、117 自治区区長、和田、白浜地域づくり協議会準備委員会メンバー、ボランティアセンター登録団体代表、過年度におけるチャレンジ事業採択団体代表(NPO 等)である。

注 5) 市民・市役所職員の居住地別の分析を試みたのは、協働の認識が旧町村別の過疎化、高齢化の実情やまちづくりへの取り組み実態が反映されたものになるか否かその傾向を捉えようとした為である。

引用文献

- 1) 内閣府 (2010) :新しい公共支援事業の説明資料
- 2) 千葉県 NPO パートナシップ オフィス (2010) :「市町村における市民との協働に関するアンケート調査集計結果」, p6
- 3) 大石 俊輔・内海 麻利(2006) :大和市の自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究-施策の成立背景とその内容に着目して-, 都市計画学会学術論文集, 41-3, pp325-330, 都市計画学会
- 4) 田中 晃代:地域協働型まちづくりにおける市民提案のための「場」のデザインの変遷と行政支援のあり方-大阪府吹田市都市整備部の試み-, 都市計画学会学術論文集, 43-3, pp385-390, 都市計画学会
- 5) 中塚 雅也, 星野 敏 (2007) :小学校区における自治組織の課題と再編の方向性-兵庫県篠山市草山地区を事例として, 農村計画学会誌 26, 299-304.
- 6) 小野 聡, 井関 崇博, 原科 幸彦(2011) :環境基本計画策定プロセスにおける市民と行政の協働, 計画行政 34(2), pp53-61, 日本計画行政学会
- 7) 恩田守雄 :『互助社会論』~ユイ・モヤイ・テツダイの民族社会学~, 世界思想社, pp458-464

Summary: The purpose of my study is intended for citizens and Public officials in Minami-Bousou city, analyze the characteristics of intensions and awareness of Community Planning with Collaboration, search a task for social enterprises. The differences in Consciousness are investigated by cross-analysis of questionnaire-date in Collaboration Consciousness of citizens and Public officials. As a result, we found the following. 1) The citizens and Public official of 70% and more have anxieties for coordinators in social enterprises. 2) The citizens and Public official's understanding of Collaboration resources"area" "human""money"tend to have different attitude. 3) The citizen's intention of participation to conference with community planning occupies 80%.

Keywords: まちづくり (Community Planning), 市民参加 (Citizen Participation), 協働 (Collaboration)

(2012 年 5 月 20 日 受付)

(2012 年 9 月 16 日 受理)

農村部における市民活動団体の自立と協働を促す提案型活動助成制度の役割と課題 ～南房総市市民提案型まちづくりチャレンジ事業の運用成果の検証を通じて～

Role of Problems with Community Funds for Promoting Independence and Coproduction in Citizen's Organizations in Rural Areas

-A Case Study on the Performance of Minamiboso City's Community Fund-

青木 秀幸* 青木 和也** 鎌田 元弘***
Hideyuki AOKI Kazuya AOKI Motohiro KAMATA

要旨：本研究では南房総市市民提案型まちづくりチャレンジ事業を対象に、制度運用に伴う市民活動団体の基盤強化や活動の発展、協働の促進の視点から事業の役割と課題を明らかにすることを目的とする。分析では、活動助成制度の募集要綱、担当者ヒヤリングから制度と運用方法についての特性を探った。そしてその効果については制度の運用実績、採択団体へのアンケート調査データをもとに評価した。研究の結果、以下のことが明らかになった。1) 農村部において市民活動の公益性を高める契機となる 2) 連携・協働パートナーの拡大を促す役割を担う 3) 組織運営面での基盤強化につながる支援が課題

キーワード：協働のまちづくり、新しい公共、提案型活動助成制度、活動基盤、行政支援

Abstract : This study investigates the systems involved in Minamiboso City's community fund to clarify the role of problems with citizen's organizations to optimize activities and operations. We investigated the operation of the systems by studying the requirements list for accessing the community funds and interviewing the person in charge. We also used a questionnaire survey to study organization activities, and we evaluated the operational results.

- 1) Citizen's can play an active role in improving facilities in rural areas.
- 2) It is important to promote cooperation among partners in various projects so that production is maximized.
- 3) Problem lies in the management of the organization to strengthen activity base.

Key Words : community planning by collaboration, new public, community fund, activity base, administration support

はじめに

近年市民の公共サービスへの需要は増大・多様化し行政のサービス供給機能が限界を迎えている状況下で、その一部を行政が市民に委託したり市民団体が自発的に行う公益的活動を支援したりするなど市民を公共サービスの担い手とする新しい公共¹⁾の取り組みが活発化している(内閣府 2010)。それを受けて千葉県では「新しい公共」の推進にあたって実施主体側の事業力など自立する力が弱いこと、地域の様々な主体の連携・協力が少なく行政とのパートナーシップが道半ばであるなどの課題を指摘している(千葉県 2011)。そういった中で千葉県や全国で市民の自発的な活動や組織団体の自立を促してきた制度の一つが2000年代NPOの台頭とともに急増した市民提案公募型の活動助成制度(以下「提案型助成制度」と略す)である。この助成制度について既往研究では都市計画分野を中心に研究がなされており、国内の市・区レベルでの制度発展の経緯と課題については内田ら(2006)の論文に詳しい。そして提案型助成制度の特徴たるところは単なる資金提供機能に留まらない多面的

な機能と言える。例えば荒俣ら(2002)が先進モデルとされた世田谷ファンドを分析し市民活動団体の初動期活動促進機能について論じ、後藤ら(2011)が練馬区の助成制度の効果を分析し市民組織の企画実行力の養成機能等を解明している。また大石ら(2006)は助成制度や協働事業導入に伴う行政と市民との役割の変化を大和市の事例から明らかにしてきた。ただその対象は都市部の中間支援組織が担う制度が多かった。他方で農村部においても今後新たな公共の活動推進の点から提案型助成制度に期待が寄せられることが考えられ、制度の運用を通じて前述した千葉県の課題が少しでも解決の方向に向かわせることができるのか、その機能と役割を明らかにし学術的な知見を蓄積しておくことは提案型助成制度の制度設計や運用場面において重要な示唆を与えるものと考えられる。

そこで本研究では千葉県南房総市の市民提案型まちづくりチャレンジ事業を事例的に研究対象として²⁾、①制度の特徴を捉え、これまでの運用成果や採択団体の自立にむけた成長や協働促進の点からみた事業効果を合わせて分析することで事業の役割と課題を明らかにする。そして②そこから得た知見をもとに新たな公共の活動推進の観点から制度運用への改善方策を示す。

NPO法人トージバ *千葉工業大学大学院 工学研究科 ***千葉工業大学 工学部建築都市環境学科

1. 研究の方法

1.1 調査・分析手法

本研究では、市民活動団体の自立にむけた成長と協働推進の事業効果を捉える視点として、事前の制度分析や行政担当課・採択団体代表へのヒヤリングから捉えた制度特性を踏まえて、表1のような調査分析フレームと調査項目を仮説的に設定し事業中・事業後の効果を確認めた。市民提案型まちづくりチャレンジ事業（以下チャレンジ事業と略す）の制度分析については、「補助金交付要綱」（平成19年）や「審査委員会設置要綱」（平成19年）、「平成19～24年度活動団体募集要項」を調査するとともに、行政担当課・採択団体へのヒヤリング調査から仕組みや運用時の工夫などその特徴を分析した。また運用成果の調査では「平成19～24年応募申請書・報告書」を分析した。事業後の各団体への効果については「市民活動に関するアンケート調査」（平成26年12月～翌年1月）で実施、回収率74%（回収29 / 配布39）のデータを分析し運用成果と併せて解析することで明らかにした。

1.2 南房総市の地域特性と協働推進の取り組み概要

千葉県南房総市は人口が42,104人（平成24年国勢調査）、全市的に若年者層の流出に伴う人口減少、少子高齢化、核家族化の傾向にある。過疎地域の指定は6地区／全7地区に及ぶ。財政化指数は千葉県下で最下位。この状況を受けてこれまで南房総市は行財政改革と協働の推進を最優先事項として取り組みを進めてきた。

南房総市の協働のまちづくりの取り組みは、平成19年度企画政策課内に市民活動推進グループが設置されたことから始まる。以降市内の協働推進の体勢やルールづくりを進め、平成20年度「南房総市協働のまちづくり推進指針」を策定し公開した。その後の市民活動団体に対する「活動支援」としては事業主体が県と市と異なる2つの提案型助成制度を試行し、チャレンジ事業については途中設定コースを拡大し原資調達用の基金を設立しながら現在まで継続してきた。市民活動助成の中心的な制度と言える。また「団体支援」では、チャレンジ事業とともにNPO設立支援事業や市民活動アドバイザー派遣事業等の制度を設け「5年間の継続的な支援ののち自立させる（法人化する）」環境を整えてきた。

1.3 市民提案型まちづくりチャレンジ事業

1) 事業の目的

チャレンジ事業は「南房総市で協働のまちづくりを進める一環として、自主的・自発的に公益的な活動に取り組む市民活動団体を応援する」ことを目的として、平成19年から開始された（助成コースは表2参照）。

表1 調査分析フレーム

		運用成果（実態調査）	事業効果（事業後アンケート）
「自立」 にむけた 成長	[活動発展]	・助成実績 ・事業継続と規模拡大など	事業効果/事業前後の活動の変化
	[活動基盤強化] [財政・組織]	・取り組み内容	財政基盤の実状/組織基盤の実状/ NPO化意向
「協働」の促進		・連携・協働パートナーの特徴と拡大	連携・協働パートナーへの希望

※「自立」とは個人負担や行政支援に頼らずともミッションに従い事業を継続し組織を運営している状態。

表2 チャレンジ事業の助成コース

種類	助成の趣旨	助成条件
はじめの一步 コース	市民活動に取り組みはじめる団体が市民活動に 取り組みきっかけとなるための支援	・上限5万円 ・助成は1回限り
チャレンジ コース	既に市民活動をしている団体が活動を一層充 実し、発展させるための支援	・上限30万円 ・助成は3回限り

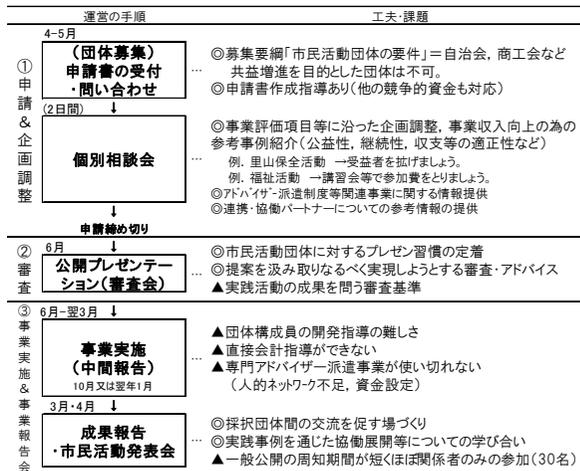


図1 事業の流れと制度運用の工夫・課題

2) 事業の流れと制度運用の工夫・課題

事業の流れと制度運用の際の工夫や課題については図1の通りである。特徴を整理すると次のようになる。

- (1) 活動支援:** 市民提案の公共性を高めるために①申請 & 企画調整段階では、「募集要綱」や「個別相談会」で団体要件として公益指向の既往団体・活動等でないことを提示し、進言を行っている。又②審査段階では活動の成果が問われる一方で、「審査会」では実現化方策をアドバイスする等、市民提案を出来るだけ汲み取り公共性・実行性を高めて実現させようとする支援体勢が特徴である。
- (2) 団体支援:** 事業実施を通じて自主的な活動基盤強化にも繋がるよう①申請 & 企画調整段階では、「募集要綱」や「個別相談会」を通じて事業収入向上に繋がる取り組み例を紹介し、アドバイザー派遣やNPO設立支援などの関連事業の情報を提供している。又団体スタッフの育成のために「申請書の受付・問い合わせ」機会を通じて申請書の作成指導等支援を行っている点に特徴がある。
- (3) 連携・協働支援:** 事業実施を通じて多様な地域主体との連携を促すために、「個別説明会」にて連携・協働パートナーの情報を紹介する一方で、「市民活動発表会」では自主的な採択団体間の情報交換と人的な交流を促す場づくりを試みているのが特徴である。

運用について考慮するべきものと言える。

2. 結果

2.1 チャレンジ事業の運用成果

1) チャレンジ事業を通じた助成実績

6年間のチャレンジ事業による助成実績は表3下段の通り。毎年の応募団体数はチャレンジコースで8~12団体、はじめの一步コースで2~4団体で、採択率はいずれも8割以上と高い。その数は6年間で計73件(39団体)にも及ぶ。これは事前の相談会を通じた行政担当課からの進言や審査会での提案をなるべく汲み取り団体を育成していくとする配慮や姿勢が反映された結果であろう。

2) 市民提案の事業分野と取り組み内容

採択された各団体の事業申請書の内容から市民提案の事業分野をみると、主に「観光振興」「環境保全」「まちづくり・農山漁村振興」に関する分野が多い(表4)。助成を得て取り組まれた内容としては「現場での実践活動」「イベント」「講習会・WS」など団体活動を活発化する取り組みが多くみられた(表5)。その一方で組織の運営改善や人材育成についてなど活動基盤整備に相当する取り組みが少なかった。これは行政担当課がチャレンジ事業や関連事業の利用を通じて活動基盤強化の自主的な取り組みを促してきたにもかかわらずそれが実際の取り組みに反映されていないことを示唆しこの点は今後の制度

3) 活動の継続性と事業規模の推移

チャレンジ事業の採択事業について、活動の継続性と事業規模の拡大との関連を探るべく制度活用の類型別団体数と事業規模(事業総額の平均)の推移を整理したのが表6になる。表6右の制度活用類型別の団体数をみると活動助成制度へは単年度活用のニーズとともに継続年度活用のニーズが多く本制度が多様なニーズに幅広く対応してきたことを示唆する。さらに活動継続団体の経年的な事業規模の拡大傾向を表6から観ると、23の取り組み継続団体は年度を経るごとに事業総額と自己資金比率が大きくなっている。つまり市民活動団体は当該制度を継続的に利用しながら活動を発展させていったと言える。

4) 連携・協働パートナーの特徴と拡がり

助成制度の適用期間における連携・協働の促進をパートナーの特徴や拡がりの点から特徴を分析するべく申請書から各年度の連携・協働タイプとその経年変化を調査し整理したのが表7になる。協働パートナーの数自体ははじめの一步コース採択団体よりはチャレンジコース採択団体の方が相対的に多いが、パートナーの数と種類の拡がりについては、はじめの一步コース採択団体の方が著しく11団体/15団体に及ぶ(表7)。またパートナーの拡がりの全体的な特徴としては、採択団体とNPO等との連携・協働からはじまり、活動の継続年数を経るごと

表3 過去6年間ににおけるチャレンジ事業による助成状況

No	団体名称	設立	事業名(初年度について)										分野
			H19	H20	H21	H22	H23	H24					
1	長尾川エコクラブ	H19	●									清流長尾川に螢の郷を ザンタがお家に来た	環境保全 子供の健全育成
2	南房総未来塾	H17	●									白浜をきれに見直すプロジェクト 海辺の八兵衛プロジェクト	観光振興 農山漁村振興
3	城山登山道を活かす会	H19	●	●								地球温暖化対策に地域をあげて取り組もう事業 平久里中自然公園造成事業	環境保全 社会教育
4	南房総セカンドライフ支援フォーラム	H16	●	●								花いっぱい!の学校コンテスト推進事業 金毘羅山ハイキングコース整備事業	環境保全 観光振興
5	上瀬戸地域にやさしい3R推進の会	H17	●	●								障害者と市民との交流事業 歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト	環境保全 社会教育
6	平野山菜の里準備委員会	H15	●	●								新しい形の学校コンテスト推進事業 金毘羅山ハイキングコース整備事業	環境保全 観光振興
7	千葉県立安房拓心高校園芸部	不明	●	●	●							障害者と市民との交流事業 歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト	環境保全 社会教育
8	金毘羅山保存会	H17	●	●	●							歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト 「市民力」で創る「生きる力」をアップする青少年キャンプ	観光振興 環境保全
9	NPO法人 生活自立研究会	H16	●	●	●							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
10	南房総・平和をつくる会	H18	●	●	●							地元の特産品をつかったの食育や体験をすすめる事業 新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步	環境保全 観光振興
11	み山地区青少年キャンプ実行委員会	S48	●									歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト 「市民力」で創る「生きる力」をアップする青少年キャンプ	環境保全 観光振興
12	房州まんまの会	H19			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
13	護心会	H19			△							歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト 「市民力」で創る「生きる力」をアップする青少年キャンプ	環境保全 観光振興
14	南千倉ビーチコミュニケーション	H16			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
15	底名山倶楽部	H18			△	●	●					歴史資源を活かした平和なまちづくりプロジェクト 「市民力」で創る「生きる力」をアップする青少年キャンプ	環境保全 観光振興
16	たのクズ里の村	H13			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
17	初田清くらし文化研究会おみかみさんの会	S19			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
18	くらしナビ安房倶楽部	H20			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
19	NPO法人富浦エコミューズ研究会	S57			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
20	上瀬戸老人クラブ	S45			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
21	岩井ひまわり咲かせ隊	H22			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
22	ECOM竹燈	H21			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
23	里山保全「自然塾」	H15			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
24	南房総エコ・グリーン	H20			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
25	南房総エコネット	H20			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
26	千葉県立安房拓心高校土木部	不明			●							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
27	グリーンクラブ	H16			●							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
28	NPO法人南房総発見隊	H21			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
29	あわこネットクラブ	H21			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
30	01元気会	H22			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
31	安房屋船発実行委員会	H20			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
32	千倉山金毘羅山地域創生会	H23			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
33	あわ発達障害児見守り隊「たからば」	H21			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
34	市部ボランティアチーム	H20			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
35	南房総里山学校	H23			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
36	1人1針連	H20			●	●	●					新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
37	大貫春葉会	H23			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
38	高塚山望遠クラブ	H24			△							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
39	ハーブちから	H23			●							新たな組織化による地域活性化のためのはじめの一步 CHIKURA CLEANING	環境保全 観光振興
助成実績	採択団体数/応募団体数	10/11	8/8	9/10	4/4	5/5	4/4	2/2	助成金額(万円)…平均19.5万円 ※H21~22				
					10/11	11/11	10/12		助成金額(万円)…平均27.6万円 ※H19~22				

表4 提案の分野

分野	団体数
観光振興	10
環境保全	8
まちづくり	7
農山漁村振興	6
保健・医療又は福祉	3
子供の健全育成	2
学術、文化、芸術又はスポーツ振興	1
人権擁護、平和推進	1
社会教育	1

表5 取り組みの内容

内容	件数
調査・研究・事業計画づくり	25
組織運営改善	3
人材育成	15
団体広報	6
講習会・WS	26
交流イベント	31
現場での実践活動	50
地域や活動の広報・普及・啓発	22

表6 活動の継続性と事業規模の推移

※数値…自己資金/総事業費(万円)。千円未満は四舍五入

1年目	2年目	3年目	4年目	団体数
	無			7
はじめの一歩	チャレンジ (3/29)			4
	チャレンジ (1/29)	チャレンジ (1/31)		3
	チャレンジ (1/32)	チャレンジ (1/33)	チャレンジ (1/43)	1
	無			9
チャレンジ	チャレンジ (13/63)			8
	チャレンジ (4/40)	チャレンジ (8/47)		7

表7 連携・協働パートナーの特徴と拡がり

※図中の数値はID ※ID+下線は「はじめの一歩コース」団体

連携・協働	H19	H20	H21	H22	H23	H24
なし	1,2,10	10	12,13,14,15,16	21,22	31,33,34,35	34,37,38
+NPO等 +企業等 +自治会等 +行政	6,9 3,7 5	6,9 5	6 7,17	7,15,23,24,25 9	15,33,36 24	24,28,31,36,39 35,35 32
+NPO等 +企業等 +NPO等 +自治会等 +NPO等 +行政 +企業等 +自治会等 +企業等 +行政 +自治会等 +行政	4	4 7,8	3,18,19 11,20	26,28,30 20	28,30 20,22,25	24,28,31,36,39 35,35 32
+NPO等 +企業等 +自治会等 +NPO等 +企業等 +行政 +NPO等 +自治会等 +行政 +企業等 +自治会等 +行政				29	23,29	29
+NPO等 +企業等 +自治会等 +行政				27		33

【自治会等】…自治会、連絡自治会、連絡町会、地域づくり協議会など
 【NPO等】…NPO法人、ボランティア団体、公益法人、社会福祉協議会、学校法人、等非営利活動団体、大学
 【企業等】…個人事業主、株式会社、商工会、商店主会、農協、漁協、協同組合、経済団体等、営利団体等

※実線・破線は連携・協働パートナーが翌年変化した取り組み
 ※破線は前年度「はじめの一歩コース」団体
 実線は前年度「チャレンジコース」団体

に企業等、自治会等そして最後行政へと達する(年1~2件)傾向が明らかになった。すなわち市民活動団体は当該制度の継続活用を通じて、連携・協働パートナーを拡大させ多様化させていったと言えこのことは制度の役割や機能を考える上で注目に値する。

2.2 事業後における市民活動団体への効果

1) アンケート解析の対象団体概要

アンケート調査で回答があった29の団体概要について整理したものが表8になる。団体群の特徴としては任意団体が多く、団体の規模は構成員数で平均22.9人、年間の予算規模で7割が50万円未満と小さい団体が多い。

2) 事業効果への実感

表9より活動助成制度利用団体の「事業効果」への実感としては、12団体が「活動資金の獲得」をあげつつも9団体は「事業を通じての団体の成長」を成果としており制度の多面的な効果が確認された。

3) 事業後における活動発展・活動基盤の実状

事業後における「活動状況の変化」を図2よりみると、「現状維持」と「盛り上がってきている」は22団体/29団体と活動継続率は高く、その活動は維持もしくは発展している。その反面「団体が抱える悩み」について図3をみると、17団体/29団体が「資金が足りない」とし、事業後も活動資金調達に苦労している団体が多い実状が明らかになった。その次には「構成員が少ない」「リーダーや後継者が育たない」「事務局担当者なし」といった活動集団の形成や活動の組織化への悩みが顕在化

表8 アンケート解析の対象団体概要

※網掛けは、類型毎の同選択肢中で回答が1番目と2番目に多かったもの

法人格	任意団体	NPO法人	その他(農業生産法人)	会員数	予算(H24)							活動頻度									
					10人以上未満	20人以上未満	30人以上	10万円未満	50万円未満	100万円未満	50万円以上	100万円以上	週1~3回程度	週1~2回程度	月1~2回程度	3ヶ月に1回程度	6ヶ月に1回程度	その他			
過去の採択団体	29	24	4	1	7	9	7	5	10	10	4	3	0	1	2	1	3	13	5	1	4

表9 事業効果への実感

選択肢	n	%
事業のための活動資金の獲得	12	44.4
事業を通しての団体の成長	9	33.3
活動に対する公認の獲得	3	11.1
行政区等の地域課題の解決	1	3.7
特定分野の課題解決	1	3.7
団体のPRや情報発信	1	3.7
その他		0.0
合計	27	100.0

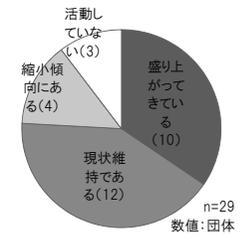


図2 活動状況の変化

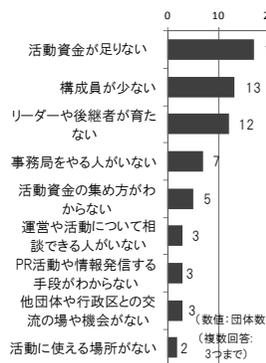


図3 団体が抱える悩み

表10 年間収入の財源

(数値: 団体数)

選択肢	n	小計
活動で得た収入	15	15
補助金・助成金	21	24
南房総市からの補助金や委託料	2	
市外の自治体からの補助金や委託料	1	
財団などからの助成金	5	5
寄付金	16	16
会費	11	11
会費以外の個人負担		

※複数回答(3つまで)

し組織運営で苦勞している。また活動のための資金調達についての実状を表 10 の年間収入の財源からみると、「補助金・委託金」と「会費」への依存度が高いのが伺える。それらに「活動で得た収入」も続くが、11 団体/29 団体は足りない事業経費を「会費以外の個人負担」で賄っていた。この点は事業後に自立する形での財政基盤が整い切れてないことを示唆し団体の活動継続、自立にあたっての大きな課題と言える。

4) NPO 法人化意向と活動の悩みの関係

事業後における全団体の NPO 法人化への意向を観てみると、表 11 の通り「近いうちに NPO 法人化したい」意向をもつ団体が 4 団体/全 29 団体あった。南房総市内で NPO 法人が 15 団体³⁾である現状の中でこれは意義深い。逆に「NPO 法人化への意向」を妨げるような「団体が抱える悩み」があるのかクロス集計表(表 11 下段)から観てみると、「NPO 法人化する予定はない」団体は「構成員が少ない」ことや「リーダーや後継者が育たない」悩みを抱えていた。つまりそれらが NPO 法人化への意向を妨げる要因になってきたことが考えられる。

5) 事業後に望む連携・協働パートナー

図 4 より採択団体が「今後において連携・協働を望むパートナー」は 22 団体/29 団体が「南房総市」で最も多く、「地域づくり協議会」が 11 団体、その後大学、学校、行政区や集落と続き多様な傾向がある。これは採択団体の半数程度が成長・安定期を経てさらに活動を上げようとする段階にあることが予想される。それと併に前述の組織運営の悩みが顕在化してきていることが考えられる。

3. 考 察

3.1 活動の発展を促す助成制度の役割と課題

これまでのチャレンジ事業の制度特性や実績、採択団体のその後の実状を踏まえると、本助成制度は期間と額が限られ団体の事業規模を劇的に拡大するような効果には限界があるものの、市民活動の公益性を高め拡大し活発化するなど、活動発展の面から新しい公共の担い手として自立にむけた成長を促す役割があると言える。

まず本助成制度は、適用期間が最長 4 年、上限 30 万円/年、継続助成で最高 95 万円/団体と規模が小さい(表 2)。そのうえ事業後において採択団体の年間予算規模は約 7 割が 50 万円未満と小さいままだった(表 8)。

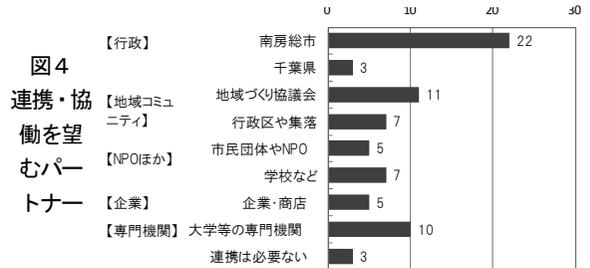
一方でこれまでの 6 年間応募されてきた市民提案は、行政担当課を介した申請&企画調整段階や審査段階を経てサークル的、住民自治的な共益活動から脱し、公益性が高められたうえで 8 割以上が実践されてきた(表 3)。その数は 73 件に達し、この件数は南房総市の他の

表 11 NPO 法人化意向と活動の悩み

(数値: 団体数)

●NPO 法人化意向		近いうちに NPO 法人化したい			
		n	NPO 法人化する予定はない	近いうちに NPO 法人化したい	既に NPO 法人である
過去の採択団体(全体)		28	20	4	4
●活動の悩み ※	リーダーや後継者が育たない	9	△	1	1
	活動資金が足りない	8	3	△	△
	構成員が少ない	6	6	0	0
	PR 活動や情報発信する手段がわからない	1	1	0	0
	活動に使える場所がない	1	0	1	0

※複数回答(3つまで)



事業における制度利用件数と比べても圧倒的に多く、当該活動助成制度は総じて南房総市の市民活動の公益性を高める一助となってきたきと言ってもいいだろう。

また採択された市民提案の 6 割が当該助成制度下で翌年も継続され、事業規模を拡大していった(表 6)。加えて事業後のアンケート調査によると「事業効果」としては 1 位の「活動資金の獲得」に続いて「団体の成長」があげられ(表 9)、制度活用後の「活動状況の変化」としても現状維持もしくは盛り上がっているとする団体が約 8 割に及んでいた(図 2)。このように本助成制度は市民活動団体の実践の積み重ねを後押しする中、少なからず年間の事業規模を拡大させ、活動の盛り上がりについても本人達が実感をするまでの活動の発展を促す役割を果たしてきたと言える。

3.2 活動基盤の強化を促す役割と課題

本助成制度は行政担当者を通じて NPO 法人化への組織基盤強化の自主的な取り組みを促してきたものの、多くの団体が行政補助や個人負担に頼らない自立した組織運営を出来るだけの財政基盤や組織基盤を整備するまでに至らず、その役割を果たしてきたとは言い難い面がある。

当該助成制度を活用し「取り組まれてきた内容」では、「現場での実践活動」「イベント」「講習会・WS」など団体活動を活発化する取り組みが多い一方で、組織の運営体勢の改善や人材育成など活動基盤整備に相当する取り組みが少なく活動基盤の強化を望む行政側の意向に反するものとなった(表 5)。これは本事業が活動助成である特性上申請団体が審査段階で事業終了時の活動成果を問われてしまう実状を反映したものと考えられ、行政担当

課の進言によって各団体の自主的な活動基盤強化の取り組みを促すことには限界があると言わざるを得ない。

さらに事業後において各団体が抱える悩みとしては、アンケート結果から多くが活動資金調達に苦勞しており(図3)、4割の団体はいまだ足りない事業経費を個人負担している等財政面で自立できていなかった。組織基盤面においても、構成員が少ないといった活動集団の形成の悩み、リーダーや後継者、事務局不足といった組織運営に悩みを抱えており(図3)、しいてはそれがNPO法人化意向を妨げる要因にもなっていた(表11)。

つまり今後におけるNPO法人の増加、活動の継続化を考えると、現状のNPO設立支援事業のような手続き支援策とともに根源的な団体が抱える活動基盤の悩みを解消する支援策が重要で、現チャレンジ事業と関連事業にはこの点における役割が十分担えておらず課題と言える。

3.3 連携・協働の拡大を促す助成制度の役割と課題

本助成制度には市民活動の発展段階に応じた連携・協働パートナーの拡大化、多様化を促す役割がある。

まず行政担当課は、事業申請団体から連携・協働パートナー紹介の問い合わせなどがあつた際、過度なマッチングをせず情報提供や交流の場づくりに留め自主性を尊重してきた。一方6年間に於いて助成制度を継続活用した団体は、申請初年度こそ連携相手「なし」で活動をスタートさせる団体もあつたが(例えばはじめの一步卒では11団体/15団体)、次年度以降にはチャレンジコースでの事業実施を契機に連携・協働パートナーの拡がりをみせた(表7)。行政担当課へのヒヤリングによると、これは団体が助成制度採択の公認をもとに、当該年度や次年度から連携・協働パートナー候補者への呼びかけがし易くなること、また市民活動発表会において先輩団体の連携・協働の仕方を参考にでき相互にも交流できていることに起因する。また連携・協働パートナーの拡がりもNPO等からはじまって活動年数を経るごとに企業等、自治会等、行政へと多様化している(表7)。その指向はアンケート結果によると制度利用後も保たれていた(図4)。

このように本助成制度は、資金以外の支援機能として連携・協働パートナーの自主的な拡大・多様化の一助となつてきたことが見込まれる。これについては行政担当課のように、過度なマッチングよりは市民活動団体が自主的にパートナーを拡げるきっかけづくりや場づくり支援が重要で、このことが功を制した結果だと考えられる。

おわりに

本研究では農村部における新しい公共の担い手となる自立した市民活動団体の育成、協働促進の観点から南房

総市の提案型チャレンジ事業について分析しその役割と課題を明らかにした。それらの知見を踏まえると今後における市町村レベルの新たな公共の活動推進にむけた制度運用の改善方策としては次のような内容が考えられる。

まず市民活動団体の自立にむけた成長をより促すためには、市民活動団体の財政基盤や組織基盤など活動基盤強化の支援策を充実させることが重要である。そのため現行制度については実践活動の成果のみに囚われず、活動基盤整備の取り組み成果を許容するような制度改善が求められよう。例えばチャレンジ事業の応募枠として「活動基盤整備」のコースを設ける形で資金提供を行ったり、また資金提供以外の支援策として現行の専門アドバイザー制度を一部改正したうえでチャレンジ事業と密に連携させ、採択団体の発展段階に応じた活動基盤強化のためのコンサルティングを継続的に複数回実施したりするような技術支援も考えられよう。

そしてさらには総合的な観点からも、市民活動団体の自立・協働支援にまつわる制度間の連携のあり方やその中で行政と市民の役割分担等を振り返り、改善していくことが重要であろう。その為には他の協働支援制度についてのさらなる制度分析とシナジー効果の検証が必要で、この点については今後の研究課題としたい。

補注

- 1) 「新しい公共」とは、「官」だけではなく、市民の参加と選択のもとでNPOや企業等が積極的に公共的な財・サービスの提案及び提供主体となり、身近な分野において共助の精神で行う仕組み、体制、活動
- 2) 本研究で南房総市まちづくりチャレンジ事業を対象とするのは千葉県内でも早くから導入され6年間の運用実績があることによる。
- 3) 千葉県NPO・ボランティアネット<<http://www.chiba-npo.jp/>>

引用文献

- 荒俣 桂子, 西村 幸夫, 北沢 猛(2002) 市民まちづくり活動における初動期支援制度の役割に関する研究: 「世田谷まちづくりファンド」を事例として, 都市計画. 別冊, 都市計画論文集(37), pp445-450
- 内田 奈芳美, 佐藤 滋(2006) 地域協働型社会に向けた市・区による提案公募型まちづくり助成制度の発展経緯とその現状評価, 日本建築学会計画系論文集(606), pp115-122
- 大石 俊輔, 内海 麻利(2006) 大和市の自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究: 施策の成立背景とその内容に着目して, 都市計画. 別冊, 都市計画論文集 41(3), pp325-330
- 後藤 純, 小泉 秀樹, 大方 潤一郎(2011) 市民社会組織の育成支援を目的としたまちづくり活動助成制度の成果と課題: 練馬区まちづくり活動助成事業を事例として, 都市計画論文集 46(3), pp997-1002
- 千葉県(2011) 新しい公共支援事業 基本方針
- 内閣府(2010) 新しい公共支援事業の説明資料

アダプト・プログラムによる公有未利用地の住民利用に関する研究

—千葉県習志野市の道路事業による公有未利用地を事例として—

A Study on Residents Use of Unused Publicly Land by Adopt-program

-A Case of Unused Publicly Land by Road Contract on Narashino City Chiba Prefecture-

青木 和也*・青木 秀幸**・西澤 貴文***・鎌田 元弘****

Kazuya AOKI, Hideyuki AOKI, Takafumi NISHIZAWA and Motohiro KAMATA

要旨：近年、既成市街地では増加する行政財産の維持管理費と多様化する市民意識を背景に官民協働による公共空間の管理・利活用が試みられている。本研究では、道路事業による公有未利用地とアダプト制度による市民活動支援を対象の調査・分析を行った。①アダプト制度の取組み実態の把握、②アダプト制度による公有未利用地の管理・利活用の意向把握、③公有未利用地の土地特性と管理・利用状況の解明、④地域特性と公有未利用地の分布傾向、住民利用に向けた公有未利用地の管理・利活用に向けたアダプト制度の運用方法を明らかにした。

キーワード：公有未利用地、アダプト・プログラム、道路事業、協働、住民利用

Abstract : Recently, with increased running cost of administrative property and public awareness diversity as background, attempting management and utilization of public space by coproduction in built up area. Researches on unused publicly land by road contract were conducted to investigation and analysis. 1) understanding of the actual conditions of Adopt-program, 2) understanding opinion to management and utilization of unused publicly land by Adopt-program, 3) clarification of the actual conditions of the characteristic of unused publicly land and the management use situation, 4) area's characteristic and distribution tendency of unused publicly land, We propose management policy of Adopt-program for management and utilization of unused publicly land by residents use.

Key Words : Unused publicly land, Adopt-program, Road contract, Coproduction, Residents use

はじめに

近年、地方財政の逼迫により全国的に都市計画道路の見直しが必要とされており、都市計画道路の事業化やその遅れに伴う公有未利用地（以下、公有未利用地）の大幅な増加が予想されている（国土交通省，2013）。しかしながら、これらの道路事業による公有未利用地は、大きさも形状も様々であり行政は未だ有効な管理方法・利活用方法の見通しがたっていない。

本研究は、公有未利用地を近隣から町内会・自治会（連合町会・連合自治会を含む）といった範囲を単位とする地域住民の貴重なオープンスペースとして捉え、個々の地域住民が日常的な生活の中で愛着を持って自主的に利用できるかという視点に立つものである。

公有未利用地は、道路沿線に線形で分布することが予想されることから、道路や河川の管理・利活用と同様にアダプト・プログラム（以下、アダプト制度）による管理形態が可能であると考えられる。公有未利用地が道路沿線に線形に連続的に分布することは、これらが道路に面してわかりやすいこともあり、個々の公有未利用地のバリエーションに富む利活用が、近隣から町内会・自治会

を単位として連鎖的に線形に波及することが期待できる。これにより共益的・公益的な利用への展開が期待される。しかし、これまでのアダプト制度は管理・利用を通じての地域への愛着の醸成を前提とはしているものの、行政が指定する一定区画を住民が一律的に管理を代行するだけのものが多く、地域住民が自主的に愛着を持って利活用ができていない状況とは言い難い（図1）。本研究では、個々の土地形状や大きさが異なる公有未利用地において、制度運用を見直すことで近隣や町会・自治会の内部発生的な多様なニーズにあわせた利活用の検討が可能となると考える。従来のアダプト制度が管理者を区別して連続させるのに対して、本研究で考えるアダプト制度は共益によるバリエーションに富む利活用が線形に少しずつ連鎖し相互に影響し合って拡大していくことを想定している。地域住民の共益的なニーズに対応することで継続的な利用が可能となり、こうした自主的な利用ができるという動機があるからこそ自主的・継続的な管理も期待できると考える。また、こうした地域住民の多様なニーズを受け入れるためには、従来のようなアダプト制度の担当課や公有未利用地の担当課だけでは限界がある。

公有未利用地の利活用に関する既往研究では、大塚（1995）により行政内での利用調整が困難なことや情報

*千葉工業大学大学院工学研究科工学専攻 **NPO 法人トジバ ***千葉工業大学大学院工学研究科建築都市計画学専攻 ****千葉工業大学工学部建築都市環境学科

の未整備などから活用に対して消極的で土地の管理方法等の指針も定められていないことが報告されている。アダプト制度に関しては、大野ら（2011）により複数の制度事例と協働による道路施設の管理方法のあり方について論じられている。しかし、行政の下請けとしてではなく、アダプト制度を用いることで地域住民の利用意向をもとにした提案型の利用を促すことができるかといった視点での検討はなされていない。また、アダプト制度の全国的な動向を明らかにした研究もほとんど存在しない。

そこで本研究は、以下を研究目的とする。①全国調査をもとにアダプト制度の特徴を捉え、制度に対する行政と地域住民のそれぞれの活動意識を分析することで制度の役割と課題を明らかにする。②公有未利用地については、千葉県習志野市を事例的な調査対象として、道路事業による公有未利用地の土地特性及び行政による管理状況と地域住民による利用状況を明らかにする。③以上から得られた知見をもとに地域住民による公有未利用地の利用促進の観点から、地域住民と行政の協働による提案型アダプト制度の運用方法を考察する。

1. 研究の方法

1. 1 公有未利用地の種類と対象地域の概況

公有未利用地は、事業用地と残地、代替地に大別される(図2)。事業用地は、道路施工を目的に取得されたが、事業が未着工で未利用となっている土地を指す。残地は、事業用地として取得され道路が施工された後に残った土地を指す。代替地は、事業用地を取得する際に土地の引換えを求める土地所有者に渡す土地を指す。

本研究では、調査対象として千葉県習志野市を選定した。習志野市は、都心から30km圏の千葉県の北西部に位置し(図3)、高度経済成長期に首都圏通勤者のベッドタウンとして発展し人口は約16万人である。同市は、都市計画区域中の市街化区域(1,859ha)が88.6%と県内の市町村で3番目に高く、他市と比べ公有未利用地が多く分布することが予想される。また、連合町会単位で構成されるまちづくり会議¹⁾と呼ばれる地縁組織に対して道路事業残地の暫定的な提案型の利用を認める制度を有している。これらのことから、習志野市は事例的ではあるが調査対象として汎用性があると判断した。

1. 2 研究の構成

本研究は、アダプト制度による公有未利用地の地域住民による提案型の利用促進の観点から行う以下の4つの調査分析により構成される。アダプト制度については住民提案型の利用を促す制度としての役割と課題について明らかにする。アダプト制度を利用する行政と地域住民

のそれぞれ視点を明確にするために、全国的な調査を行う(一部、既存調査のデータを再集計)。また、公有未利用地については、習志野市を対象として筆単位での公有未利用地の分析と詳細な観察調査を行う。

- ① 全国のアダプト制度参加団体(以下、アダプト団体)を対象に公益社団法人食品容器環境美化協会が実施したアンケート調査(2005年8月～9月に実施、回収率47.2%、回収566/配布約1200)の再集計を通し、アダプト制度による活動内容と団体意識について俯瞰する。(2章1節)
- ② 全国のアダプト制度導入自治体²⁾のうち道路を対象とする自治体へのアンケート調査(2009年11月～12月に実施、回収率55.0%、回収231/配布420)を通し、公有未利用地の管理・利用状況とアダプト制度による公有未利用地の管理・利用に対する自治体意識を把握し、担当部署ごとに整理を行いその傾向を整理する。(2章2節)
- ③ 公有財産台帳³⁾から公有未利用地の抽出と整理を行い(図5)、公有未利用地の現地調査を通して行政による管理状況と地域住民による利用状況を把握する。また、公有未利用地の分布状況を把握するにあたり道路整備計画と密接に関係することが予想されることから対象地域を土地利用の視点から類型化を行う。加えて、公有未利用地の利用の受け皿となる地域住民を居住歴の視点から類型化し公有未利用地の分布状況との間の傾向について考察する。(2章3節・4節)
- ④ ①②③のアダプト制度と公有未利用地に対する調査・分析を踏まえ、アダプト制度を通しての公有未利用地の地域住民による提案型の利用促進に向けたアダプト制度の運用方法の改善について考察する。(3章)

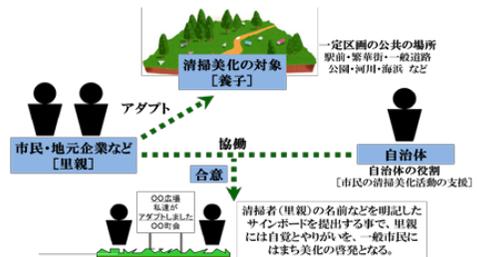


図1 アダプト制度による主体間関係

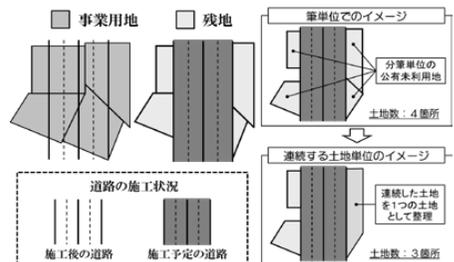


図2 道路事業による公有未利用地のイメージ

2. 結果

2.1 アダプト制度による取組み実態

1) アダプト制度の活動実態と団体意識

アダプト制度は、行政の市民活動支援施策として多様な団体を対象に支援を行っているが、制度を利用する団体は新たにアダプト制度を目的に設立された団体ではなく、地域で既存に活動をしている「町内会・自治会」や「企業」が中心である(図4)。また、アダプト制度の利用目的は、町内会・自治会は「地域の美化活動」「行政との協働」であるのに対し、企業は「地域貢献」と異なる(図5)。これはアダプト制度の活動対象が、主に「道路」であるのに対し町内会・自治会は「公園」や「河川」といった生活空間を対象とする活動が多いことから確認できる(図6)。今後は、多様化する団体意識に合わせた柔軟な制度の運用方法の検討が求められるであろう。

2) アダプト制度への市民と行政の意識比較(図7)

協働による仕組みを円滑に進め、期待する効果を得るには制度を取り巻く団体の意識及びその差異を把握する必要がある。アダプト団体と導入自治体はアダプト制度に対し「行政からの支援」であるとの認識は共通していた。しかし、アダプト団体は、「活動の責任感や義務感」や「誇りややりがい」といった地域の美化活動に高い目的意識を持つ反面で、自治体は団体の制度への参加目的を自らの団体の「活動のアピール」の手段として捉えている。このように、両者の間には制度に対する意識差が生じていることが分かった。効果的な制度の運用を進めるには、市民と行政の間の意識差の改善と両者の意向に適した制度の運用方法の検討が求められるであろう。

2.2 公有未利用地の管理・利活用の実践と課題

1) 全国の自治体における公有未利用地の実態

全国のアダプト制度を導入している自治体に対し、公有未利用地の実態と利活用に向けた意向調査を行ったところ、半数以上の自治体は自らが保有する公有未利用地の正確な数を把握していなかった(図8)。また、ほとんどの自治体は公有未利用地の「管理」は行っているが「利用」については、一部の「地域住民やNPO」「民間業者」に対して業務を移管している自治体を除き、公有未利用地を利用していないことが分かった(図9)。

2) 公有未利用地へのアダプト制度導入の可能性

前項で示した通り、多くの自治体で公有未利用地の利用方法が整えられていない状況下で、アダプト制度による公有未利用地の管理・利活用への意向を調査した。分析の視点としてアダプト制度の担当部署を施設管理担当課と環境担当課と市民活動担当課の3つに分類し、アダプト制度に求める役割の傾向を明らかにする。自治体の



図3 習志野市の位置づけ

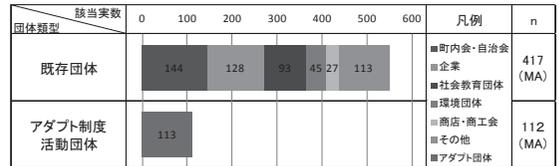


図4 アダプト制度参加団体の構成

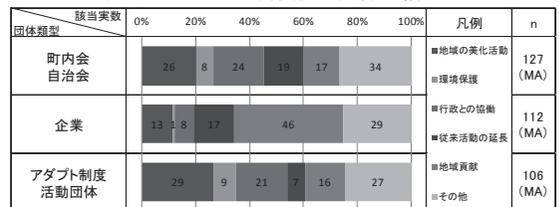


図5 アダプト制度への参加目的

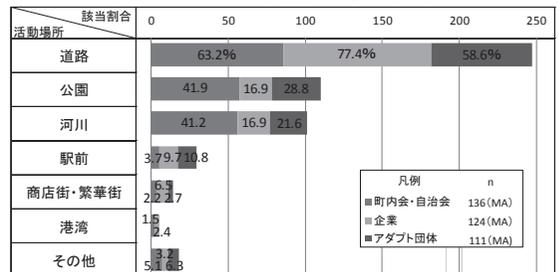


図6 アダプト制度による活動対象

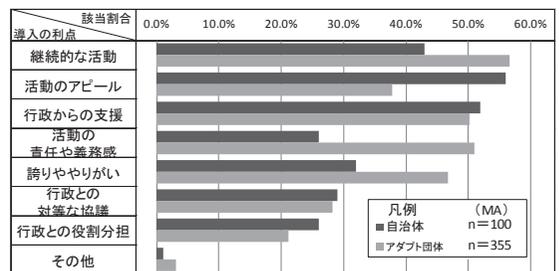


図7 アダプト制度の特徴やメリット

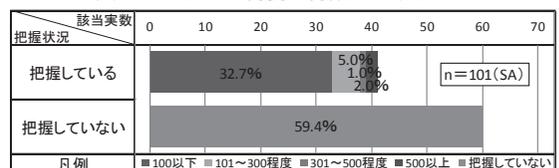


図8 公有未利用地の把握状況

2) 公有未利用地の管理状況と無断利用 (表2)

公有未利用地の管理については、前節(2章2節)の調査において多くの自治体で取組まれていることが分かっている。習志野市における現地調査でも大半の公有未利用地で自治体により「舗装」や「柵」による管理が為されていることが確認できた。しかし、管理の有無に限らずに大半の公有未利用地は雑草やゴミが散乱している等の「物が放置されている」状態にあり、周辺地域の環境を悪化させる要因となっている。また、公有未利用地の約半数が土地の全体または一部を利用してあり、自治体管理の上の利用と自治体に無許可での「個人の無断利用」が半数ずつを占める。無断利用については、必ずしも地域に悪影響を与えるものではなく、「花壇」や「駐車場」といった行政管理により維持できなかった公有未利用地の管理状態を向上させ周辺地域の魅力向上や利便性向上に一因していることが分かった。

2.4 公有未利用地の分布傾向と居住歴

本節では、公有未利用地の分布状況⁴⁾と地域住民の居住歴の間の傾向について考察する。土地利用状況については、地域の構成要素から町丁目単位で5つに類型した(図14)。対象地域は、「農業住宅地混在型」が多く占め、同様に公有未利用地の分布傾向(図15)においても分布数と総面積ともに「農業住宅地混在型」が多くを占めた。各々の土地利用タイプの傾向を住民の居住歴の視点から整理すると「住宅地混合型」「農業住宅地混合型」等の複合的な土地利用の地域は公有未利用地が多く分布し、居住歴が「10年未満」の新しく居住した住民(以下、新・新住民)が多くを占めた(表3)。それに対し、「低層住宅地型」「団地型」のような単一的な土地利用の地域は公有未利用地の分布は少なく、居住歴が「20年以上」の旧住民⁵⁾が多くを占めた。

3. 考察

前章において、アダプト制度の地域住民の提案型の利用に向けた役割と課題と道路事業による公有未利用地の管理・利用状況の実態について明らかにした。本章では、得られた知見をもとに公有未利用地に対する地域住民による提案型の利用促進の観点からのアダプト制度の運用方法の改善について考察する。

旧住民が居住する低層住宅地型等の単一的土地利用の地域においては、住民間の地縁による既存の繋がりが強いことからアダプト制度の主要な受け皿である町内会・自治会を主体として、300㎡未満の小規模な公有未利用地及び河川・住区基幹公園等といった市民生活に与える影響の大きい空間が対象に適している。それに対し、新

住民が居住する農業住宅地混在型等の複合的土地利用の地域では、地縁による地域の既存の繋がりが弱く生活空間としてだけでなく多様な意向を内包する地域であることから、500㎡未満の小規模から中規模の公有未利用地や駅前等の地域の拠点空間を対象に、新住民や企業といった地域貢献や活動のPR、企業のCSRを目的とする団

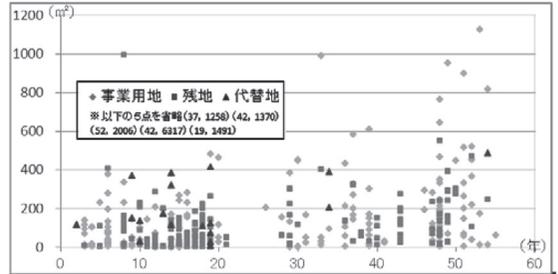


図13 公有未利用地の面積と未利用年数

表2 公有未利用地の管理・利用状況一覧

舗装 【139】	有(29.5) アスファルト(16.5) コンクリート(2.9) シート(10.1)	無(70.5) 土(82.7) 砂利(28.1)
柵 【139】	有(69.1) 柵(50.4) 1.5m以上の柵(3.6) 塀(7.2) 1.5m以上の塀(5)	無(30.9) ガードレール(11.5)
放置されている物 【139】	有(97.1) 雑草(96.4) ゴミ(79.9) 放置自転車(7.2)	無(2.9) 落葉(66.9) 落木(16.5) 無断駐車(10.8) 放置バイク(1.4)
土地の全体利用 【139】	有(21.6) 駐車場(8.6) 休憩所(1.4) 倉庫置き場(0.7) 公園(0.7)	無(78.4) 花壇(5) 駐輪場(1.4) 市民農園(0.7) 集会場(2.2) 中央町舎(0.7) 工事道具置場(0.7)
土地の部分利用 【139】	有(53.2) 花壇(25.9) 畑(10.8)	無(46.8) 行政の機械置場(19.4) ゴミ置き場(16.6) 建物(4.3)
個人の無断利用 【139】	有(26.6) 花壇・畑(20.1)	無(73.4) 駐車場(5) 個人物(1.4)

【】内は調査対象となる土地数を表し、()内は調査項目に該当する土地の割合を表す。
一点鎖線で隔てる上部が大項目での該当する土地数、下部が小項目での土地の割合を表す。

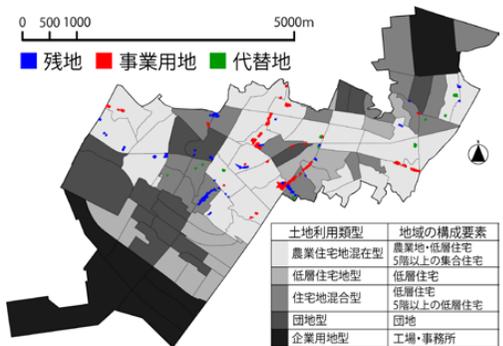


図14 土地利用類型と公有未利用地の分布図

土地利用類型	該当実数	0	20	40	60	80	100	合計面積 (㎡)
農業住宅地混在型		22	28	19	4	13		41026.28
住宅地混合型		7	17	11	7	4		13056.61
低層住宅地型		4	15					6239.94
団地型		22						4604.76
凡例		■ 100未満 ■ 100~300未満 ■ 300~500未満 ■ 500~1000未満 ■ 1000以上						

図15 土地利用類型と公有未利用地の分布傾向

体が活動の受け皿として適している。

図16は、官民協働による公有未利用地の住民利用の分析結果を基にアダプト制度の運用方法を整理したものである。町内会・自治会等の旧住民を対象には、地域の弱体化したコミュニティへの強化に向けて従来の自治会活動の延長・補完としての活用が適しており、管理状態の向上等の公有未利用地への直接的効果を意向とする施設担当課が担当に適している。それに対し公有未利用地の管理・利用を通しての市民参加への理解等の市民への間接的効果を意向とする市民活動担当課は、新住民や近隣企業を対象に新たなコミュニティの醸成としての活用が適している。アダプト制度の導入数が最も多い環境担当課は、市民活動の主要な受け皿であるNPO等を対象にした団体間の連携促進に向けた活用が適しており、活動支援を通しNPO等と共に官民協働の中間支援としての役割が期待される。このように、アダプト制度の受け皿である団体の特性と担当部署の特性を整理することで制度に対する市民と行政の意識差を少なくし、市民活動支援としての団体連携や団体意向に適した継続的な活動の実現に向けた制度運用が可能となるであろう。

おわりに

本研究では、公有未利用地に対する地域住民による利用促進の観点からの提案型のアダプト制度の運用方法について考察した。しかし、アダプト制度により示した土地利用方針はあくまで暫定的なものである。本研究で得られた知見は、むしろ年々増加する行政財産の維持管理費の削減と多様化する市民意識を活かした地域の課題解決の実現に一因するものが大きいと言えるであろう。

今後の課題としては、実際の公有未利用地の管理・利活用の場面において本研究で得られた知見が適用しうのかの検証が挙げられる。また、一つの市民活動支援制度を複数の部署において運用することで、庁内間の連携を促進し公有未利用地の利用調整に繋がるかについての検証が求められる。

補注

- 1) まちづくり会議は、従来の町内会・自治会に加え地域の老人クラブや女性団体、学校などにより構成される地縁組織である。連携による地域自治組織としては先駆的である(日本建築学会, 2004年)。習志野市は、まちづくり会議とともに様々な地域課題の解決に取り組んでいる。道路事業残地を対象に暫定的な利用を認める制度もこの一環である。
- 2) アダプト・プログラム導入自治体は、調査当時(2009.10)に公益社団法人食品容器環境美化協会のホームページにて公開されていた自治体導入データから道路を対象にアダプト制度を導入している自治体を選出した。<<http://www.kankyobika.or.jp/adopt/domestic-activities>>
- 3) 習志野市の平成19年度 所管課別一覧(街路整備課)と平成19年度財産別台帳付属着色図の2点を用いた。
- 4) 公有未利用地は実際の大きさに対し4倍程度拡大し表示している。
- 5) 出生時から居住している住民に加えて居住歴が20年以上の住民も旧住民として捉えるものとする。

表3 土地利用類型と住民の居住歴

土地利用※1	居住歴 新・新住民 【10年未満】	新・旧住民 【10年～20年】	旧住民※2 【20年以上】	母数※3
住宅地混合型	87.5%	0.0%	31.3%	19
農業住宅地混合型	84.4%	0.0%	15.6%	31
団地型	56.3%	0.0%	43.8%	13
低層住宅地型	20.0%	6.7%	73.3%	19
全体	64.6%	1.2%	34.1%	82

※1 企業用地型は、大半が非居住地域のため除外する。
 ※2 「出生時からの居住」は20年以上に含める。
 ※3 平成22年度国勢調査により秘匿地域に指定されている地域は分母から除外する。

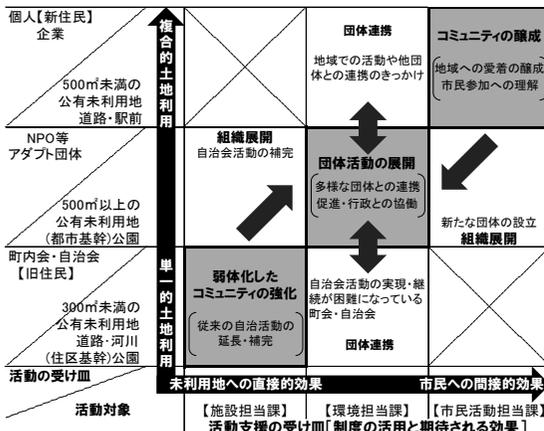


図16 住民利用に向けたアダプト制度の運用方法

引用文献

- 大塚毅彦(1995)「「空閑」市有地の活用施策に関する研究」, 日本建築学会東海支部研究報告, pp.661~664
- 大野沙知子・高木郎義・倉内文孝・出村嘉史(2011)「地域協働型道路施設管理を目指した仕組みづくりと人づくりのあり方に関する研究」, 土木学会論文集F4(建設マネジメント), vol.67, pp.145~158
- 国道交通省(2013)第6版 都市計画運用指針, pp.194~202
- 日本建築学会(編)(2004)「まちづくり教科書 第1巻 まちづくりの方法」, 丸善株式会社, p.17

128. ソーシャル・ネットワークの構築に向けた市民活動支援センターの役割に関する研究 -地域類型に応じた市民活動と情報共有の特徴に着目して-

A study on role of civic activity support center for construction of social network

- Focusing on characteristic of both civic activity and information sharing by regional classification -

青木和也*・手塚佑太*・鎌田元弘**

Kazuya Aoki*, Yuta Tezuka* and Motohiro Kamata**

The purpose of this study is to clarify role of civic activity support center for construction of social network. This paper presumes that area base includes a function to gather human and tool and money and information. In this paper, we focus on characteristic of both civic activity and information sharing by regional classification. The main targets of research are public civic activity support center of Chiba prefecture. We examined characteristic of civic activity by balance of both residents' association and nonprofit organization of municipalities. And, we examined role and problem of civic activity support center by questionnaire survey and hearing survey to municipalities having a civic activity support center.

Keywords: civic activity support center, social network, regional classification, information sharing,
市民活動支援センター, ソーシャル・ネットワーク, 地域類型, 情報共有

1. はじめに

近年、市民意識の多様化に伴いNPO等のまちづくりへの積極的な参画が行われている。それに応じ、自治体も行政改革と市民協働に合わせ積極的な支援に取り組んでいる。

そのような中、相互扶助による地域の自主的な課題解決に向け、ソーシャル・ネットワークを資本として捉えるソーシャル・キャピタルの重要性が提唱され始めている。そこで本稿では、ソーシャル・ネットワーク(以下、SN)を市民活動団体や市民活動に携わる個人間の地域の課題解決を推進する上での関係性として捉える。市民活動団体の中でも、NPO等は空間的なまとまりが強固な地縁組織と比べSNを構築する機会が少なく、個々の団体の特定分野に限定した活動に留まりやすい。これに伴い、NPO等のSN構築に向けた様々な行政支援施策が試みられている。その中でも、市民活動支援センターはSN構築に向けた新たな地域拠点として設置が進められており、打合せ等の場所の提供に限らず相談対応や講習会の実施、団体間のコーディネートといった様々な行政支援施策の窓口としての役割が期待されている。

市民活動支援センターに関する既往研究は、全国の先進事例を対象とした報告が多くを占める。例えば卯月¹⁾は、全国的な先駆けである世田谷まちづくりセンターを取り上げ技術的支援と財政的支援の観点からその特徴を明らかにし、求められる役割と課題について報告している。また、政令指定都市である札幌市の区ごとに設置されたまちづくりセンターについて、石田ら²⁾はSN構築の観点から団体間のコーディネートの実態とその意向を検証し、地域特性に応じた役割の重要性を指摘している。吉村ら³⁾は、施設の運営形態の観点からSN構築に向けた自主運営化の重要性を指摘している。SNに関する既往研究は、既存組織間

のSNの実態把握に関する報告が主であり、SNの構築要因に関しては、荻原ら⁴⁾が団体間の橋渡しとしてのコーディネーターの役割と団体の情報発信能力の重要性を指摘している。また、コーディネーター等の人的支援制度の運用については、古山ら⁵⁾が制度の運営体制の側面に加えコーディネーターの技術的な側面の重要性を指摘している。

このように、既往の市民活動支援センターのSN構築に向けた学術的知見は、コーディネーターに対する技術的観点からの知見が多くを占め、市民活動支援センターなどの地域拠点の機能的観点からの知見は十分でない。また、地域拠点は、ヒト・カネ・モノ・情報といった地域資源の要素を集約し提供(発信)する機能を備えている必要がある。市民活動支援センターは、その中でも集約した情報をそのまま横流し的に発信するだけでなく市民活動支援に向けて他の支援と合わせて活用する役割が期待される。加えて、ICT技術の普及とともに求められる情報内容だけでなく、収集・発信手段についても地域特性が深く影響するとされている⁶⁾。このことから、市民活動支援センターは地域情報の集約・活用に向けた地域のハブ的な役割を担う地域拠点として、地域特性に応じた市民活動の支援方策の検討に向けて更なる知見の蓄積が求められよう。

そこで本論では、千葉県内の公設による市民活動支援センターを研究対象とし、市民活動支援センターの基礎的特性及び情報共有の地域特性ごとの特徴を捉える。それとともに団体間のSNの構築に向けた市民活動支援センターの役割と課題を明らかにし、新たな地域拠点の形成に向けた今後の方向性について考察することを目的とする。本研究により得られる知見は、SN構築に向けた市民活動支援センターの運営方針や地域特性に応じた市民活動団体への支援方策を検討する際に有益な示唆を与えることができる。

*学生会員・千葉工業大学大学院工学研究科 (Graduate Chiba Institute of Technology Department of Engineering)

**正会員・千葉工業大学工学部建築都市環境学科 (Chiba Institute of Technology Department of Architecture and Civil Engineering)

2. 研究の方法

2.1 市民活動支援センターの概況と対象の選定理由

本論では、千葉県内の公設の市民活動支援センターを研究対象とする。市民活動支援センターは、施設の名称や支援機能について共通した定義は定められていない。千葉県では認定NPO法人日本NPOセンターによる以下の条件⁷⁾を採用するとともに、公設であるという条件を加えることで市民活動支援センターを定義している。

- ・NPOの組織支援を主たる目的としている。
- ・常設の拠点がある。
- ・NPOの組織相談が可能なスタッフが常駐している。
- ・分野を限定せずに支援をしている。

また、千葉県の市民活動担当課(現在の県民生活・文化課)は、平成19年より県民のNPO・ボランティア活動への参加の促進に向けて⁸⁾、市民活動支援センターを含む市民活動支援に取組む多様な主体に対し支援体制⁹⁾(表1)を整えている。ここでは、県内の各市町村の市民活動支援センターの行政担当職員やスタッフに対し、情報共有の機会の提供や講習会の実施といった包括的な支援に取り組んでいる。

2.2 調査・分析の方法

本論は、以下の4つの手順により構成される。

[1] まず、市民活動支援センターの支援対象となる市民活動の地域特性を明らかにするべく、土地利用の基準として用いられる人口密度により地域類型を行う。そして、市民活動を町内会・自治会等の「地縁組織」とNPO法人や市民活動団体等の「NPO等」に分け、それらの市町村単位での傾向により地域類型ごとの市民活動の特徴を捉える。

「地縁組織」は、通常従来からの市民活動の担い手として地域自治に向けた取組みを自治会区域や小学校区域といった特定範囲で行っており、その特徴は住民の居住歴が影響すると予想される。このことから、旧住民¹⁾の人口割合により市町村ごとの傾向を捉えることとする。それに対し「NPO等」は、専門性の高いテーマ型の活動を活動範囲に制限を設けずに取り組み、新しい公共の実現に向けた担い手として期待が高まっている¹⁰⁾。このことから、NPO法人認証数により市町村ごとの傾向を捉えることとする。

[2] 千葉県市民活動担当課の調査による各市町村の市民活動支援センターの基礎資料²⁾を用い、市民活動支援センターの設置動向及び施設の運営形態といった施設の基礎的特性の実態把握を行う。そして、[1]による「地域類型」を用い市民活動支援センターの傾向を捉える。

[3] 市民活動支援センターの情報共有の実態把握に向けてアンケート調査を実施する。調査対象者は、千葉県の54市町村のうち市民活動支援センターを設置する20市町村の市民活動支援センター担当職員とし、2013年11月～2014年1月の期間で実施した(回収率95%)。調査項目(表2)は、施設の特徴とその利用実態に関する基礎的項目に加え、SN構築に向けた市民活動支援センターの情報共有の特徴を捉える視点として「情報内容」及び情報の「収集手段・発信手段」に関する項目で構成している。

表1 千葉県による市民活動支援センターへの支援体制

名称	「千葉県市民活動組織ネットワーク」
趣旨	県内の市民活動支援に向けた各種情報や意見交換を行うとともに、相互連携しながら市民活動団体への支援機能を高める方策について検討を行う。
構成員	市町村の市民活動支援センター / 民間の市民活動支援組織 千葉県ボランティア・市民活動センター(千葉県社会福祉協議会) 市町村社会福祉協議会 / 千葉県県民生活・文化課 市民活動支援センターを設置予定の市町村(オブザーバー)
支援対象	千葉県内で活動する市民活動団体※ ※市民の自発性に基づいた営利を目的としない、自立的・継続的に社会サービスを提供するNPOやボランティア団体などの任意団体を含むNPO法人に限らない団体を指す。
機能	1.市民活動支援組織間の情報交換 2.市民活動支援組織間の意見交換 3.市民活動支援組織間による支援機能を高めるパワーアッププログラム 4.市民活動支援組織のスタッフに対する効果的研修の検討

表2 アンケート調査項目

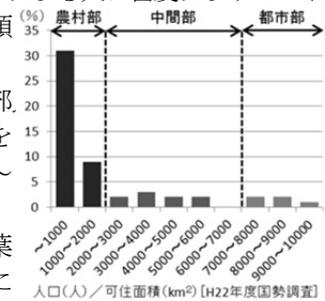
施設機能・利用実態	市民活動支援センターの基本的な施設機能と利用実態 施設形態/施設の運営形態
SN構築に向けた「情報共有」	【情報内容】 協働を促進する要素(資源)としての地域・団体情報 イベント情報/団体実績の情報/担い手募集情報 など 【収集手段】 団体・施設から地域・団体情報を収集する手段 独自調査/市町村からの提供/NPO法人からの提供 など 【発信手段】 団体・施設への収集した地域・団体情報を発信する手段 市民活動支援センターでの掲示/広報誌/SNS など

[4] データ分析は、[1] 地域類型ごとの「市民活動」と[2] 施設の「運営形態」の2つの視点を用いる。そして、それぞれの属性別の市民活動支援センターの実態とその傾向から、[2][3]で設定したSN構築に向けた市民活動支援センターに求められる役割の仮説について、市民活動支援センターへの事例的なヒアリング調査と提供資料を基に検証を行い、求められる役割と課題について考察する。

3 市民活動支援に向けた地域類型と市民活動の特徴

3.1 可住面積人口密度による地域類型

本節では、地域特性ごとの市民活動の特徴を捉えるべく、市町村単位での可住面積³⁾による人口密度によりヒストグラム(図1)を作成し地域類型を行った。これにより、2,000人/km²未満を「農村部」とし2,000～7,000人/km²を「中間部」、7,000人/km²～10,000人/km²を「都市部」と類型基準を設定した。千葉市は、類型基準では中間部にあたるが政令指定都市であることから例外として取り扱う。



3.2 地域類型ごとの市民活動の特徴

前節での地域類型を用いて地域類型ごとの市民活動の特徴を明らかにするべく、各市町村のNPO等と地縁組織の分布傾向(図2)を捉えた。「都市部」に該当する市町村は、NPO法人数が多く旧住民の構成割合が少ない傾向でありNPO等に偏った活動範囲を制限しないテーマ型の市民活動であると考えられる。それに対し、「農村部」では、NPO法人数が少なく旧住民の構成割合が多い傾向であり地縁組織に偏った活動範囲を小学校区や町会区域に絞った地域自治に向けた市民活動であると考えられる。また「中間部」では、「都市部」と「農村部」の特徴の中間的な傾向を示すことから、従来からの地縁組織による市民活動から新たなNPO等への市民活動への転換過程にあると考えられる。

4 市民活動支援センターの基礎的特性

4.1 市民活動支援センターの設置動向

市民活動支援センターの設置動向(図3)を観ると全体的な傾向は、2002年度～2003年度にかけて多く設置されている。これは、千葉県内においてNPO法人の増加数が最も高まりをみせた時期とも重なる。

また、地域類型ごとの傾向として「都市部」「中間部」は、2010年度の時点で該当する全ての市町村で設置されていた。設置時期は、「都市部」が2003年度、「中間部」が2002年度～2003年度と2006年度に集中していた。また「農村部」では、2012年の時点で該当する40市町村のうち6市町村(15%)が設置しており、設置時期は主に2001年度～2002年度であるが2005年度以降も徐々に設置されている。

このことから、「都市部」では増加するNPO法人に社会サービスの新たな担い手としての役割を期待し、行政支援の窓口として設置されたものと考えられる。それに対し「中間部」「農村部」では、NPO法人数は少ないもののその役割の必要性に期待を込めNPO法人の設立促進、または既存の市民活動の促進に向けた打合せや活動の場所として設置されたものと考えられる。

4.2 市民活動支援センターの協働による運営形態

市民活動支援センターの運営形態(表3)を観ると「自治体直営」だけでなく、「民間管理」による運営形態の導入事例もみられ「自治体直営」と「民間管理」はほぼ同程度の導入数であった。また、「民間管理」のうち6市町村が「業務委託」・3市町村が「指定管理者制度」であり、全体的に「業務委託」が多くを占めた。市民活動支援センターの民間管理については、施設の維持管理だけでなく市民活動支援に向けた行政との協働により、団体間のコーディネート業務等の特定業務の機能強化に重点を絞る等の自治体の意向に合わせた運用が求められる。

地域類型ごとの傾向を観ると自治体直営は、共通して最も多い導入数であった。それに対し業務委託は、「中間部」において他の地域類型と比べ突出して多い導入数であった。「中間部」では同様に市民意見の抽出に向けた運営協議会の設置率においても最も高い値を示した。また、施設の利用団体数が最も多い「都市部」と逆に最も少ない「農村部」では、共通して民間管理の導入数が少なく、運営協議会の設置率は「都市部」「農村部」ともに半数以下であった。従って、NPO等の活動が主である「都市部」では、市民活動支援センターの設置意向として行政支援の窓口としての役割が求められていると考えられる。また、「農村部」では地縁組織による活動が主であり、民間管理を担うことが可能な団体は少ない。従って、数少ない施設利用団体と自治体が地域課題の解決に向けて相談・検討するための場所としての役割が求められるものと考えられる。

このことから、市民活動支援センターの役割に関する事例調査に向け、運営形態の視点から以下の仮説を設定する。
・「業務委託」による施設運営は、行政の代行としての特性が色濃い「指定管理者制度」と比べ、行政と民間管理団

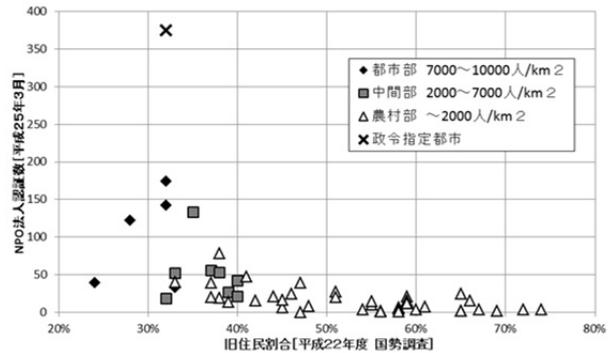


図2 旧住民割合とNPO法人数による市民活動の特徴

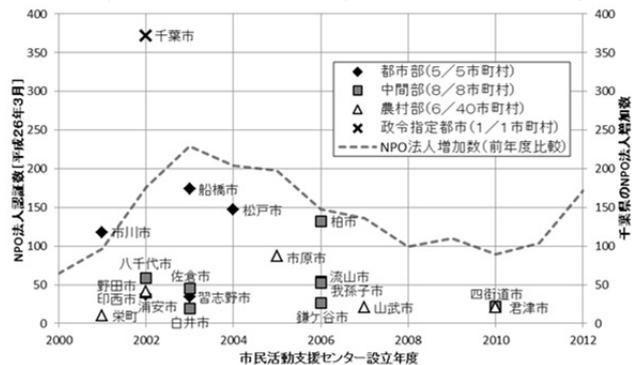


図3 市民活動支援センターの設置動向

表3 市民活動支援センターの運営形態と施設利用団体数

地域類型	運営形態				運営協議会の設置率 ※2	年間平均利用団体数 ※3
	自治体直営	民間管理	業務委託 ※1	指定管理者制度		
全体	11 (55.0%)	9 (45.0%)	6 (30.0%)	3 (15.0%)	55.0%	223
都市部	3	2	1	1	20.0%	334
中間部	4	4	3	1	75.0%	207
農村部	4	2	1	1	50.0%	107
政令指定都市	0	1	1	0	100.0%	603

※1 市の社会福祉協議会に対する財政支援による運営形態を業務委託に相当すると判断する。
※2 協議会とは、センターの運営等について市民等の意見を抽出する場 ※3 平成24年度の利用団体数により算出

体との協働により地域特性に応じた運営を行っている。
・市民活動の特徴が偏ることで、特定の団体へ施設の運営を委ねる民間管理を行うことが困難となる。

5 市民活動支援センターの情報共有の実態

5.1 情報の収集・発信手段の実態(図4)

まず、情報の収集・発信手段を観ると収集手段の全体的傾向は、「県や国からの提供」「市町村からの提供」といった行政に関連した収集手段が多い。それに対し、「地縁組織からの提供」といった地縁的な収集手段は少ない。また、発信手段は、「施設での掲示」「ホームページ」といった広く万遍ない発信手段が中心であり、facebook・twitter等のICTを用いた「SNS」による発信手段は少ない。

運営形態ごとの傾向をみると自治体直営では、行政に関連した収集手段や「NPO等からの提供」といった施設利用者とのSNを活かした収集手段が行われている。また、収集手段では「施設での独自調査」「地縁組織からの提供」は行われていないが、指定管理者制度では発信手段におい

て「メールマガジン」「SNS」といったICTを用いた発信が行われている。

5. 2 情報内容ごとの情報共有の実態(表4)

市民活動支援センターの情報内容ごとの収集・発信の全体的傾向を観ると「イベント・催しに関する情報」「団体の活動実績に関する情報」といった定型的な情報内容については、満遍なく情報共有されている。それに対し、「地域の現況や特性に関する情報」「地域活動の担い手に関する情報」といった地縁的な情報内容は情報共有されていない。また、「地域の現況や特性に関する情報」「団体の評価に関する情報」については、収集は行っているものの、その発信手段が分からず収集・発信のあいだでずれが生じている。それに対し、地域類型ごとの傾向として「農村部」では、「都市部」「中間部」において収集・発信にずれが生じていた情報内容も情報共有されている。運営形態ごとの傾向として「業務委託」では、地縁的な情報内容を主として、他の運営形態と比べ幅広い情報共有がされている。

このことから、市民活動支援センターの役割に関する事例調査に向け、情報共有の視点から以下の仮説を設定する。市民活動支援センターの情報共有は、市民活動の特徴及び施設利用団体数といった地域類型ごとの地域の実情に応じた役割が求められる。そのような中で「業務委託」は、他の運営形態と比べ幅広く市民活動の特徴に応じた情報共有が行われている。

6 地域類型ごとの市民活動支援センターの運営実態

本章では、地域類型ごとに市民活動支援センターの事例を取り上げ、ヒアリング調査と提供資料により市民活動支援センターの運営実態(表5)を把握する。そして、4・5章において設定した仮説に基づきSN構築に向けた市民活動支援センターの役割を明らかにする。

「中間部」では、運営形態として最も多くを占めた業務委託を事例とし、「都市部」「農村部」では同様に最も多くを占めた自治体直営を事例とする。「都市部」は、政令指定都市を除けば最も人口規模が大きい船橋市の船橋市市民活動サポートセンター、「中間部」は設置されて間もないが県の評価として優良事例として位置づけられている四街道市みんな地域づくりセンター、「農村部」は県内で最も早い時期に設置された栄町住民活動支援センターを事例とする。また、「中間部」の業務委託との比較事例として同様に業務委託を導入する「都市部」の浦安市市民活動センターと「農村部」の市原市市民活動センターを事例とする。

6. 1 都市部における市民活動支援センターの運営実態

船橋市は、平成22年度までコミュニティに関する業務を担当する自治振興課が市民活動支援センターを所管していた。そのため、NPO等の船橋市市民活動サポートセンターは、施設利用者の意向を十分に汲み取ることができず、打合せの場所の提供やイベントの実施といった行政の窓口としての特性が色濃かった。しかし、平成22年度の市民協働課への移管と平成24年度の機構改革が契機となり、

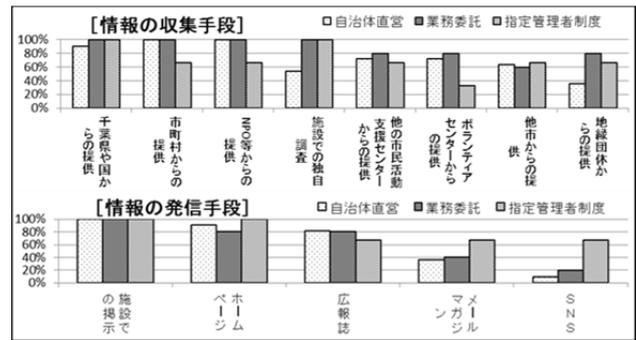


図4 収集・発信手段の運営形態ごとの傾向

表4 情報内容ごとの情報共有のずれ

情報内容	地域類型			運営形態							
				自治体直営		民間管理		業務委託		指定管理者制度	
	都市部	中間部	農村部	収集	発信	収集	発信	収集	発信	収集	発信
イベント・催しに関する情報	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
団体の活動実績に関する情報	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
助成・補助等に関する情報	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
NPO等の担い手に関する情報	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
活動の場や機会に関する情報	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
ボランティアに関する情報	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
地域の現況や特性に関する情報	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
団体の評価に関する情報	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
地域団体の担い手に関する情報	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

市民活動支援の機能拡充に向けて施設利用者の意向を取入れるための運営協議会が設置された。もともと市内には、多様な分野のNPO等が多く活動していたが、施設運営を特定の団体に委ねることは行政の公平性の観点から困難であった。そのため運営協議会は、複数の施設利用者を構成員とし機能拡充を目指すための部会を設置し、中間支援NPOをアドバイザーとして運営を行っている。情報共有としては、これまでは市民活動を身近に感じ参加の機運を高めるための周知・啓発が行われていた。さらに、行政支援情報や市内で活動する団体情報といった、定型的な情報を市内で活動するNPO等や活動を始めようとしている市民に対して偏り無く万遍ない発信手段により発信している。

6. 2 中間部における市民活動支援センターの運営実態

四街道市みんな地域づくりセンターは、施設設置の段階から施設利用者の意向を取入れており、平成20年度に作成された「四街道市みんな地域づくり指針」と施設利用者で構成される「あり方検討会」による提言に基づき設置された。また、コーディネート業務を中間支援NPOに業務委託することでコーディネーターの育成を行い、施設運営だけでなく行政職員が異動しても円滑に自立した運営が可能となるよう配慮している。

他市町村における市民活動支援センターは、市民活動を活発にすることを主たる目的としているが、四街道市では地域課題の解決を目的とし、支援方策も一方的な支援ではなく地域の実情と団体の要望に即した運用が行われている。情報共有としては、地域課題の解決を促す手段としてNPO等及び地縁組織といった多様な団体同士が、情報共有を行うことができる機会の設定や、団体間がそれぞれの特性を活かしながら地域の課題解決を行うことができるようなマッチングが行われている。

6. 3 農村部における市民活動支援センターの運営実態

栄町住民活動支援センターは、町長の公約として設置されたものの設置当時の支援は場所の提供のみであった。団体の交流イベント等も実施されたが内輪のみの交流に留まり、新たにコーディネーターを配置することで相談対応や団体間の連携を促すことを目指した。しかし、NPO 法人が少ないということに加え、施設の管理を行う能力を有する団体であっても町外の団体では施設利用者の意向を十分に捉えることが困難であった。

さらに行政支援やNPO等の活動は、地域住民に十分に認知されていないため、相談窓口としてだけでなく団体の要望に応じた自治体担当部署や他団体への仲介が行われている。情報共有としては、収集した情報を横流的に発信するのではなくコーディネーターによる相談対応と合わせ

て、収集した情報を施設利用者に分かりやすく翻訳することで地域の課題解決に即した運営が行われている。

6. 4 都市部・農村部における業務委託による運営実態

都市部の業務委託の事例である浦安市市民活動センターは、施設利用者を構成員とする運営協議会を基盤とした地域内発型のNPO 法人に対してプロポーザル方式により運営を委ねている。それにより、特定のNPO等に偏ることなく、多様なNPO等が有している既存のSNや特性を活かした幅広い地域情報の収集と発信が行われている。

また、農村部の業務委託の事例である市原市民活動センターは、ボランティアセンターと併設して設置することで全国組織である社会福祉協議会に運営を委ねている。社会福祉協議会は、福祉分野において行政と長年の関係性を有しているとともに、民生委員や地区社協による小学校区単

表5 市民活動支援センターの地域類型ごとの運営実態事例

施設名 (所管課)	船橋市市民活動サポートセンター (市民協働課)	四街道市みんなで地域づくりセンター (政策推進課)	栄町住民活動支援センター (住民活動推進課)
地域類型 (人口密度)	都市部(7534.4人/km ²)	中間部(3043.5人/km ²)	農村部(780.3人/km ²)
NPO法人数	174団体	21団体	10団体
旧住民割合	32%	40%	55%
設置根拠 (設置年月)	船橋市市民活動サポートセンター条例 船橋市市民活動サポートセンター条例施行規則 (平成15年4月)	四街道市みんなで地域づくり指針 (平成20年9月)	栄町住民活動支援センターの設置及び管理に関する条例 (平成13年9月)
設立年月	平成15年4月	平成22年9月	平成13年10月
施設形態 (施設面積)	民間施設の一部(434.8m ²)	公共施設併設(75m ²)	公共施設併設(103m ²)
支援機能	場所の提供 ○ NPO運営に関する研修 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート	場所の提供 ○ NPO運営に関する研修 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート	場所の提供 ○ NPO運営に関する研修 情報の提供普及 ○ NPOに関する調査・研究 NPOに関する相談 ○ NPOに関する資料閲覧 ○ 法人認証手続き ○ NPO・市町村のコーディネート
スタッフ人数 (常勤人数)	パート職員 8人(2人)	パート職員 5人	パート職員 4人(1人)
運営形態 (運営協議会の設置)	自治体直営 (○ 構成人数 15名、アドバイザー 1名)	業務委託(○ 構成人数 10名)	自治体直営(○ 構成人数 5人)
平成24年度 施設利用団体	458団体	311団体	149団体
民間管理 (業務委託・指定 管理者制度)	市内で多数のNPOが活動する中で特定の団体に対し民間管理を任せることで、民間管理団体の独断による運営となり行政の公平性が偏ることを危惧している。	市内の団体間のコーディネートに向け県内の有力な中間支援組織に対し民間管理を任せることで、人件費削減と担当職員が異動しても円滑な運営が可能となることを期待している。	地縁的な活動が基盤であり市内でNPO等による活動が一般的でなく、法人格を持つ団体が少ないことから民間管理を行うことは困難であった。よって、コーディネーターの育成が求められる。
団体間の コーディネート	【NPO等同士】 職員が不足し窓口業務をパート職員に任せているため、現状は団体間のコーディネートだけでなく相談対応は行っていない。今後は他の市民活動支援センターと同等の機能の拡充が必要と考える。	【NPO等と地縁組織】 団体の活動を支援するだけではなく地域課題の解決の実現に向け、目的を共有する団体間の情報を共有や活動を共にする機会の設定や場の共有によるコーディネートが求められる。	【団体と自治体の各担当部署】 研修を受けたコーディネーターが行政情報や団体との相談対応により収集した情報を活かして団体の活動促進に向けた行政の担当部署や他団体への紹介や仲介が求められる。
情報内容	【定型的な情報内容】 市民活動を身近に感じ参加の機運を高めるための周知・啓発に向けた、行政支援や地域で活動する団体情報といった定型的な情報が求められる。	【柔軟な情報内容】 抽象的な情報や定型的な行政情報ではなく、地域課題の解決に向けて市内のどこで誰がどのような場面で困っており、それに対してどのような活動・人材が求められているのか等の情報が求められる。	
情報共有	【広く万遍ない行政情報の伝達】 情報発信は、市内で市民活動に携わる団体やこれから市民活動を始めようとする市民に対して、行政情報を万遍なく発信することが求められる。	【課題解決を促す機会の設定・マッチング】 収集した情報を横流的に発信するのではなく、施設利用者に限らず団体間の情報共有を促す機会の設定や機会の設定や団体特性をマッチングによる地域の課題解決の促進が求められる。	【課題解決を促す情報の翻訳】 収集した情報をそのまま横流的に発信するのではなく施設利用者が、分かりやすく翻訳でき課題解決を促すように翻訳することが求められる。
設置経緯・変遷 及び 施設構成図			

※「施設名」・「所管課」・「設置根拠」・「設置年月」・「設置年月」・「施設機能」・「スタッフ人数」・「運営協議会の設置」・「施設利用団体」は基礎資料を参考に作成
 ※「人口密度」・旧住民割合は平成22年度国勢調査により「NPO法人数」は千葉県民活動推進に関する年次報告書～平成24年度～を参考に作成
 ※「施設形態」・「運営形態」はアンケート調査を参考に作成
 ※「民間管理」・「コーディネート」・「情報内容」・「情報共有」・「設置経緯・変遷及び施設構成図」はヒアリング調査と提供資料を参考に作成

位のきめ細かい情報を収集している。それにより、運営が地縁組織に偏ることなく NPO 等が少ない農村部においても、地域のボランティアとのマッチングにより地域課題の解決を促し NPO 等の設立支援が行われている。

7 まとめ

7. 1 市民活動支援センターに求められる役割

本研究では千葉県内の公設の市民活動支援センターの情報共有の実態について把握した。そして、地域類型ごとの市民活動と情報共有の特徴を整理し、SN 構築に向けた市民活動支援センターの役割について考察した。章ごとに得られた結論は、以下の通りである。

まず3章では、市民活動支援センターの支援対象である市民活動の特性を地域類型ごとに捉えた。人口密度の高い市町村は、テーマ型の活動を主とする NPO 等に偏り、低い市町村は地域自治に向けた活動を主とする地縁組織に偏る傾向を示した。また4章では、市民活動支援センターの運営形態の特徴について明らかにした。全体的には自治体直営と民間管理が同程度であったが、中間部では都市部・農村部と比べ民間管理の中でも業務委託の導入及び運営協議会の設置している市町村が多い傾向を示した。5章では、市民活動支援センターの情報共有の特徴について地域類型及び運営形態ごとに明らかにした。そこでは、業務委託において幅広い情報共有がされていた。

そして6章では、4章・5章において設定した市民活動と情報共有の特徴の視点から、SN 構築に向けた市民活動支援センターの役割と課題に対する仮説検証を行った。まず、市民活動の特徴の視点からは、市民活動の特徴に偏りがあることが民間管理により特定の団体に運営を委ねる障害となっていた。そして、多様な市民活動が為されていることが特定の団体に運営を委ねることを許容する要因となっていた。また、情報共有の特徴の視点においては、それぞれの地域類型ごとの市民活動の特徴を強化することを意図した団体間のコーディネートへの意向がみられた。情報共有においても、施設利用団体数が多いと定型的な情報内容を広く万遍ない手段で発信することによる役割が求められる。その一方で施設利用団体数が少ないと地域の課題解決に向け、地域の実情に応じた具体的な情報内容を市民活動の特徴に応じた場面により情報共有することが求められる。そして多様な市民活動を有す市町村では、地域の課題解決に向けた団体間の情報共有の機会の設定や団体の特性を活かしたマッチングを行う役割が求められる。それに対し地縁組織に偏った特徴を有す市町村では、地域の具体的な課題解決に向けた団体と自治体の担当部署間のコーディネートや相互の情報を分かりやすく翻訳する役割が求められる。

7. 2 市民活動支援センターに求められる方向性

以上のように、本研究では地域類型ごとの市民活動の特徴に応じて市民活動支援センターに求められる SN 構築に向けた役割を明らかにした。また、これまでの事象を前提として以下のような施設の運営形態が期待される。

都市部では、自治体直営による施設運営を行いながらも、施設利用団体の意見を反映できる運営形態が期待される。その形態として施設利用団体で構成される地域内発型 NPO の設置による団体の既存の SN を活かした運営形態が考えられる。それに対し中間部は、業務委託を通しノウハウを有す中間支援 NPO と自治体が施設運営を通しノウハウを共有しながら施設機能を向上させていく運営形態が適する。そして、農村部ではボランティアセンターのような既存の地域拠点に関するノウハウを有す中間支援 NPO とともに既存の地域拠点が有す SN を活かした運営形態が適する。

補注

- (1)旧住民とは、居住歴が20年以上または出生時から同一の町丁に居住し続けている場合を指す。
- (2)市民活動支援センターの基礎資料¹¹⁾は、千葉県市民活動担当課が毎年度千葉県内の各市民活動支援センター担当課に対し実施している調査である。調査項目は、主に施設機能・運営形態・利用実態・取り組み事業である。
- (3)本研究では、研究対象地域である千葉県において南部に位置する市町村は、その多くが山地により占められることから正確な人口密度を算出するために可住面積を用いる。

参考文献

- 1) 卯月盛夫(1995):「住民の主體的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察 - 世田谷まちづくりセンターを事例として -」, 日本建築学会計画系論文集, 第470号, pp161~172,
- 2) 石田準・小林英嗣・小篠隆生・藤井良彦(2006):「まちづくりセンターの活動実態と地域特性からみた今後の方向性」- 自立型社会を目指したコミュニティプランニング その6 -, 日本建築学会北海道支部研究報告集 No79, pp443~446,
- 3) 吉村務・坂井文・越澤明(2012):「札幌市における住民参加へ向けたまちづくりセンターの活用について」, 日本建築学会北海道支部研究報告集 No85, pp323~326
- 4) 荻原和・星野敏・橋本禪・九鬼康彰(2011):「住民自治組織のネットワーク構造が組織間信頼に与える影響」- 岐阜県恵那市絵南地域のまちづくり実行組織を事例として -, 環境情報科学論文 25, pp155~160
- 5) 古山周太郎・川澄厚志・清野隆・青柳聡(2011):「中山間地域における人的支援の実態とその役割に関する研究」- 長岡市山古志サテライトにおける地域復興支援員の取り組みから -, 都市計画論文集 Vol.46 No.3, pp901~906
- 6) 鬼塚健一郎・星野敏・橋本禪・九鬼康彰(2012):「中山間地域におけるデジタルディバイド」- 地域住民の年齢・属性と意識や特性に着目して -, 農村計画学会誌 31, pp261~266
- 7) 認定特定非営利活動法人日本 NPO センター(2013):「2012 年度 NPO 支援センター実態調査報告書」, p3
- 8) 千葉県(2013)「千葉県の県民活動推進に関する年次報告書 ~平成24年度~」, p5・p12・p64, 千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班
- 9) 千葉県(2013)「平成25年度 第2回千葉県NPO 支援組織ネットワーク会議 配布資料」, 千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班
- 10) 内閣府(2010)「新しい公共宣言」, 第8回新しい公共円卓会議資料
- 11) 千葉県(2013)「平成25年度 千葉県内市民活動支援センターの状況」, pp1~64, 千葉県環境生活部県民生活・文化課交流企画班

地域自治組織の拠点形成に伴う団体・施設の相互的機能向上に関する考察

町村合併に伴う公共施設の再編に着目して

CONSIDERATION ON RECIPROCALITY FUNCTION IMPROVEMENT OF REGIONAL AUTONOMOUS ORGANIZATIONS BY BASE FORMATION

Focused on restructuring public facilities by towns and villages merger

青木和也*, 青木秀幸**, 鎌田元弘***

Kazuya AOKI, Hideyuki AOKI and Motohiro KAMATA

This paper describes reciprocity improvement of both regional autonomous organization and base facilities by the base formation. This paper deals with regional autonomous organizations has been installed in the old towns and villages unit in Minamiboso city, Chiba prefecture. In this study, we collected about activity places of regional autonomous organizations. And, we extract base facilities from activity places of regional autonomous organizations. We will use the point of view of the support functions and the management morphogenesis process in order to grasp reality of base formation of regional autonomy organization.

Keywords : regional autonomous organizations, base formation, functional improvement, restructuring public facilities

地域自治組織, 拠点形成, 機能向上, 公共施設再編

1. はじめに

近年, 過疎・高齢化や市町村合併に伴い農村地域のコミュニティが希薄化する中で, 地域拠点である多くの公共施設が老朽化や機能再編に伴い統廃合されている。そのような中, 行政サービスに対する市民ニーズが多様化するとともに, 行政や多様な主体との連携・協働による課題解決を推進する地域自治組織の行政発意による設置が全国的に進められている。その中でも, 市町村合併を契機とし合併前の旧町村単位により設置される地域自治組織は, その多くが地域コミュニティの維持・強化を目標としている。しかし, そのための具体的な活動方針や支援方策は定められていない。

地域自治組織に関する既往研究は, 既存組織間のソーシャル・ネットワークの実態把握に関する報告¹⁾が多くを占めるが, その構築要因を明らかにし維持・強化に向けた支援方策の検討は十分でない。そのような中で松浦ら²⁾は地域自治組織を協議体から事業体への段階的な機能強化について報告を行い, その要因の一つとしてソーシャル・ネットワークの構築を促す拠点施設の重要性を指摘している。まちづくり分野における拠点施設は, 公民館³⁾や市民活動支援センター⁴⁾といった行政サービスを司る公設の拠点施設と団体のまちづくり活動における活動拠点⁵⁾に大別され, それぞれにおいて拠点施設

に求められる支援機能や運営手法に関する報告が多くを占める。そのような中, 本研究では拠点形成に伴う管理団体及び施設の相互的な機能向上に着目する^{注1)}。これらの知見は, 多様化するまちづくりにおいて拠点とその形成に求められる役割を明らかにする有益な示唆となる。また, これまで行政から資源提供を受けることで活動してきた地域自治組織に対する, 継続的に活動する活動基盤の構築に向けた多様な主体との資源共有を促す支援方策の検討に繋がる。

そこで本研究では, 地域自治組織と拠点施設の相互的な展開過程を仮説的に図1のように設定する^{注2)}。そして, 1) 町村合併に伴い設置された地域自治組織の拠点形成の特徴について整理を行い, 2) 地域自治組織の拠点形成の地域自治組織と拠点施設の相互的な機能向上の促進に向けた役割について考察することを目的とする。

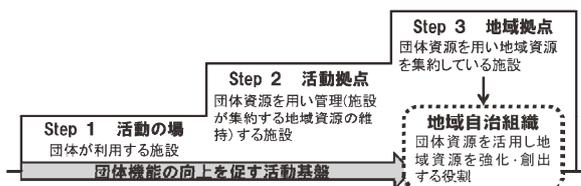


図1 地域自治組織と拠点施設の相互的な展開過程

* 千葉工業大学大学院工学研究科
博士後期課程・修士(工学)
** NPO法人トージバ 理事・博士(工学)
*** 千葉工業大学工学部建築都市環境学科 教授・学博

Graduate student, Grad. Sch. Of Eng., Chiba Inst. Of Tech., M. Eng.
Director, Nonprofit organization TOZAIBA, Dr. Eng.
Prof., Chiba Inst. Of Tech Architecture and Civil Engineering, Ph. D.

2. 研究の方法

2. 1 南房総市の概要と地域自治組織の設立経緯

本研究で対象とする南房総市は、千葉県最南端に位置し 2006 年に富浦町・富山町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町の 7 町村の合併により誕生した。人口は、全地区(旧町村)において平成 17 (2005)年時と比べ減少しているとともに、若年層世代の人口流出に伴い過疎・高齢化に直面している状況にある(表 1)。また、産業では内陸部に位置する三芳地区・丸山地区は農業を基幹産業とし、外縁部に位置する 5 地区は半農半漁といった特徴がみられた。そして、首都圏から 100km²圏という立地を活かし観光業を発展させており市内には全国最多である 8 つの道の駅を有している^{注 3)}。

そして南房総市では、地区(旧町村)特性を活かした協働のまちづくりを推進しており、地域づくり協議会と称する地域自治組織を旧町村単位で設置している。2010 年に高齢化が著しい白浜地区・和田地区をモデル地区とし、2011 年にはすべての地区で発足されている。地域自治組織を発足するにあたり、その前身として地域づくりを考える会が設置され有志の住民を対象としたワークショップを 8 回程度実施した。ワークショップでは、地区の資源や課題を整理し優先的に取り組むべきテーマを選出し、多様な主体の連携・協働による課題解決に向けた計画策定を行った。その後、地域づくり協議会設立準備委員会へと移行し地域自治組織の設立に向けた組織名称や組織規約・運営体制について協議を行った。組織構成は、主に地域づくりを考える会の際に選出したテーマごとに部会が設置されている。

また、南房総市では地域自治組織の設置だけでなく地区単位での地域づくり担当職員^{注 4)}・地域づくり支援員^{注 5)}の配置や、NPO 等の自主的な課題解決を支援する提案型助成制度等を実施している。このように、南房総市は町村合併を契機に協働のまちづくりの推進に向けて行政側の活動基盤だけでなく、国の様々な事業を活用しながら市民側の活動基盤の整備についても試みている。このような経緯⁸⁾を有することから研究対象として適切と判断した。

2. 2 研究の構成と調査・分析方法

本研究の研究手順を以下の①～⑤に示す。

①本研究の対象地域である南房総市の公民館や道の駅といった地域拠点としての活用が期待される公共施設の町村合併後の再編状況について整理する。また公共施設の再編状況を捉えるにあたり、公共施設の新設及び解体撤去といった建物の状況と公共施設が備える機能の統合及び廃止の状況を併せて整理する。

②南房総市の各地域自治組織の会長及び地域づくり支援員・地域づくり担当職員に対するヒアリング調査と提供資料^{注 6)}をもとに、地域自治組織の活動とその対象として利用される主な施設(活動の場)の特徴を捉える。そして、地域自治組織の活動の場の地域住民の利用状況から施設機能の特徴を会議等で利用できる「集会機能」と地域の課題解決に向けた地域資源(ヒト・モノ・カネ・情報(表 2))を集約する「集約機能」の 2 つの視点を用いて整理する、

③②で抽出した地域自治組織による活動の場の利用形態を利用及び管理に関する「利用内容」と一時的または長期的な利用に関する「利用期間」の視点から区分する。そして、地域自治組織により活動の場である施設の管理が行われている「拠点施設」を抽出する。また、拠点施設を有さない地域自治組織に対しヒアリング調査を行い、利用形態の区分ごとの課題と拠点施設の形成に対する意向を整理する。

④③によって抽出された拠点施設を有する地域自治組織に対しヒアリング調査を行い、地域自治組織とその拠点施設の「形成過程」及び拠点施設の「運営形態」・「支援機能」の視点から地域自治組織の拠点形成の特徴について整理する。そして、地域自治組織と拠点施設の相互的な展開過程(図 1)に照らし合わせ、施設の管理に留まっている「活動拠点」と地域自治組織により集約された地域資源が地域の課題解決に向けて活用されている「地域拠点」を選定する。

⑤そして、これまでの地域自治組織の拠点施設と拠点形成の特徴をもとに地域自治組織の拠点形成に伴う団体・施設の相互的機能向上に向けた役割について考察する。

3. 町村合併後の南房総市の公共施設の再編状況

町村合併後の南房総市の公共施設の再編状況(図 2)は、はじめに旧町村ごとの行政の役場機能を備える分庁舎 1 施設(千倉地区)と道の駅 1 施設(和田地区)が新設されている。また、町村合併前に各町村の役場として利用されていた分庁舎 3 施設(富山地区:機能廃止/千倉地区・和田地区:解体撤去)と公民館 3 施設(千倉・和田地区:解体撤去)、小・中学校 8 施設(富浦・富山・白浜・和田地区:機能廃止/和田地区:解体撤去)が再編されている。それに伴い、町村合併以前

表 1 南房総市の人口・産業の地区特性一覧表

	①人口	②人口密度	③人口増	④高齢化	⑤旧住民	⑥産業別就業者人口割合(%)		
	(人)	(人/km ²)	加率(%)	率(%)	割合(%)	農業	漁業	観光業
南房総市	42,104	159.2	▲ 5.94	37.5	66.2	64.3	6.0	29.7
富浦地区	5,104	182.9	▲ 6.37	35.2	64.9	64.7	10.1	25.2
富山地区	5,470	198.7	▲ 4.89	37.8	66.3	61.3	2.0	36.7
三芳地区	4,498	135.6	▲ 3.39	34.2	59.2	86.7	0.0	13.3
白浜地区	5,108	132.6	▲ 8.61	42.1	67.2	54.3	6.7	39.0
千倉地区	11,577	299.2	▲ 6.49	37.6	67.7	47.7	11.7	40.6
丸山地区	5,180	316	▲ 4.78	36.1	67.3	84.3	0.5	15.2
和田地区	5,167	117.4	▲ 5.97	39.0	68.3	62.9	8.0	29.1

※平成22年度国勢調査(①～⑤):人口等基本集計/⑥産業等基本集計
⑤ 旧住民:居住歴が20年以上または出生時から、⑥ 観光業:宿泊業・飲食サービス業

表 2 地域の課題解決のための資源の特徴

		資源の特徴	適用
課題解決のための「資源」	ヒト	課題解決を行うにあたっての労働力と専門的な課題解決を行うための技能に関する資源	人材
	モノ	地域産業及びヒトに関する資源だけでは解決することが困難な専門的課題を解決するための資源	生産物・道具
	カネ	課題解決を行うにあたって他の資源を得るための対価として交換するための資源	金銭
	情報	他の資源に関する地域の実情を捉え課題解決の効率化を高めるための資源	ネットワーク

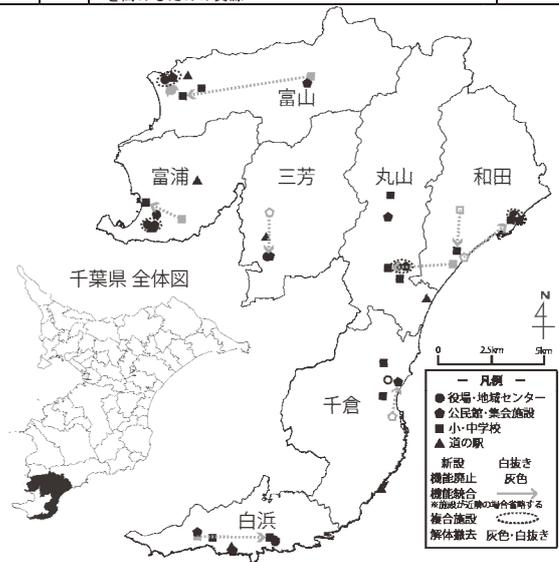


図 2 町村合併後の公共施設の分布と再編状況

から設置されている分庁舎や公民館等の既存施設への機能統合による公共施設の複合化(富浦・富山・丸山・和田地区)と小・中学校等の機能廃止に伴う遊休公共施設の増加が進んでいる。それとともに、各地区の地域センターなどにおいて公民館・集会施設や道の駅といった公共施設が近隣に分布している状況がみられた。近年では、このような近隣に分布する公共施設を一体的に捉え個々の行政サービスを繋ぎ合わせることで過疎高齢化の進む集落の再生に向けて重要な方策であるとされている¹⁰⁾。

4. 地域自治組織と活動の場の特徴

4. 1 地域自治組織の活動実態と活動の場の抽出(図3)

地域自治組織による活動内容は、組織全体で取り組む活動と部会単位で取り組む活動に大別される⁷⁾。組織全体で取り組む活動としては、主に幹線道路の沿道や海岸などの美化・清掃を目的とした「空間整備活動」が多くを占める。また、部会単位の活動では、地域の魅力や課題の周知や支援を目的とした「地域支援活動」や地域住民同士の良好な関係性の構築を目的とした「地域親睦活動」が多くを占める。その一方で、活動分野においては部会単位の活動では「地域交流」、組織全体では「環境保全」が多くを占める。

地域自治組織が活動対象とする空間(図4)は、兼用も含めるとその7割程度が遊休農地や海岸・里山といった屋外空間であった。それに対し、屋内施設を対象とする活動は協働推進室⁸⁾を有する分庁舎(旧役場)が最も多く(白浜・和田地区)利用されていた。そして、公民館・集会施設(富浦・丸山地区)と遊休公共施設(三芳地区)・道の駅(和田地区)が次いで多くを占めた。このように、地域自治組織の活動の対象として利用されている施設(活動の場)の全てが公共施設であり、中には、白浜地区・和田地区のように複数の活動の場を併用している地区もみられた。

4. 2 地域自治組織の活動の場の地域での利用状況

活動の場として利用されている施設の地域住民の利用状況の視点からの機能的特徴(表3)としては、すべてが南房総市または町村合併前の旧町村により設置された公共施設であった。そして、その多くが会議室等を備える地域の集会の場として利用されている(集会機能を備えている)公共施設であり、集会の場として利用されていないのは道の駅のみであった。和田地区の道の駅は、町村合併後に新設された施設であり企画段階から地域住民と南房総市が協働により検討を進めてきた経緯がある¹¹⁾。このような、道の駅や分庁舎・公民館といったヒト・モノ・カネ⁹⁾・情報のような地域資源を多く集約し(集約機能を備え)ている公共施設が、活動の場として多く用いられていた。それに対し、市全域を利用対象とする社会教育施設である公会堂などの集約する地域資源に限られる公共施設や行政機能が廃止され地域資源を集約することができない遊休公共施設も活動の場として用いられていた。中でも、三芳地区の遊休公共施設は町村合併後の機能再編に伴い集約機能が廃止された施設であった。

「利用申請型」であり、第2象限は行政や地縁団体などが管理する施設内に常設のスペースを有する「間借り型」である。そして、第3象限は団体が自主的に施設の管理運営を行う「自主運営型」であり、第4象限は行政等との契約関係のもとで期間を限定し施設管理を行う「委任型」である。

そして、地域自治組織の活動の場を利用形態の区分にあてはめると最も多く利用されている分庁舎(旧役場)は、行政管理の公共施設に定常的な利用スペースを有することから「間借り型」に該当する。また、地域住民を対する社会教育施設である公民館と一般公衆を対象とする公会堂は、ともに施設を利用する際に定期的な手続きが必要なことから「利用申請型」に該当する。そして、道の駅は指定管理者制度を用いて地域自治組織が南房総市から管理を代行していることから「委任型」に該当する。最後に遊休公共施設は、地域自治組織の自主運営によりみよし交流館として管理運営が行われていることから「自主運営型」に該当する。このことから、地域自治組織の団体資源が活動の場の管理(施設が集約する地域資源及びその機能の維持)に用いられている「拠点施設」に該当する事例は、和田地区の道の駅と三芳地区の遊休公共施設が抽出される。

5. 2 地域自治組織の活動の場の課題と拠点形成への意向

地域自治組織の拠点施設を除いて施設の利用に留まる活動の場において、拠点形成に対して以下のような課題と意向がみられた。「利用申請型」は、他の任意団体と同じ施設を活動の場として利用していることから意向通り利用できるとは限らない。また、利用スペースを区画ごと及び時間ごとに区切ることから団体間の関係構築する機会が乏しい。そのことにより、行政発意により設置された地域自

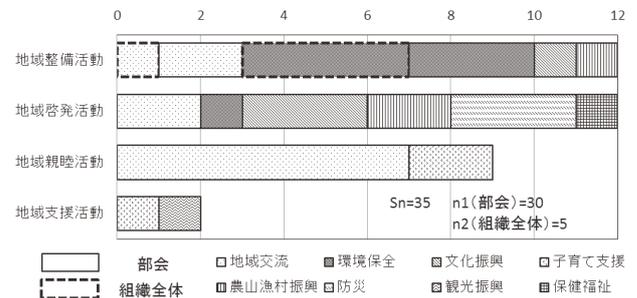


図3 地域自治組織の活動内容と活動分野

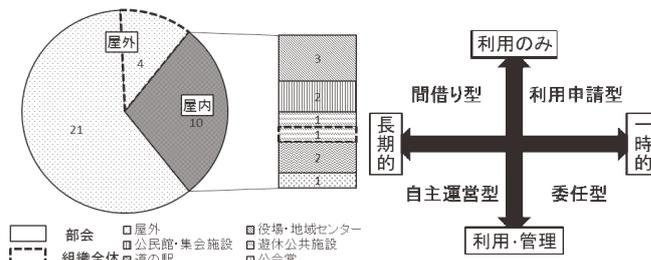


図4 地域自治組織が活動対象とする空間の特徴

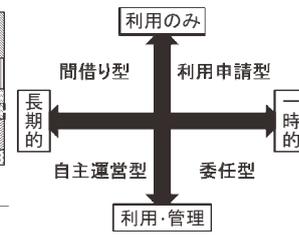


図5 活動の場の利用形態の類型

表3 地域自治組織の活動の場の機能的特徴

活動の場の類型 施設名称	施設の設置者	集会機能	集約機能				補足(地域住民による利用状況)
			ヒト	モノ	カネ	情報	
分庁舎(旧役場)	旧町	○	○	○	○	○	役場として住民が利用し機材・行政情報を有する。また、広い駐車場を備え催し会場としても利用される。
地域(行政)センター	南房総市	○	○	○	○	○	行政窓口を設け会館・会堂だけでなく地区の活動に応じた道具・機材を備え催し会場として利用される。
公民館	旧町(富浦町)	○	○	○	○	○	館などの生産品・観光に関する情報を基に観光客を呼び込み収益をあげる観光交流施設として利用される。
道の駅	南房総市 住民(和田町)	×	○	○	○	○	館などの生産品・観光に関する情報を基に観光客を呼び込み収益をあげる観光交流施設として利用される。
道の駅和泊WA-O!	南房総市 住民(和田町)	×	○	○	○	○	館などの生産品・観光に関する情報を基に観光客を呼び込み収益をあげる観光交流施設として利用される。
公会堂	旧町(白浜町)	○	○	×	○	×	催し・会合や催し会場として利用されるが、施設規模が大きく機材・情報の地区に応じた利用が制限される。
白浜フーラルホール	旧町(白浜町)	○	○	×	○	×	催し・会合や催し会場として利用されるが、施設規模が大きく機材・情報の地区に応じた利用が制限される。
遊休公共施設 旧・和田公民館	旧村(三芳村)	×	×	×	×	×	地区住民等により利用されていたが機能再編に伴い公民館機能が廃止され、一般利用は出来ない。

5. 地域自治組織の活動の場の利用形態

5. 1 地域自治組織の活動の場からの拠点施設の抽出

前章において抽出した地域自治組織の活動の場の利用形態を利用内容と利用期間の視点から以下の4つに区分した(図5)。第1象限は施設内に常設のスペースを有さず利用の度に手続きが求められる

治組織であるにも関わらず地区内の他団体と連携した幅広い活動へと展開することが困難である。それに対し「間借り型」は、行政が管理する施設を活動の場として定常的に利用することで、行政と関係構築が促される。しかし、その反面で新たな拠点形成に対する意向を持ちづらく行政からの自立を促すことが困難である。

6. 地域自治組織の拠点形成に伴う団体・施設の展開過程

6. 1 地域自治組織と拠点施設の形成過程

本節では、地域自治組織と拠点施設のそれぞれの視点から形成過程を整理するとともに相互の影響による展開過程について捉える。

1) 公共施設の新設を契機とする団体・施設の形成過程(表4)

和田地区の地域自治組織の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O!は、南房総市が町村合併により誕生した後に新設された公共施設である。道の駅は、1993年に当時の建設省(現在の国土交通省)により制度化された複合多機能型休憩施設であり、2014年10月時点で全国に1040件が設置されている。

道の駅和田浦 WA・O!が設置される和田地区の臨海部は、捕鯨基地と海水浴場を有し漁業と観光業を生業としていることから、住民の多くが地域産業に高い関心を持っている。そのため、道の駅和田浦 WA・O!の新設の決定は、地域自治組織の構成員となる新たな人材を集約する契機となり、地域自治組織の設立に向けた活動方針を定める際の合意形成を促進させた^{注10)}。そして、2012年の道の駅和田浦 WA・O!の開設は、地域自治組織により選定された拠点施設の役割である収益事業の実施に向けて、団体内での管理運営体制の構築を促し拠点施設の収益機能を向上させた^{注11)}。その後は、拠点施設を利用した環境整備や親睦事業を通じての交流事業の実施や施設管理に向けた他団体との連携体制を構築により、継続的な施設の管理運営体制の構築を試みている。

2) 公共施設の遊休化を契機とする団体・施設の形成過程(表5)

三芳地区の地域自治組織の拠点施設である旧・滝田公民館は、2012年に機能廃止(遊休化)した後に地域自治組織によりみよし交流館

として活用されている。遊休公共施設は、建物の老朽化や市町村合併に伴う機能再編などを要因として形成されるとともに、増加に伴う地域住民の利便性の低下について指摘されている^{注12)}。

旧・滝田公民館は、以前は三芳地区の小学校として使用されており、人口増加とともに新たな小学校が新設された後に公民館として再利用された。そのため、滝田公民館は地域施設として住民の多くが愛着を持っていた。そのため、滝田公民館の機能廃止は地域自治組織の構成員として集約された住民が団体の活動方針を定める契機となり合意形成を促進させた^{注12)}。そして、みよし交流館の開設後は地域自治組織により選定された拠点施設の役割である交流事業の実施に向けた環境整備や収益事業を通じて、団体内での管理運営体制の構築を促し拠点施設の交流機能を向上させた^{注13)}。その後は、補助事業^{注13)}への取り組みなどを契機として拠点施設の機能向上に向けた他団体との交流事業や収益事業を実施により連携体制を構築することで施設機能の強化を試みている^{注14)}。

3) 地域自治組織の拠点施設の形成契機とその過程

地域自治組織の拠点施設である和田地区の道の駅和田浦 WA・O!と三芳地区のみよし交流館は、公共施設の新設(新設・機能廃止)を契機に形成されていた。そして、それぞれの拠点施設はともに立上げの基盤づくりを行う形成期と役割・機能の検討と運営体制を構築する模索期、さらなる機能向上に向けた展開期といった過程を辿り展開していた。

6. 2 地域自治組織と拠点施設の運営形態

本節では、地域自治組織の拠点施設の運営形態について前章で用いた活動の場の利用形態に基づいて、行政と地域自治組織の協働による拠点形成の視点から整理する。また、拠点施設の管理運営体制を構築するにあたっての地域自治組織内での運営体制の構築についても言及する。

1) 行政からの委任による拠点施設の運営形態(図6)

和田地区の地域自治組織の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O!は、指定管理者制度を用いて南房総市から地域自治組織へ管理運営

表4 公共施設の新設に伴う拠点施設の形成過程

	拠点施設の形成過程	地域自治組織の展開過程
平成18年(2006年)	南房総市の発足(安房郡富山町・富浦町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町が合併) 和田町役場が和田支所(地域センター)となり行政機能の縮小と職員の減少	
平成19年(2007年)	新たな拠点施設の建設	
平成20年(2008年)	和田地区地域力創成協議会設立	地域自治組織の設立と活動方針の検討
平成21年(2009年)	和田地区地域力創成基本構想基本計画策定 拠点施設敷食物取検討調整会議の実施	地域づくりを考える会設立(計4回の会議・WS) 地域づくり協議会準備委員会設立(計5回の会議)
平成22年(2010年)	和田地域システムプラン(基本設計)策定 コミュニティセンターへ支所・公民館機能移転 和田支所・和田中央公民館解体	地域づくり協議会WAO!設立 生きがい部会・にぎわい部会・安心安全部会の3部会で構成
平成23年(2011年)	和田地域拠点施設実施設計完成 コミュニティセンター外壁改修工事完成	拠点施設の管理・運営体制の構築 地域づくり協議会により株式会社M社設立
平成24年(2012年)	道の駅和田浦WA・O!完成・市直営で開駅	NPO法人地域づくり協議会WAO!の認証 サーフィンプロジェクトを新設し4部会で構成
平成25年(2013年)	拠点施設の利活用に向けた連携体制の構築 道の駅和田浦WA・O!敷地の環境整備の実施 道の駅和田浦WA・O!での親睦事業の実施	地域会社M社が収益業務のテナントとして入居
平成26年(2014年)	道の駅和田浦WA・O!の所管部署の移行 市民協働課→観光プロモーション課	地域住民及び市民団体等との交流事業の促進 道の駅和田浦WA・O!の指定管理を委託 企画管理部会を新設し5部会で構成

形成期
↓
模索期
↓
展開期

拠点施設の新設
↓
担い手となる人材資源の集約
↓
活動方針の決定

収益事業の実施体制の構築
↓
拠点施設の収益機能の向上

他の主体との連携体制の構築
↓
継続的な施設の維持管理

表5 公共施設の機能廃止に伴う拠点施設の形成過程

	拠点施設の形成過程	地域自治組織の展開過程
平成18年(2006年)	南房総市の発足(安房郡富山町・富浦町・三芳村・白浜町・千倉町・丸山町・和田町が合併) 三芳町役場が三芳支所(地域センター)となり行政機能の縮小と職員の減少	
平成19年(2007年)		
平成20年(2008年)		
平成21年(2009年)	既存の拠点施設の再編 公民館再編に向けた地域との意見交換	地域自治組織の設立と活動方針の検討 地域づくりを考える会設立(計4回の会議・WS) 滝田公民館の機能廃止を地域課題として選定
平成22年(2010年)	公民館機能の廃止及び所管部署の移行決定	地域づくり協議会準備委員会設立(計6回の会議) 地域づくり協議会みよし設立 チーム夢楽人・資源班・やんべえかいの3部会で構成 旧滝田公民館の自主管理に向けた検討会(計7回)
平成23年(2011年)	施設の所管部署の移行 教育委員会→市民協働課 市への公民館活用計画(案)の提出	
平成24年(2012年)	滝田公民館の機能廃止 みよし交流館の施設・敷地の環境整備の実施 維持管理費の繰出に向けた収益事業の実施 寺了屋講座・キャンプ場による収益事業の開始	拠点施設の管理・運営体制の構築 みよし交流館の無償貸与による管理を受託 各部会より委員を選任し検討委員会を新設
平成25年(2013年)	拠点施設の活用に向けた連携体制の構築 過疎集落自立再生緊急対策事業受託(総務省) みよし交流館での普及啓発・活動支援事業の実施	施設の管理・運営体制の構築 拠点施設の交流機能の向上 他の主体との連携体制の構築 施設機能の強化
平成26年(2014年)		

を代行する委任型の運営形態である。道の駅和田浦 WA・O! は、南房総市の当時の企画課市民協働推進室(現在の市民協働課)が担当となり設立に向けた検討を地域とともに進めてきた。道の駅和田浦 WA・O! の新設直後は、市直営のもと地域自治組織による運営体制の構築に向けて協議を進め、観光プロモーション課へと移管された後に地域自治組織に対し管理運営が委任された。

和田地区の地域自治組織は、南房総市から道の駅和田浦 WA・O! の管理運営を委任されるにあたり管理運営事業を専門で担う企画管理部会を新たに設置している。加えて、収益事業に取り組むにあたり地区内で既存に活動し和田地区の特産である鯨や経営に関するノウハウを有する地域会社M社^{注15)}を地域自治組織の構成組織とした。そして、地域会社M社は道の駅和田浦 WA・O! のテナントとして入居することで収益事業を担っている。南房総市は、道の駅の管理団体に対し管理始めはテナント料等を減免し段階的に金額を引き上げることで、円滑な管理運営を促し管理団体の成長を支援している。このように委任型による運営形態は、行政のような大元の管理者の意向や施設が備える既存機能に基づいた専門部会の設置等の運営形態の構築が余儀なくされる。そのような、管理初めの新たな事業に不慣れな段階では地域自治組織に求められる地域課題の解決に向けた公益的な活動と収益事業を合わせた包括的な施設の管理運営を行うことは困難であった。

2) 自主運営による拠点施設の運営形態(図7)

三芳地区の地域自治組織の拠点施設である機能廃止した旧・滝田公民館を活用したみよし交流館は、地域自治組織の自主的な提案のもと南房総市から管理運営を委任された自主運営型の運営形態である。旧・滝田公民館は、もともと教育委員会の所管であったが地域自治組織の拠点施設として利用するにあたり市民協働課へと移管された。そして、市民協働課から地域自治組織に対し旧・滝田公民館が無償貸与されみよし交流館として活用されている。

三芳地区の地域自治組織では、みよし交流館を活用するにあたり新たにみよし交流館検討委員会を設置し、施設の管理運営や管理運

営費の捻出に向けた収益事業の企画検討を行っている。みよし交流館検討委員会は、地域自治組織の各部会の特徴を活かした活用に向けて特定の専門部会で管理運営を担うのではなく、組織全体で取り組むために各部会の役職者で構成される。南房総市では、旧・滝田公民館の活用に対し2年間で条件に赤字分を補填し、地域自治組織による自主運営の実現を促し団体の成長を支援している。このように自主運営型による運営形態は、行政のような大元の管理者の意向や施設が備える既存機能にとらわれることはない反面で、地域特性に応じ

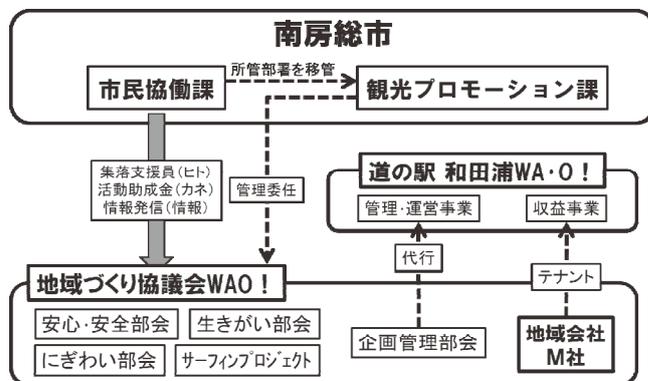


図6 委任型による拠点施設の運営形態

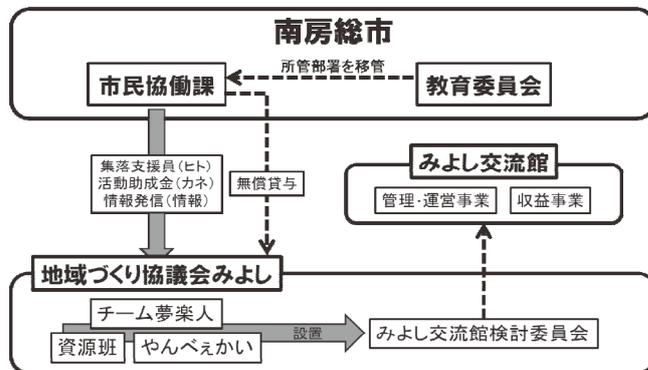


図7 自主運営型による拠点施設の運営形態

た地域課題の解決に向けた支援機能の検討及び組織内での合意形成が求められる。また、施設の管理運営費の捻出に向けて一定の収益活動の実施が余儀なくされるが、管理初めの地域特性に応じた支援機能を検討する段階では地域課題の解決を前提とした収益事業(コミュニティビジネス)を行うことは困難であった。

6. 3 地域自治組織の拠点施設が備える支援機能とその役割

本節では、地域自治組織の拠点施設が集約する地域資源と地域の課題解決に向けた支援機能を整理する。そして、地域自治組織の拠点施設の管理運営を通じての支援機能の特徴から拠点形成に伴う団体資源の活用実態を捉え、拠点形成の展開過程を判別する(図1)。

1) テーマ型の拠点施設が備える支援機能(図8)

道の駅は、車社会化に伴い増加する道路利用(観光)者に対する休憩機能や情報発信機能と地域住民に対する地域連携機能といった地域振興に向けた機能を兼ね備えた複合多機能型の公設の観光拠点である¹⁴⁾。最近では、これらの基本機能に加え災害時の防災拠点や地方創生拠点としての新たな支援機能の検討が進められている^{15) 16)}。

和田地区の地域自治組織の拠点施設である道の駅和田浦 WA・O! は、ヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源の中でも和田地区の生産品(モノ)である鯨を用いて観光者(ヒト)と収益(カネ)を集約している。これらの地域資源は、地域振興に向けて観光に特化した地域資源の集約及びその施設機能の維持に対して地域資源が活用されている。このような支援機能は、道の駅和田浦 WA・O! が公共施設として求められる行政機能に基づいて定められている。加えて、道の駅和田浦 WA・O! は公共施設としてだけでなく地域自治組織の拠点施設として、一時的ではあるが地域自治組織の活動を通じて観光者だけでなく地域住民や市民団体等の交流の場として活用されている。しかし、M社により集約される道の駅和田浦 WA・O! の収益は施設機能の維持等に対して活用されるが、それ以外の用途に用いることがテナント入居直後の段階では困難である^{注16)}。

このように、道の駅和田浦 WA・O! は行政機能として定められる専門的な支援機能を備えるテーマ型拠点であった。そして、テーマ型拠点の中でも地域産業の拠点である市場型拠点として機能していた。市場型拠点は、収益機能に秀でているものの収益事業及び管理運営を担う部会と地域の課題解決に向けて活動する部会との連携が困難であるといった課題を抱えていた。これは、テーマ型拠点に求められる専門的な支援機能が行政により定められた支援機能であることが要因と考えられる。また、地域づくり協議会 WAO! において収益事業を担う企画管理部会と地域課題解決に向けて活動するその他の部会が異なる活動の場(地域センター)を有していることによる影響も考えられる。これらのことにより、地域づくり協議会 WAO! と道の駅和田浦 WA・O! は、団体・施設において相互的に機能向上していたものの、行政が公共施設に対して定めるテーマの枠を超えての展開に課題を抱えていると考えられる。

2) 地縁型の拠点施設が備える支援機能(図9)

遊休公共施設は、遊休化する以前に備えていた行政機能に関わらず現段階では支援機能は一切備えていない。昨今では、このような行政機能が廃止され利用されなくなった遊休公共施設を市民団体等に貸し与え、有効活用する取り組みもみられている。しかし、遊休公共施設を市民団体などの拠点として活用するにあたり施設に備えさせる支援機能の検討が課題として残る。

そのような中で三芳地区の遊休化した旧・滝田公民館を地域自治組織の拠点施設として活用したみよし交流館は、地域資源の中でも地域住民や市民団体が有する労働力や専門技術(ヒト)及び地域の具体的なシーズやニーズ等(情報)が集約されている。これは、地域自治組織がみよし交流館を自らの専有スペースとしてではなく、自団体の活動を通じて地域住民の参加を促すとともに市民団体等の活動の場としても利用したことが要因と考えられる。そして、交流事業により集約された地域資源は、みよし交流館検討委員会による検討に基づいて施設機能の強化だけでなく施設外等での市民団体等との活動連携や地域課題の解決に向けて活用されている^{注17)}。

このように、みよし交流館は地域自治組織の検討に基づいて地区内の交流及び自主的な活動の促進に向けた支援機能を備える地縁型拠点であった。そして、地縁型拠点により集約された地域資源を地域課題の解決や活動連携に活用することで地域資源を強化・創出していた^{注18)}。このような地縁型拠点の支援機能は、施設がもともと備えているものではなく地域自治組織が管理運営することにより新たに付与されていた。これらのことにより、地域づくり協議会みよしとみよし交流館は地区の交流促進といった課題解決に向けて、団体・施設が相互的に機能向上していた。しかし、地縁型拠点は地域住民や市民団体等の交流機能に秀でているものの、今後の施設の管理運営に向けた管理運営費の捻出に課題を抱えていた。

3) 地域自治組織の拠点形成に伴う活動の場の展開過程

以上のことから、地域自治組織の活動の場の中から拠点施設として抽出された和田地区の道の駅和田浦 WA・O! と三芳地区の旧・滝田公民館は、活動の場の展開過程として以下のように判断される。まず和田地区のテーマ型拠点である道の駅和田浦 WA・O! は、地域自治

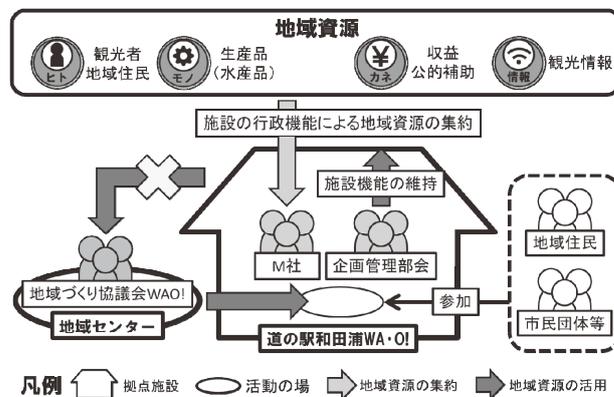


図8 テーマ型拠点が備える支援機能

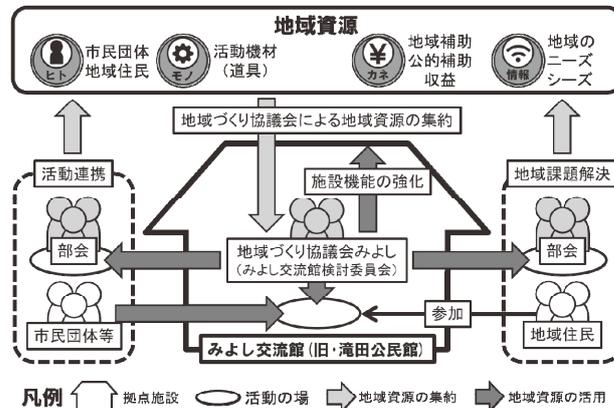


図9 地縁型拠点が備える支援機能

組織と南房総市との契約に伴い行政機能として定められた地域資源の集約及び活用に対して団体資源を用いている。そして、行政機能に基づいたテーマ型拠点であるため団体資源を用いた新たな地域資源の集約及び活用には至っておらず行政の定めた支援機能の代行に留まることから「活動拠点」に該当する。次いで三芳地区の地縁型拠点であるみよし交流館は、地域自治組織の自主運営に伴う検討に基づき団体資源を用いて新たな支援機能を付与し地域資源の集約及び活用していることから「地域拠点」に該当する。

7. まとめ

本研究では、南房総市を事例として町村合併に伴い設置された地域自治組織の拠点形成の実態を明らかにした。各章で得られた結論は、以下の通りである。第3章では、はじめに南房総市の町村合併前後での公共施設の再編状況について整理し、機能統合による公共施設の複合化とそれに伴う機能廃止の増加について明らかにした。第4章では、地域自治組織の活動実態をもとに活動の場として利用される施設を抽出したがすべてが南房総市の公共施設であった。そして、活動の場の地域で利用状況をもとに施設が備える機能の特徴としては、集会の場として利用できる集会機能及び地域資源の集約機能を備えた施設であった。そして5章では、4章で抽出した活動の場の地域自治組織による利用形態を整理することで拠点施設として利用されている活動の場を抽出する。それにより、和田地区の委任型による道の駅和田浦 WA・O!と三芳地区の自主運営型の旧・滝田公民館(みよし交流館)が抽出された。両施設は、ともに町村合併後に形成された公共施設であり、道の駅和田浦 WA・O!は新設され旧・滝田公民館(みよし交流館)は機能廃止された公共施設であった。

そして6章では、5章において抽出した地域自治組織の拠点施設の形成過程と支援機能、運営形態の視点から拠点形成の特徴について団体・施設の相互的な機能向上の視点から整理した。地域自治組織と拠点施設の形成過程では、道の駅の新設と公民館の機能廃止といった町村合併に伴う公共施設の再編が拠点形成の契機となっていた。そして、拠点形成の契機が異なることにより拠点形成による地域自治組織と拠点施設の相互的な機能向上について形成過程の段階ごとに特徴がみられた。はじめに形成期では、拠点施設の形成に向けた基盤づくりが行われており、道の駅の新設では地域産業に対する関心の高さから担い手を集約する契機となっていた。それに対し、公民館の機能廃止では施設に対する愛着の高さから活動方針を決定する契機となっていた。また模索期では、拠点施設の支援機能の向上に向けた運営体制が構築されており、行政機能に基づいた支援機能が求められるテーマ型拠点である道の駅では、委任型の運営形態により地域自治組織の収益事業への展開を促進させた。しかし、委任型の運営形態において管理運営団体は、拠点施設のテーマに即したノウハウだけでなく地域特性に応じた施設運営に向けた連携体制を構築し、地域の課題解決に向けた取り組みが求められる。

それに対し、地域自治組織の検討に基づいた支援機能が求められる地縁型拠点である遊休公共施設は、自主運営型の運営形態により交流事業への活動展開を促進させた。そして展開期では、拠点施設の利活用に向けて他の主体との連携体制の構築が共通して推し進められており、テーマ型拠点では継続的な施設運営を目的とし、地縁型拠点では施設機能の強化を目的としていた。

以上のように、地域自治組織(団体)とその拠点施設(施設)は段階ごとにそれぞれの機能向上に応じて相互に影響し、さらなる機能向上を促進させていた。そして、町村合併に伴う公共施設の再編が地域自治組織の拠点形成の契機となっていた。これは、市町村合併を契機として全国で設置されている地域自治組織が、拠点形成を通じ多様な主体と連携・協働を促進し行政から自立した団体運営を行い地域課題の解決の一助となることを示唆している。これらの知見をもとに、地域自治組織の拠点形成を促す行政支援のあり方について検討することが求められる。

注

- 注 1) 本研究での相互的な機能向上は、拠点形成を通じての管理団体である地域自治組織(団体)とその活動により用いられる活動の場(施設)のあいだで、それぞれの機能に対して相互的に影響し合うことを指す。
- 注 2) 地域自治組織の拠点形成に伴う団体・施設の相互的な展開過程は、公共施設の形成及び運営への市民参加を通じて施設機能向上だけでなく地域内の協働の促進に対する効果が既往研究⁹⁾において指摘されている。
- 注 3) 南房総市は、町村合併以前の時点で旧7町村のうち6地区が7つの道の駅を有していた。そして、町村合併後に道の駅を有していなかった和田地区に8つ目の道の駅が設置されたことにより全国で最多タイの道の駅を有する自治体となった。
- 注 4) 地域づくり担当職員は、南房総市の協働まちづくり課に所属する地区の協働によるまちづくりの推進をサポートする行政職員である。地域づくり担当職員は、地区ごとに1名ずつ配置されており地域づくり協議会だけでなく行政区(集落)やNPO等といった地区全体の包括的なサポートを行っている。
- 注 5) 地域づくり支援員は、総務省の推進する集落支援員とは異なる南房総市独自の人的支援制度である。地域づくり支援員は、地域づくり協議会の設立に合わせ南房総市により一般公募によって雇われた嘱託職員である。地域づくり支援員は、各地区に2名ずつ配置され、主に地域(行政)センターの協働推進室に地域担当職員とともに常勤している。配置されるにあたり県内で活動する中間支援NPOによる研修を受け、行政が地域づくり支援員に期待する地域づくり協議会内などのコーディネート業務に向けた個々の能力の底上げをしている。そして、地域づくり支援員は地域づくり協議会の活動ともに参加し事務局業務や地域の課題解決に向けた活動や組織運営に対するアドバイス等を行っている。
- 注 6) 提供資料⁹⁾は、南房総市の7地区の各地域づくり協議会の平成26年度総会資料である。総会資料は、平成25年度の活動報告書・収支決算書と平成26年度活動計画書(案)・収支決算書(案)で構成される。
- 注 7) 地域自治組織の活動実態を地域自治組織の組織全体による活動と各部会単位での活動に大別し活動実態を捉える。そして、地域自治組織の活動実態を捉えるにあたり部会単位で取り組む活動は、部会の代表的な活動に絞る活動の目的や分野の特徴について把握する。
- 注 8) 協働推進室は、地区ごとに設置される地域づくり支援員及び地域づくり担当職員が在席し、協働のまちづくりに関する市民の相談対応を行う窓口である。主に、分庁舎(地域センター)や公民館等に設置される。
- 注 9) 地域資源の一つであるカネの集約機能の有無は、活動の場が地域住民により収益活動の場としての利用されているかによりを判断する。
- 注 10) 地域の産業や賑わいの向上を目指すにぎわい部会を中心に3部会1プロジェクトにより設立された。
- 注 11) 道の駅和田浦 WA・O!は、平成26年8月の時点で客入込み数が30万人を突破し売上も月額平均2000万程度を記録している。
- 注 12) 地域の交流促進を組織全体の目標と定め、イベントの実施や地域資源の掘り起こし、子育て支援といったそれぞれの部会の特徴を活かして取り組みを行っている。
- 注 13) 地域の交流機能の向上を目指した収益事業として、地域自治組織の構成員や地域住民を講師として様々な専門知識や技術を共有する寺子屋講座を実施している。平成24年度は地区の歴史・伝承の勉強会や自然観察会、料理講座などの講座を11回実施し57,000円の収入を得ている(参加者1人あたり500円程度)。このことにより、遊休化した滝田公民館が、地域づくり協議会みよしの拠点施設として寺子屋講座を開催することで地域住民の交流を促進させた。
- 注 14) 地域づくり協議会みよしの連携体制は、総務省の補助事業である過疎

集落等自立再生緊急対策事業によるみよし交流館を地区の交流拠点として機能させるための取り組みを契機として構築されている。そこでは、地区内の世代間交流の促進に向けてにぎわい創出イベントの実施や放課後児童の居場所づくりに、地区の子育て分野で活動する市民団体等と連携している¹⁷⁾。また、みよし交流館の持続的な運営に向けた収益事業¹²⁾として寺子屋講座やキャンプ場設置事業を道の駅や大学等とともに取り組んでいる。このような、地域づくり協議会みよしと多様な主体がみよし交流館での地域の課題解決及び継続的な施設運営に向けた取り組みを通じて連携体制を構築することにより、みよし交流館の施設機能の強化に繋がっている。

注 15) M社は、行政発意により設置された和田地区の鯨を地域資源として観光振興に取り組む市民団体を母体としている。この市民団体は、地区内の飲食店の女将さんたちが中心となり構成されている。また、地区の特産品である鯨を使った料理教室の開催やレシピ開発や地域振興に向けたイベントを実施し、地域の食文化の継承・普及啓発による地域の活性化に取り組んでいる。そして、行政発意により設置された経緯や地域づくり協議会 WAO! に所属する構成員がいたこともあり、地域づくり協議会 WAO! が道の駅和田浦 WA・O! の指定管理を受託するにあたり M 社が地域づくり協議会の構成組織となり道の駅和田浦 WA・O! のテナントとして入居するに至った。

注 16) 南房総市では、テナント組織に対して地域貢献費という名目で収益の一部を地域貢献に向けて収めることを求めている。しかし、M 社が道の駅和田浦のテナントとして入居し、南房総市からテナント料の減免を受けているなかで、地域貢献費の内訳や徴収する割合が十分に定められていない。これにより、地域会社 M 社はテナントとして入居した直後は、南房総市と地域貢献費に関する十分な検討が行えていなかったことで収益の活用が制限される。

注 17) 地域づくり協議会みよしは、少子高齢化の進行に伴い集落で実施が困難となった祭りの実施や子育て世帯の孤立を防ぐための子供の遊び場を提供することで住民・世帯間の交流の促進に取り組んでいる。加えて、地区内の環境整備や埋もれた地域資源の整備・活用に取り組んでいる。

注 18) 地域づくり協議会みよしは、みよし交流館において地域課題の解決¹⁶⁾にこれまで十分に活用されてこなかった埋もれた地域資源を活用したことから地域資源の強化に繋がった。そして、活動を通じさらなる地域資源の集約に取り組んだことから新たな地域資源の創出に繋がった。

参考文献

- 1) 萩原和・星野敏・橋本禪・丸康彰：住民自治組織のネットワーク構造が組織間信頼に与える影響，環境情報科学論文集 25，pp155～160，2011
- 2) 松浦健治郎・藪崎奏菜・浦山益郎：まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実効性に関する研究 ～三重県名張市の地域づくり委員会を事例として～，都市計画論文集 Vol143，pp511～516，2008.10
- 3) 西野達也・神門香菜・平野吉信：中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察，日本建築学会計画系論文集 第 657 号，pp2537～2545，2010.11
- 4) 青木和也・手塚佑太・鎌田元弘：ソーシャル・ネットワークの構築に向けた市民活動支援センターの役割に関する研究 ―地域類型に応じた市民活動と情報共有の特徴に着目して―，日本都市計画学会，pp969～974，2014
- 5) 杉崎康太・後藤春彦・田口太郎：観光地におけるまちづくり拠点の効果的運営手法の検討 ―群馬県みなかみ町湯原温泉街におけるまちづくり拠点の運営実験を通して―，日本建築学会計画系論文集 第 622 号，pp97～104，2007.12
- 6) 倉知徹：県立学校と地域まちづくり組織の協働による学校施設の管理運営と効果，日本建築学会計画系論文集 第 669 号，pp2127～2133，2011.11
- 7) 近藤早映・瀬田史彦：公共施設整備プロセスにおける市民参加から協働への発展に関する研究 アオーレ長岡を事例として，日本建築学会計画系論文集 第 704 号，pp2231～2239，2014.10
- 8) 青木秀幸・青木和也・太田辰隆・鎌田元弘：協働のまちづくり推進における課題と方策 ～南房総市を事例とした市民と市役所職員の現状認識・意向についての比較検証～，農村計画学会誌 31，pp243～248，2012.11
- 9) 南房総市 7 地区(富山・富浦・三芳・白浜・千倉・丸山・和田)の各地域づくり協議会：平成 26 年度総会資料(平成 25 年度の活動報告書・収支決算書と平成 26 年度の活動計画書(案)・収支決算書(案))，2014.4～2014.5
- 10) 国土交通省国土政策局：集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック ～つながり，つづける地域づくりで 集落再生～，2013.3
- 11) 南房総市企画部企画政策課：和田地区地域力創成基本構想・基本計画，2009.3

- 12) 全銀景・齊藤雪彦・荒裕子：市町村合併を実施した自治体における地域住民の利便性から見た公共施設の変化 ―東京都あきる野市をケーススタディとして―，農村計画学会誌 Vol.24，pp8～14，2005.6
- 13) 南房総市：過疎集落等自立再生緊急対策事業実施計画書 地域が元気！！「みよかん」でつなぐ交流事業 ～持続可能な地域経営システムの確立～，2013.2
- 14) 建築資料研究社(発行)・建築思潮研究所(編集)：建築設計資料 53 道の駅 ～休憩・情報交流・地域連携：幹線道路に設けた地域づくり機能～，pp4～12，1995.9
- 15) 財団法人地域活性化センター(発行)：「道の駅」を拠点とした地域活性化調査研究報告書，2012.3
- 16) 国土交通省道路局：「道の駅」による地方創生拠点の形成～モデル箇所の選定と総合的な支援～ 別紙 1・別紙 2，2014.8.28

CONSIDERATION ON RECIPROCITY FUNCTION IMPROVEMENT OF REGIONAL AUTONOMOUS ORGANIZATIONS BY BASE FORMATION

Focused on restructuring public facilities by towns and villages merger

*Kazuya AOKI**, *Hideyuki AOKI*** and *Motohiro KAMATA****

* Graduate student, Grad. Sch. Of Eng., Chiba Inst. Of Tech., M. Eng.

** Director, Nonprofit organization TOZAIBA, Dr. Eng.

*** Prof., Chiba Inst. Of Tech Architecture and Civil Engineering, Ph. D.

Rural areas are currently threatened by increasing depopulation and aging of their settled inhabitants. Consequently, maintaining the regional operations of traditional communities has become increasingly difficult. Administrative processes are further complicated by municipal mergers. As public awareness and administrative and financial reforms diversify, the importance of regional cooperation between the Government and local planners has become increasingly important. Rural areas are additionally weakened by the difficulty of maintaining extensive administrative services. For this reason, regional autonomous organizations formed by various entities have been established across the country.

The research focuses on Minamiboso city in the Chiba prefecture, Japan. Minamiboso city has established an autonomous regional organization to advance co-productive community planning. Minamiboso city is now promoting the community planning of merger coproduction. Minamiboso city was founded in 2006 as the merger of seven municipalities. This paper deals with regional autonomous organizations has been installed in the old towns and villages unit in Minamiboso city, Chiba prefecture. To advance co-productive community planning, regional autonomous organizations have been established in each of Minamiboso city's old towns and villages.

This paper describes reciprocity improvement of both regional autonomous organization and base facilities by the base formation. In this study, we collected about activity places of regional autonomous organizations. And, we elect base facilities from activity places of regional autonomous organizations. Survey method is mainly interviews to representative of regional autonomous organizations and administrative officers and regional support staffs. This paper assumes that base facility is equipped with the ability to aggregate the local resources (people, tools, money, and information). We will use the point of view of the support functions and the management morphogenesis process in order to grasp reality of base formation of regional autonomy organization. We examine reciprocity function improvement of regional autonomous organizations by base formation.

In summary, the following survey results.

- 1) Many public facilities had been reorganized by the towns and villages merger.
- 2) Elected the base facilities of autonomous regional organizations is unused public facilities and Michinoeki.
- 3) Michinoeki was working as a base for local industry. Michinoeki had been delegated the management of the facility from Minamiboso city to autonomous regional organization. However, Michinoeki is required to be obtained proceeds as administrative functions. Therefore, Michinoeki did not function as a base for regional exchange.
- 4) Unused public facility was working as a base for regional exchange. Unused public facility had been the management of the facility by the voluntary management of regional autonomous organization. However, unused public facility was difficult to obtain proceeds.
- 5) Base facilities of regional autonomous organizations had been formed by the restructuring of public facilities.

Overall, our results confirmed reciprocity function improvement of regional autonomous organizations by base formation. The results obtained in this paper suggest that promote the coproduction of regional autonomous organizations by base formation. Our results of these researches will help us to consider support method for coproduction promotion of regional autonomy organization

(2014年12月10日原稿受理, 2015年5月12日採用決定)

