

機関番号：11301

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2009 ～ 2010

課題番号：21760461

研究課題名 (和文) 「新」自治体主導型地区まちづくりに関する日独比較研究

研究課題名 (英文) A Comparative Study between Germany and Japan on “Machizukuri” led by Municipalities

研究代表者

姥浦 道生 (UBAURA MICHIO)

東北大学・大学院工学研究科・准教授

研究者番号：20378269

研究成果の概要 (和文)：

東北地方における合併後の地区レベルの行政組織体が積極的に関与するまちづくり（「新」自治体主導型まちづくり）に関して、「職員主導・活動維持型」「職員主導・計画先行型」「住民主導型」の三類型にまとめた上で、各類型の特質と課題を明らかにした。また、ドイツにおいては、行政から選任・雇用された地区マネージャーが中心となって地区レベルのマネジメントが行われていることなどの、地区マネジメントの実態を明らかにした。

研究成果の概要 (英文)：

The author classified Machizukuri (district management) into three categories; “maintenance of activities led by local government officer”, “planning activities led by local government officer” and “action led by citizen”, and clarified the characteristics and problems of each categories. The author also clarified the actual district management activities in the former East Germany.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,900,000	870,000	3,770,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：行政・制度

1. 研究開始当初の背景

近年の市町村合併によって自治体行政区域が広域化したことに伴い、自治体が直接的に地区レベルのきめ細かなまちづくりを進めることが従来以上に困難になっている。一方、このような合併が進行しているのは地方都市が大部分であるが、その地方都市においては、大都市と比較して NPO などのいわゆる「新たな公」としてそのようなきめ細かなまちづくりを補完的に担う組織が十分に発達してきているとはいえない状況にある。

このような状況に対処するため、「地区生活支援センター」「支所」等の名称の、旧市町村レベルより狭域の空間的範囲（以下「地区レベル」という）を対象とした行政組織が立ち上げられてきている。このような組織は、地方都市の実態に即しつつ、その空間的対象の狭域性のみならず、組織の簡索性、権限の包括性等にも鑑みて、むしろ従来以上のきめ細かなまちづくりを進める可能性を有している。この「まちづくり」の重要な一分野を占めるのが、地区の土地利用等に関する空間

マネジメントである。

一方、ドイツにおいても、人口減少・衰退地域を中心に、住民主導のボトムアップ型というよりはむしろ、このような自治体が地区レベルに「下りて」きた上での地区マネジメントが行われている実態があることが、研究推進者の事前調査によって明らかになっていった。

2. 研究の目的

そこで本研究では、日本における主として地方都市の地区レベルの行政組織体によるまちづくり（「新」自治体主導型まちづくり）の意義及び効果・課題を、特に空間マネジメントの観点から、ドイツの事例との比較を踏まえつつ明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

研究の方法は、自治体担当者、まちづくり組織等に対するヒアリング調査、アンケート調査、現地調査によった。

4. 研究成果

(1) 日本におけるまちづくりについて

① 各自治体のコミュニティ自治施策のまとめ（表1）

自治組織の役割としては大きく3つが挙げられる。第一に「地区内の自治的組織や各種団体との調整」（湯沢市）のような、地区の末端組織である町内会等各種団体との①地区内連携機能である。第二に「住民の自発的な企画・立案」（大崎市）のような身近な地区課題を解決するために必要な事業の②企画調整機能である。第三に、提案した事業を行う③事業実施機能である。

また事業・予算に関しては、住民自治体制の構築による地区課題の解決を目的として自治組織の役割が定められているものの、そのための実施可能事業の範囲、事業選定や予算配分等について具体的な指示はない。

最後に人的支援に関しては、担当職員の役割については、「会議、行事等への出席」（横

手市、湯沢市）、「各種事務手続きを支援」（湯沢市）など示されているが、実際の活動において具体的にどの程度支援すべきかは、職員の裁量に委ねられている。そのため、多くの担当職員が住民との関わり方について模索状態であるという。

② 活動担い手による自治組織の類型化

制度上は明確な規定がない中、自治組織の各種活動の担い手と活動内容との関係性を明らかにするため、本章では、活動の担い手と移譲財源の支出先の違いから自治組織の類型化を行う。類型化するにあたり、2章でみた自治組織の3つの役割をもとに、コミュニティ自治組織の活動を以下のように3つのプロセスに分ける。すなわち、a. 総会や役員会などの総合的なとりまとめや意思決定、組織に関する情報共有・発信を行う組織運営のプロセス、b. 地区の課題を抽出し、計画の策定や事業の調整を行う計画策定のプロセス、c. 事業を実施する事業実施のプロセスである。この枠組みをもとに、自治組織に共通すると思われる作業項目を演繹的に挙げ、コミュニティ自治組織の活動項目を設定した。そして、各自治組織の担当職員へアンケート調査を実施し、これら項目について組織のどの主体が行っているかを把握した（表2）。以上より得られた結果から、数量化Ⅲ類、クラスター分析により自治組織の類型化を行う。

回答が有効な68組織に対し、各自治組織が持つ6つの軸のサンプルスコアをもとに、クラスター分析ウォード法による類型化を行った。各類型を構成する自治組織を自治体別にみると、クラスターAでは横手市（94.7%）が、Bでは花巻市（50.0%）・湯沢市（27.3%）が、Cでは大崎市（63.0%）が多くなっている。このように、自治体ごとによって活動の担い手が類似する傾向がうかがえる。

類型の位置付けを明らかにするために、各軸の平均値をみると、住民主体度においては

表1 各市におけるコミュニティ自治施策の内容（H22.4時点）

	横手市	湯沢市	大崎市	花巻市
名称	地区会議	地区組織	地域づくり委員会	コミュニティ会議
目的	合併後においても充実した地域づくりを実施。市民感覚から始まる行政の構造改革、住民と市政の双方に向けた自治。	地域の身近な課題を解決し、個性豊かなまちづくりを進める。	地域の自主的な地域づくり及び地域活動の取組を推進。	地域住民が地域づくりに参加できるシステムづくり。身近な地域課題を解決し、地域住民のニーズに応じたきめ細やかなまちづくりの実現。
役割	①地域組織との連携、住民による地域づくり ②地域づくりの提案、実践 ③各地区の意見・要望のまとめ ④地域住民一丸による協働の地域づくり	①まちづくり計画の策定 ②地域課題等との調整 ③地区内の課題解決、個性豊かなまちづくり推進のための事業実施	①住民の自発的な企画による事業の実施 ②地域団体等との連携による活動展開 ③身近な課題解決に向けた実践 ④地域住民の意見を取りまとめ行政へ意見反映 ⑤協働による公共サービス実施	①地区の課題解決に向けた調整、事業実施 ②広域化の発行による広報活動 ③住民より地域づくりに向けた活動
移譲財源	■地区会議運営補助金 ■いきいき地域づくり支援事業補助金 地区会議内の住民の要望を取りまとめ、それに基づいて地域が主体的に行う事業（上限20万円）	■地域づくり交付金 まちづくり計画に基づき、地域の課題解決及び個性豊かな地域づくりのための事業（上限50万円） ■コミュニティ活動交付金 遊歩道、公園、河川、山、緑地、防災、健康福祉、伝統文化、産業振興関係事業 ■提案型助成事業（地域課題解決型） 1事業あたり80万円以内（事業費の80%まで）	■大崎市地域自給自給者生活事業基金交付金 住民の自発的な企画・立案により、身近な地域課題の解決共有を目的とした事業、行政への意見反映を図る事業。（平均約41万円） ■ステップアップ事業交付金 1事業あたり20万円以内（事業費の80%まで） ■チャレンジ事業交付金 1事業あたり100万円以内（事業費の80%まで）	■地域づくり交付金事業 住民による自主的な地域づくり活動の推進及び身近な地域課題の解決を図るための事業。（2億円を均等割り、世帯割額、面積割額により交付）
人的支援	■職員地区担当制（要綱） 地区に在住する市職員が支援にあたる。 ①地区会議への出席 ②地区の実態把握、住民の要望を収集、整理 ③市政の課題把握し、その解決に最善を尽くす ④住民及び地区と市政を結びつける このほか、地区内の公民館等の職員が支援にあたる場合もある。	■地域自治体職員研修（要綱） 地区に在住する市職員が支援にあたる。 ①まちづくり計画の策定、各種事務手続き等を支援 ②まちづくり活動に関する会議、行事等へ出席 ③地区の課題解決を把握し、必要な支援内容について調整 ④まちづくり活動の推進に関すること このほか、地区内の公民館等の職員が支援にあたる場合もある。	地区内の公民館等の職員が支援にあたる。 住民の主体的な活動の支援	■振興センター条例 振興センターに常駐する2名の市職員が支援にあたる。 ①身近な地域課題への支援、助言 ②コミュニティ会議への参加・助言 ③地域内生活学習会への提供 ④市役所窓口業務

表2 アンケートの概要

実施期間	2010.8.17～9.10				
対象	秋田県横手市、秋田県湯沢市、宮城県大崎市、岩手県花巻市のコミュニティ自治組織 (124 組織)の担当職員				
内容	自治組織・地区の属性、活動の担い手、運営の意向、満足度 等				
	横手市	湯沢市	大崎市	花巻市	計
自治組織数	36	23	38	27	124
回答数	26(72%)	19(83%)	27(71%)	17(63%)	99(80%)

表3 各類型の規模・軸の平均値

クラス	規模	住民主体度1	活動活発度	住民主体度2	計画内容	住民主体度3	事業内容
クラス-A	19	-0.635828829	-0.712399668	-0.562254478	-1.017421785	-0.363886737	-0.298585501
クラス-B	22	-0.678008556	0.712972448	-0.729641094	0.942903531	-0.862542028	0.192038291
クラス-C	27	0.999886518	-0.079622228	0.990182932	-0.052328288	0.958880467	0.053640079

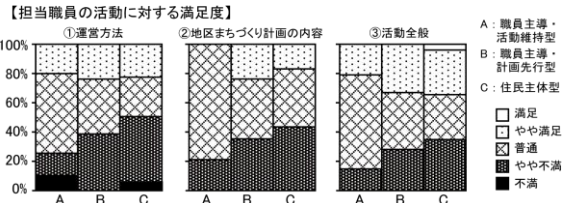


図1 類型別担当職員の評価

Cが最大値となり住民主体型を示し、A、Bは職員主導型を示す。また、活動活発度・計画内容・事業内容を表す軸では、いずれもBが最大値となり、他主体と連携するような事業を中長期計画に基づき展開する計画先行型であるといえる。Aは、中長期計画は定めず、自組織を中心に対内的事業を実施していく活動維持型と考える。以上より、Aを<職員主導・活動維持型>（以下、活動維持型）Bを<職員主導・計画先行型>（以下、計画先行型）、Cを<住民主体型>と位置付ける。

各類型別にアンケート結果をみると、委員構成では、計画先行型で、町内会等地縁による団体からの構成員の割合が低くなっている。自治施策が施行される以前より、対象エリアの同じ自治組織（以下、既存組織）が存在したかどうかについてみると、住民主体型では、7割以上の地区で既存組織が存在しており、従前より地区に自治基盤が存在していたことがわかる。交付金以外の財源については、住民主体型では会費・施設使用料など、独自に財源を有している地区が6割を占める。一方で、活動維持型では9割以上の地区が、市からの交付金以外に財源はない。

また、住民による事務局運営意向については、計画先行型、住民主体型で「可能である」「一部可能である」と答えた自治組織が多い。そのうち、住民では困難と考えられる作業について、職員主体型で資料作成や申請書等の作成など、組織内部に関する作業を多く挙げられているのに対し、住民主体型では、外部情報の収集など、組織外部との調整作業に難しさを感じている自治組織が多い。

担当職員の当該組織の活動に対する評価をみると（図1）、①運営方法、②地区まちづくり計画の内容、③活動全般いずれにおいても、不満を感じている職員の割合は、住民主体型が最も高い。特に運営方法については、住民主体型で約半数の職員が不満を感じて

おり、住民主体的な運営体制に、何らかの問題があるものと考えられる。

③まとめ

各自治体のコミュニティ自治施策では、自治組織の役割、担当職員の役割について共通した項目が挙げられているものの、移譲財源の支出先や配分、具体的な担当職員の作業内容については示されていない。また、地区在住の自治体職員が自治組織の支援にあたる制度がみられたが、実質的な支援活動は、地区の実情に応じて、自治組織の拠点となる施設に常駐する職員など、当該地区に日常的に関わることができる職員が行う仕組みとなっていた。

活動の担い手から自治組織の類型化を行ったところ、職員が事務的作業を行う傍ら助言や提案を与え、それらを踏まえ住民間で意志決定を行う職員主導・活動維持型、担当職員が事務的作業に加え、中長期計画や年間事業計画の策定プロセスにおいて、先導役となって住民を牽引する職員主導・計画先行型、事務的作業を含め活動のほとんどを住民が担う住民主体型の3つに分類することができた。2つの職員主体型では、既存の自治組織が存在しないなど自治基盤が整っていない地区が多くみられたが、このことを理由に担当職員が、設立当初より事務局を担い活動を続けてきたことが、職員主体型としての活動形態を示した大きな要因と考えられる。一方、住民主体型は、かねてより自治組織があるなど住民の自主運営意欲が存在し、それに職員が運営を委ねる場合である。

各類型の課題として、以下の点があげられる。活動維持型、住民主体型では、住民間での意志決定により実施事業を選択するも、意志決定メンバーの固定化から必ずしも地区課題に即した展開が図られていない。特に住民主体型では、事務局を担う住民に過度な負担がかかる不安定な運営体制の場合がある。計画先行型では、運営方針や中長期計画を職員が中心となって作成しており、住民が十分に地区の現況課題や将来像を把握できていないおそれがある。

これらの活動傾向を示す自治組織が、住民主体的かつ効果的な事業展開を行う自治組織へと移行していくために求められる自治体の人的支援策について述べる。いずれの類型においても、現状では住民のみで地区の課題把握や課題解決のシナリオ作成、事業実施に向けた合意形成は行われていない。担当職員には、主体は住民としながらも、M地区でみられたような助言、提案を通して、集落単位の提案や既存事業のみにとらわれることのないよう俯瞰的な視点から議題設定を支援していく必要がある。

特に十分な自治基盤が整っていない地区では、職員が事務的作業に付随して、運営方

針や意志決定に関わっていた。今後は、住民がこれら作業を果たしていくことで、主体的に意志決定に関わることが可能になるであろう。ゆえに、事務的作業について住民側への移行を念頭に、Y地区やM地区でみられた資料の簡略化による協議の活発化や、各種書類のひな形を蓄積させるような試みに加え、書類作成手法やパソコン操作など、事務的作業に関するノウハウを移転していく仕組みづくりが必要である。

住民主体的な運営が可能な地区においては、一部特定の住民に過大な負荷がかからないよう、継続的な運営体制の構築に向け、多様な主体による合意形成や組織運営が可能となるような仕組みづくりが求められる。住民のみでそのような体制の構築が難しい場合には、行政職員による助言や提案を行っていくような柔軟性が求められる。

(2) ドイツにおける地区マネジメントについて

ドイツにおいては、特に人口減少・高齢化・社会的弱者の集中化が進行している旧東ドイツ（近年は旧西ドイツの炭鉱都市などにおいても進められつつあるが）の課題地区を中心として Stadtteilmanagement（地区マネジメント）が積極的に行われている。その主体となっているのが、自治体、国、州からの補助金である「社会都市プログラム」によって雇用されている地区マネージャーである。



写真1 ドイツの地区マネジメント事務所(ライプチヒ東地区)



写真2 ドイツの地区マネジメント事務所(ライプチヒ東地区)

この場合、行政職員ではなく、コンサルタントが地区マネージャーとして雇用されることになるが、その理由としては、自治体の人的資源が限られていること、予算も限られていること、フレキシブルな人事を可能にしたいこと、等が挙げられる。また、地区マネジメント事務所を当該地区に開設している。この事務所は、地区の最も目立つ一等地（但し空き店舗等を活用）に立地しており、住民からのアクセスの確保が図られている。

具体的な活動内容としては、種別としては空き地・空家対策、地区施設整備、新規建築相談などの建設系の対応・誘導業務に加えて、労働・失業相談などのハローワーク的な業務、さらには医療・福祉関連の業務などである。また機能的には、行政・NPO等も含めた個々のアクターを結ぶネットワーク形成・交流促進機能、行政からの情報を住民に流したり、また住民から出てきた情報を行政に流したりするという情報伝達機能、インターネット等を通じた情報発信機能、各種イベントを開催する催事機能、住民集会等の司会・資料準備・整理等の事務局機能、街の将来計画の策定・公開を行う計画機能等を有している。

このようなドイツの地区マネジメントと比較して、我が国の地区まちづくりは、いずれの機能も十分ではないと思われる。今後の、特に震災復興を見据えた地区まちづくりにおいては、これらの機能を誰がどのように負担・分担していくのが重要な課題となっていくと思われる。

なお、空き地・空家対策としては、自治体による固定資産税免除による庭や公園としての一時利用システムや、NPO（ボランティア）によるアーティストや地域団体への格安転貸システムなどが認められる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔学会発表〕（計 1件）

1、苅谷智大、姥浦道生「合併後のコミュニティ自治組織への行政支援の実態と課題に関する研究—東北地方における平成の大合併後の一体的なコミュニティ自治施策を対象として」日本建築学会 2010年度大会学術講演梗概集, 227-228, 2010年9月9日, 富山

6. 研究組織

(1) 研究代表者

姥浦 道生 (UBAURA MICHIO)

東北大学・大学院工学研究科・准教授

研究者番号：20378269