

静岡県における協働のあり方に関する研究

～静岡県 35 市町を事例として～

法政大学大学院政策創造研究科 牧田 博之

法政大学大学院政策創造研究科 原口 佐知子

法政大学大学院政策創造研究科教授 上山 肇

要旨

本稿は静岡県における「協働」のあり方に関する研究である。「協働」とは行政と住民、企業などがお互いに協力して問題・課題を解決することを意味しているが、本研究では、行政と住民との「協働」の現状を明らかにすると共に、そのあり方を探ることを目的としている。

本研究では、静岡県の 35 市町と 117 地域へのアンケート及びヒアリング調査を行い、次のことが結果として得られた。1) 行政と地域住民との「協働」の取組みは、行

政側のリーダーシップが求められていること。2) 行政と地域がめざすべき「協働」の姿を互いに共有化し相互に理解し合うことが大切であること。3) 行政は、地域のまちづくり推進体制づくりや市民ファシリテータの育成など、それぞれの自治体や地域特性に合った「協働」の姿を見出して、積極的に政策展開するべきであること。

キーワード：協働、まちづくり、自治体、自治会、住民参加、コミュニティ

A Study on “Kyoudou” in Shizuoka

—Case study of 35 municipalities in Shizuoka Prefecture—

Hosei Graduate School of Regional Policy Design

Hiroyuki Makita

Hosei Graduate School of Regional Policy Design

Sachiko Haraguchi

Hosei Graduate School of Regional Policy Design

Hajime Kamiyama

Abstract

This is a study on the activity of “Kyoudou” in Shizuoka Prefecture. “Kyoudou” means collaboration with the autonomy, residents, enterprises and so on. And the aim of this study is to look for the actual situation of “Kyoudou” between the autonomy and the resident. We investigated by a questionnaire and hearing to 35 municipalities and 117 area communities in Shizuoka prefecture to know the current state of “Kyoudou”.

The findings are following: 1) Municipalities

are wished for the leadership to proceed the “Kyoudou” by inhabitants. 2) It is necessary to share a system about “Kyoudou” in an autonomy and an area. 3) Each municipalities must proceed its policy of “Kyoudou” such as making the structure of local movement, bringing up the citizen facilitators and so on.

Keyword: Inhabitants Participation, Kyoudou, Municipality, Local Movement, Community, The Residents’ Association

はじめに

近年、我が国においては、人口減少・少子高齢化の進展や人口の首都圏への一極集中、限界集落の増加など、かつて経験のない大きな社会問題に直面している。平成26年5月には「消滅可能性自治体」という衝撃的な将来予測が日本創生会議から発表され、本研究で対象としている静岡県内においても約1/3に当たる11自治体が消滅可能性有りとされるなど新たな危機認識が示されたところである。

平成26年、国はこれら諸問題の解決に向けて「まち・ひと・しごと創生本部」を設置すると、長期ビジョンとその実現に向けた総合戦略を発表し、地方公共団体にも同様の地方版長期ビジョンと総合戦略の策定を求めた。各自治体においては、すでに財政の健全化に向けたアセットマネジメントの推進や、行政施策の有効化・効率化に向けた民間との“協働^{注1)}”の取組みが進められているところであるが、中でも東日本大震災で見直された自主防災体制づくりや地域の絆づくりなどを通じて、自治会・町内会などの地縁組織（以下「自治会組織」で表記）や地域コミュニティの大切さが改めて見直されているところである。

しかし、その中核となるべき自治会組織においては、社会的な風潮を背景にした加入率の低下や役員のなり手不足、住民の参加意識の希薄化などの弱体化が進んでおり、行政の地域に対する期待と住民意識との間には大きなギャップがあるものと予想される。

本研究ではこの点に着目し、静岡県を具体的事例に、地域のまちづくり活動における行政と地域住民との“協働”のあり方を探ることを目的に、県下全35市町の行政としての“協働”の取り組みと、地域住民のまちづくり意識及びその推進組織・体制についての両面から現状を調査し考察を行ったものである。

1. 先行研究と本研究の意義

「住民（市民）参加」については、近年、多くの研究がなされているが、戦後、各自治体において各種公共施設が積極的に建設されたことから、先行研究についても公共施設整備に関するものが数多く存在する。そうした経緯を踏まえ「協働」の観点から近藤ら¹⁾は公共施設整備における「協働」プロセスに焦点をあて、公共施設整備における協働の有効性及び市民「協働」の可能性と効果について考察している。まちづくりにおける「協働」の仕組みや取り組みについての研究としては、牧瀬の横須賀市を事例とした協働型社会の実現に向けた取り組み

とその背景に関する研究²⁾や大石らの大和市を事例とした自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究³⁾、遠藤らの下北沢駅周辺地区を事例とした行政との「協働」に関する研究⁴⁾などがある。

その他にも市民のまちづくり活動に対する支援組織の実態を探った中崎らの研究⁵⁾や平成の大合併における「一斉移行型」の住民自治組織再編を時系列的に考察した萩原らの研究⁶⁾、外国の事例としてドイツ都市計画策定プロセスにおける市民提案活動の実態について探った山口らの研究⁷⁾、フランスの都市計画における合意形成に向けたアソシアシオンによる活動の評価に関する熊澤の研究⁸⁾などがある。

「住民（市民）参加」や「協働」については、これら以外にも特に政治行政学分野で多く議論されてきたが、本研究では、タバコやドリンクなど様々な商品の先行サンプリング販売が試みられ、いわば国の縮図（人口等の指標の多くが国の約3%）ともいえる静岡県を対象としたこと、そして全県下35市町における“協働”の取り組みの現状を行政と地域住民の両面から探っていること、更には自治会組織に代わる新たなまちづくり体制や団体の現状と住民意識を探ったことの3点において、意義あるものと考ええる。

2. 調査方法

2.1 静岡県の自治体構成と住民自治組織の実態

静岡県は、人口1万人以下の中山間地（町）から70万人以上の政令指定都市に至るまで、様々な歴史的背景や自然環境・人口規模・財政規模などを背負った35の市町で構成されている（表1）。

地縁団体である自治会組織の名称や運営体制・活動内容・行政との関わり方などは35市町それぞれ独自の取り組みがあり、400を超える連合（地区）自治会組織や5,000以上の単位自治会（町内会、区）組織もそれぞれ独自の特徴を持ちながら活動を行っている。

本研究では、全県下の行政と地域住民との“協働”の取り組みについての的確に把握するために、以下の方法で調査を行った。

2.2 ヒアリング及びアンケートの実施

(1) 県下35市町行政担当者に対する面談ヒアリング

日程：平成26年9月4日～11月18日

(2) 行政担当者を通じて、地域の自治会組織・まちづくり団体代表者に対するアンケート

日程：平成26年9月～12月

依頼数／回収率：164地域／79%（130地域）

表 1 県内 35 市町の基礎データ

	市区町村名	人口	世帯数	世帯当り人口	学校区数		小学校区当り		自治会数		単位自治会当り		連合（地区）当り		平成合併前の旧市町村 [+：新設合併 ・：編入合併]
					小学校	中学校	人口	世帯数	単位	連合（地区）	人口	世帯数	人口	世帯数	
中部地域	静岡市	706,125	288,410	2.4	86	43	8,211	3,354	956	78	739	302	9,053	3,698	静岡市・清水市・庵原郡蒲原町・由比町
	藤枝市	143,597	53,555	2.7	17	10	8,447	3,150	52	10	2,761	1,030	14,360	5,356	藤枝市・志太郡岡部町
	焼津市	139,424	50,342	2.8	13	9	10,725	3,872	332	36	420	152	3,873	1,398	焼津市・志太郡大井川町
	島田市	98,025	34,305	2.9	18	7	5,446	1,906	68	11	1,442	504	8,911	3,119	島田市・榛原郡金谷町・川根町
	牧之原市	45,932	15,486	3.0	10	4	4,593	1,549	70	10	656	221	4,593	1,549	榛原郡榛原町・相良町
	榛原郡吉田町	29,168	10,427	2.8	3	1	9,723	3,476	19	4	1,535	549	7,292	2,607	—
	榛原郡川根本町	7,297	2,900	2.5	4	2	1,824	725	34	1	215	85	7,297	2,900	榛原郡中川根町・本川根町
西部地域	浜松市	790,866	307,610	2.6	104	48	7,604	2,958	736	50	1,075	418	15,817	6,152	浜松市・浜北市・天竜市・引佐郡引佐町・細江町・三ヶ日町・浜名郡雄踏町・舞阪町・磐田郡佐久間町・水窪町・龍山村・周智郡春野町
	湖西市	58,681	21,978	2.7	6	5	9,780	3,663	43	15	1,365	511	3,912	1,465	湖西市・浜名郡新居町
	磐田市	164,591	60,089	2.7	23	10	7,156	2,613	304	30	541	198	5,486	2,003	磐田市・磐田郡豊田町・竜洋町・福田町・豊岡村
	袋井市	85,117	31,020	2.7	12	4	7,093	2,585	175	24	486	177	3,547	1,293	袋井市・磐田郡浅羽町
	掛川市	114,129	40,536	2.8	22	9	5,188	1,843	203	32	562	200	3,567	1,267	掛川市・小笠郡大東町・大須賀町
	菊川市	46,086	15,805	2.9	9	3	5,121	1,756	128	11	360	123	4,190	1,437	小笠郡菊川町・小笠町
	御前崎市	32,751	11,429	2.9	5	2	6,550	2,286	33	8	992	346	4,094	1,429	榛原郡御前崎町・小笠郡浜岡町
東部地域	周智郡森町	18,578	6,222	3.0	6	5	3,096	1,037	72	6	258	86	3,096	1,037	—
	沼津市	193,456	80,169	2.4	24	18	8,061	3,340	297	28	651	270	6,909	2,863	沼津市・田方郡戸田村
	富士市	250,341	94,629	2.6	27	16	9,272	3,505	386	26	649	245	9,629	3,640	富士市・庵原郡富士川町
	富士宮市	131,272	49,665	2.6	21	13	6,251	2,365	120	12	1,094	414	10,939	4,139	富士宮市・富士郡芝川町
	御殿場市	88,019	32,161	2.7	10	6	8,802	3,216	59	6	1,492	545	14,670	5,360	—
	裾野市	53,178	21,161	2.5	9	5	5,909	2,351	85	5	626	249	10,636	4,232	—
	三島市	110,463	45,659	2.4	14	7	7,890	3,261	143	6	772	319	18,411	7,610	—
	伊豆の国市	48,723	19,334	2.5	6	3	8,121	3,222	51	3	955	379	16,241	6,445	田方郡伊豆長岡町・大仁町・韭山町
	伊豆市	31,679	12,241	2.6	13	4	2,437	942	112	13	283	109	2,437	942	田方郡修善寺町・土肥町・天城湯ヶ島町・中伊豆町
	熱海市	37,567	19,340	1.9	7	5	5,367	2,763	81	7	464	239	5,367	2,763	—
	伊東市	69,088	30,934	2.2	10	5	6,909	3,093	155	15	446	200	4,606	2,062	—
	駿東郡小山町	19,413	6,501	3.0	5	3	3,883	1,300	40	5	485	163	3,883	1,300	—
	駿東郡長泉町	42,080	16,303	2.6	3	2	14,027	5,434	43	1	979	379	42,080	16,303	—
	駿東郡清水町	32,175	12,574	2.6	3	2	10,725	4,191	16	1	2,011	786	32,175	12,574	—
	田方郡函南町	38,229	14,558	2.6	5	2	7,646	2,912	35	4	1,092	416	9,557	3,640	—
	下田市	23,316	10,524	2.2	7	4	3,331	1,503	39	1	598	270	23,316	10,524	—
賀茂地域	賀茂郡東伊豆町	13,026	5,803	2.2	3	2	4,342	1,934	9	1	1,447	645	13,026	5,803	—
	賀茂郡河津町	7,533	3,013	2.5	3	1	2,511	1,004	23	1	328	131	7,533	3,013	—
	賀茂郡西伊豆町	8,459	3,731	2.3	3	2	2,820	1,244	30	4	282	124	2,115	933	賀茂郡西伊豆町・賀茂村
	賀茂郡松崎町	6,924	2,902	2.4	1	1	6,924	2,902	35	4	198	83	1,731	726	—
	賀茂郡南伊豆町	8,797	3,599	2.4	4	2	2,199	900	34	1	259	106	8,797	3,599	—
合計・平均		3,694,105	1,434,915	2.6	516	265	7,159	2,781	5,018	470	736	286	7,860	3,053	

静岡県 HP 平成 27 年 1 月 1 日現在市区町別推計人口表より 静岡県 HP 及びヒアリングより

(3) 県下 35 市町 “協働” 担当者に対するアンケート

日程：平成 26 年 9 月 4 日～12 月 15 日

回収率：97%（34 自治体）

2.3 調査内容

- ①地域における活動団体とまちづくり活動の課題
- ②地域住民から見た行政との「協働」について
- ③自治会組織と地域のまちづくり推進体制
- ④地域のまちづくり団体の現状について
- ⑤行政における “協働” の取組みの現状について

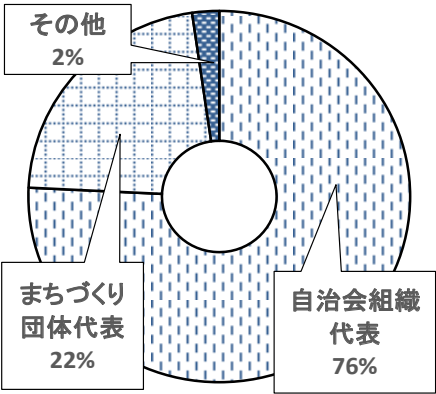


図 1 回答者の所属

3. 地域におけるまちづくり活動の調査結果

県下 35 市町にまたがる全 164 地域の連合（地区）自治会組織代表者やまちづくり団体代表者にアンケート依頼し、130 地域から回答を得ることができた。

本稿ではその中から有効と思われる 117 の有効回答を元に考察する。有効回答者の所属（重複含む）は図 1 の通りであった。

3.1 地域における活動団体の状況

調査の結果、地域において自治会組織の存在は 100%

であり、以下、防災、福祉、文化スポーツと続いている（図 2）。またまちづくり団体も 78 地域（67%）に存在している。

3.2 活動団体が抱える課題の有無

図 3 に示すように、活動団体が抱える課題は多い順に、防災、福祉、自治会組織、まちづくり団体となっている。防災や福祉分野においては、東日本大震災による防災意識の高まりや、少子高齢化の進展による子育て環境の充実・高齢者福祉の拡充など、直面する課題の大き

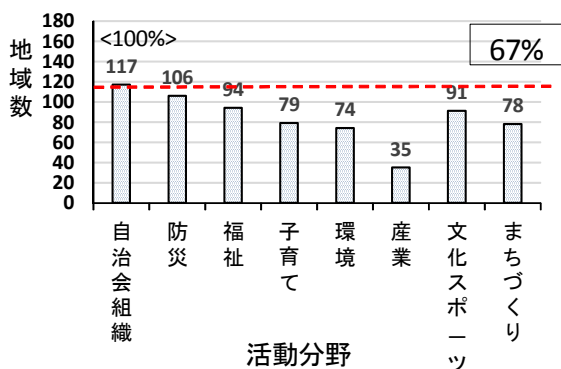


図2 地域における活動団体数

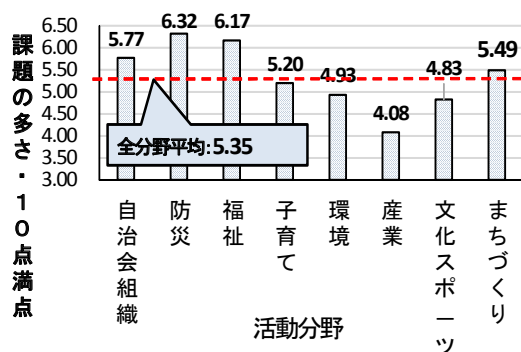


図3 活動団体の課題の有無

さが率直にアンケート結果となって表れたものと考えられる。

行政文書の配布など行政との深い繋がりを持つ自治会組織は、多くの市町においてその連合会組織の事務局を行政が担うなど、他の分野別団体に比べて手厚い支援体制を敷いているにも拘わらず、地域住民は多くの課題を感じている。同時に、自治会組織と共に（あるいは代わって）まちづくりに取り組む団体（まちづくり団体）も平均以上の課題を感じていることがわかった。

3.3 地域におけるまちづくり活動の課題・障害

まちづくり団体を持たない地域の自治会組織は、地域のまちづくり活動に対して主体となって取り組む役割を担う。今回は地域におけるまちづくり活動の課題を、全回答者に記述方式で回答をもらったが（図5）、図4に示すように、自治会活動の充実を図ろうとした時の課題・障害についても、ほぼ同様の問題を抱えていることがわかった。

- (1) 人的問題：①高齢化等に伴う役員・リーダーのなり手不足（84%：全117団体中の比率、以下同じ）
- ②住民意識の低下・関心不足・多様化（74%）
- ③活動参加者不足（減少・固定化・特に若者）（61%）
- ④専門知識・経験・能力不足（37%）

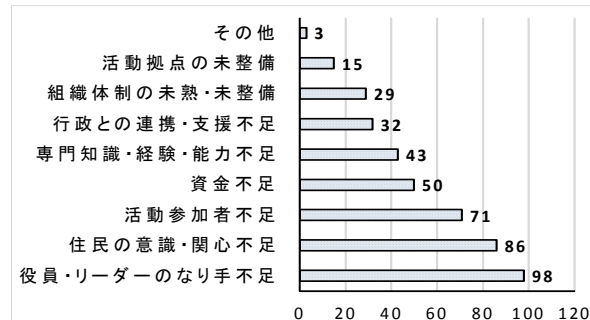


図4 自治会活動充実に向けた課題・障害（選択設問）

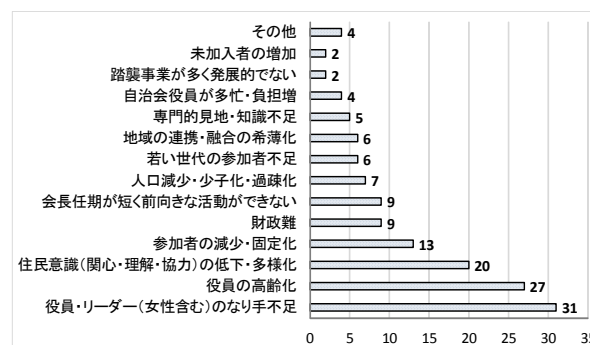


図5 地域のまちづくり活動に於ける主な課題（記述設問）

- (2) 財源不足（37%）
- (3) 行政との「協働」（連携・支援等）の問題（27%）
- (4) 組織・制度（会長任期が短い等）の問題（25%）
- (5) 活動拠点（未整備等）の問題（13%）
- (6) その他 ①事業内容の問題（役員の多忙さ・負担増により発展的事業ができない等）②地域内連携・融合（希薄化等）の問題

このように地域コミュニティの中心となるべき自治会組織と地域のまちづくり活動は、人口減少や少子高齢化など大きな社会的変化の中で、深刻で根深い問題に直面している状況にあることがわかった。

3.4 行政との“協働”に対する満足度と期待

地域住民が置かれているこのような厳しい環境の中で、住民側から見た時の行政との「協働」に対する満足度や期待（必要性）についての意識調査を行った（図6、図7）。

行政との「協働」満足度は、地域内にある活動団体数（図2）にほぼ比例したものとなっている。一方で、「協働」の必要性を感じる分野は、課題の多さ（図3）とほぼ比例したものとなっており、「協働」満足度との比較において、防災や福祉、まちづくり分野などにおいてより高い必要性を感じている。

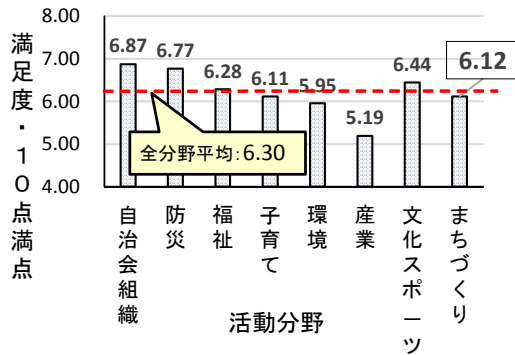


図6 行政との「協働」満足度

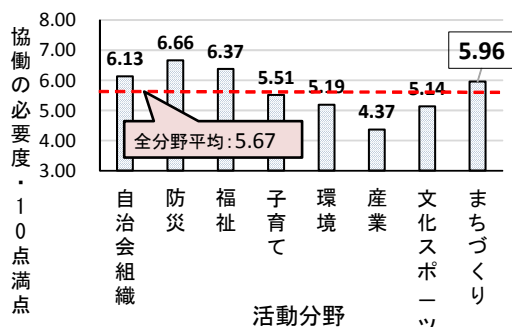


図7 「協働」への期待（必要性）

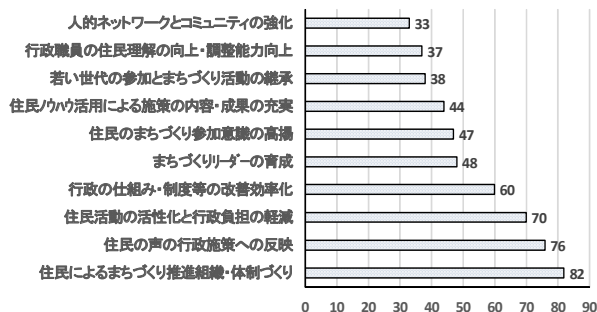


図8 行政との「協働」への期待（複数選択設問）

3.5 行政との「協働」に対する期待内容

まちづくり分野において地域住民が行政との「協働」に期待していることは、図8に示すようにまちづくり推進組織・体制づくりが最も多く、全117地域中82地域（70%）であった。以下、住民の行政施策への反映（同65%）、住民活動の活性化と行政負担の軽減（同60%）などが続く。

その他にも、まちづくりリーダーの育成、住民の参加意識の高揚、若い世代の参加など、前出の課題項目の解決に向けた取り組みに対する期待がそれぞれ3割を超える地域から寄せられた。

3.6 行政との「協働」に関する意見・要望

自由記載方式で調査した本設問では、86名（86地域：74%）から、実に率直かつ切実な意見と行政に対する要望をいただいた。考察を進める上で多くの貴重な意見が凝縮されたものであり、大きく分類・整理すると下記のように集約される。

（1）行政と地域が良好な「協働」関係にある意見

主に、行政が自治会組織との関係を上手に運営し、協力関係・友好関係を築いている市町における自治会組織の代表者からの「現状満足」の意見である。

特に、地域における自治会組織と分野別活動団体との連携を行政が仲立ち（ある意味での協働）しながらまちづくりを進めている例は、他市町の参考となるものである。

（2）代表的な意見・要望

①情報交換と共通認識づくり不足

行政は、地域住民から何を求められているのか、地域の何が問題なのか、また地域は行政に何を求められているのかを互いに理解していない。

②専門家として行政のリーダーシップを求める声

・地域のまちづくり組織・体制の構築や合意形成手法などに対する専門家の派遣 ・アドバイス・研修会の開催や的確な予算付けなどの行政的支援の展開 ・役員やリーダーのなり手不足や高齢化対策、住民意識向上などに対する対応策の展開 ・少子高齢化や過疎化社会をどう乗り切るのか、また住民の目を如何に地域に向けるのか大局的かつ長期的に見た指針やビジョンの提示 など

（3）新しい住民意識の芽生え

「地域のことは地域でやろう」という積極的な「地域自治」の意識や、行政への期待の諦めによる危機意識など動機づけは様々であるが、地域住民による自立に向けた新しいまちづくりの取り組みが始まっていることもわかった。

3.7 独自のまちづくり推進体制に対する行動意識

本調査では、自治会組織とは別に独自のまちづくりに取り組む団体を持たない地域に対して、新たなまちづくり推進体制の必要性と住民意識及びその理由について尋ねた。

その結果、全回答数80地域の中で、自治会組織とは別のまちづくり体制が必要であると感じている地域は、合計52件65%と2/3近くを占めた（図9）。

「すぐにもでもつくりたい」理由には、より良い地域づくりやコミュニティの強化の必要性を訴える声や、住民自らが地域課題に取り組む姿勢と住んでいる「まち」や「地域」は自分たちで考え行動すべきだという「住民自

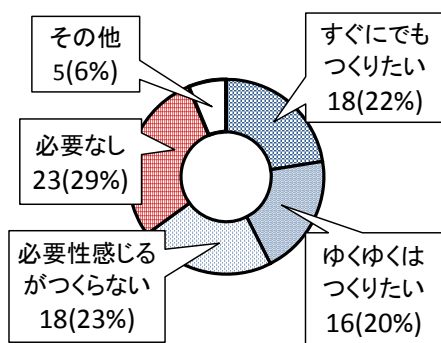
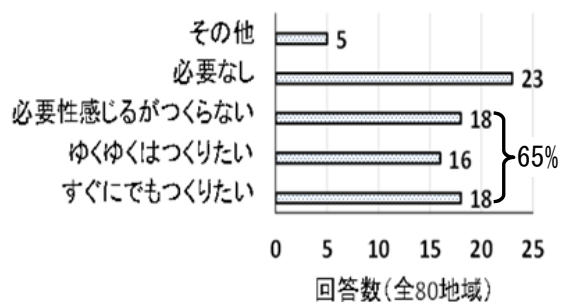


図9 新たなまちづくり体制創設に向けた住民意識

治」の理念を理解する声などが挙げられた。しかし実際に行動に移すとなると、様々な理由から「ゆくゆくは」と先延ばししたり「つからない」と諦めている地域も多い（各々ほぼ同数の16～18件20～23%）。「必要なし」と答えた地区も23件29%あった。

先延ばしする理由がありながらも、前向きな姿勢を見せているのは、現在の自治会組織がリーダー不足や多忙感、高齢化や役員の短任期など課題を抱えており（このままでは先行き不安なので）、段階的にもしくは特定分野からでも、一歩ずつ新たな体制づくりを目指そうと考えているのである。

3.8 地域のまちづくり団体の現状

すでにまちづくり団体が存在する地域に対して、その団体の活動状況を確認した。

(1) 地域における位置づけ：半数を超える50団体（58%）が市町の条例等で位置づけられたまちづくり団体であり、行政が積極的に市民活動や地域活動を勧めている様子が見える（図10）。位置づけは無いが地域の代表的もしくは有力な団体となっている団体も28団体（33%）となっている。

(2) 会則と運営状況：会則をもって運営している団体が67団体（78%）あり、その多くが会則に沿ってしっかりと運営されている。

(3) 自治会組織との関係：自治会組織と全く関連なく活動している団体は11団体（13%）しかなく、別組織

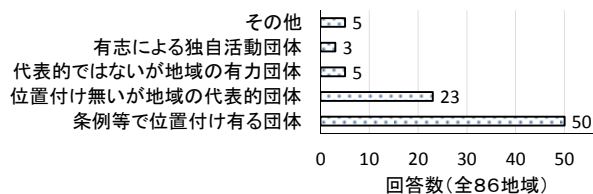


図10 まちづくり団体の位置づけ

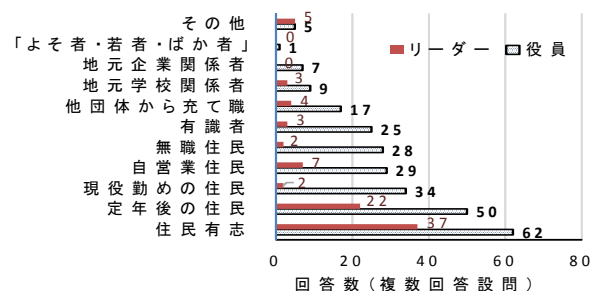


図11 まちづくり団体の担い手

ながらも役員・補助金・事業等で自治会組織と関連を持たせている団体が46団体（53%）と最も多い。

(4) 担い手：まちづくり団体の役員の担い手として最も多いのが、まちづくりに興味や関心を持つ有志の住民であった。この点は、原則すべての住民が会員となり持ち回りで役員を担う自治会組織と大きく異なる点である（図11）。

またリーダーとしてその団体を牽引している人も、定年後を加えた有志住民が59団体（69%）と2/3以上を占めている。

専門知識や経験を積んだ「有識者」や、まちづくりの成功に不可欠といわれているいわゆる「よそ者・若者・ばか者」は担い手としてもリーダーとしても少なく、このデータからは、意欲を持った有志の住民が、定年後もしくは勤めながらの余暇に、活動の立ち上げや運営等に試行錯誤しながら取り組んでいる様子が浮かんでくる。

(5) 事務局：まちづくり団体の事務局は、公的施設を利用している団体が36団体（41%）と最も多いが、前出の条例等で位置づけられた団体が50団体あったことを考えると、もっと利用されていてもいいのではないだろうか。また、役員の自宅や自前事務所・借用事務所・無しなどは、公的施設を利用できていない状況であり、まちづくり団体と行政との「協働」がまだまだ途上段階であることが伺える。

(6) 企画案・計画案づくり：まちづくり団体の事業内容は、多くが役員（役員会）で決められている。前年事業の踏襲が多い中で、住民参加手法で決める団体はまだまだ少なく、組織的に企画部門を持って運営している団体は17団体であった。

(7) 事業内容：より良い地域づくりの事業に取り組む団体が最も多く、従来事業の維持継承と行政への要望活動、現状の問題点対策がほぼ同数、収益事業に取り組む団体が最も少なかった。

(8) 収益事業：まちづくり団体が取り組む収益事業の内容は、イベント開催が最も多かったが、その他については、資源（古紙・ビン・缶等）回収や環境美化（清掃・草刈・樹木の剪定・危険個所の抽出等）等の取り組みがある。本格的に事業経営を行ってまちづくりの財源として確保している団体もあった。

(9) 補助金：補助金なしは16団体、その他は、何らかの形で補助金があり、定額補助と事業補助はほぼ同数に近い割合である。また、「その他」の内容には、補助金を自治会からばかりでなく、市から直接受けている事例や、地域内各世帯から町内会を通して会費徴収をしている事例などが紹介された。

(10) 財源確保の取組み：本アンケートにおいては、まちづくり団体のおよその年間収入額とその内訳・比率について、任意回答を求めたところ、54団体から年間収入額を、61団体から内訳を開示していただいた。結果は下記の通りである。

- 年間収入額：およその年間収入額は平均552万円だったが、団体によって大きなばらつきがあり、最低収入額は10万円、最高収入額は4,400万円だった。
- 平均収入内訳：細目ごとの平均比率は補助金44%、会費40%、事業収入14%、その他2%であった（図12）。これも団体によって大きなばらつきがあり、各細目の分布はどれもが0%～100%であった。
- 収入金額と細目の関係（特徴）：補助金比率が80%を超える団体が18団体、会費比率が80%を超える団体が14団体、事業収入比率が80%を超える団体が3団体あり、それぞれの平均収入額を見ると、補助金比率が80%を超える団体が109万円、会費比率が80%を超える団体が323万円、事業収入比率が80%を超える団体が3,467万円であった（図13）。

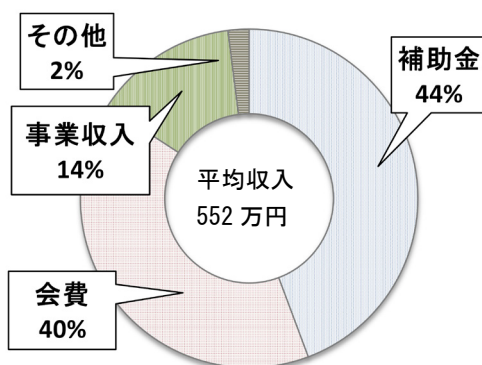


図12 活動財源の平均内訳

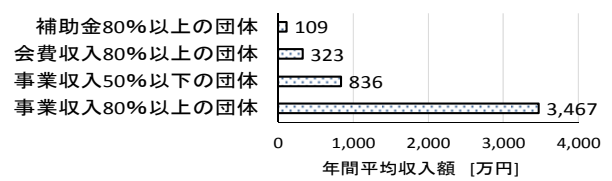


図13 収入細目の違いによる年間収入額の違い

事業収入がある団体は、その比率が50%以下の18団体でも平均収入は836万円あり、補助金や会費収入を主体とする団体と比べて、突出して収入が多いことが分かった。

これは、事業の絶対額が大きいということもあるが、たとえ事業収入の比率が低くても、団体構成員の収益事業に取り組もうという前向きな姿勢が、会費を集めたり補助金を探してきたり、活動財源の確保に向けて積極的な行動に駆り立てているのではないかと推測される。特に、年間収入が4,000万円を超える2団体は、駐車場経営などを手掛ける特別地方公共団体（財産区）と、過疎地有償運送などを手掛けるNPO法人であり、その活動財源をほぼ事業収入で賄っており、補助金や会員負担に頼らずに財政的な自立を果たしていた。

4. 行政における“協働”の取組み調査結果

本研究では、全35市町の“協働”担当者、自治会組織担当者へのヒアリング調査も行い、行政としての“協働”の取り組み状況の把握と考察を行った。

結果、行政における地域との“協働”の取り組みは、まだまだ手が付けられていない市町から先進的な取り組みを行っている市町まで、自治体によって大きな温度差があった。特に、地域との“協働”相手を行政の意思としてどこに置こうとしているかをみると、自治会組織主体が4自治体、新体制づくりが8自治体、不明（未定含む）が24自治体となっていた（表2）。

4.1 地域のまちづくりを、全域的に新体制で進めようとしている自治体

表2の中、牧之原市、掛川市、菊川市、富士市、三島市などは、地域のまちづくりを新たなまちづくり体制を主体にして、（自治会組織と連携しながら）市内全域的に推進しようとしている。

市町によって具体的な取り組み内容の違いはあるものの、行政が（本研究の背景となっている）社会的な環境変化や地域課題等に対してしっかりと向き合っている取り組み事例を紹介する。

表 2 静岡県下 35 市町における地域のまちづくりに対する考え方と“協働”の取組みの主な特徴

	市区町名	地域におけるまちづくりの主体に対する考え方			取組みの特徴・その他
		自治会組織主体のまちづくり	新体制づくりによるまちづくり	行政意思不明	
中部地域	静岡市		○（清水区：まちづくり推進委員会）	○	（1市2制度）
	藤枝市	◎			全自治会長は市の自治協力委員。報酬有り 各自治会連合会支部に最大100万円の事業補助
	焼津市			○	市職員向け“協働”指針策定
	島田市			○	交付金事業審査委員会設置
	牧之原市		◎（地域自治推進協議会）		市民ファシリテーターによる地域課題解決体制づくり
	榛原郡吉田町			○	
	榛原郡川根本町			○	
西部地域	浜松市			○	
	湖西市			○	（自治会役員9割が1年交代・仕事量多い）
	磐田市		◎（地域づくり協議会）		協働まち推進委にて協働事業選定
	袋井市	○			自治会連合会ごとに担当職員3名配置 協働まち推進委にて協働事業選定 協働まち支援センター「ふらっと」設置
	掛川市		◎（地区まちづくり協議会）		地域づくりの意思決定機関として位置付け 生涯学習理念・中学校区学園化構想有り
	菊川市		◎（コミュニティ協議会）		合併後4年で全地区にコミ協設置済 全コミ協の活動内容を行政が集約、HP等で発信 合併時、地域への補助金・交付金制度一元化 市民税の1%地域づくり交付金制度創設
	御前崎市			○	（まちづくりは行政主導・行政任せ）
	周智郡森町			○	
	沼津市			○	「自治会に頑張ってもらいたい」の思いも有り
	富士市		◎（まちづくり協議会）		全小学校区毎にまち協設置済（H26までに） 地区まちづくりセンターが行政と地域との窓口 に地域コミュニティ推進条例を制定中
東部地域	富士宮市			○	
	御殿場市	○			地域担当職員が連合自治会組織の事務局担う 補助金審議機関、まちづくり推進協議会設置
	裾野市	○			自治会組織の区長を非常勤職員に任命 補助金審議機関、まちづくり推進協議会設置
	三島市		○（地域コミュニティ協議会）		小学校区毎に市長がきずなづくりトーク実施 今後地域コミュニティ協議会に移行したい
	伊豆の国市			○	
	伊豆市		○（地域づくり協議会）		全13小学校区に設置予定（現状2地区） 全小学校区に地域づくり支援員5名
	熱海市			○	
	伊東市			○	
	駿東郡小山町			○	
	駿東郡長泉町			○	
	駿東郡清水町			○	
	田方郡函南町			○	部長職がファシリテーターとして率先活動
	下田市			○	
賀茂地域	賀茂郡東伊豆町			○	
	賀茂郡河津町			○	
	賀茂郡西伊豆町			○	
	賀茂郡松崎町			○	
	賀茂郡南伊豆町			○	
合計		4	8	24	

(1) 牧之原市の事例

牧之原市は、平成の大合併を機に自治会組織を10の小学校区ごとに再編した。自治基本条例の策定を経て、平成24年度までに全地区に「地区自治推進協議会」を設立し、5地区で「地区津波防災計画」1地区で「地区まちづくり計画」を地域主体で策定してきた。現在、全地区での地区まちづくり計画の策定に向けて展開中であ

る。

その手法は、行政が地域住民の中から育てた市民ファシリテーターの進行の下で、「男女協働サロン」というワークショップ形式の「対話」の場を開催する手法で、新たな市民参加と地域の合意形成の場を創出したものである。最終的には地域課題・公共的課題を地域内・地域住民で解決できる体制づくりをめざす。平成27年度に

は、地元の高校生ファシリテータが誕生するなど、担い手の育成にも力が入る。

(2) 掛川市の事例

旧掛川市は昭和 54 年、全国に先駆けて「生涯学習都市宣言」を行い、生涯学習によるまちづくり活動を推進してきた。活動拠点となるのが地域生涯学習センターであり、概ね 27 ある小学校区ごとに設置され、地域の特色を活かした様々な専門部活動を通して、地域住民のコミュニケーションの場・学習の場・まちづくり活動の場として活用されている。それぞれのセンターには、運営の中心的担い手として地域生涯学習センター長と事務局長が市から派遣され配置されている。

平成 25 年 4 月に施行した「自治基本条例」と平成 27 年 4 月施行の「協働によるまちづくり推進条例」には市民自治によるまちづくりの実現が謳われ、地域課題や公共的課題の解決に向けて、「地区まちづくり協議会」の設置と「地区まちづくり計画」の策定が規定された。平成 28 年度には全地域にまちづくり協議会が設立され、活動財源としての交付金規定も定めるなど着々とまちづくり体制の整備が進む。

(3) 菊川市の事例

旧小笠町との平成大合併において、真っ先に自治会組織の再編を行った。その後 4 年間かけて、概ね小学校区単位の 11 地区ごとに、自治会組織を内在し分野別活動団体を束ねる「コミュニティ協議会」を創設し、コミュニティを核としたまちづくりを推進している。活動財源として、市民税の 1% を地域活動に交付する「1% 地域づくり活動交付金」制度を創設し、「交付金交付要綱」で位置づけを明記された「コミュニティ協議会」に交付窓

口を一元化した。また、市に地区担当職員を置いて地域との窓口とするなどの配慮も行っている。

(4) 富士市の事例

社会情勢の変化に柔軟に対応できる持続可能な地域コミュニティづくりを目指し、概ね小学校区ごとに自治会組織を包含した「まちづくり協議会」を全 26 地域に創設した（平成 26 年度までに）。

平成 28 年度までの 5 年計画「地域の力こぶ増進計画」においては、市と地域がめざす理想的地域コミュニティの姿と行政との“協働”の姿を提示し地域住民に啓蒙している（図 14）。縦割りの行政各所管課から地域に依頼される協力依頼や補助金交付は、地区まちづくりセンターにて一本化され「まちづくり協議会」にて消化される。2 年後に「地域コミュニティ推進条例」の制定をめざす。

4.2 地域のまちづくりを、自治会組織主体で進めようとしている自治体

一方で藤枝市、袋井市、御殿場市、裾野市などは、地域のまちづくりを、行政との深い繋がりを構築している自治会組織を主体として推進しようとしている。それぞれの特徴は下記の通りである。

(1) 藤枝市の事例

全 52 名の自治会組織長は市から 2 年任期の「自治協力委員」として任命され、月 1 回の委員会出席には報酬が出る。また、自治会連合会全 10 支部に対し上限 100 万円までのまちづくり事業補助金があり、支部長からの申請を受けて、「地区行政センター」のセンター長（協働政策課所属）が市の規定に基づいて判断し決定する。

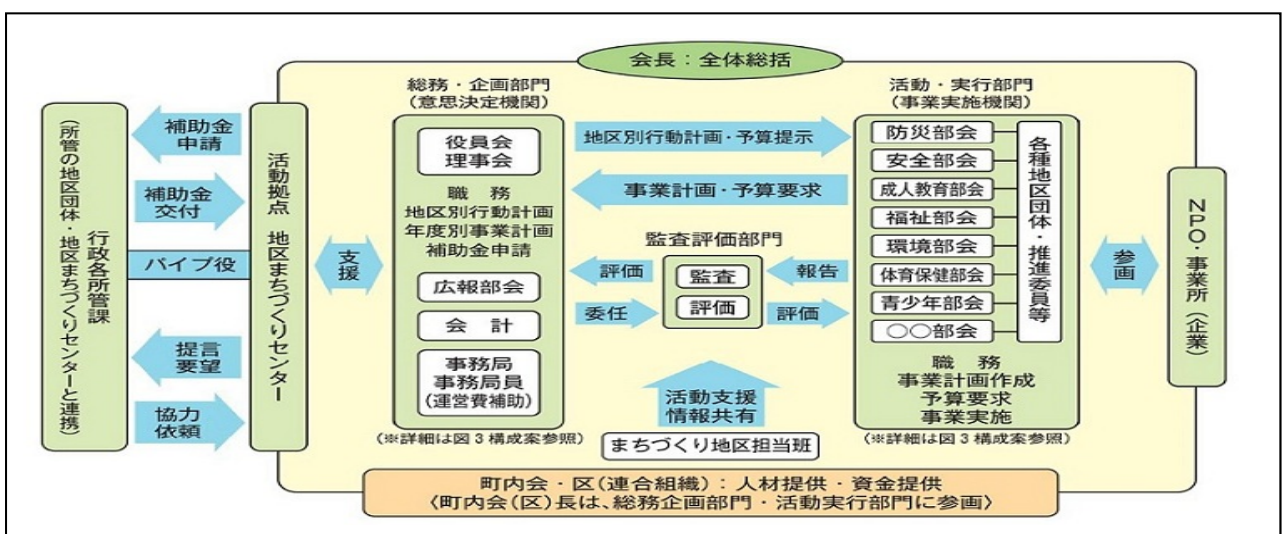


図 14 富士市が示す＜持続可能な地域コミュニティの理想像と協働の姿＞（市の HP より）

自治会組織の運営等に対する交付金も、自治会を通じて206ある町内会に交付される。

(2) 袋井市の事例

24ある自治会連合会ごとに3名の地域担当職員を置いて、市からの情報発信や地域からの要望受付、まちづくり課題への対応などに取り組むと同時に、自治会役員の負担軽減を図ろうとしている。

上限25万円までのコミュニティ事業交付金や自治会組織運営交付金、連合自治会長・自治会長への役員報酬などの制度がある。

(3) その他の事例

御殿場市においては、市内6つの連合自治会組織の事務局をすべて市の地域担当職員が担う。市民活動支援事業補助金（上限3万円）、市民協働型まちづくり事業補助金（上限30万円）などの補助金制度も充実している。

裾野市では、単位自治会組織長は市の非常勤職員として市長から移植を受ける。市長が進行役を務める地区ごとの「地区まちづくり懇談会」を展開中。

以上のように、自治会組織を主体としてまちづくりを進めようとしている自治体は、自治会組織長を市の「自治協力委員」などの非常勤職員に任命したり、自治会組織の事務局を市の地域担当職員が担ったりして、従来から自治会組織に対して手厚い支援体制と協力関係を築いてきた自治体と考えられる。

このような自治体では、今後予測される新たな地域課題や公共的課題に対しても同様に自治会組織との連携で解決していこうとしているのである。

4.3 その他の自治体

他の24の市町は、地域のまちづくりの主体をどこに置いて“協働”を進めようとしているのか、ヒアリングの中では明確にならなかった自治体である。

その要因は様々考えられるが、例えば静岡市の場合は、県下で唯一合併前のまちづくり制度をそれぞれ残したままの1市2制度の状態であり、未だ市としての方向性を打ち出せないでいる。

また、大都市の都心部においては街がすでに完成域に達している為、あるいは自治会組織より商店街・業界などが日常生活の中で太い繋がりを持っている為、自治会組織や小中学校区という生活圏の意識が弱いものになっていることが考えられる。

政令市とは言いながら静岡市や浜松市においては広大な中山間地を抱え、都心部と共通した一つのまちづくり体制やその制度を構築しようとするに、困難さが伴

うことも考えられる。

一方、賀茂地区・東部地区をはじめとする人口数万人以下の小規模自治体においては、庁内の“協働”推進部署における施策立案そのものが遅れている状況も目立った。

自治体規模の大小にかかわらず、地域住民のまちづくりに対する（3章で浮き彫りとなった）厳しい社会環境の変化やその推進体制づくりに対する行政への大きな期待などを、行政側が十分把握できていない現状も多くの市町で確認できた。

その外にも、牧之原市、三島市、裾野市などのように市長が先頭となって牽引する自治体とそうでない自治体とでは、その取組みの差異も生じてくる。

このような様々な要因によって、24（69%）という多くの市町が、今後の地域との“協働”の進め方について明確な方針が示されていない状況にある。

5. 本稿より得られた知見と今後の可能性

以上述べてきた地域住民へのアンケート調査と行政とのヒアリング調査結果から、得られた知見と今後の可能性についてまとめると次のようになる。

(1) 地域住民を“協働”対象とすることの意義

今回の調査で“協働”対象として取り上げた「地域住民」は、企業などの他の対象団体と比べ、参加住民の量的・質的不安定さの中で、組織的にも運営体制や経営ノウハウ、資金、人事面など多くの面で脆弱な要素を抱えている団体が多い。

自主防災や地域包括ケアなど、今後多くの課題が地域に投げかけられてくると予測される中、地域においてしっかりと受け止めることができる体制が必要となる。地域としての合意形成を図りながら、地域住民自らがこれらの課題に取り組める体制ができることは、行政にとっても好ましい姿であり、そこにこそ行政と地域住民が“協働”する意義と価値を見つけることができるのである。

(2) 求められる行政のリーダーシップ

地域住民の中には、問題意識や自治の意識が高い積極的なリーダーが見られるものの、多くの場合、取り組み方がわからなかったりわかっていても行動に移せない状況があったり、中には問題そのものが認識できていなかったりで、行動に現れるまでに至っていない。

まずは行政が、このような地域の現状や住民の生の声をしっかりと受け止める必要がある。そして行政として取り組む内容や地域住民に期待することなどを投げかけ

ながら、自らのめざす協働の姿を描いていくと同時に、地域住民が自ら行動に駆り立てるような具体的施策を展開していくことである。

(3) 地域住民と行政との“協働”の姿の共有化

大切なことは、行政と地域住民が、めざすべき“協働”の姿を共有し、同じ目標に向かって動き出すことである(図15)。日頃からの情報交換や対話の場づくりが求められているのである。

(4) 行政と地域との具体的な“協働”事業によるまちづくりの促進

行政主体の施策展開においても住民主体のまちづくり事業の展開においても、展開ステップのP・D・C・Aごとに具体的な“協働”事業が考えられ、実際に図16に示すような事業が県内各市町で展開されている。

図16のA1～A3は行政主体事業の各ステップにおける住民参画事業であり、例えばA1の企画立案段階では、総合計画や各種条例、ビジョン、計画書づくりなどに対する審議会・委員会等への住民参加やパブリックコメントなどが広く行われている。中には牧之原市のように市民ファシリテータが進行役となって防災計画やまちづくり計画などをまとめている市もあり、この手法を用いると他の多くの地域課題に対しても地域で自ら解決することができるようになることから、今後の広まりが期待される。

一方で、住民主体事業のB1～B3分野における“協働”は一部の市町を除き、まだまだこれからの状況となって

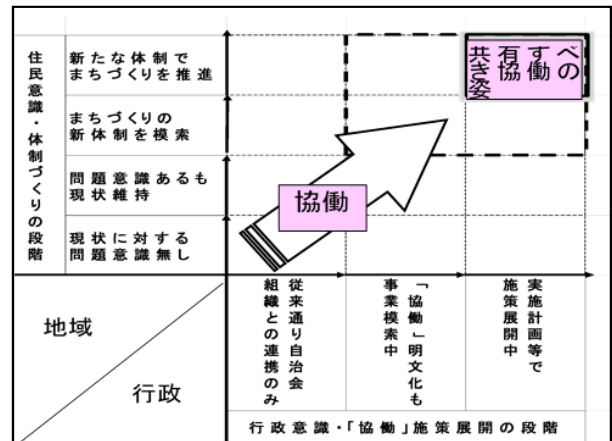


図15 地域と行政の“協働”の姿の共有化

いる。

今後地域に対して、自主防災、高齢者福祉（地域包括ケアシステム等）、地域社会教育（コミュニティスクールや地域スポーツクラブ等）など幅広い分野での主体的活動がより求められるようになってくると考えられ、地域の誰がその意思決定を行い、誰が事業を推進していくのか、言い換えればこのB分野の推進母体をどのように構築していくのかは、地域にとって重要なテーマであり、今後の地域社会を豊かなものにするためにも欠かせないことである。

行政には、単なる補助金助成だけでなく、先進事例で示したように、それぞれの市町や地域特性に合った行政と地域住民との“協働”の姿を見出して、積極的に政策展開することが求められている。

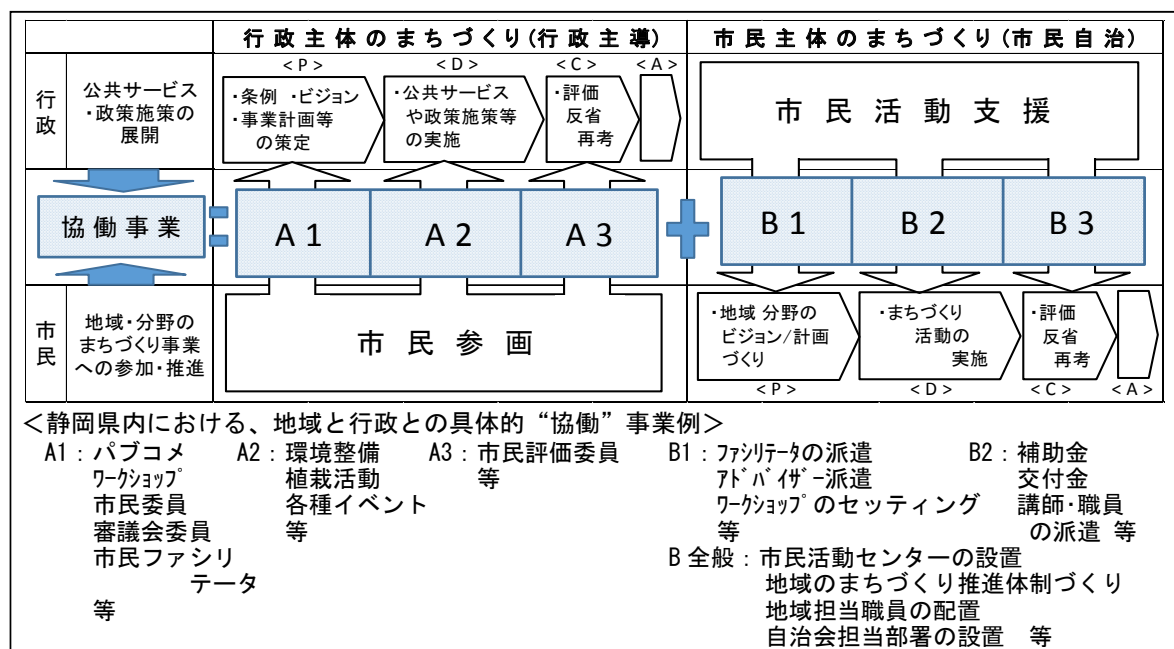


図16 行政と地域との“協働”の姿（筆者作成）と、静岡県における“協働”事業例

注

注1) 地域の課題解決に向け、行政や市民単独では解決できない問題がある場合に、行政と市民あるいは企業等の事業者が共に協力して課題解決に向けた取り組みをすること。

参考文献

- 1) 近藤早映・瀬田史彦 (2014)「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, pp.2231-2239, 日本建築学会
- 2) 牧瀬 稔 (2002)「協働型社会の実現に向けた取り組みとその背景—横須賀市を一事例として—」, 都市計画別冊都市計画論文集, pp.313-318, 日本都市計画学会
- 3) 大石俊輔・内海麻利 (2005)「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, pp.325-330, 日本都市計画学会
- 4) 遠藤章弘・今西一男 (2010)「行政との「協働」をめぐる「まちづくり」の課題—下北沢駅周辺地区の再開発の事例から—」, 日本建築学会学術講演梗概集, pp.187-188, 日本建築学会
- 5) 中崎ふじの・高見沢 実・内海麻利・弾塚 崇 (2003)「市民のまちづくり活動に対する支援組織の実態に関する研究—東京都内のまちづくり公社等を中心に—」, 都市計画報告集, pp.49-53, 日本都市計画学会
- 6) 萩原 和 (2013)「平成の大合併における『一斉移行型』の住民自治組織再編の時系列的考察—岐阜県恵那市恵南地域を事例として—」, 地域イノベーション Vol.6, pp.3-13, 法政大学地域研究センター
- 7) 山口美貴・大村謙二郎 (2004)「ドイツ都市計画策定プロセスにおける市民提案活動の実態に関する研究—デュッセルドルフ市・エコトープ・ヘルドを事例として—」, 都市計画別冊 都市計画論文集, pp.295-300, 日本都市計画学会
- 8) 熊澤貴之 (2013)「フランス都市計画における合意形成に向けたアソシアシオンによる保全活動の評価—モントルイユ市 Murs a peches の PLU の策定を事例として—」, 都市計画論文集, pp.1083-1094, 日本都市計画学会
- 9) 法政大学大学院政策創造研究科上山肇研究室 (2015)「静岡県における“協働”の取り組みと地域のまちづくり」, 調査報告書