

様 式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書



平成 30 年 6 月 28 日現在

機関番号：23903

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K16982

研究課題名(和文)人口減少時代の大都市における地域住民協議会の比較研究 人材育成機能に注目して

研究課題名(英文)Comparative research on district councils of large cities in population decline period - Focusing on human resource development

研究代表者

三浦 哲司(MIURA, Satoshi)

名古屋市立大学・大学院人間文化研究科・准教授

研究者番号：10624314

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、将来的な人口減少に直面する大都市に焦点を当て、そこでの地域住民協議会が持つ人材育成機能に注目し、比較・考察を進めた。3年の研究期間では、大阪市・名古屋市・トリノ市の協議会を対象に事例研究を実施し、協議会活動を通じていかなる人材がどのように育成されているのかについて、メカニズムの解明につとめた。

一連の研究の結果、協議会への参加者が当該地域について学習する機会の設定、および活動における外部主体との連携・協働関係の構築、というふたつが協議会活動に寄与する人材の育成につながる事が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：In this research, I focused on large cities facing a declining population in the future, and I compared and considered the district councils from the view of human resource development. In the 3 year research period, I conducted case studies of district councils in Osaka city, Nagoya city, and Turin City. And I worked on elucidating mechanisms as to what kind of human resources cultivated through the council activities.

As a result of this research, I could identify two causes which district councils developed residents' resources. One is setting opportunities to learn about the area, the other is cooperating and collaborating with external actors in their activities.

研究分野：地方自治

キーワード：地域住民協議会 人材育成 大都市 地域自治 コミュニティ・ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

今日のわが国では、半数近くの政令市が小学校区や中学校区ごとに地域住民協議会を設置している。この協議会には自治会・町内会の関係者をはじめとする多様な主体が参加しており、地域課題の解決やコミュニティの活性化といった機能を担うことが期待されている。

申請者はこうした動向をふまえ、これまで国内外の地域住民協議会について、制度設計と実態の検証を重ねてきた。その際、既存の先行研究が抱えている1)今日の動向が扱えていない、2)制度設計のあり方に主眼を置いている、という課題に対して、これらを超越するようにつとめてきた。本研究では、地域住民協議会に関するこれまでの研究成果を基盤にしつつも発展させ、大都市の協議会の動向について最新の運営実態を解明していく。

その際、既存の研究成果にはみられない「地域活動の担い手の育成」という新しい観点から、本研究を進める。申請者はこれまでの調査を通じて、問題解決機能を発揮する協議会はワークショップなど住民自身が地域のあり方を検討する機会を設け、それを契機に数々の地域活動を実践するようになる姿を幾度と観察してきた。このような動向からは、協議会が持つ地域活動の担い手の育成という新しい機能を看取することができる。

## 2. 研究の目的

1)協議会が持つ人材育成機能の具体的な内容と今日の実態を把握し、2)実際に機能を発揮できている事例における要因を解明して、3)協議会が人材育成機能を発揮するために必要な条件を明らかにすること、の3点が本研究の具体的な目的となる。

本研究の問いは、「どのような条件のもとで、大都市の協議会が人材育成機能を発揮できるのか?」である。この問いを解明するために、それぞれの地域住民協議会の事例が持つ人材育成機能について、主に「今日の実態」「機能する要因」「機能発揮の条件」という3つの内容を明らかにしていく。

なお、申請時点では、1)住民が地域を知る機会の設定、2)住民に対する豊富な活動メニューの用意、3)外部主体との連携・協働関係の構築、の3条件が満たされると協議会が人材育成機能を発揮する、が予想される結果であった。これらが実証されれば、協議会を通じた新たな人材育成モデルの提示につながり、その先では将来的な地域活動の担い手の育成手法の開発が展望される。

## 3. 研究の方法

一連の研究では、主に一致比較の研究方法を採った。また、研究の主たるなれば、1)調査準備、2)ヒアリング調査の実施、3)研究会等での報告、4)学術論文の執筆・発表、であった。

そこで、大阪市・名古屋市・トリノ市のそれぞれについて、一致比較を実施するために、まずは地域住民協議会の最新動向の把握につとめた。各協議会の現場に出向き、関係者に対して繰り返しヒアリング調査を進めた。調査した内容については報告原稿としてまとめ、申請者が参加している研究会(地域自治体研究プロジェクト、大阪市政研究会、自治政策研究会)において定期的に報告して、参加者から助言を得た。

なお、研究を進める過程では、協議会運営と人材育成に関して、先駆的な取り組みを重ねている事例として飯田市(長野県)の存在が確認された。そこで、申請段階では予定していなかったが、本研究の遂行に有益と判断し、飯田市の協議会運営からも知見を得るようにつとめた。

## 4. 研究成果

本研究の成果としては、以下の3点があげられる。

### (1) 各事例における最新動向の把握

本研究で対象事例として取り上げた大阪市・名古屋市・トリノ市の3市について、地域住民協議会の最新動向、および人材育成機能の発揮状況を把握することができた。

具体的には、大阪市では地域活動協議会の設置から5年ほどが経過し、しだいに活動が定着して新たにNPO法人格を取得する事例が生まれ、地域活動の担い手育成に取り組む協議会の活動も観察された。また、いくつかの協議会が連携し、人材育成等について相互に取り組みを共有するうごきも看取された。

名古屋市では現在、名古屋市版の地域住民協議会に相当する学区連絡協議会が転換期を迎えている。背景には、役員の定年制が全市的に導入され、後継者の確保が要請されるようになった変化がある。そのため、従来から存在してきた学区連絡協議会は、今日の地域住民協議会としての役割が期待されているといえる。こうしたなかで、役員が創意工夫を重ね、新たな担い手の掘り起こしを進めている動向がみられた。

トリノ市では昨今、市長の交代による市政運営の変化により、地域社会へのさまざまな影響が生じ始めている。そうしたなかでも、地区住民評議会の関係者が中心となり、活動に参加する住民の学習機会を提供し、彼らのスキルアップを促している。結果として、人材が豊富な地区ではプロジェクト活動が継続するなど、地区活動の成果が二極化している状況にある。

このような最新動向に関しては、管見の限り先行研究のなかでは確認されない内容である。また、今後の協議会活動の展開可能性や人材育成の戦略を検討するうえでの基礎データが整理されたといえよう。

### (2) 協議会が持つ人材育成機能と発揮条件

本研究では特に、地域住民協議会が持つ人材育成機能に注目し、研究を進めてきた。ここでいう人材育成機能とは、「公共的な問題に対する主体的・能動的な解決の担い手を育てる機能」と定義づけられる。本研究で取り上げた3市の事例の検証を進めたところ、以下のような実態が明らかとなってきた。

大阪市の地域活動協議会のなかには、当該地域に居住する住民が広く参加できるワークショップを開催し、地域のあり方について意見交換する機会を積極的に設定している協議会の存在が確認された。また、こうした機会の設定と運営にあたっては、大阪市内で広く活動するまちづくり団体との連携・協働が行なわれている実態もある。これらの積み重ねにより、毎年地域で開かれる催事への支援に新たに加わる者も現れ始めている。

名古屋市の学区連絡協議会に関しても同様に、当該地域の住民がまち歩きをはじめとするフィールドワーク、地域のあり方を検討するワークショップを重ね、広く住民が自らの地域について学ぶ機会を設定している状況がみられた。こうした運営に際しては、大学やNPO法人といった外部主体の協力を得ており、一連の取り組みを通じて新たに防犯や防災の活動に参加するようになった住民も出てきている。

トリノ市の地区住民評議会に関しては、上記のとおり市長の交代によって市政運営の方向性が変化しているのが実情である。こうしたなかでも、従来から継続してきた地域学習の機会を維持し、住民ボランティアの育成を進めている状況が確認された。その際には、社会協同組合やボランティア団体のスタッフが地区センター（日本でいう区役所に相当する）の職員とともに支援を行なっている。学習プログラムによってスキルアップを図った住民は、住民ガイドや催事運営等で活躍している状況にある。

このような動向をふまえるならば、1)協議会参加者が当該地域について学習する機会の設定、2)活動における外部主体との連携・協働関係の構築、というふたつの条件が整うことにより、協議会活動に寄与する人材が育成されると判断できよう。そうであるならば、地域住民協議会として地域学習の機会をいかにして設定し、いかなる領域においてどのような外部主体と連携・協働するかにより、育成される人材の姿も変わってこよう。今後においては、育成される人材のタイプに応じた、より綿密な条件設定を検討する必要があるように思われる。

### （３）新たな動向により得られた知見

ところで、本研究を進めるなかでは、上記のとおりさまざまな現実社会の変化に直面した。たとえば、モデル実施を進めてきた名古屋市の地域委員会については、コミュニティ・サポーターのしくみへと引き継がれている（申請者も制度設計を進めるうえで数回に

わたり、担当部局からの要請に応じて助言を行なった）。トリノ市の地区住民評議会に関しては、2016年6月より従来の10地区制から8地区制へと移行している。結果として、申請者が現地調査を進める予定であった第2地区と第9地区に関しては、それぞれ統合対象となってしまった。すなわち、第10地区と統合されて新第2地区へ、第9地区は第8地区と統合されて新第8地区へと移行したのである。

こうした名古屋市やトリノ市の変化のうち、特にトリノ市は地区そのものが大きく変容しており、本研究における調査を進めるうえで再設計を余儀なくされた。もっとも、日本においては市町村合併よりも狭域な、より住民に身近な範囲での地区統合が行なわれる機会は稀有といえる。そうであるならば、統合後の新第2地区について検証を進めることで、新たな知見も得られるように思われる。現在までで把握されたのは、協議会の活動を通じて育成された人材は、地区統合のような大きな変化をむしろ新たな活動契機と位置づけ、統合先の住民をも巻き込んで活動を継続させようとする姿勢であった。旧来の地区ごとの活動蓄積や住民の姿勢というのは、地区行政の単位としての地区そのものが再編されたとしても、それに翻弄されない強固な地域活動の基盤形成に寄与するものといえよう。

### （４）残された研究課題

このように、本研究を通じて地域住民協議会が発揮する人材育成機能の実情および機能発揮の要件が一定程度は明らかとなった。もっとも、依然として研究の課題は残されている。ここでは、以下の3点を指摘しておきたい。

第一は、上記でも触れたとおり、本研究によって導き出された知見をふまえ、今後において地域住民協議会の人材育成機能のより綿密な機能発揮の条件を検討していく点である。地域ごとに活動の担い手として求める人材像は一樣ではない。そうであるならば、どのような地域学習の機会を設け、またどのような外部主体と連携すれば、どのような人材が育成されるかについて、人材像ごとに具体的なメニュー開発などが必要となってくる。決して容易ではないものの、研究成果の知見をより現実社会に活かしていくためには、今後も継続して検討を進めていく必要があるように思われる。

第二は、多層な協議会同士の相互作用について分析が及ばなかった点である。大阪市内では2011年度から24行政区ごとに区政会議が存在し、地域活動協議会との関わりを持ちながら、行政区単位での計画作りなどを進めている。また、名古屋市では2016年度から新たに16行政区ごとに区民会議が発足し、現在は区行政の運営にかかる審議会としての役割を果たしている。地域住民協議会よりも

広域に設置されるこうした協議会と、小学校区や中学校区で設置される地域住民協議会とは、いかなる関係にあり、相互に影響しているのかまでは検討が至らなかった。ふたつの協議会に参加する住民も一定数は存在しており、人材育成という観点も含めて、双方の関係を検証することは、今後の研究課題といえる。

第三は、そもそも協議会活動への参加を住民に対して促す具体的な方法論の検討にまでは及んでいない点である。本研究ではすでに何らかのかたちで協議会活動に携わっている住民が、いかにして中心的な活動の担い手となっていくかに主眼を置いた。そのため、協議会活動に参加する人材をどのように確保するのか、という問題が依然として残されているといわざるをえない。この点に関してはコミュニティ政策の範疇であり、国内外において多様な政策展開が試みられてきた経緯がある。もっとも、活動に参加しない住民に対して活動参加を促す具体的な手法・方法は、依然として研究が不十分といえる。この点に関していうと、実はコミュニティ政策の研究よりもむしろ国際協力や開発援助の領域で既に優れた研究成果が提出されている。そうであるならば、コミュニティ政策の研究もまた、他の学問領域からの知見を積極的に取り入れる姿勢が要請されよう。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

三浦 哲司、参加と協働の二重構造が制度設計されたのはなぜか、同志社政策科学研究、査読無、19 巻 1 号、2017、123 - 133

三浦 哲司、若者の声をまちづくりに活かす、月刊地方自治職員研修、査読無、50 巻 7 号、2017、48 - 50

森 徹、諏訪 一夫、赤木 博文、三浦 哲司、名古屋市における大都市制度のあり方、査読無、17 号、2016、29 - 48

三浦 哲司、大阪市における区政会議の到達点と課題、市政研究、査読無、189 号、2015、36 - 47

三浦 哲司、大都市における地域住民協議会の可能性、2015 年度日本行政学会報告論集、査読無、2015 年度号、2015、1 - 20

〔学会発表〕(計5件)

三浦 哲司、コミュニティ論の視点から、第 13 回日本オンブズマン学会、2017、福知山公立大学

三浦 哲司、日本のコミュニティ・ガバナ

ンスにおける住民参加の現状と課題、国際シンポジウム「日中コミュニティ・ガバナンスの制度と実践」、2016、同志社大学

三浦 哲司、合併自治体の独自政策と地方創生、日本地方政治学会・日本地域政治学会 2016 年度東京大会、2016、立教大学

三浦 哲司、日本のコミュニティ・ガバナンスにおける住民参加・協働の現状と課題、国際シンポジウム「日中コミュニティ・ガバナンスの経験と未来」、2016、同志社大学

三浦 哲司、大都市における地域住民協議会の可能性、2015 年度日本行政学会、2015、沖縄県男女共同参画センター

〔図書〕(計3件)

三浦 哲司 他、广东人民出版社、中国基層治理発展報告(2016)、2016、419(申請者は「日本社区治理中的居民参与和協働：現状と問題」(313 - 330)を執筆)

三浦 哲司 他、北樹出版、自治体政策への提言 - 学生参加の意義と現実、2016、166(申請者は「リサーチクエスト」(106 - 108)を執筆)

三浦 哲司 他、北樹出版、自治体政策への提言 - 学生参加の意義と現実、2016、166(申請者は「町内会を題材に考えよう」(144 - 154)を執筆)

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

三浦 哲司(MIURA, Satoshi)

名古屋市立大学・大学院人間文化研究科・准教授

研究者番号：10624314