



まちづくり組織間の連携にもとづく地域運営組織の実態とその課題に関する研究：神戸市を事例として

水野, 優子

栗山, 尚子

三輪, 康一

末包, 伸吾

安田, 丑作

(Citation)

都市計画論文集, 52(3):998-1005

(Issue Date)

2017-10

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(Rights)

本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90005238>



105. まちづくり組織間の連携にもとづく地域運営組織の実態とその課題に関する研究

- 神戸市を事例として -

STUDY ON THE ACTUAL SITUATION AND PROBLEMS OF THE AREA MANAGEMENT ORGANIZATIONS WITH COOPERATION AMONG MACHIZUKURI ORGANIZATIONS:

- CASE STUDY ON THE ORGANIZATIONS IN KOBE CITY, JAPAN -

水野 優子*, 栗山 尚子**, 三輪 康一**, 末包 伸吾**, 安田 丑作***
Yuko MIZUNO*, Naoko KURIYAMA**, Koichi MIWA**, Shingo SUEKANE** and Chusaku YASUDA***

The purpose of this study is to clarify the actual situation and problems of the area management organizations with cooperation among machizukuri organizations. We analyzed four items on eight organizations in Kobe with a partnership agreement with City; the organizational forms, human resources, financial resources, and machizukuri activities. We grouped them and derived the distinction, based on the result of the hearing survey. As a conclusion, we suggested that the stage of area management organizations should be described by two qualifications; independent management ability which consists of human and financial resources, and social credibility which consists of organizational forms and machizukuri activities.

Keywords: Machizukuri Organization, Kobe City, Partnership

まちづくり組織, 神戸, 連携

1. はじめに

(1) 研究の背景

全国的に市民による地域に根ざしたまちづくりが盛んである。地域社会を維持していくうえでの期待も高く、市民によるまちづくりの重要性は更に高まることが予測される。神戸市では昭和 30 年代に始まった公害対策や生活改善を目的とした住民運動を背景として、地域活動に対する支援制度が開始されている。そして 1981 年の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（神戸市まちづくり条例）」制定を皮切りに、その後 30 年余りの間に、まちづくり組織を伴う住民参加・住民参画の仕組みが行政部局によって施策ごとに制度化されていった。その結果として、既存の地縁団体に加え、施策ごとに設立された複数のまちづくり組織が一つの地域内に重層的に存在している現状が見られる。

一方、我が国は人口減少・超高齢社会を迎える行政活力の低下も顕著になる中で、地域社会の維持・再生において、市民やまちづくり組織といったボランタリーセクターに対する期待は増しており、また、ボランタリーセクターと行政・事業者とが連携して地域課題に取り組んでいくことが求められている。特に、重層的にまちづくり組織が存在する地域においては、限られた人材や財源、資源を生かしていくためにも、各まちづくり組織が個別に地域課題に取り組むだけではなく、組織間の連携・調整も視野に含めて総合的かつ自立的・自律的な地域運営をおこなっていく組織への移行が求められている。

(2) 研究の目的

前述のとおり、市民やまちづくり組織と行政・事業者が協働で地域課題に取り組んでいくことが社会課題として求められているなかで、神戸市は、地域の組織としての活動

が有効であること、加えて、様々な地域組織、NPO 等がゆるやかに連携することが、地域の活動を活発化するとの考え方から「神戸市民による地域活動の推進に関する条例^①」を 2004 年に施行し、同条例を根拠として「パートナーシップ協定」制度を創設した。すでに一定の活動実績を有したモデル的な地区においてその活動実績をもとに、地域組織等のゆるやかな連携を実践するまちづくり組織であると市が認めた団体との間で同協定を締結し、3 年間という期間限定で人的・費用的な支援をおこなうことで、さらに総合的、自立的・自律的な地域運営を担う組織への移行促進を図った。しかしながら、各地区の活動状況にはかなりの差異がみられ、総合的、自立的・自律的な地域運営という観点で途上段階にある活動も含まれる。

本論では、成り立ちや形態等の条件の異なるものの、協定締結団体として選定され、一定の期間支援を受けた各団体の実態を明らかにすることで、重層的にまちづくり組織が存在する地域において、それらまちづくり組織が組織間の連携にもとづく総合的、自立的・自律的な地域運営組織へと移行する際の課題を整理し、組織間の連携にもとづく総合的、自立的・自律的な地域運営組織形成のための新たな行政施策の検討、展開に向けての視座を示すことを目的としている。

(3) 既往研究と本研究の位置づけ

まちづくり組織に関する研究は、まちづくり拠点の運営^②や公共空間の維持管理^③等における組織の活動実態を明らかにした事例研究や、計画の策定や事業の実施におけるまちづくり組織の役割や継続性に与える要因を明らかにした研究^④の蓄積がある。まちづくり組織が財源を含めて意思決定を行い、包括的なまちづくりの推進の仕組みを評価した研究では、独自財源の確保の必要性^⑤や多様な主体の

*正会員 武庫川女子大学生活環境学部生活環境学科 (Mukogawa Women's University)

**正会員 神戸大学大学院工学研究科建築学専攻 (Kobe University)

***正会員 神戸大学名誉教授 (Kobe University)

連携による人材確保の必要性^⑥が指摘されている。まちづくり組織の継続と担い手の確保のためには、単一の地域組織ではなく、NPO等^⑦の複数の主体が関わることで、新たな担い手の補強や育成を試みる動き^⑧が確認できる。支援方策に関しては、活動支援の資金助成制度の課題を指摘した研究^⑨や、市民団体のまちづくり活動の特性に応じた支援方策のあり方を論じた研究^⑩がある。実際のまちづくりの現場では、地区ごとに、まちづくりの課題、活動内容、組織による地域運営の状況は多種多様^⑪であり、重層的にまちづくり組織が存在する複数の地域を横断的に分析し、ゆるやかな連携によるまちづくり活動の特性や課題、支援方策に関する研究は未だ十分になされておらず、本研究の独自性と位置付けられる。

2. 調査概要

(1) 神戸市におけるまちづくり組織の概要

前述の通り、神戸市では自治会や婦人会といった地縁団体に加え、まちづくりへの住民参加・参画の制度が各行政部局によって施策ごとに構築され、それに伴いまちづくり組織が形成されてきた経緯がある（表1）。

「ふれあいのまちづくり協議会」「防災福祉コミュニティ」

は、現在、全市域において組織化済みである。一方、地域の実情、特性に応じた課題に対応する組織として「景観形成市民団体」「まちづくり協議会」「里づくり協議会」「エコタウンまちづくり推進主体」「まちの美緑花ボランティア助成団体」「パートナーシップ協定締結団体」等が存在する。これらの行政施策を目的とするまちづくり組織は、同一地域内で重層的に存在しており、構成員の重複も多い。

調査対象としたパートナーシップ協定締結団体は、「神戸市民による地域活動の推進に関する条例（2004年）」にもとづき、様々な地域課題の解決のため、市と協定を締結する地域側の組織であり、その組織構成は3章で後述するが地域ごとにさまざまである。また、この協定締結団体は、市内各行政区1地区のモデル的な位置づけであり、協定締結期間も3年間の有期である。この期間中は市よりコンサルタント派遣や活動費助成等の支援を受けることができる。現在、8地区のうち7地区で既に協定締結期間が終了している。

(2) 調査の方法

パートナーシップ協定締結団体8地区（表2）を対象にヒアリング調査を実施した。調査時期は2015年7～10月で、所管する神戸市市民参画推進局と各区役所を通じて各協定

表1 神戸市における主な施策目的別のまちづくり組織

	名称	概要	根拠となる例規	所管（2016年度時点）
全市で組織化	ふれあいのまちづくり協議会	・地域福祉の向上を図るために、地域が地域福祉拠点施設の管理や、各種の福祉活動・交流活動等を実施する制度。 ・組織は概ね小学校区単位とし、自治会、婦人会、老人クラブ、民児協、青少協、PTAなどの地域団体の代表者並びに地域の住民により構成する。	神戸市ふれあいのまちづくり条例（1990年）	保健福祉局、各区役所まちづくり課等
	防災福祉コミュニティ	・神戸市における災害対策基本法に基づく自主防災組織。 ・組織は概ね小学校区の単位とし、ふれあいのまちづくり協議会と連携するなど、福祉活動と連携した活動が実施できる組織づくりに努める。	神戸市防災福祉コミュニティ育成事業実施要綱（1997年）	消防局予防部予防課
任意または地域的に組織化	景観形成市民団体	・身近な都市景観の形成を図ることを目的とした市民団体等を、景観形成市民団体として市が認定し、景観形成市民協定の締結に向けた取り組み等を実施する制度。 ・組織は課題等に即した地域を単位とする。	神戸市都市景観条例（1978年）	住宅都市局計画部まちのデザイン課
	まちづくり協議会	・住み良いまちづくりを推進するために住民等が設置した協議会を市が認定し、まちづくり提案の策定・まちづくり協定の締結に向けた取り組み等を実施する制度。 ・組織は課題等に即して地域団体の圏域や事業区域等を単位とする。	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（1981年）	住宅都市局計画部まち再生推進課
	里づくり協議会	・市内農村地域において、農村環境の整備等を図るために、地域が里づくり計画策定に向けた取り組みを実施する制度。 ・組織は1～数集落単位とし、住民及び土地所有者等により構成する。	人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例（1996年）	経済観光局農政部計画課
地域的に組織化	エコタウンまちづくり推進主体	・積極的に環境にやさしい行動を選択しながら生活していくまちに向け、地域が広報・資源集団回収・環境教育等の環境活動を実施する制度。 ・組織はふれあいのまちづくり協議会（概ね小学校区）を原則とし、地域団体等と連携しながら地域ぐるみで推進する。	神戸市エコタウンまちづくり支援要綱（2001年）	環境局環境保全部地域環境課
	まちの美緑花ボランティア助成団体	・まちの美化と健全な地域コミュニティーの発展育成のため、地域が都市公園・街路樹・植樹帯等の美化活動を実施する制度。 ・組織は自治会・婦人会・老人会・子供会・ボランティア団体・NPO・企業等を母体とする。	まちの美緑花ボランティアに関する要綱（2001年）	建設局公園部緑地課
	パートナーシップ協定締結団体	・地域における課題の解決に取り組むため、地域と市双方協議の上でお互いの役割分担を定め、協定を締結する制度。 ・自律的な地域運営ができるよう、地域内のさまざまな組織のゆるやかな連携によるまちづくりを目指す。	神戸市民による地域活動の推進に関する条例（2004年）	市民参画推進局参画推進部市民協働推進課

表2 パートナーシップ協定締結団体 諸元（分析対象外としたH地区を含む全8地区を記載）

	A地区	B地区	C地区	D地区	E地区	F地区	G地区	H地区
地区特性	既成市街地	ニュータウン	既成市街地	都市近郊農村	都市近郊農村	ニュータウン	既成市街地	既成市街地
協定エリア面積	約13ha	約102ha	約32ha	約1,347ha	約1,980ha	約595ha	約72ha	約27ha
人口世帯数 ※登録人口 (時点)	1,926人 941世帯 (2012/2/29)	5,608人 2,671世帯 (2012/2/29)	7,782人 5,417世帯 (2013/3/31)	1,093人 403世帯 (2014/3/31)	6,646人 3,023世帯 (2014/3/31)	18,905人 7,685世帯 (2015/10/30)	10,774人 5,303世帯 (2013/1/31)	3,016人 1,607世帯 (2014/12/31)
協定締結期間	2005/6/13～ 2008/3/31	2007/10/23～ 2011/3/31	2010/3/27～ 2013/3/31	2011/3/19～ 2014/3/31	2011/3/26～ 2014/3/31	2013/3/31～ 2016/3/31	2013/6/16～ 2016/3/31	2015/3/20～ 2018/3/31(予定)
協定エリアと 小学校区との関係	1校区の一部	1校区の一部	1校区の一部	1校区全域	1校区全域	2校区全域	1校区全域	1校区の一部

表3 ヒアリング調査諸元、調査結果の概要

		A地区	B地区	C地区	D地区	E地区	F地区	G地区
調査諸元	調査日時	2015/8/17 16:00-17:00	2015/7/2 14:00-15:30	2015/7/6 10:00-11:30	2015/9/24 14:00-16:00	2015/8/28 16:00-17:30	2015/8/31 10:00-11:30	2015/7/23 14:00-15:30
	調査対象者	・事務局長 (計1名)	・自治会長 (計1名)	・副委員長 (計1名)	・事務局長 ・次長兼事務長 ・プロジェクトリーダー ・区の連絡所所長 (計4名)	・前委員長 (計1名)	・事務局長 ・ふれまち協役員 ・自治会役員2名 (計4名)	・委員長 (計1名)
①組織	協定締結団体	・ネットワーク組織	・自治会	・ふれあいの まちづくり協議会	・ネットワーク組織	・ふれあいの まちづくり協議会	・ネットワーク組織	・ふれあいの まちづくり協議会
	協定締結団体 の構成 ・連携団体	・地縁団体×3 ・施策目的団体×4 ・特定施設関連×1 ・その他×2	※自治会の傘下団体 ・地縁団体×3 ・施策目的団体×10 ・特定施設関連×3 ・その他×1	・地縁団体×3 ・施策目的団体×4 ・特定施設関連×1 ・その他×1	・地縁団体×3 ・施策目的団体×2 ・特定施設関連×4	・地縁団体×3 ・施策目的団体×4 ・特定施設関連×2	・地縁団体×3 ・施策目的団体×8 ・特定施設関連×5 ・その他×3	・地縁団体×3 ・施策目的団体×2 ・特定施設関連×1 ・その他×2
	意思決定	・月1回の定例会	・年1回の総会 ・年1回の幹事会 ・テーマごとの会合は 隨時開催	・月1回の定例会 ・定例会前の幹事会 ・随时主要メンバーで コア会議	・年1回の全体会 ・半年に1回の局員会 ・3ヶ月に1回の プロジェクトリーダー会 ・プロジェクト単位で会議	・月1回の全体会 ・3部会のうち、 2部会は月1回、 1部会は不定期 ・部長会議は必要に 応じ	・月1回の事務局会議 ・年1回の総会	・月1回の定例会 ・役員会は必要に応じ
②人材	事務局	・専任事務職員1名 (有償) ・事務所あり	・専任事務職員1名 (有償) ・事務所あり	・役員が事務を担う (無償) ・事務所なし	・役員が事務を担う (無償) ・事務所なし	・協定中とその後1年は 人員2名派遣された が、現在は事務員1名 (有償) ・事務所あり	・役員が事務を担う (無償) ・コンサルのサポート (有償) ・事務所あり	・役員が事務を担う (無償) ・コンサルのサポート (有償) ・事務所あり
	活動メンバー	震災復興時のメンバー が減少。 震災当時は、9割地域、1 割行政で共にがんばろう という機運が高かった が、若い世代にはなかなか その考えが浸透しない。	自治会の傘下の団体が 非常に多く、それが参加 メンバーの確保に役立つ ている。	委員の高齢化が進み、 メンバーの入れ替わりが うまくいかない。 継続希望の多いイベント で人手不足がおこっている。 消防団や小学校の同窓会 で新規の人材を確保。	活動を始めて15年が経 過し、担い手は高齢化し ている。 世帯数が限られているこ ともあり、人が入れ替わ らない。	各活動に参加してくれる 人はたくさんいる。 特に草刈りや参道整備 などの美化活動にはたく さん参加者が集まる。 しかし、企画運営メン バーとしてはなかなか続 かない。	ネットワーク型であるた め、今後の活動の中心 を担う組織・人材に関する 認識についてばらつき がある。 人材増強のため、地域 活動へ参加しやすい仕 組み(住民に呼びかけ人 材登録を開始)が必要。	男性メンバーが少ない (センターの受付の日替 り当番の継続(担当者の 高齢化)、活動の継続に おいて)。 小学校とのつきあいで青 少年育成協議会と連携 が深まり、男性の参加者 を確保。
③財源	公的財源	・市の助成金 ・(のちに)地域活動 統合助成金	・市の助成金 ・(のちに)地域活動 統合助成金	・市、区の助成金	・市の助成金(年度末 の入金までの立替が 困難)	・市、近畿農政事務所 の助成金	・市、区の助成金	・市、区の助成金
	独自財源	・自治会からの拠出金 ・駐輪場の指定管理料 ・地域福祉センターの 指定管理料 ・貢献収入	・自治会からの拠出金 ・労金からの配当金 ・地域福祉センターの 指定管理料	・地域福祉センターの 指定管理料 ・賃貸収入	・事業ごとの収入	・自治協議会からの 拠出金	・自治会からの拠出金	・地域福祉センターの 指定管理料 ・賃貸収入
④活動	活動目的	協定締結以前に地区的 ワークショップで作成し た「美しいまち宣言」に基 づく、美しいまちの実現。	友愛のまちの実現。 安全・安心、環境・マ ナー、健康・福祉、子育 ての4つの活動。	住み続けたい町の実 現。 子供・高齢者、安全・安 心、地域コミュニティ、環 境・マナー等の活動。	「住んでみたい、住んで よかったです。住み続けたい まち」の実現。 都市農村交流促進、農 業、住宅環境、教育環 境、交通に関する課題 解決。	活力あふれる水と緑とや すらぎのまちの実現。 にぎわい創出、原風景 保全・育成、安全・安心 推進に関する活動。	美しく安全で安心できる まちの実現。 防災、活性化、情報共有 等に関する活動。	みんな笑顔！心かよい あうまちの実現。 安全・安心、子ども、高 齢者・障がい者、生活マ ナー・まちの緑花等に關 する活動。
	課題に関する 印刷物の作成	—	・くじのダイヤル (冊子)の全戸配布 ・灯りのいえなみづくり の活動PRシールの 全戸配布	・安全・安心マップ	・移住希望者向け テキストブック ・地域特産物に関する リーフレット ・バス乗継ハイキング コースマップ	・魅力マップ ・通学路の安全マップ	・防災の手引き ・お店紹介冊子	・安全・安心マップ ・防災ガイド
	イベント実施	—	・木の名づけイベント ・支えあい学習会 ・門灯点灯運動 ・公共街灯の照度アップ や増設 ・中高生の居場所づくり	・脳の健康教室 ・認知症サポーター講習	・どろんこバレー ・農業塾 ・子育てを語る会	・七夕まつり ・一齊クリーン作戦 ・原風景写真展 ・土地利用勉強会	・防災セミナー ・防災訓練	・ふれあいのまちづくり 協議会の活動
	継続的な 取組み	・駅前空間の美化 ・5ヶ国語表記看板によ るごみ出しマナー啓発	・自然教材園の開設 ・エコマネーの検討 ・子育てのびのび広場、 子育てHOT広場の 開設と拡充	・迷惑駐輪バトルール ・クリーンキャンベン ・落書き消し ・子育てサークル ・夜間バトルール	・準町民制度の創設 ・バスとタクシーの補完 利用の検討	・桜ネットワーク整備 ・ため池周辺の環境 整備 ・散策路整備 ・通学見守り活動 ・花畠プロジェクト ・楽団の育成	—	・安全・安心マップの 更新
	全体の仕組み ・計画づくり	・月1回定例会(カンガ エルサークル)で 構成団体からの報告 や実施してみたい企 画などを話し合う (具体的な企画はヤツテ ミールサークルで実 行)	・年2回開催している「支 え合い学習会」の準備 を兼ねて、福祉を中心 とした様々なテーマに 関する情報交換の場 を開催	—	・ワークショップによる 行動計画策定 ・地域事務局の設立	・パートナーシップ会議 (月1回)という部会に て話し合う (現在、不定期)	・場の創出(駅前に情 報・交流スペースを 開設)	—
	広報	・地域総合情報誌 (年2回) ・ホームページ	・自治会報(月1回)	・広報誌(年1回)	・協定だより ・ふれまち協広報誌 (月1回)にも情報掲載 ・ホームページ	・広報誌(年2回) ・パートナーシップ通信 (不定期) ・ホームページ	・広報誌(年4回) ・ホームページ	・広報誌(年4回) ・協定ニュース
変化 (協定の効果)	・市から派遣されたサ ポーターの効果が高い ・活動の自由度が狭まる ことがある	・活動の地域への 広まり ・住民同士、地域団体 間の連携強化	・ごみ問題の取り組み から、活動テーマの 拡大(高齢者、子供) ・行政や地域とのつな がり強化	・行政との連携強化 ・都市住民との交流強化 (ただし労力がかかり、 経済効果に見合 っていない) ・移住者増加(5件)	・魅力マップ、安全マッ プの作成、更新、配布 ・七夕まつりの定着	・防災の手引き ・地域のお店紹介 冊子	・パートナーシップ協定 ニュース ・安全・安心マップの 作成と全戸配布 ・小学校との連携 ・青少年協の連携	—

締結団体へ調査依頼し、関係組織の代表や事務局長等、各協定締結団体における協定全体を把握する人員に対しヒアリング調査をおこなった。調査対象者の詳細を表3に示す。

8地区のうちA・C・G・H地区は既成市街地、B・F地区はニュータウン、D・E地区は都市近郊農村である。エリア設定は地区ごとに異なり、F地区は隣り合う2つの小学校区全域で、その他は1校区の全域あるいは一部をエリアとしている。締結エリアの面積は13~1,980haと幅があり、都市近郊農村の2地区は1,000haを超える。

調査では地域運営組織の現状について、下記の4項目に着目し聞き取りをした。

- ①組織（組織構成・連携、意思決定方法等）
- ②人材（事務局体制、活動メンバー等）
- ③財源（財源とその規模等）
- ④活動（活動目的、テーマ、活動内容、広報等）

H地区は協定締結後間がなく、活動そのものが未成立であるため、本論では全8地区のうち協定締結期間が終了しているA~Gの7地区を分析対象とした。

3. パートナーシップ協定締結団体の実態

調査で着目した4項目について、実態を示す（表3）。

（1）組織（組織構成・連携、意思決定方法等）

制度の根拠となる条例には「柔軟かつ弾力的な地域活動を推進するため、地域組織等のゆるやかな連携によるまちづくりを目指す」とあり、市は協定締結団体と認める組織の条件を条例上詳細に規定せず弾力的に運用している。一定の活動実績を有したモデル的な地区に対し、市は協定締結を働きかけ、それぞれの地域の実情に応じて、地域組織等のゆるやかな連携が可能だと認めた組織を協定締結の対象とした。それらは地域組織を傘下に位置付ける特徴を持つ「自治会」、既に地域組織の代表者等で構成されている「ふれあいのまちづくり協議会（表1）」、かつて地域課題に対応するために地域組織の連携を実践した実績を背景に地域独自で成立させた「ネットワーク組織^③」であり、これらの特徴によって協定締結団体となるに至っている。

・自治会

B地区の協定締結団体は自治会であり、7地区中唯一の単体の組織である。この地元は元々、労働者住宅の供給のために住宅生活協同組合が開発したニュータウンで、まちびらき当初から自治会が活発な活動を行ってきた経緯がある。他地区と同様に各種の地縁団体や施策目的団体が地域に存在するが、これらは自治会の傘下に形成されているという、一般的な自治会とは異なる構造であり、自治会が地区に関連するすべての団体の窓口として機能し、地域の代表性を強く有しているといえる。自治会費に加え、労働金庫の配当金等、規模の大きな独自財源を有する。パートナーシップ協定に関する意思決定の会合としては、他地区と異なり年間2回程度と回数が少ないものの、通常の自治会活動と不可分であることが理由として挙げられた。

・ふれあいのまちづくり協議会

7地区中C・E・G地区の協定締結団体は施策目的団体である「ふれあいのまちづくり協議会」であった。同協議会は、「小学校区単位」で「地域組織の代表者並びに地域の住民で構成」されており、地域福祉センターを活動拠点として福祉活動・交流活動をおこなっている。構成員の性質上、地域組織間での情報共有はなされており一定の地域の代表性を有しているともいえるが、一方で、施策目的団体として既存事業や施設運営を遂行する責務があり、C・G地区のように地域内の団体との新規連携事業にまで至らない一面もみられた。意思決定に関してもE地区は、協定締結を機に、同協議会内にパートナーシップ協定会議として専門部会を設置しプロジェクトを進める体制を構築しているのに對し、C・G地区は月1回の定例会を基本とするに留まる。

・ネットワーク組織

A地区は阪神・淡路大震災からの復興の過程で形成されたネットワーク組織であり、地縁団体・行政施策団体・NPO・商店会等で構成されている。駐輪場の指定管理の契約は構成員であるNPOと市との間で結ばれているが、その業務運営はネットワーク組織全体で行っている。地縁団体は一定額を運営資金として拠出している。よって財源と役割が明確である。D地区は協定締結の際に、それまで共同で活動に取り組んできた地縁団体・行政施策団体・農業関連団体等を、改めて「地域事務局」として発足させたものである。ただし、地域事務局は無償ボランティアで運営され、特定の拠点施設も設置していない。事業ごとに関連する構成団体が財源を工面しながら運営する形態となっている。F地区も協定締結する際に結成された組織である。しかし、この地域にはネットワーク組織による地域のゆるやかな連携により地域課題に対応してきたこれまでの実績があり、その仕組みを改めて再組織化したものであった。構成団体である地縁団体が「拠出金」として予算措置を行っている。3地区ともこれまでの活動経緯のなかで既に団体間で連携して活動をおこなう実績を有していたことが特徴である。それぞれ月1回程度の定例会等を実施し、運営に関する意思決定をおこなっている。構成員として幅広く地域の団体、企業等が網羅されており、地域の代表性が確保されているといえる。

これらのことより組織における各協定締結団体の実態を整理すると、A・B・D・E・F地区は地域内外での信任確保、組織間ネットワーク形成、地域の代表性の確保といった「地域自治組織」の段階であり、C・G地区は「組織の社会化」はされているものの地域の代表性の確保までは至っていない段階である。

（2）人材（事務局体制、活動メンバー等）

A・B・E地区は有償の専任事務職員と事務所を有している。専任事務職員はいないが事務所を有しているのがF・G地区であり、専任事務職員と事務所がともにないのがC・D地区であった。

専任事務職員の雇用は財源の状況と大きく関連する。A地区は前述の通り駐輪場の指定管理者として財源が確保さ

れ、B 地区は自治会活動の一環として取り組みを展開しているため自治会費から捻出されるとともに、住宅生活協同組合の出資者でもある労働金庫からの運営金や市からの施設管理料を財源としている。E 地区は協定締結団体（ふれあいのまちづくり協議会）の構成団体である自治会から財源が拠出されている。事務所を有さない地区に関しては、協定締結団体の特定の役員が事務を担っているケースが多くみられ、書類の保管等についても個人に任せられているという状況であった。

活動メンバーについては、担い手の不足や高齢化に関する回答が多くみられた。そうした状況に対して、C・G 地区では消防団の青年部や子供会といった若年層が比較的多く関わる他団体との連携を深めることで新たな人材確保を模索し、F 地区では参加しやすい仕組みづくりについての検討を始めているとのことであった。都市近郊農村である D・E 地区では、農業といった「業」をベースとした体制があるものの、人口密度が低く人材に限りがある一方で、課題は人口減少（過疎）、空き家、高齢化、農業振興等、都市部より深刻である。

人材における各協定締結団体の実態を整理すると、A・B 地区は、財源に裏打ちされた事務局体制とこれまでの活動実績に応じた活動メンバーの確保により「人材の恒常的な活性化実現」の段階であり、C・F・G 地区は事務局体制の恒常的な活性化はみられないものの、活動メンバーの発掘の模索等により人材確保を図っており「内部人材の育成・連携・交流」の段階にあり、一方、D・E 地区は課題に対し積極的な活動展開がなされているものの、新たな人材確保が難しく「特定人材や外部人材への依存」の段階にある。

(3) 財源（財源とその規模等）

財源については、助成金や交付金といった公的財源と独自財源があり、独自財源の有無や自由度が組織の自立性と大きな関わりがある。独自財源の内訳としては、自治会費等の会費収入、施設の指定管理費、所有（あるいは管理）する施設等の賃貸料、イベントによる収入等がある。

独自財源の状況として、ふれあいのまちづくり協議会が協定締結団体となっている C・E・G 地区の場合、地域福祉センターの指定管理業務をすでに市から受けておりその指定管理費が活動財源となっているが、本来業務の遂行等、用途が固定化されている場合も多い。A・B・E・F 地区は構成団体（主に自治会）の会費収入の一部を活動に拠出している。

財源における各協定締結団体の実態を整理すると、独自財源については、A・B 地区のみが有しており、A 地区では地域内駐輪場の指定管理費、B 地区では労働金庫からの配当金がこれにあたる。安定した自由度の高い財源となっていることから A・B 地区は「独自財源の確保」がされた段階にあり、その他の地区は「財源支援」を必要とする段階にある。

(4) 活動（活動目的、テーマ、活動内容等）

パートナーシップ協定の目的は「さまざまな地域課題の

解決のため」であり、活動テーマや活動内容は地域ごとに異なる。

多くの地区が取り組んでいる活動に、課題に連動したマップや冊子等の印刷物の作成がある。その内容は、C・E・G 地区ではまちの危険個所や夜道の状況等を調査しまとめたまちの安全・安心マップであった。近郊農村であり人口減少対策もテーマである D・E 地区では移住促進の冊子や、特産品や地域の魅力を発信するリーフレット、B 地区では高齢者の生活をサポートする冊子、F 地区では防災の手引き等であった。次いで多くの地区で取り組んでいる活動に、イベント実施がある。B・C・D・F 地区では地域住民を対象に子育てや健康・防災・農業といったそれぞれの地域課題をテーマにした学習会が実施されている。地域外住民等を対象とするイベントとして、D 地区では都市農村交流型のイベントが開催されている。また、地域の課題解決のための継続的な取り組みとしては、A・C 地区の美化活動・迷惑駐輪対策・落書き消しといったものや、B 地区の門灯点灯運動等がある。

上記 3 つは個別テーマにおける活動であるが、これと一線を画するものとして全体の仕組みづくり、計画づくりがある。A 地区では、隣接する鉄道駅の迷惑駐輪問題への対応として、駐輪場の指定管理者になることでその対策に取り組んでいる。このことは協定締結団体の活動財源を捻出することにもつながっており、専任事務職員の雇用やその他の課題にかかる活動資金に充当している。また、日々挙げられる課題に対して地域内で情報共有をおこない、フレキシブルに対策を企画立案・実施する仕組みを整えている。F 地区では、協定終了時に駆前に情報・交流スペースを設置するといった新たな展開がみられる。D 地区では、協定締結の初年度にワークショップを複数回実施し行動計画を策定している。

これらのことから活動における各協定締結団体の実態を整理すると、A・B・D・E・F 地区では全体の仕組みづくり、計画づくりに関係する取り組みが行われている一方、C・G 地区は単発の取り組みに留まり、こうした全体の仕組みづくり、計画づくりに対応する活動がみられなかった。よって C・G 地区は「自ら課題を見出し・解決」する体制はあるものの単発的な活動に留まる段階であり、一方、A・B・D・E・F 地区は「循環的な課題の見出し・解決」を図ることのできる持続可能性を持った段階にある。

4. パートナーシップ協定締結団体のグルーピングとその特徴

(1) グルーピングとその特徴

本論の調査 4 項目である①組織、②人材、③財源、④活動について、3 章におけるそれぞれの結果をもとに 7 地区をグループに分類した（表 4）。グループごとに特性を示す。

グループ 1 (A・B 地区)

組織については、組織間ネットワークや役割分担が形成され、「地域自治組織」である。人材については、事務職員

の雇用等の人材確保が進んでおり、人材の恒常的な活性化が実現している。財源は指定管理料収入や労働金庫からの配当金等、独自財源が確保されている。活動に関しては、地域課題を構成団体等から収集し、その課題解決のための取り組みを企画する等、循環的な課題発見・解決が図られている。

グループ2 (F地区)

組織については組織間ネットワークが形成され、「地域自治組織」である。人材については、雇用等恒常的な人材確保には至っていないものの人口規模の大きさを活かしてボランタリーな立場での活動メンバーの拡充がおこなわれ、内部人材の育成・連携・交流が図られている。財源は、自治会等からの協賛金は見込めるものの、大きな独自財源がなく、継続的財源支援が求められる状況である。活動は、多様なテーマが展開され、情報交換・交流をおこなうスペースが生まれる等、循環的な課題発見・解決が図られている。

グループ3 (D・E地区)

組織については、組織間ネットワークが形成され、「地域自治組織」である。人材については、人口規模が小さく、担い手不足で、特定人材への依存がみられる。財源は、大きな財源がなく、継続的財源支援が求められる状況である。活動は、都市近郊農村特有の幅広い活動の展開がみられ、循環的な課題発見・解決が図られている。

グループ4 (C・G地区)

組織については、組織間の連携が構築され、組織の社会化がおこなわれている。人材は組織間の連携が構築されたことで、内部人材の育成・連携・交流が進んだ。財源は、施策目的団体の指定管理料等がすでに使途が固定化されている状況もあり、自由度のある財源が確保されておらず、継続的財源支援が求められる。活動は、個別課題の対処から自ら課題を発見・解決していく移行期であるといえる。

(2) 総合的・自立的・自律的な地域運営の資質

これらのグループとその特徴から、複数の組織が連携をおこないながら総合的・自立的・自律的な地域運営をおこなっていくための資質を仮説的に設定したい。

本論で取り上げる「地域組織等が連携を図り、地域の物質的な環境や社会的な環境をよりよく維持・向上し、地域のすべての構成員に資する」資質を「社会的信頼力（地域において信頼され、公益性を認められる力）」とすると、調

査4項目の①組織と④活動がその「社会的信頼力」の要素としてとらえることができる。また、「自律的な地域運営を持続的に実現する」資質を「自立的経営力」とすると、調査4項目の②人材と③財源がその「自立的経営力」の要素としてとらえることができる。

5. まとめ

(1) 現状における地域運営組織の発展段階

前章において、パートナーシップ協定締結団体について、①組織、②人材、③財源、④活動について実態を調査し、その傾向によるグレーピングとグループごとの特徴をまとめ、仮説として、複数の組織が連携をおこないながら総合的・自立的・自律的な地域運営をおこなっていくための2の資質を設定した。

この「社会的信頼力」と「自立的経営力」を縦軸・横軸に置き、二軸で規定される平面上に総合的・自立的・自律的な地域運営の段階構成を位置づけた（図1）。それぞれの軸の段階は、本調査より得られた結果をもとに設定した。

「社会的信頼力」として、「第1段階」は地域内において組織間の連携的活動が行われる段階、「第2段階」は自律的な地域運営が十分発揮される段階とした。「自立的経営力」のとしては、「第1段階」は未だ一時的な経営に留まっている段階、「第2段階」は継続的な経営の段階、「第3段階」は「自立的経営力」が十分発揮される段階とした。この平面の対角線上に、総合的な地域力によって支えられた協治の状態へ向かう軸が想定される⁴⁾。

パートナーシップ協定締結団体は、図1に示すとおり、段階がそれぞれに異なる。グループ1であるA・B地区は、「社会的信頼力」、「自立的経営力」とともに満たし地域内外からの信任のもとで地域運営上の権限と実行力を持ち、地域運営が十分に発揮される段階にある。グループ2のF地区は、「自立的経営力」がやや弱く、独自財源の確保が課題である。グループ3のD・E地区は、「社会的信頼力」は満たされていることに対して「自立的経営力」がかなり弱い。グループ4のC・G地区は、「社会的信頼力」が発展途上にあること、「自立的経営力」がやや弱い状況である。

(2) 課題と支援方策

神戸市は地域課題の解決に向けて、地域の組織としての活動が有効であり、様々な地域組織、NPO等がゆるやかに連携することが、地域の活動を活発化するとの考え方からパ

表4 パートナーシップ協定締結団体のグレーピングとその特性

	グループ1(A・B地区)	グループ2(F地区)	グループ3(D・E地区)	グループ4(C・G地区)
①組織	地域の代表性が確保された地域自治組織 ・組織間ネットワークの形成(A地区) ・自治会傘下団体による役割分担(B地区)	地域の代表性が確保された地域自治組織 ・組織間ネットワークの形成	地域の代表性が確保された地域自治組織 ・組織間ネットワークの形成(D地区) ・地域の代表性確保(E地区)	連携体制がとれた組織の社会化 ・組織間の連携の構築(C・G地区)
②人材	人材の恒常的な活性化実現 ・専任事務職員の雇用(A・B地区) ・各組織で人材確保(A・B地区)	内部人材の育成・連携・交流 ・人材雇用などはないが人口規模が大きく、多様な人材	特定人材への依存 ・高齢化、過疎、人口密度の低さ等の農村特有の状況により担い手不足(D・E地区)	内部人材の育成・連携・交流 ・役員の高齢化(C・G地区) ・新たな人材確保の摸索と実践(C・G地区)
③財源	独自財源の確保 ・駐輪場の指定管理料収入(A地区) ・労金からの配当金。財源の一元化(B地区)	継続的財源支援が必要 ・大きな独自財源がない	継続的財源支援が必要 ・大きな独自財源がない(D・E地区)	継続的財源支援が必要 ・自由度のある財源が確保されていない(C・G地区)
④活動	循環的な課題発見・解決 ・震災後のハート整備から美しいまちの実現にむけてのソフトな活動への展開(A地区) ・自治会傘下組織による多様な活動の継続(B地区)	循環的な課題発見・解決 ・多様な活動テーマの展開(防災、まちの活性化等)と継続的な活動のための拠点設置	循環的な課題発見・解決 ・都市近郊農村特有の幅広い活動の展開(D・E地区)	個別課題に対処から、自ら課題を発見・解決への移行 ・多様な活動テーマの展開(防災、駐輪問題、子育て、高齢者対応など)(C地区) ・個別課題からの展開(防災から防犯へ)(G地区)

ートナーシップ協定を締結し、人的・費用的な支援をおこなったが、各地区の実態には差異がみられた。前述のとおり市は締結団体と認める組織の条件は条例上詳細に規定せず弾力的に運用しているが、本論では、協治の段階に向けて、地域の自立的、持続的な活動の醸成に対してどのように支援すべきかが行政課題であるとの認識のもと、今回のパートナーシップ協定締結団体の組織、人材、財源、活動からの実態から、組織間の連携にもとづく総合的、自立的・自律的な地域運営組織形成のための新たな行政施策の検討、展開を今後おこなう際における、行政の支援方策に関する留意事項をまとめた。

＜組織に関して＞今回、重層的にまちづくり組織が存在する地域において、組織間の連携にもとづいた総合的、自立的・自律的な地域運営組織として、ゆるやかなネットワーク組織、地域を代表する団体の傘下にある組織の連携、施策目的団体を軸とする組織を取り上げた。その中では、施策目的団体を軸に組織の再編・再構築をおこなう場合に、本来業務の存在から新たな取り組みへの展開が困難になっていることも見受けられた。よって、施策目的団体を軸とした組織を再編する場合は、初動期に総合的、自立的・自律的な地域運営組織への移行のための仕切り直しが必要である。

＜人材に関して＞財源が確保されると人材確保等も容易になるが、一方でまちづくりでは有償・無償を問わず地域の多くの構成員が「関わる」「参加する」ことも重要な要素である。しかし、担い手不足が課題として挙げられることが

多かった。F 地区ではその地区的スケールメリットによって担い手不足を回避し、多様な人材の確保を可能としていることから、地域運営組織のエリア設定の際、スケールメリットを得やすい規模を考慮することも必要である。

＜財源に関して＞組織の再編・再構築をおこなうにあたり、活動の財源を明確に想定する必要がある。A・B 地区のように、すでに自由度の高い独自財源を有している状況は望ましいが、当該事例はごく少数であり、一般的には困難であるといわざるをえず、法人格の保有や事業遂行能力等が求められる。一方、今回、施策目的団体や地縁団体のようにすでに独自財源を保有している場合でも、本来事業が固定化されている場合等が多くみられた。以上より、組織の再編・再構築の際に、人的な連携のみならず費用面も含めて役割分担する、つまりは既存の地域財源（例えば自治会予算）の再配分することが望ましい。

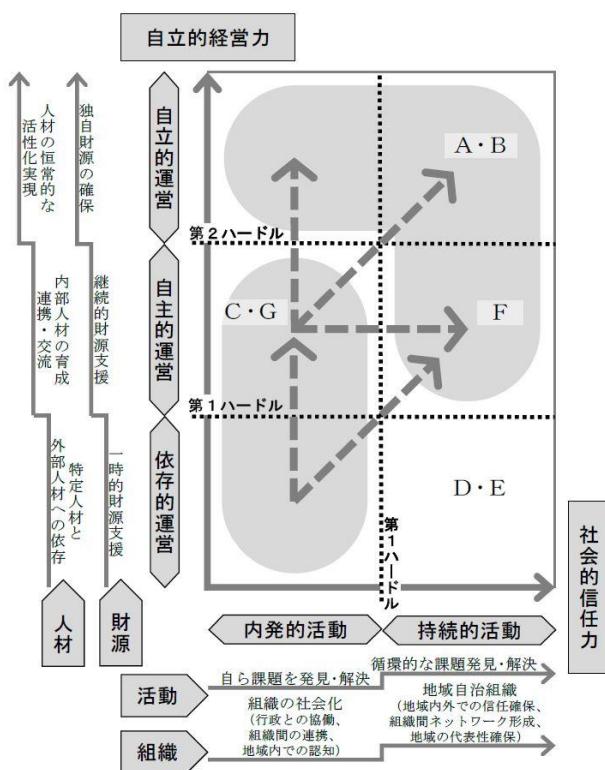
＜活動に関して＞循環的な課題発見・解決に関しては、A 地区にみられるように、地域課題を発掘・共有・対応する「場」の創出が有効である。今回、F 地区は 3 年間の協定期間終了時に、2 年という期間限定ではあるものの情報・交流スペースを立ち上げるに至った。期間中のアンケート結果等を受けた形で地域内の機運が高まったことを受け、神戸市が施設の一部を無償で提供し、運営はネットワーク組織がおこなうものである。具体的な「空間」を提供することも、総合的、自立的・自律的な地域運営組織への移行の初動期には、地域課題を発掘・共有・対応する「場」を創出するための支援方策になりうる。

(3) おわりに

本論で調査対象とした「パートナーシップ協定締結団体」は、市内各行政区で 1 地区ずつ選定されたいわゆる「モデル地区」としての位置づけであり、「総合的、自立的・自律的な地域運営」を想定していたものである。本論は、その実態を明らかにするとともに、そこから、総合的な地域力によって支えられた協治の状態に向かうための段階的な移行の課題と支援方策を示したものである。

神戸市では人口減少社会を見据えた総合的、自立的・自律的な地域コミュニティの環境づくりのため、縦割り行政の弊害を解消し部局横断的に支援地域の実情に応じた柔軟な支援制度の再構築に向け、2016 年 3 月「神戸市地域コミュニティ施策の基本方針」を策定した。その中で「地域コミュニティが総合性・自律性を持った運営を行う姿に移行・発展できる制度を具体的に設計し、それを目指す地域で先行的に実施する」としており、その姿として地縁団体や施策目的団体、NPO 等を構成員とする「(仮称) 地域自治協議会」を掲げている。このように、今後、まちづくり組織が地域社会の維持・再生において総合的、自立的・自律的な地域運営組織へと移行することが社会的に期待されているなかで、既存の事例からの知見をもとに、必要に応じたきめこまやかな支援方策をおこなっていくことが長期的な視点として望まれる。

図 1 組織、人材、財源、活動からみたまちづくりの段階構成



謝辞

本研究は、科学研究費基盤研究(C)（一般）「まちづくりアーカイブズ構築とまちづくり組織の展開に関する研究」(研究代表者：三輪康一（神戸大学）課題番号 25420635) の研究の一部である。本調査にご協力いただいた皆様に、感謝いたします。

補注

- (1) 平成 16 年 3 月 31 日 条例第 58 号(平成 16 年 10 月 1 日施行), 神戸市市民参画推進局参画推進部市民協働推進課所管
- (2)筆者は、(財)神戸都市問題研究所主催の研究会の委員として、神戸市のエリアマネジメントについて議論を重ね、本研究会の成果は参考文献 12)13)にまとめられている。地域ごとのまちづくり組織としての成熟度の違いや活動の多様性が指摘されている。
- (3)本論において「ネットワーク組織」とは、既存の地域組織等により構成され、かつ、その組織間において情報交換や活動の連携協力をおこなうことができる体制が整っている組織と定義する。
- (4)必ずしもすべての活動がこの協治の状態をゴールとしているわけではなく、特に「財源」に関して、「成長しても独立出来ない活動がある¹⁰⁾」ことは既知のことであり、公金の適切な投入やその他手段での活動の継続を模索することも選択肢として存在すると考える。しかし、本論では、コミュニティ政策を展望するなかで、「地域運営」という視点での活動を想定しており、コミュニティ政策を展望するなかで、持続する組織が求められる場合に、活動の停滞、終息の一つの要因として挙げられる「財源」の持続可能な形態として「独自財源の確保」という目標を提示することが必要だととの認識で提示をおこなった。

参考・引用文献

- 1)細田涉, 澤野朋, 志村秀明(2013), まちづくり協議会が主体となる「船カフェ」の実践, 日本建築学会技術報告集 41, pp.303-308
- 2)杉田早苗, 土井良浩(2012), 地域組織による公共空間の管理運営に関する基礎的研究 : 世田谷まちづくりファンド助成事業における市民活動を対象として, 日本都市計画学会都市計画論文集 47(3), pp.469-474
- 3)大橋南海子, 小林英嗣(2001), 住民が参加しやすいまちづくりの範囲と条件 : 密集市街地内拠点開発地区の計画作成を契機としたまちづくり協議会活動をケースとして, 日本建築学会技術報告集 14, pp.303-306
- 4)内田晃, 岩田司, 出口敦(2006), HOPE 計画策定を契機として組織されたまちづくり活動組織の継続性と評価, 日本建築学会計画系論文集 71(608), pp.97-102
- 5)吉村輝彦(2013), 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,
- 日本都市計画学会都市計画論文集 48(3), pp.267-272
- 6)松浦健治郎, 藤崎奏菜, 浦山益郎(2008), まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実行性に関する研究 : 三重県名張市の地域づくり委員会を事例として, 日本都市計画学会都市計画論文集 43(3), pp.511-516
- 7)田邊信男, 阿部宏史, 氏原岳人(2016), 繼続的なまちづくり活動に向けた組織運営の課題とマネジメントの方策に関する考察:活動者の観点に基づく分析, 日本都市計画学会都市計画論文集 51(3), pp.553-559
- 8)倉知徹(2011), 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 76(669), pp.2127-2133
- 9)前田英寿, 北沢猛, 丹羽由佳理(2008), 公民学連携型まちづくり組織の設立と始動 : 柏の葉アーバンデザインセンターの初年度, 日本建築学会技術報告集 27, pp.291-296
- 10)饗庭伸(2010), 公開型市民活動支援助成制度の課題と自治体 NPO 支援方策への提案, 首都大学東京都市環境科学研究所都市システム科学域「都市科学研究」, 第 3 号, pp.95-101
- 11)田中晃代, 鳴海邦碩, 久隆浩(1999), 景観条例・まちづくり条例にもとづく市民団体の活動と支援方策の特性に関する研究—兵庫・大阪・滋賀における景観およびまちづくり条例を事例として—, 日本建築学会計画系論文集, 第 64 卷 516 号, pp.193-199
- 12)エリアマネジメント研究会(2010), (財)神戸都市問題研究所: 平成 21 年度民・学・産との協働による政策研究報告書 エリアマネジメント, (財)神戸都市問題研究所, pp.60-83
- 13)新しい公共の都市政策的展開研究会(2011), (財)神戸都市問題研究所: 平成 22 年度民・学・産との協働による政策研究報告書 エリアマネジメントの政策化, (財)神戸都市問題研究所, p.4