

## 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告

### Study on Local Risk and Local Governance



## は じ め に

本報告書は、科学研究費補助金（基盤研究（A））「Web 公開型防災力勘定表の構築とこれを活用した災害リスクガバナンス手法の開発」（平成 19 年度～平成 21 年度）の初年度の研究成果のうち、地域防災力の評価手法のあり方を検討するための地域事例調査の結果を報告書として取り纏めたものである。

地域コミュニティの災害対応能力を高めるためには、複数の自主防災組織を統合することや住民主導の避難所運営組織、概ね学区を地理的範囲とする住民主導の地区災害対策本部などが重層的な地域防災体制を整備し、相互に補完することが課題となる。特に、大規模災害時は、自主防災体制の重層性に加え、地域内外の事業者や各種団体、ボランティアなどの協力を要請し多様な主体間の水平的・非制度的な協働に基づく災害対応がより強く求められる。つまり、災害リスクの不確実性や地域の脆弱性を考慮した上で、災害リスクに対応するためのガバナンス構造を再編することが求められる。災害リスクガバナンスの再編に際しては、平時の地域コミュニティにおける包括的な地区自治ネットワークによる課題解決能力（コミュニティガバナンス）を地域防災力の潜在力として活用することが有効であると考えられる。そこで、筆者らは、行政主導による垂直的なリスクマネジメントに止まらず、多元的かつ多様な主体の水平的かつ非制度的なネットワークによる協働を誘発する枠組みとして「災害リスクガバナンス」という概念を提唱している。

本研究は、地域防災力の評価手法の開発に留まらず、自主防災組織等が地域コミュニティの災害リスクガバナンス及び平時のコミュニティガバナンスの現状と課題に気づき、あるべきガバナンス構造に向けた再編を促す手法とその支援システムを開発することを目的としている。

初年度の事例調査からは、平時の地域コミュニティのガバナンスの様相が地域毎に異なる中で、それらに規定されるリスクガバナンスの在り方も一律ではないことが確認された。コミュニティガバナンスの様相を、活動主体相互の関係を統合性とネットワーク性で捉え類型化することを試みた。このアプローチは、住民自治組織の各種課題解決機能の組織内内包性（自己完結性）とその内部統制性（組織内の資源配分など意思決定の自立性）を有するコミュニティの地域課題の解決能力と、多様な主体によるネットワーク型のガバナンス構造を有するコミュニティの課題解決力の違いを明らかにする一つの枠組みが得られた。

上記の知見を踏まえ、平成 20 年度は、リスクガバナンスの構造を再編し地域防災力を向上させる視点の転換を誘発するリスクコミュニケーション手法の開発の視点からは、平時のコミュニティのガバナンス構造の特徴に着目することのみならず、地区自治の戦略的な枠組み（目標の体系と資源展開のパターンなど）やそれに基づく、リスクガバナンスの創発性と協働性（例えば、直接的に防災のミッションを有しない主体が防災に寄与する活動を始動し、その成果を自主防災組織などが継承し協働して展開するなど。）の関係などについて更なる研究に取り組んでいる。

研究代表 独立行政法人防災科学技術研究所 長坂俊成

地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告  
*Study on local risk and local governance*



● 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査：目的と結論	永松伸吾・長坂俊成・池田三郎	1
● 東京都港区港南地区のガバナンスについて	熊谷 誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成	7
● 東京都国分寺市泉三丁目地区のガバナンスについて	熊谷 誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成	11
● 茨城県日立市塙山学区のガバナンスについて	砂金裕年・永松伸吾・長坂俊成	15
● 横浜市保土ケ谷区和田町地区のガバナンスについて	稲垣景子・永松伸吾・長坂俊成	21
● 神戸市須磨区北須磨団地のガバナンスについて	松原永季・永松伸吾・長坂俊成	27
● 神戸市東灘区六甲アイランドシティのガバナンスについて	水野優子・永松伸吾・長坂俊成	33
● 大阪市西淀川区大野川緑陰道路を巡るガバナンスについて	藤江 徹・永松伸吾・長坂俊成	39
● 岡山県倉敷市水島地域八間川を巡るガバナンスについて	難波田隆雄・永松伸吾・長坂俊成	47

## 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査：目的と結論

永松伸吾\*・長坂俊成\*・池田三郎\*

### Study on Local Risk and Local Governance : Purposes and Conclusions

Shingo NAGAMATSU, Toshinari NAGASAKA, and Sabro IKEDA

*\*Disaster Prevention System Research Center*

*National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan*

*nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp and ikeda@bosai.go.jp*

#### Abstract

This study aims to identify a basic concept of local risk governance in order to develop a disaster coping capacity index for local communities in Japan. Although the term “disaster coping capacity” has not been clearly defined, recent studies have been regarding a latent capacity as a critical component of coping capacity. This study attempts to capture the latent capacity and its structure through a review of eight field studies. The primary conclusion is that local community governance can be categorized on the basis of two factors: (1) integration or network and (2) issue-oriented or general purpose. The second conclusion is that the local community structure is multilayered and diverse.

**Key words** : Disaster Risk Governance, Community, Environment, Neighborhood association, Coping Capacity

#### 1. はじめに：調査の目的

防災行政の分野では、地域の防災力を高めることが重要だと言われて久しい。しかし、地域防災力について明確な定義は今のところ存在しない。地域防災力という概念は、比較的様々な研究が実施されている分野であるが、その定義についても共通したものはない。

但し、様々な研究の中から、最近の地域防災力のとらえ方については一つの傾向がみられる。それまで地域防災力とは、直接的に災害時の問題を解決するための地域の能力を対象とし、例えば物資の備蓄量や防災訓練の実施状況、参加率などを主要な変数として評価しようとしてきた（「顕在的防災力」）。ところが、1995 年の阪神・淡路大震災においては、必ずしも防災活動に熱心ではなくても、日常のまちづくり活動など地域の課題解決力が優れた地域においては、地域による充実した災害対応が行われた。こうしたことから、防災以外の日常の地域課題解決力（「潜在的防災力」）を地域防災力の構成要素として加えようとする研究もいくつか現れ始めた<sup>1),2)</sup>。

それでは、潜在的防災力を評価するためには、地域コミュニティのどのような部分に焦点を当てるべきなのだろうか。先行研究では、町内会活動の実施度などに着目

しているが、例えば、長坂・池田<sup>3)</sup>などによる「災害リスクガバナンス」にみられるように、災害リスクへの備えにおいては、町内会・自治会のみならず、サークル活動や市民団体などを含めた多様な主体の連携と協働が不可欠であるということが提唱されてきた。そのような立場から地域防災力を捉えると、もはや町内会や自主防災組織のみに焦点をあてた評価では全く十分ではないことになる。

ただこうした主張は、実証的なものというよりはむしろ、災害リスクの複雑化・多様化や災害リスクの利害関係の複雑化という現象<sup>4)</sup>から、それらへ対処するための規範的な要請であるという側面が強かった。このため、地域防災力を評価する方向性は示せても、具体的にどのような側面に着目するかについては十分な知見が得られているとは言えない。

本研究のねらいは、まさにその点を明らかにし、地域防災力評価の具体的方法論を検討するための材料を得ることにある。具体的には、地域社会のガバナンス構造に焦点をあて、どのような組織や団体が、どのようにネットワークを構築し、どのように地域としての意思決定を行い、解決にむけてどのような協働を行っているかとい

\* 独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

うことについて、いくつかの地域を相互に比較することによって、地域防災力、特に潜在的防災力としての地域の課題解決力を評価する具体的指標を検討することを目的とするものである。

## 2. 調査の方法

しかしながら、単純に地域のガバナンス構造を比較するといっても、それは決して容易なことではない。ある地域にどのような組織や団体が存在し、それらがどのように関わり合っているのかを把握することは、その地域の住民にとってさえ自明のことではない。第三者的な視点を持ち、かつその地域に深く関わっている調査主体によらねば、より本質的なガバナンス構造の理解には至らない。

そこで、本調査においては、こうした条件を満たすと思われる外部の組織に、それぞれが深く関わっている地域について調査を行い、それらを相互に比較するという手法を採用した。合計3回の検討会を実施し、それぞれの調査主体における問題意識のすりあわせを行うことで、調査対象地域相互のガバナンス構造の違いが浮き出るように心がけた。そのような研究会を通じて、個々の調査主体によってとりまとめられた論文が、本稿以降に収録されているので、詳細はそちらを参照して頂きたい。

## 3. 対象地域の概略

今回の対象地域は、表1に示された8つの地域である。サンプルが少ないため、今回の調査では、中山間地域や過疎地域は対象から外し、いずれも都市における地域コ

ミュニティを対象としている。また、いずれも防災を主要な活動としている地域とは限らず、日立市塙山地区はむしろ地域福祉のモデル地域として全国的に有名な地域であるし、また岡山県倉敷市水島地区や大阪市淀川地区は、公害訴訟の歴史から環境保全の活動へと展開しようとしている地域である。

ここでは、それぞれの地域を次の二つの軸で整理する。第一は、対象地域のガバナンスが特定のテーマや関心で構成されているのか、それとも地域に存在する様々な課題を包括するように構成されているのか、という「テーマの個別性・包括性」による整理である。第二は、活動主体相互の関係性である。特定の組織において様々な地域内の活動が統合されているのか、それともそれぞれの主体は財源も意思決定も独自に行い、それらを調整するネットワークが存在するのか、という二つの軸で整理した。その結果が図1に示される。このように分類してみると、今回の調査対象がある程度異なったタイプのガバナンス構造に分布していることがわかる。もとより、このような分類によって地域のガバナンス構造がすべて記述され尽くしているとは断言できないが、8つの事例が異なるタイプのガバナンスに分散していることがわかるだろう。以下、それぞれの事例について(1)対象地域の概略(2)地域における主要課題と認識の背景(3)地域のガバナンス構造をみてゆく。

## 4. 考察

8つの事例研究をもとに、以下の通り考察を加える。

表1 調査対象地区の一覧

Table 1 List of the target communities.

	地区	中心的組織	単年度支出規模	行政からの補助額	背景にある行政施策	広報誌	テーマによる分類	統合度	世帯数	地区のタイプ	備考
1	東京都国分寺市泉町3丁目地区	泉町三丁目地区連合自治防災会	610,300	0	防災まちづくり推進地区制度(いわゆる「自主防災組織」)	月刊	テーマ型(防災)	統合型	約1,400	住宅+商店街	財政規模はH15年度の予算収入規模
2	東京都港区港南地区	港南(小)地区防災協議会	330,801	33,072	港区防災ネットワーク事業	3ヶ月毎	テーマ型(防災)	ネットワーク型	8256	住宅+商業地区	財政規模はH16年度の総支出
3	神戸市須磨区北須磨団地	北須磨団地自治会	9,841,701	148,900	パートナーシップ協定締結主体	北須磨団地自治会ニュース	包括型	統合型	2635	住宅	H16年度一般会計のみ(繰越金は除く)
4	神戸市東灘区六甲アイランド	六甲アイランドまちかど会議	0	0	パートナーシップ協定の将来的な締結を検討	六甲アイランド便り(自治会発行)	包括型	ネットワーク型	6815	住宅+商業地区	六甲アイランド自治会は8,563,972の支出(2004)
5	日立市塙山地区	塙山学区住みよいまちをつくる会	8,124,635	2,625,137		すみよい塙山かわら版(月刊)	包括型	統合型	2880	住宅	H18年度一般会計のみ
6	横浜市保土ヶ谷区和田町	和田町タウンマネジメント協議会	0	0	保土ヶ谷区商店街の活性化に関する研究	和田町タウンマネジメント協議会ニュース(月刊)	テーマ型→包括型	ネットワーク型	1350	住宅+商店街	事業単位の財源。協議会としての財源も持つ。
7	岡山県倉敷市水島地区	フラワーロード協議会等	800,000	800,000	倉敷市公園緑地課の事業	なし	テーマ型(環境・八間川)	ネットワーク型	地区全体では36,046(H19)	住工混在	
8	大阪市西淀川区	「みんなの大野川緑陰道路」作成ワーキング会議	0	0	地域福祉アクションプラン推進会議/未来わがまち会議	なし	テーマ型(環境・大野川緑道)	ネットワーク型	区全体では40,825(H17)	住工混在	

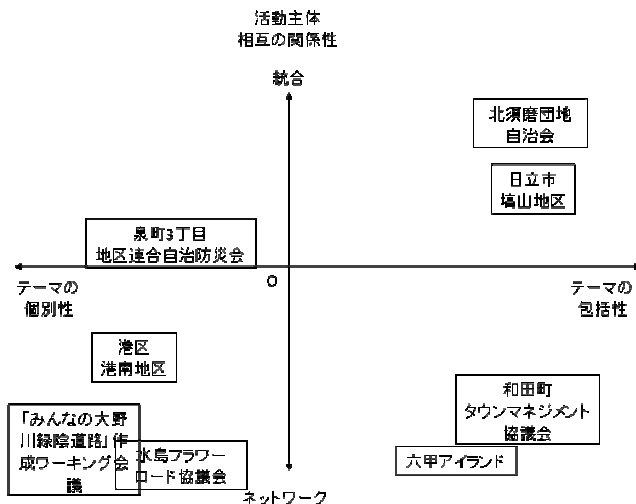


図1 対象地域の分類

Fig.1 Classification of the target communities.

#### 4.1 統合型—ネットワーク型の差が生まれる要因について

統合型とは、特定の組織が大きな予算配分の権限を持ち、様々な地域の活動がその組織を中心として実施されているようなガバナンス構造を表現している。この統合型に分類される「北須磨団地自治会」と「塙山学区すみよいまちをつくる会」は、いずれも1,000万円近い年間予算規模を持ち、それぞれの会を中心として様々なサークルや自治活動が展開されている。前者は単一の自治会であるのに対して、後者は「つくる会」の構成員に地域の自治会を包含している。

「泉町3丁目連自治防災会」を統合型ガバナンスとするか、ネットワーク型ガバナンスとするかは判断が分かれるところであるが、地域に居住する各世帯から会費を徴収するなど独自の財源を持っており、独自の役員組織も有していることから、既存組織のネットワークとしてよりも、連自治防災会という独立した組織に町会が参加するという形式を取っている。すなわち「つくる会」と同じような組織構造を有しているため、ここでは統合型とした。ただし年間61万円程度の財源しかなく、「つくる会」のように、その参加で様々な活動が展開されるといった広がりはない。

これに対して、比較的最近の動きとして報告された事例は、このような統合型のガバナンス構造はみられない。特定の地域課題を共有した町内会・自治会や地縁組織らがネットワークを形成することによって、個々の活動を基本としてその課題解決にむけて動きだそうとするものである。このようなガバナンス構造の特徴は、様々な組織をつなぐプラットフォーム的な組織は存在するものの、それは独自の予算を持たない（六甲アイランドまちかど会議、和田町タウンマネジメント協議会、「みんなの大野川緑陰道路」作成ワーキング会議など）か、あっても極めて小規模であり、かつ世帯から直接徴収するのではな

く加入団体からの徴収であったりする（港南地区防災協議会）。

これらの地域が統合型のガバナンスを持たなかった理由には様々であるが、最も重要なのは、この地域が事業所や商店街など、住民以外の多様なステークホルダーを含んだかたちで元々から存在しているということである。たとえば六甲アイランドでは島全体で6,833世帯（H17国勢調査）居住しているが、うち約5,000世帯以上が「六甲アイランド CITY 自治会」によって組織されている。しかし、同時にこの島には商店街や企業、教育機関など多様な主体も存在し、これらと協働するためには自治会という枠組みでは不十分であったために、「六甲アイランドまちかど会議」というネットワーク組織が立ち上がるに至った。港区港南地区防災ネットワークも、地域に存在する事業所を取り込んだ防災組織にする上ではネットワーク組織でなければ困難であったと言えるだろう。また、西淀川区の事例では、古くからの町内会組織が硬直化していることを受け、その活性化を視野に入れながら、町内会の参画を求める形で「未来わがまち会議」「地域福祉アクションプラン推進会議」など、地域課題解決の議論のプラットフォームを形成する試みを行っている。その一つの戦略として、地域の共有財産である大野川緑陰道路の管理運営の問題を取り上げているといえよう。

こうした地域構造に加え、ガバナンス構造が成立した時期におけるコミュニティ施策の影響も否定できない。統合型のガバナンス構造に分類した3つの地域は、その成立の時期が比較的古い。例えば北須磨団地自治会の成立は1968年であるし、塙山学区については1980年、泉町3丁目連自治防災会は1983年であった。北須磨団地は塙山学区に比して12年先行しているが、どちらも新しく開発された団地であり、住民自治の必要性から新しく創造された組織であるという点も共通である。そして、60年代末から80年代にかけては包括的な自治コミュニティの形成、80年代以降はテーマ型コミュニティの形成がそれぞれコミュニティ施策の大きな潮流であったと言われるが<sup>5)</sup>、これら3つの地域のガバナンス生成期はこうした時期とほぼ符号している。

#### 4.2 テーマの包括性と個別性の違いについて

地域の活動は具体的なテーマに沿って実施されるが、それらのテーマ毎の取り組みをつなぐ包括的なガバナンスがあるか否かによってこの分類は行った。

例えば和田町の事例について述べると、タウンマネジメント協議会が扱うテーマは特に固定されていないが、実際にその中での活動は、例えば、地域とこどもプロジェクトやヒートアイランドモデル事業など、きわめて具体的なテーマに沿って実施されている。すなわち、タウンマネジメント協議会を一つの場として、様々なテーマ型のネットワークが重層的に重なっているイメージである。西淀川の地域福祉アクションプラン推進会議についても、具体的には大野川緑陰道路ワーキング会議についても、この活動そのものはテーマ的であるが、みらいわがまち会議や地域福祉アクションプラン推進会議は包

括的な課題を扱っている。

他方、港南地区防災ネットワークや泉町 3 丁目連合自主防災会などについては、それぞれが防災を目的とした組織であり、これらが他の地域課題の解決にむけたネットワークや組織とつながるチャンネルは、少なくとも調査の限りでは存在しなかった。水島のフラワーロード協議会についても同様である。

但し、泉 3 丁目連合自主防災会については、国分寺駅南側の再開発事業などで住民の窓口としての役割を果たしてきたなど、防災以外の課題も対象としていた時期もあり、現在でも地域環境や防犯の問題などを取り扱うなど、包括性もやや垣間見られる。

## 5. 調査によって得られた主要な知見：地域防災力の評価に向けて

### 5.1 地域防災力評価に向けての地域モデル

これらの地域の調査結果から、地域防災力評価に向けて地域のガバナンスを統一的に描写するために、図 2 のような地域モデルを提案する。

このモデルでは、縦軸に地域規模を表現しており、上から市町村レベル、学校区レベル、自治会レベルで表現している。また丸で囲んだ組織は地域社会を構成する主要なステークホルダーとして表現されている。

中央に「広域自治組織（コミュニティ）」を置いた。これは主に「統合」「包括」型の地域構造（図 1 の第一象限）をイメージしたものであるが、中央の「広域自治組織」の財政力が弱ければ「ネットワーク」型と捉えられるし、扱っているテーマが防災だけであれば「個別」型の地域構造と解釈することで、地域構造をある程度一般的にモデル化できると考えている。なお、実際には「広域住民組織」を介さずに、ステークホルダー間のネットワークは網の目状に存在するが、その点についてはこのモデルでは単純化のため表示していない。

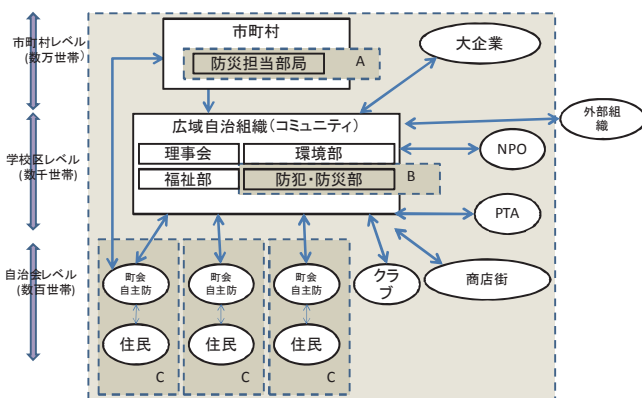


図 2 地域防災力評価のための地域モデル

Fig.2 Model of local community governance for an evaluation of coping capacity against disasters.

### 5.2 地域における防災活動の多層性と補完性

このようなモデルによって表現したいことの一つは、

地域における防災活動は多層的で補完的であるという点である。

これまで、地域防災力といえば、主に自主防災組織の単位で評価されることが多かったが、港南地区、国分寺泉町三丁目地区、日立市塙山学区、横浜市保土ヶ谷区和田町などの事例では、単位町会を基礎とした防災活動に加え、地域全体を対象とする広域的な組織によっても防災活動が行われ、それらが相互に補完し合っているということが明らかになった。

港南地区防災ネットワークは文字通り、個々の町会やマンションの防災組織のネットワークである。単位町会ではそれぞれの活動を実施しているが、単独での活動が難しい小規模な地域も存在し、それをネットワークが補完するという働きを有している。同様の傾向は塙山学区でも見られる。国分寺泉町は、連合自主防災会为国分寺市のいう「自主防災組織」であるが、やはり個別の防災組織を有している町会もあり、このような補完関係がみられる。岡山県倉敷市水島地区や西淀川の事例についても、防災活動そのものを対象とした調査ではなかったが、地域活動の多層性は明らかである。

地域防災力の評価にあたっては、これらを総合的にとらえて評価をしなければならない。これは従来の防災力評価には存在しなかった視点である。

### 5.3 学校区レベルでの「広域自治組織」の機能評価

現実の災害においては、直後の人命救助や安否確認以上に、避難所運営に代表されるような生活支援や、ボランティア・行政などの調整業務など、多様な業務が地域に求められることになる。このような業務は単位町内会や単位自主防災組織では十分にカバーできず、図 2 の「広域自治組織」の役割が求められることになる。

そうすると、防災活動の多層性と補完性に配慮しながら、「広域自治組織」の災害時の機能については、従来の自主防災組織の評価とは違った視点で、別途評価する必要がある。

当初われわれが本研究において期待したように、図 1 で記された 4 つの地域構造によって防災力が高いか低いかを評価することは、本調査を見る限りでは必ずしも適切ではないように思われる。それは、評価そのものが困難であることに加え、その評価が必ずしも地域防災力の向上策につながらないからである。それぞれの地域構造は、それぞれの地域の事情によって成立しているから、例えば「包括型」の地域の防災力が高そうだということが言えたとしても、横浜市保土ヶ谷区和田町のような都市部のコミュニティに、改めて日立市塙山学区のような包括的コミュニティを構築するということは非現実的であろう。

従って、それぞれのガバナンス構造の違いを前提としながらも、実質的な防災力を構成する機能を評価する必要がある。例えば、包括・統合型コミュニティであっても、そのコミュニティが避難所運営を行うような計画枠組みも準備もされていないケースと、個別・ネットワーク型コミュニティであっても、災害時の避難所運営を目

的としてネットワークが形成され、そのための準備をしているケースでは、少なくとも避難所運営という顕在力の部分については後者に高い評価が与えられるべきであろう。また、潜在力という観点からも同様のことが言える。包括・統合型コミュニティであっても毎年決まった活動しか行われず硬直的な地域もあろうし、また個別・ネットワーク型コミュニティにおいても、それぞれの課題毎にネットワークが重層的に折り重なって、活発な地域活動を誘発している地域もあろう。これらを地域構造の違いを超えて統一的に扱う方法の検討が求められる。

#### 謝辞

本研究は科学技術研究補助金基盤 A「Web 公開型防災力勘定表の構築とこれを活用した災害リスクガバナンス手法の開発」（研究代表者：長坂俊成）の助成を受けた。記して感謝する。

#### 参考文献

1) 岡西靖・佐土原聡（2006）：地域防災力向上のための

自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究：横浜市内の自治会町内会を対象としたアンケートに基づく考察。日本建築学会計画系論文集, 609, 77-84.

2) 郷内吉瑞・大貝彰・鵜心治・加藤孝明・日高圭一郎・村上正浩・渡辺公次郎（2007）：自主防災組織の活動に着目した地域防災力定量化の試み。2007 年度大会（九州）日本建築学会学術講演梗概集 F-1, 349-352.

3) 長坂俊成・池田三郎（2008）：災害リスクガバナンス研究の戦略と方法。日本リスク研究学会誌, 17(3), 163-23.

4) 池田三郎：(2004)「リスク分析事始－健康・安全・環境リスクへ対応する戦略思考」池田三郎・酒井泰弘・多和田真編著『リスク，環境，および経済』勁草書房。（原稿受理 2009 年 1 月 9 日）

### 要 旨

本研究は、地域防災力の評価を行うにあたっての基礎的知見を得ることを目的としている。地域防災力は必ずしも明確な定義が行われていないが、近年の地域防災力評価研究の一つの傾向として、防災活動など直接的な防災力だけでなく、防災以外の日常の地域課題解決力を「潜在力」を地域防災力の構成要素と捉える見方が広がっている。本研究では、8 つの地域のケーススタディを元に、潜在力とは何でどのような構造をもつものかについて明らかにしようとした。主要な結論として、第一に、地域コミュニティを 1) 統合-ネットワークという軸、2) テーマ型-包括型、という二つの軸で分類したこと、第二に、地域コミュニティの重層性と多元性が明らかになったことなどが挙げられる。

**キーワード：**災害リスクガバナンス，コミュニティ，町内会，地域防災力

## 東京都港区港南地区のガバナンスについて

熊谷 誠\*・小田淳一\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Konan District, Minato Ward, Tokyo

Makoto KUMAGAI\*, Junichi ODA\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Research Institute for Social Safety

kuma@e-riss.co.jp, joda@e-riss.co.jp

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 概略

港区は、東京都の特別区のひとつ。23 区の中央よりやや南よりで東京湾に接している。

全国的な大手企業が本社を多く構える区の一つである。特に、虎ノ門・新橋・芝はビジネス街として、経済活動が非常に活発に行われている。そのほか区内には、六本木・青山などの商業地区や、麻布・白金台などの高級住宅街、汐留・台場などの大規模開発地区がある。また、各国の駐日大使館や外資系企業が多く立地し、外国人居住者も人口の約 1 割を占める。

区内は、芝地区、赤坂地区、麻布地区、高輪地区、芝浦・港南地区の 5 つの地区に分けられ、それぞれに総合支所が置かれている。港区の概要は以下のとおりである。

人口：185,269 人（平成 18 年 12 月港区）

世帯数：105,126 世帯

昼間人口：約 84 万人

夜間人口：約 16 万人

面積：20.34k m<sup>2</sup>

港南地区は品川駅の東側の地域で、駅側から商業・オフィス街、住宅地、倉庫群と分かれている。なかでも住宅地は地区のほぼ中央に位置しており、もともと都営住宅、公団などの集合住宅が整備された地域だった。

また、いまだに大手ディベロッパーによる高層マンションの建設が続いており、新たな住民として富裕層、定年退職をむかえたリタイア組みなどが多数移り住んできている。港南地区の概要は以下のとおりである。

人口：30,784 世帯

世帯数：16,522 人

学校：港南小学校、港南中学校

最寄り駅：JR 品川駅

面積：4.760k m<sup>2</sup>

#### 2. 地域における主要課題と認識の背景

##### 2.1 災害に対するリスクの認知

港南地区の住宅地は四方を川と海に囲まれている。そのため、住民からは災害時に橋が使えなくなり孤立してしまうことを懸念する声も聞かれる。また、住宅地は高層の集合住宅で占められており、住民の中でも高層階に居住する人たちの間では、災害時にエレベーターが使えなくなった時のことが話題として挙げられる。

そのほか、以前は品川駅の東側には大雨などの際に頻繁に水没する箇所があり、災害が話題にのぼる機会が多かったため、もともと住民の防災への関心は高い地域といえる。

##### 2.2 町会の細分化

港南地区は都営住宅、公団住宅が建設される以前は、ごく一般的な地域で、町会、自治会も現在より大きな範囲で組織されていた。

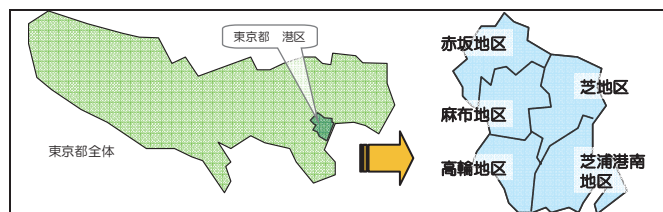


図 1 港区の位置と区内の地区

Fig.1 Location of Minato Ward and districts.

\* 社会安全研究所 \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

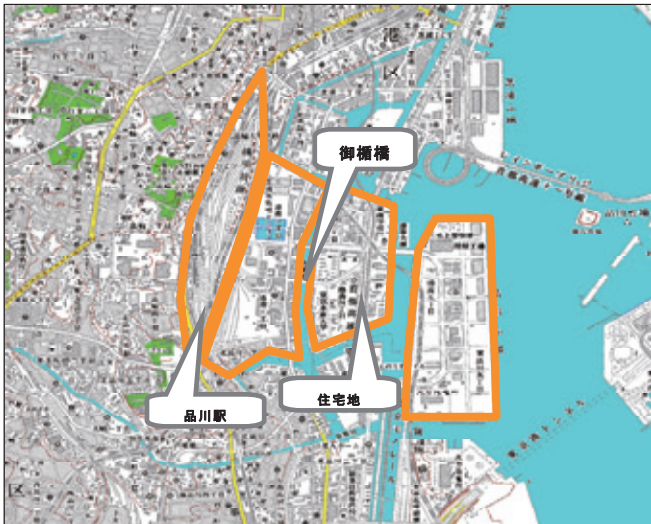


図 2 港南地区全体

Fig.2 Map of the entire Konan district.

出所：国土地理院数値地図 25000（地図画像）東京）



図 3 品川駅側から港南 3 丁目を見る。

Fig.3 Photo taken from Shinagawa station to Konan 3-chome.



図 4 見橋橋より北側を見る。

Fig.4 Photo taken from Mitate Bridge to the north.

（図 3、4 出所：社会安全研究所撮影）

しかし、集合住宅の建設が相次ぎ、もともとあった町会の範囲が集合住宅の建物で分断されることになった。範囲が分断された町会は、そのまま別な町会として分かれてしまうなどして地域のコミュニティが徐々に細分化していった。

こうした町会、自治会の細分化はそのまま組織の活動力の低下につながり、個々の町会では活動の規模や範囲が非常に小さくなっていった。また、後ほど記述するが、港南地区では連合町会などの町会を超えた大きな枠組みの組織がなかったために、一つの町会などでは解決できない問題などに対応できずにいた。

### 3. 地域のガバナンス構造について

#### 3.1 「港南地区防災協議会」の立ち上げ

阪神・淡路大震災の発生をきっかけに、港区では平成 8 年から災害に強い地域づくりを目的として“防災ネットワーク事業”が始められた。この事業は防災をテーマとして“町会”，“自治会”，“学校”，“企業・事業所”など複数の地域コミュニティを結びつけ、区内各地区で“地区防災協議会”を立ち上げるものだった。

この地区防災協議会は平成 20 年 3 月時点で区内 22 箇所で開催されており、区内全域をほぼカバーしている。協議会の構成メンバーや範囲などは設立準備の際に住民や企業の代表者間で検討され、地区によっては既存の町会や学区などの境界とは異なる線引きがされることもあった。また、協議会の立ち上げにあたっては地域の“企業・事業所”を含めることが条件とされたが、この条件が満たせず協議会の設立が遅れる場合もあった。

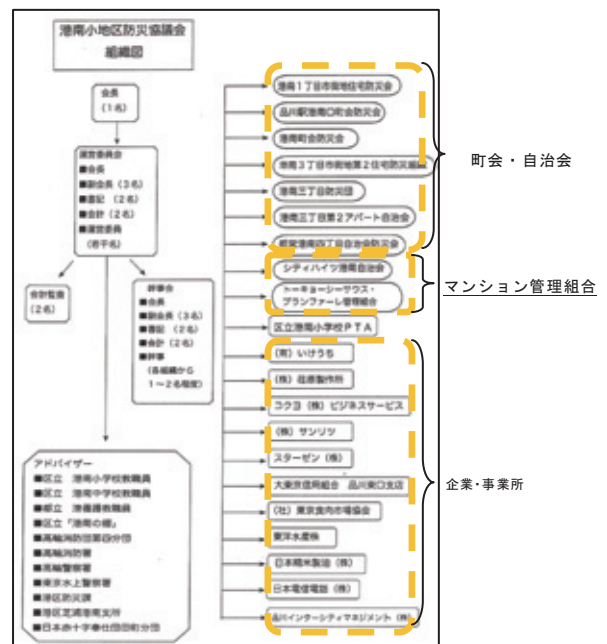


図 5 港南地区防災協議会組織図（平成 17 年度）

Fig.5 Organizational chart of the Konan Disaster Management Consortium.

（出所：港南小地区防災協議会）

### 3.2 港南地区防災協議会の体制

港南地区では平成8年から協議会設立の検討が始められ、平成10年に“港南小地区防災協議会”（※現在の名称は、港南地区防災協議会）が組織された。

この協議会は図5に示すとおり、自治会、防災会、マンションの管理組合、企業・事業所などで構成されている。また、会では人材を担保する仕組みとして、図6のような仕組みを取り入れ、基本的に一度、役員等で参加した人については継続して参加してもらう体制をとっている。

しかし、企業・事業所の中には徐々に脱退していくものもあり、発足当初よりも参加件数が減ってきている。

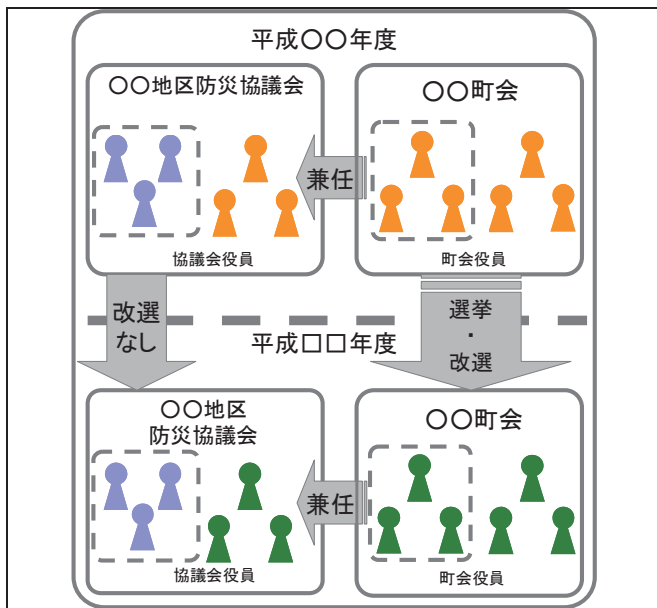


図6 防災協議会メンバー選出の流れ

Fig.6 Flow of the election process of the consortium members.

### 3.3 防災協議会の活動運営

協議会の運営は、基本的には図7に例示しているように少人数での作業ベースの会合として“事務局打合せ”、“運営委員会”を頻繁に行い、具体案の検討を重ねてから全体的な承認を得る場として“幹事会”を開催するという形で行われている。

これらの会合について、協議会は常設で会合を開催できる場所を持っておらず、現在は区の施設等を借りて行なっている。

### 3.4 防災協議会の活動

毎年、協議会が行っている主な活動内容では、地域にある港南小・中学校を会場とした避難所運営訓練が挙げられる。

また、訓練以外の大きな活動としては平成16年に、協議会から区へ避難所運営マニュアル作成の要望書を提出し、補助を受けて港南地区独自のマニュアル整備を行っている。そのほかにも、不定期な催しとして、防災を

テーマにした専門家による講演会等が企画、実施されている。

### 3.5 広報紙の発行・配布

協議会では、行事や総会等などの集まりがあった際に、事務局が中心となって広報紙の発行、配布を行っている。配布の対象は基本的に協議会に参加している町会や団体であるが、そのほかにも会に参加していないマンションや団体でも要望があれば配布することになっている。

また、協議会では、新規に建設されたマンションなどがあると、その管理会社や管理組合を訪ね、会への参加の申し入れや広報紙の配布などを積極的に行うようにしている。

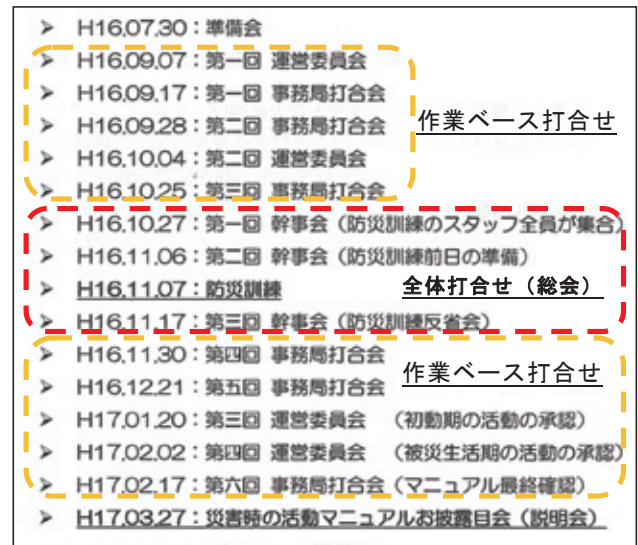


図7 活動検討の流れ

Fig.7 Flow of the meeting.

（出所：港南小地区防災協議会）

### 3.6 協議会参画団体との関係

港南地区防災協議会には、自治会・町内会、マンションの管理組合などの住民組織以外に、区や企業・事業所、地域組織などが図8のような形で参画している。こうした参画団体は、協議会に対して組織の立場や役割に合わせた支援や協力を行っている。

ここで、区の支援として挙げられるのが補助金による助成である。区では防災協議会への助成のほかに、各町会が組織している防災会に対しても助成を行っている。港南地区防災協議会では、協議会自体への助成金と防災会への助成金を合わせて、協議会の財源として活動している。また、助成金以外にも区防災課や芝浦・港南総合支所がアドバイザーとして参画しており、活動についての支援や助言を行っている。

その他、区以外の支援については、企業・事業所等からは法人会費として支援金などの提供を受けている。

そのほか、協議会に参加しているPTAや小中学校など学校関係者とは防災に関する活動の枠を超えて、小学生の登下校時の見守りなどの活動と一緒にしている。

### 3.7 地区総合支所と防災協議会以外の地域コミュニティ活動について

港区では、区役所・支所改革によって平成 18 年度から徐々に総合支所が地域コミュニティの活動を支援するウェイトを大きくしていつている。こうしたなかで、当該地域の支所である港南地区総合支所では、町会自治会を対象とした連絡会の開催や防災協議会を含む各種会合へ出席し、行政からの情報提供と地域からの要望、課題等の収集に努めている。

また、港南地区では、平成 18 年度に区民と支所が共に考え行動する組織として、新たに「港区ベイエリア・パワーアッププロジェクト」が立ち上げられた。

「港区ベイエリア・パワーアッププロジェクト」は第 1 から第 3 までの分科会に分かれており、分科会メンバーから寄せられる地域の課題解決などを目的としている。この組織は、第 1 分科会は、地区の魅力を高めるための事業の企画・実施、第 2 分科会は組織全体の活動や地区の情報などを伝える情報誌の企画・編集・発行、第 3 分科会では分科会メンバーから上げられた地域課題への取り組みをそれぞれ行っている。

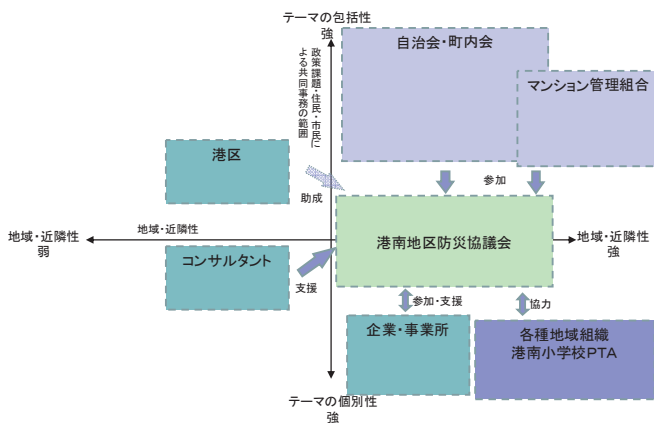


図 8 ステークホルダーマップ  
Fig.8 Stakeholder map.

## 4. 地域のガバナンスの特徴

### 4.1 防災協議会が港南地区へ与えた影響

防災協議会は、もともと防災をテーマとしたものであるが、実質的には連合町会と同等かそれ以上の幅を持った枠組みであったため、各団体同士の交流、連絡の場としても機能してきた。その結果、地域内の町会や各団体間の連絡が取りやすい状況となり、防災以外にも防犯活動や夏祭りといった地域行事など、様々な活動を連携して行える環境ができていく。

### 4.2 高層マンションと協議会の関係

港南地区の高層マンションでは協議会の広報誌の配布を希望する人たちが多くみられる。これは、高層マンションでは自治会がないため地区の情報が得られない状況にあり、代わりに協議会の発行する広報誌が地域の情報源として重宝がられているためである。

また、高層マンションでは、住民間で自治会を組織しようとする動きが起きるものの、管理会社から止められるなどして、いまだに自治会が組織されていない。

また、高層マンションから協議会への参加については、マンション管理組合がいくつか参加しているが、率としては港南地区全体の二割程度と、まだまだ低い状況にある。

### 4.3 高層マンション新規住民の参加

高層マンションから協議会への参加には、管理組合以外にも住民が個人としての立場で参加している場合がある。

こうした人たちは高層マンションの住民の中でも、企業のトップなどを務める人やそうしたポジションを引退して新たな活動の場を求めている人たちに多く、地域活動への関心も高い人たちだと思われる。そして、これらの人たちは、それぞれが仕事などで培ってきたスキルを生かして協議会活動を強力にサポートしている。

こうした人たちの行動は、地域づきあいの煩わしさを避けたがる住民がマンションを選択するのとは対照的で、ある意味、貴重な動きといえよう。

### 4.4 防災協議会からの企業・事業所の脱退

先にも述べたが、港南地区の防災協議会では企業・事業所の脱退や参加件数の減少が問題となっている。

これには、地域住民を主とする協議会と企業・事業所の立場、考え方の違いが大きく影響しているといわれる。

例えば、港南地区協議会（住民側）では避難所運営を至上の課題として活動を行っているのに対して、企業・事業所側では避難所に対して補給施設としての必要性しかないなど、どうしても住民側と企業・事業所側では違いが生じてしまう。こうした違いから徐々に協議会への参加意義が見出せなくなり、脱退する企業・事業所が増えてきている。

### 4.5 連合町会の立ち上げと防災協議会の今後

港南地区では、平成 19 年 9 月に港南 1～5 丁目を含む連合町会が発足した。具体的な体制整備や活動はこれからであるが、本来の町会をまとめる枠組みが出来上がったことになる。

今までは、協議会の場合連合町会の役割を果たしていた部分もあるが、今後は、それぞれの組織同士で、地域の課題や活動について、どう割り振りし、協力していくのが課題となってくる。

## 東京都国分寺市泉三丁目地区のガバナンスについて

熊谷 誠\*・小田淳一\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Izumi 3-Chome, Kokubunji City, Tokyo

Makoto KUMAGAI\*, Junichi ODA\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Research Institute for Social Safety

kuma@e-riss.co.jp, joda@e-riss.co.jp

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 対象地域の概略

国分寺市は、東京都西部の多摩地域に位置し、戦後に東京近郊の住宅地として急速に市街化され、昭和 39 年に市制施行。首都近郊にあって武蔵野の面影を残す住宅都市。

人口：約 11 万人

世帯数：55,011 世帯（2008 年 4 月）

面積：約 11.48 km<sup>2</sup>

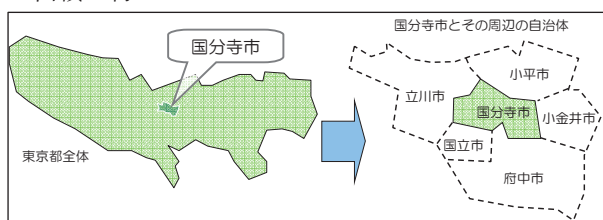


図 1 東京都国分寺市の位置

Fig.1 Location of Kokubunji City, Tokyo.

泉三丁目町会は、昭和 48（1973）年、JR 武蔵野線の新設に伴い西国分寺駅が開設。それまでは閑散とした地域だったが、交通の便の良い商業、住宅地に変貌。昭和 58（1983）年：住都公団による「史跡通り住宅」建設。都営住宅建て替え。平成 3（1991）年：駅前再開発「レガビル住宅」によって地域環境が大きく変貌した

人口：3300 人

世帯数：1400 世帯程度

地区面積：65.4ha

#### 2. 地域における主要課題と認識の背景

泉三丁目では、まちづくり推進地区の指定を受けるきっかけとなった要因に主だったものではなく、むしろ、まちづくり推進地区制度の学習プログラムで、地域でのリス

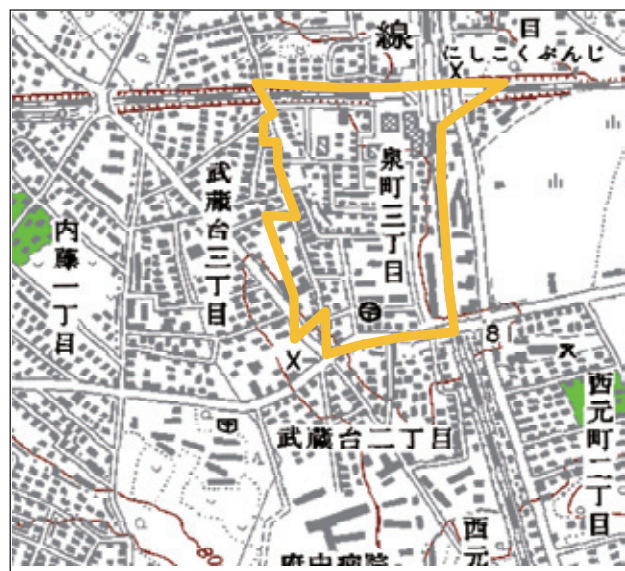


図 2 泉三丁目区域

Fig.2 Izumi 3-chome area.

（出所：国土地理院数値地図 25000（地図画像）東京）

ク認識や対応のノウハウを学ぶこととなった。

また、現在の問題としては他の地区と同様、泉三丁目でも住民の高齢化が進んでおり、次世代の防災会を担う、後継者が得にくいという深刻な問題を抱えている。

#### 3. 地域のガバナンス構造について

##### 3.1 防災まちづくり推進地区制度

地域が「やる気」と「まとまり」をもっていることがこの制度適用の条件とされる。このような地域団体と市が協定を交わすことでプログラムに沿った地域活動が開始される。

\* 社会安全研究所 \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

協定締結後、3 年間は市から地区にコンサルタントが派遣され、1 年目は災害危険地図作成などの実態の把握と共有、2 年目は防災課題の整理、3 年目は防災施設の整備や訓練実施などを定める「地区防災計画」の策定といった内容のプログラムに沿って活動し、4 年日以降はその「地区防災計画」を実施していくこととなる。

制度活用の開始から実施まで一貫して地域住民が主体となって活動が進められ、行政は専門的な情報や技術の提供、防災器具貸与などの裏方的な支援に徹する。そのため、本制度による地域活動では、市民防災まちづくり学校<sup>1</sup>を卒業した市民が計画のとりまとめや実施にあたってリーダー<sup>2</sup>として活躍することになる。

平成 16 年 6 月時点で、防災まちづくり推進地区として本制度のスキームに沿って活動している地域は、面積で市域の 22%、人口では 25%を占めている<sup>3</sup>。

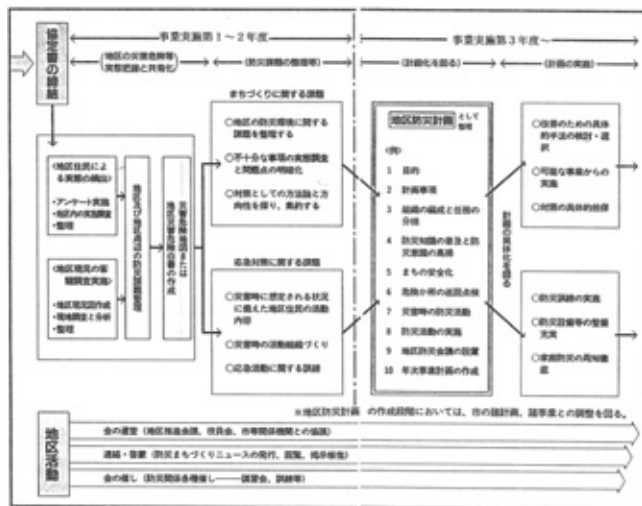


図3 防災まちづくり推進地区制度

Fig.3 Institutional arrangement of disaster resilient Machi-zukuri promotion district.

(出所：国分寺市)

### 3.2. 国分寺市 泉町三丁目防災会 活動の概要

昭和 58 (1983) 年：消防後援会が改組して誕生した。

町内の 10 自治会、2 つの団地管理組合などによって構成され、昭和 59 (1984) 年 1 月：市と防災まちづくり推進地区協定を締結。住都公団住宅建設における住民参加の窓口としての役割を果たした。

昭和 61 (1986) 年から、西国分寺駅南口再開発に関する学習会で地元の要望を整理する。昭和 62 (1986) 年からは地区計画などの学習会開始した。

平成 4 (1992) 年にはワンルーム建設の問題発生。これを期に「トラブルを避けるための建築協定」制定「西自治会生活と環境を守る会」を組織した。

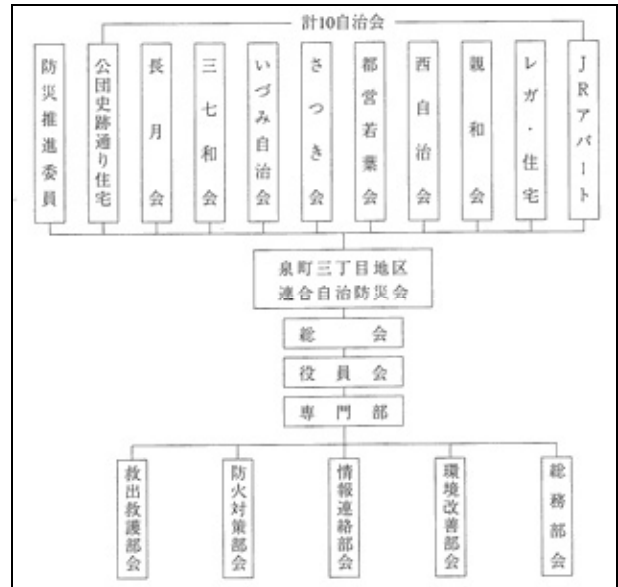


図4 泉町三丁目防災会組織図

Fig.4 Chart of Izumi 3-chome voluntary disaster management organization.

(出所：国分寺市)

### 3.3 防災会の活動費

泉町三丁目防災会の活動費は、基本的には（世帯数に応じた拠出金+推進委員、元防災会役員の拠出）による。一般には年間 300 円を基本に、商店、事業所等には特別会費も要請しており、市の助成を受けず、防災会独自で財源を確保している。

### 3.4 住民総意のもとでの協定締結、防災会の立上げ

防災まちづくり推進地区は、地区住民のコンセンサスがとられている事を前提に協定が締結される。そのため、各地区では代表者や運営メンバーの選出が担保され、初期においても参加者や活動場所などといった活動の枠組みが明確になっている。

### 3.5 住民主体で活動ができるだけ知識や体制の整備

協定締結後、はじめの 3 年間は市から防災推進地区にコンサルタントが派遣され、その指導のもと、災害危険地図や地区防災計画書の作成など、各地区の活動の基礎固めが行われる。この基礎固めは、3 年が経過して市の支援が情報提供や物資の貸出しだけになった際にも、防災会が自分達で問題をみつけ、自分達で解決に向けた活

<sup>1</sup> 1978 (昭和 53) 年に開始され、その後、1992 (平成 4 年) 年から名称も「市民防災まちづくり学校」に変更された。平成 16 年 6 月時点で修了者は 880 名となっている。これまで 5 年程度ごとに講座内容、開催曜日などが見直され、内容の充実が図られてきたところであるが、現在では年間 11 回程度の講座や見学会が実施されている。

<sup>2</sup> 「市民防災推進委員」と呼ばれる。1980 (昭和 55) 年に、講座を受講した市民を防災の担い手に位置づける「市民防災推進委員」への認定制度を創設した。また、1984 (昭和 59) 年に「国分寺市市民防災推進委員会」が設置され、防災訓練の実施や機関誌の発行、委員の研修としての講演会や施設見学会の開催などを実施。

<sup>3</sup> 防災まちづくり推進地区制度が本格的にスタートする前の 2 年間において、モデル地区での試みがあった。この段階では防災学校もスタートしたばかりで、住民側にリーダーが育っていなかったため、行政が主導する防災まちづくりを進めることとなった。しかし、取り組みはまとまらず、現在でも防災まちづくり推進地区としての活動に至っていない。市には「地域住民が中心で、行政は裏方的な支援に徹する」という教訓が残され、その後は、「市民防災まちづくり学校」、「推進委員の認定制度」が有効に機能したこともあり、地域住民が中心となって展開するスキームとして制度運用されてきた。

動が起こせるだけの防災の知識や体制を整える目的で行われている。

### 3.6 活動継続、組織維持のため、参加者を防災学校へ

各地区の防災会では、防災推進委員以外の参加者の防災への意欲向上、防災会活動の維持・継続する人員確保のため、積極的に参加者を防災学校へ入学させる動きがある。

泉三丁目防災会では、役員会に出席する自治会長などで、防災学校の未受講者がいれば、受講を勧めるなどして、地区内の防災推進委員を増やす取り組みを行っている。こうして受講を終えた自治会長などには、防災推進委員の認定を受けて、そのまま防災会へ加入する人も多く、活動の継続、組織の維持につながっている。

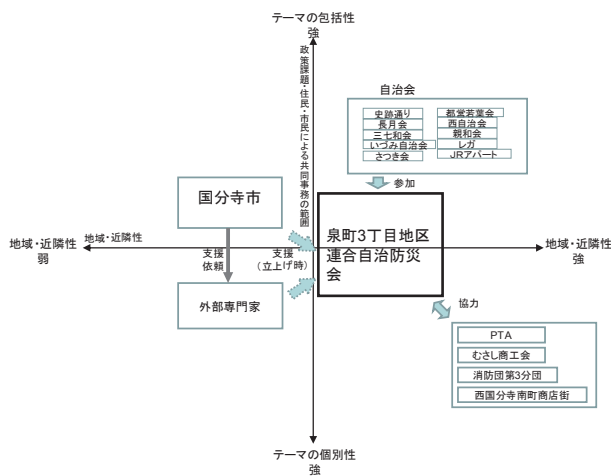


図5 泉三丁目防災会ステークホルダーマップ  
Fig.5 Stakeholder map of Izumi 3-chome voluntary disaster management organization.

### 3.7 他機関、他団体との関係の構築

各防災会では、自治会等の他団体の代表者を交えた会合を毎月開くことで、組織に開放性をもたせ、他団体との関係を構築しようとしている。

泉三丁目防災会では、こうした会合の開催や活動の広報を行った結果、地域内で“防災会に頼めばやってくれる”というイメージが醸成されていった。今では、図5

に示すように自治会を始め PTA や住宅の管理組合、近隣の商工会などと協力しての活動や行事を多数実施し、友好団体として関係を構築している。

また、各地区の防災会でも、他団体から求められた協力が防災に関するもの以外でも、積極的に協力し、より多くの団体と広く関係を結べるよう努めている。

### 3.8 活動成果の地区への還元と周知・広報

各防災会では作成した災害危険地図や活動内容を掲載した広報誌を毎月発行している。配布は参加町会全戸と賛助会員の小売店、事業所等を対象としており、活動の成果を地域住民に還元することに力を入れている。また、こうした広報活動は活動の成果を地区に還元すると同時に、防災会の存在や活動を地区に周知、アピールする役目も果たしている。

## 4. 地域のガバナンスの特徴

### 4.1 自治会・町内会の特徴

立川市以西は自治会・町内会の活動が強力（古い農村型）。一方、立川市以東は高度成長期からの住民が多く、自治会・町内会の再構築が課題となっている。

また、国分寺市は10の村が合併した経緯があり、極端に古い地域と、新しい地域とがある。古い地域では、4,000世帯を超える大きな町内会が4地区あり、力を持っている。

### 4.2 防災まちづくり推進地区とそれ以外の地区の違い

古くからの地域は、自治会・町内会の活動が強力で、市よりも進んだ防災への取り組みを実施しているような状況にある。例えば、要援護者の把握、防災倉庫を自前で整備、自治会防災部には元消防団員が参画するなど、具体的な取り組みを実施している。

また、「今日は新聞が出たままだぞ、なにかあったのか。」という地域の目配りが、働いている。

### 4.3 古くからの地域と、新しい住民による地域

古くからの地域は「市に支援してもらわない必要はない。」という意識がある。市としては、自治会・町内会よりも当時、話題となっていた「防災」による「テーマ型コミュニティ」作りに意識が向いていた。この「テーマ型コミュニティ」である防災まちづくり推進地区に手を挙げたのが、新しい住民の多い自治会であった。

## 茨城県日立市塙山学区のガバナンスについて

砂金裕年\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Hanayama District, Hitachi City, Ibaraki

Sachitoshi ISAGO\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Tokiwa University

sakin@tokiwa.ac.jp

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 茨城県日立市と塙山学区の概要

日立鉱山から発展した鉱工業都市であり、1905 年（明治 38 年）久原房之助が日立鉱山を拠点として以来、日立製作所（日立グループ）の企業城下町となっている。

日立市の地勢は、東側の太平洋と西側の多賀山地に挟まれ、南北に細長く可住地が伸びている。可住地の多くは、日立製作所及びその関連企業の施設が占めているため、山間地を切り開いて造成した住宅地が多い。

2004 年（平成 16 年）には、多賀郡十王町と合併し、人口は 195,068 人（2008 年 4 月 1 日現在）、高齢化率は 21.5%（2006 年 11 月 1 日現在）である。

今回取り上げる塙山小学校区（以下、塙山学区）は、日立市の南部に位置する。約 2,470 世帯、人口約 7,400 人（2006 年 4 月 1 日現在）、高齢化率は 18.2%（2006 年 11 月 1 日現在）、住民の 90%以上が居住歴 40 年以下の「新住民」で占められている住宅地である。

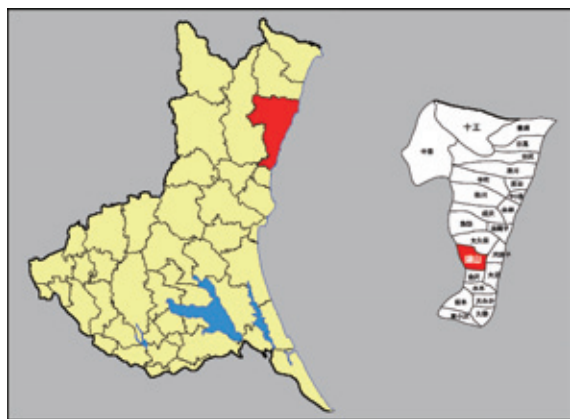


図 1 日立市及び塙山小学校区の位置

Fig.1 Location of Hitachi City and Hanayama district.

（出所：日立市市民活動課）

総じて、常磐線の駅を目安に各地区が形成されており、大甕（おおみか）・多賀（たが）・助川（すけがわ）・小木津（おぎつ）・十王（じゅうおう）の国道 6 号沿線と、中里（なかざと）の国道 349 号沿線に分けられる。中里地区は、同じ国道 349 号沿線の常陸太田市との交流が多い。

#### 2. 地域における主要課題と、それらが認識されるに至った経緯や背景について

##### 2.1 日立市のコミュニティ活動

1970 年（昭和 45 年）、地域に流れる川を、地域住民の手で清掃しようと「宮田川をきれいにする会」が誕生した。その後、1974 年（昭和 49 年）の茨城国体開催に向けて、日立市でも「きれいなまちで国体を」という行政からの呼びかけに応えようと地区ごとに清掃活動などを行うようになった。その活動を通じ、自分たちの地域は自分たちの創意と努力でつくりあげたいという思いがひとつになり、1971 年（昭和 46 年）に「日立市民運動実践協議会」が発足した。小学校区ごとにおかれた 21 支部を連絡組織に据えた会（単会）が組織され、現在へ受け継がれている日立市の市民活動の第一歩となった。

国体の成功を目的にスタートした「日立市民運動実践協議会」は、国体終了後の 1975 年（昭和 50 年）に解消し、この会に代わり、新たに「日立市民運動推進連絡協議会」が発足。それまでは会主体だった活動が、各学区の地域性に合った「市民運動」本来の自主的なまちづくり活動に変わり、それぞれの単会ごとに特色のある実践活動が展開されていった。

\*常盤大学 \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

日立市民運動推進連絡協議会の発足当時は、地域の祭りや運動会など、交流を深める会の開催や、河川の清掃、空き缶の回収、花いっぱい運動などの生活環境をよくする運動、さらには冠婚葬祭の簡素化、再生資源の回収などの生活改善・向上をめざす運動、青少年の非行防止のための活動などを行ってきた。

しかし、予想以上に進展する高齢化と少子化、地球環境の汚染、社会の国際化などの問題がクローズアップされるようになり、これらに対応する活動が図られるようになっていった。時代の動向に合わせ、1.誰もが住み慣れた家や地域で、いつまでも健康に生活できるよう、支え合い、助け合いの「地域福祉社会づくり」、2.ごみ減量と地球規模の環境保全の推進、3.地震や火災などの災害から生命と財産を守る自主防災組織づくりの推進、4.課題について活動できるよう、リーダーの養成と情報提供システムの整備、などがテーマに加わり、1989 年（平成元年）から、名称を「日立市コミュニティ推進協議会」に変更し、単会ごとに活発な活動が定着していった。現在では、23 の単会があり、その代表者によって日立市コミュニティ推進協議会が組織されている。

こうしたコミュニティ活動の取組は、県内外から注目を集め、視察に訪れる団体・個人は年間数十にもものぼる。なかでも、特に先進的な取組を行っているとして注目を集めているのが塙山学区である。

## 2.2 塙山学区のコミュニティ活動

塙山学区は、1970 年代、塙山団地の造成に伴い人口が急増したことにより、1979 年（昭和 54 年）に塙山小学校が開校し、大久保小学校から分離する形で発足した。翌 1980 年（昭和 55 年）には、単会としての「塙山学区すみよいまちをつくる会」（以下、つくる会）が発足した。

当初から「会費制まちづくり」をモットーに、住民レクリエーション大会、夏祭り「さんさん祭り」、フリーマーケット「ゴチャッペ市」などのふれあい事業をはじめ、青少年育成、地域福祉、環境、防犯、防災などをテーマにした事業や、記念誌「塙山のサザエさん」「はなやま 2000」「塙山 25 歳のコミュニティ」の発行など多彩な活動を続けてきた。

発足以降、住民のニーズや意識を探る全住民対象のアンケート調査を 7 回実施、会報「塙山かわら版」を毎月発行するなど、情報の収集・提供に努めている。

また、郵便局誘致をはじめ、市報のボランティア配達配送、日立市一号館となるコミュニティセンターの建設など、日立市のなかでも先駆的な活動を展開してきた。

1989 年（平成元年）に住民の手で「塙山コミュニティプラン」を策定した。それまでのイベント型の活動から、365 日日常活動型への転換をうたった画期的なプランであった。続いて 1995 年（平成 7 年）に、第 1 次コミュニティアクションプラン「さんさん計画」を策定、55 の事業を明らかにした。以後、2000 年（平成 12 年）には第 2 次「さんさん計画」、2005 年（平成 17 年）には第 3 次「さんさん計画」と、概ね 5 年ごとに新しいコミュニティアクションプランを策定している。

2001 年（平成 13 年）には健康づくりプラン「健康はなやま 21」を策定、健康で長寿の「日本一元気なまち」を目指している。

2006 年（平成 18 年）には総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」を設立した。健康・スポーツ、福祉など、多様化する住民ニーズに応じていく体制ができた。

また、同年より名称が変更になった塙山交流センターを活動拠点として、総合事務局的な体制で、各種の塙山のコミュニティ活動を支援している。

## 3. 地域のガバナンス構造について

塙山学区の地域ガバナンス構造は、「つくる会」をプラットフォームとして構築されている。つくる会は塙山学区に居住する全住民が加入しており、住民の中から選出された役員（同会では「リーダー」と呼んでいる）らが構成する、7 つの部局からなる。各部局はそれぞれが担当する分野に関する事業の企画・運営において、中心的な役割を担っている。「福祉局」は、高齢者や障害者の生活支援、見守り体制づくりなどを担当している。「安心・安全局」は防犯や防災を担当している。また、塙山小学校区の自主防災組織はつくる会がその役割を担っているが、その管理・運営を行うのもこの安心・安全局である。「楽集局（がくしゅうきょく）」は住民の健康増進、スポーツを通じた交流、生涯学習などを担当しており、「総合型地域スポーツクラブ」と共催するかたちで、様々なイベントや教室を行っている。「地球局」は地域の緑化や環境美化、リサイクル運動などを担当している。「未来局」は主としてボランティアの発掘や、男性の地域活動への参加を促す様々な取り組みを実施している。「情報局」はつくる会の情報誌であるかわら版の編集・配送事務や、つくる会のホームページの運営を担当している。「事務局」はつくる会の運営事務全般を担当するほか、学区内の学校、諸団体、市役所などとの調整役を行っている。また、塙山学区に視察に訪れる全国各地の自治体、事業所、NPO などの受け入れの主体となるのも事務局である。

「つくる会」に関連が深い団体として、「塙山交流センター運営委員会」「総合型地域スポーツクラブ塙山コミュニティクラブ」「塙山学区青少年育成会議」がある。「塙山交流センター運営委員会」は、塙山学区の地域活動の拠点である塙山交流センターを運営する組織である。つくる会の事務局も同センターにあり、運営委員会とつくる会の事務局は構成員が事実上重複している。「総合型地域スポーツクラブ塙山コミュニティクラブ」は、つくる会の楽集局と共催する形で、塙山学区の様々なスポーツイベントを主催している。なお、同クラブも塙山交流センターを拠点としている。「塙山学区青少年育成会議」は、学区内の学校、諸団体と連携し、たくましい塙山っ子づくりを行うほか、学区外の青少年育成団体の連絡・情報交換などを行っている。

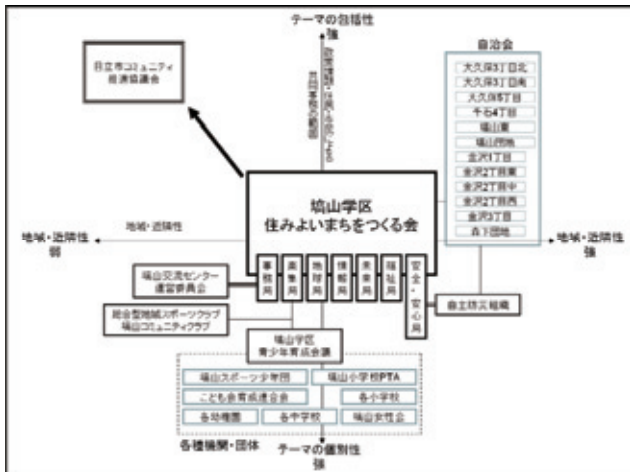


図2 塙山学区のステークホルダーマップ  
Fig.2 Stakeholder map of Hanayama district.

塙山学区には、「塙山団地（632 世帯）」「塙山東（40 世帯）」「大久保 5 丁目（209 世帯）」「大久保 3 丁目北（133 世帯）」「大久保 3 丁目南（200 世帯）」「千石 4 丁目（126 世帯）」「金沢 1 丁目（166 世帯）」「金沢 2 丁目東（157 世帯）」「金沢 2 丁目西（96 世帯）」「金沢 2 丁目中（121 世帯）」「森下団地（357 世帯）」「金沢 3 丁目（234 世帯）」の各町内会・自治会が存在する。これらは「つくる会」とは独立した団体であり、それぞれが独自の活動を行っているが、各町内会・自治会の役員は、「つくる会」のリーダーを兼任している場合が多く、人的紐帯を通じて「つくる会」と緩やかな連携を保っている。ただし、塙山団地自治会の役員は輪番制であるなど、一部例外もあるようである（そのため、塙山団地は、塙山学区で最も住民数が多いにもかかわらず、同自治会と「つくる会」の連携は、他の町内会と比較して必ずしも緊密ではない）。

その他、学区内には様々な団体が存在するが、いずれも「つくる会」との連携が深く、つくる会が事実上のプラットフォームとして機能している様子がうかがわれる。

なお「つくる会」は、日立市の 23 単会で構成される「日立市コミュニティ推進協議会」のメンバーであるが、同協議会の下部組織という位置づけにはない。同協議会は各単会の緩やかな連携や情報交換の場であり、地域活動の主体はあくまでも「つくる会」にある。

## 4. 地域のガバナンスの特徴

### 4.1 コミュニティプランによる 365 日型活動

つくる会は、発足当初は、住民レクリエーション大会、夏祭り、フリーマーケットなどのイベントの開催が活動の中心であった。しかし、リーダーたちのなかから、「まちづくりはイベントでやることではない」という声が次第に高まっていった。それを契機として、全住民をはじめ、小学 5 年生、中学 2 年生、高校生にアンケート調査を実施し、1989 年（平成元年）3 月に塙山コミュニティプランを策定した。このプランでは、①ごみのない花いっぱいのにぎやかな塙山、②健康で安心して暮らせる塙山、

③たくましい塙山っ子づくり、の 3 つを柱に、365 日型活動を始めた。

1994 年（平成 6 年）には、第 1 次コミュニティプラン「さんさん計画」を策定した。①安全・快適、②クリーン・美しい、③ふれ愛・安心、④生き生き、楽しい、⑤明日へ・キラリ、の 5 つの柱で、災害時に備えた自主防災組織づくり、一人暮らしのお年寄りの見守り、ごみ減量やりサイクル、生涯楽集（塙山では、「学習」という文言は使わず、「楽しく集まる」という意味を込めて「楽集」という文言を用いる）、地域の仲間づくり、子育てや青少年育成、地区の活性化、広報の充実、施設整備、資金づくりなど 55 の事業を掲げた。

2000 年（平成 12 年）策定の第 2 次「さんさん計画」では、①いきいき・はつらつ、②ラブ・地球、③安全・安心、④ピカ・美化、⑤支え・愛、わくわく・ワイワイ、⑦未来・キラリ、の 7 つの柱で、健康のまちづくり、体力づくり、地球環境の保全、地域づくりなどを加え、88 の具体的事業を立案実践してきた。

2005 年（平成 17 年）の第 3 次「さんさん計画」では、①支え・愛、②守り・愛、③ふれ・愛、④地球・愛、⑤育ち・愛をテーマに、塙山の活動を支える「心」を育むプランとして 5 つの「愛」でまとめた。このプランに沿って、地域福祉、防犯防災、生涯学習、環境リサイクル、人材発掘、学校支援など、新たな事業に取り組んでいる。

### 4.2 健康づくりプランによる元気なまちづくり

2000 年（平成 12 年）、塙山地区は日立市から「健康まつり実践地区」に指定された。これを契機に、塙山の実態にあった健康プランを策定、年代別目標を設定した。10 代までは「元気なはなやまっ子を育てる」、20 代から 50 代は「心身をリフレッシュ、パワフルに生きる」、60 代以上は「寝たきりにならない、させない」である。

2006 年（平成 18 年）に設立したコミュニティ型の総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」は、住民の誰もが健康づくりや体力づくりができる環境づくりを目指している。各種教室をはじめ、体力測定、ハイキング、サンサンラジオ体操会、いきいき体操など、子どもからお年寄りまでが気軽に参加できる事業を実施しながら、身体を動かすことは楽しいといえる住民を増やしている。

### 4.3 情報発信を重視

1981 年（昭和 56 年）3 月、全世帯向けの月刊会報「住みよい塙山かわら版」を創刊し、身近な情報誌として住民に親しまれている。

また、高齢者向けの広報誌「ふくしかわら版」も 1998 年（平成 10 年）6 月から毎月発行し、約 100 名の配布ボランティアが約 450 世帯に配達している。

そのほか、かわら版号外の発行、大看板の提示、学区内 32 ヶ所の特設掲示板での行事ポスター掲示など、多様な広報活動を展開、住民の理解と参加に努めている。

1997 年（平成 9 年）7 月にはホームページを開設。毎月「かわら版」の掲載や、活動を支えるリーダーの登場など工夫を重ね、多くの人たちが楽しみにアクセスでき

るよう充実に努めている。2008 年（平成 20 年）4 月 1 日現在で、累計約 45,000 件のアクセスがあり、これは日立市の単会の中で最多のアクセス数となっている。

#### 4.4 子どもと一緒に活動

まちづくりに子どもを参加させ、大人と同じ体験を通じて、社会性や自主性をもった、たくましい「塙山っ子」を育てることが、つくる会の青少年育成の基本である。

「ふくしかわら版」の配達、一人暮らしお年寄りへの夕食宅配、高齢者の昼食会スタッフ、公園・街路の清掃、防災訓練、さんさん祭り、敬老会スタッフなどに子どもたちを積極的に参加させている。「ゴチャッペ市」にも、子どもたちが出展し一日店長をつとめる。

これまでコミュニティマップの作成や、修理公園リニューアルのワークショップなどにも子どもたちを参加させ、一緒に活動してきた。これらへの参加はあくまでも子どもたちの自主性を前提にしている。

塙山スポーツ少年団でもスポーツ活動だけでなく、地域活動に積極的に参加させ、地域一斉清掃「クリーン塙山デー」や「花の里親」の花植え作業などの年間行事を行っている。

子どもたちの自主企画で実施する「はなやま元気っ子王国」事業は 7 年目で、子どもたちには好評である。2005 年度（平成 17 年）は年間を通じた体験プログラムを組んだ。

#### 4.5 会費制の手弁当イズム

つくる会が発足した 1980 年（昭和 55 年）11 月 23 日に実施した「住民レクリエーション大会」は、1 世帯 100 円の協賛金で開催した。以来、行政からの補助金を当てにしない「会費制まちづくり」をモットーに活動している。現在、つくる会の年会費は 1 世帯 500 円であるが、つくる会が行ういろいろなイベントでは、別途参加費を徴収している。

例えば、お年寄りの昼食会「ふれあいサロン」は、お年よりもボランティアも 200 円の参加費を出し合う。道路沿いのフラワーポットに一年中花を咲かせる「花の里親」は、500 円を徴収する。「さんさん祭り」の花火には、子ども一口 200 円、大人一口 2,000 円でオーナーになってもらう。ヤングママ子育て楽集会、各種のスポーツ教室、ハイキング、元気っ子王国事業などもすべて会費制である。

多様化するニーズに応えるため、受益者負担の考え方を基本に、暮らしサポート「あんしん」事業やジャンボタクシー事業の有料化、会員制のコミュニティクラブも取り入れた。

つくる会の予算総額は約 8,000,000 円であるが、うち市からの補助金が約 2,000,000 円、再生資源回収報奨金が 1,000,000 円、前年度からの繰越金が約 1,000,000 円であり、残りの約 4,000,000 円の大部分はこれらの参加費・会費でまかなわれている。こうした会費制を主体とした会運営は、会員の参加意識・当事者意識を醸成し、つくる会の活発な活動につながっている。なお、塙山学区に居住する約 2,000 世帯のうち、会費を支払っていない世

帯は約 15%の 300 世帯に留まっている。

#### 4.6 人材発掘と男女共同参画

つくる会は「まちづくりには、汗を流すリーダーが不可欠」と位置づけ、発足直後から専門部を増やして、多くの人がリーダーとして活躍できる場をつくってきた。

また、男性の社会参加のきっかけづくりに「定年後の生活設計アイデア会議」「うまい酒飲んで地域の友だちづくり」等を開催。50 代から 60 代の現役企業人の巻き込みを図ってきた。「おとこ塾」や「リスタートはなやま」もそのひとつである。定年退職が年々増加し、高齢化が進行する今日、定年後の男性の参加の場やシステムづくりが、まちづくりの重要なテーマとなってきた。

1994 年（平成 6 年）には「人材部」（現「人財部」）を儲け、リーダー発掘に特に力を入れた。やる気のある人は、経験年数が少なくても各部局の部長をつとめている人が多い。コミュニティ活動に、年功序列や現役の肩書きは関係ない、というのが、塙山式の人材発掘である。

つくる会の会長は任期がなく、同一の人物が長年にわたって勤めてきた。1980 年（昭和 55 年）の会発足後、現在までの会長は 3 名に留まっている。つくる会が常に先進的な取り組みを行ってきた背景には、リーダーシップを持つ人物が長期にわたって会長を務めてきた点も見逃せない。

また、つくる会の役員である「リーダー」の任期は 2 年だが、原則として残留に務めているという。これは、短期間の輪番制ではリーダーとしての力が身につけにくくだけでなく、責任ある会運営に支障きたすからであるという。だが、リーダーの数に定員があるわけではなく、既存のリーダーが新規のリーダーを「一本釣り」のようなかたちでスカウトするため、年々リーダーの数は増加する傾向にある。

#### 4.7 イベントのユニークネーミングと企画

イベントを楽しくするために、企画やネーミングに、簡易なブレインストーミング発想法でアイデアを出し合っている。イベント内容は実施の直前まで議論し、少しでも楽しいものになるよう努め、毎年新しい企画を加えるようにして、マンネリ化を防いでいる。

ゴチャッペ市、サンタ宅配便、ヤングママ子育て楽集会、定年後の生活設計アイデア会議、進歩住夢（シンポジウム）などのネーミングも、こうしたブレインストーミングから生まれた。組織名にも「地球局」「未来局」「人財局」など、ユニークなネーミングが並んでいる。

#### 4.8 住民ニーズの重視

つくる会では、住民ニーズの把握のため、定期的にアンケート調査を実施している。アンケートは、住民がまちづくりに参画するチャンスでもある。1981 年（昭和 56 年）7 月、会発足 1 年後の学区の生活環境について、全世帯にアンケート調査を実施した。その際は、「街灯がなくて暗い」「郵便局を誘致してほしい」「交通の便を改善してほしい」など多くの要望が出された。翌年 8 月には第 2 回アンケートを実施し、前年よりもわずかではあるが住みやすさの評価がアップした。1984 年（昭和 59 年）

10 月には第 3 回調査を実施した。

その後、1988 年（昭和 63 年）、1993 年（平成 5 年）、1999 年（平成 11 年）、2003 年（平成 15 年）には、全世帯及び小学 5 年生、中学 2 年生などを大賞に、コミュニティプラン策定のためのアンケートを実施した。これまでの設問に加えて、どんなまちに住みたいか、ボランティア参加意識などを尋ねた。こうした調査で得た住民ニーズは、つくる会の街づくり活動の指針として活用され、街灯の増設、郵便局の誘致など、実際に実現したものも数多い。

#### 4.9 団体や機関との連携

子ども会、PTA、スポーツ少年団、女性会など学区内の各種団体や、学校・幼稚園、保育園などとの連携は、コミュニティづくりの重要なキーワードである。発足当初から幾度も話し合いを重ねてきた。現在では、お互いの事業への協力や協働など、自然体で連携できるようになっている。子どもを守る防犯パトロールや安心・安全のまちづくり、学校支援などはその典型的な例である。

また、小学校の授業、クラブ活動、環境整備などをつくる会が支援する機会が非常に多くなった。幼稚園や保育園などとも連携がはじまり、読み聞かせ、お年寄りとの交流会なども活発になっている。

塙山学区青少年育成会議は、保育園、幼稚園、小学校、3 つの中学校、PTA、子ども会、スポーツ少年団、コミュニティクラブ、女性会の各代表者、青少年相談員、つくる会の各局長が一同に会し、年 5 回の意見交換を実施、常に話し合いのテーブルを設けている。

#### 4.10 地区との協働

塙山学区の各町内会・自治会の活動状況は様々である。福祉、防災、防犯、環境などの課題は、自治会や町内会の活動なしには成果は上がらないことから、これらの会の果たす役割は重要である。

2001 年（平成 13 年）には、学区内を 12 地区に分け地域の色も決めた。つくる会は、これらの地区の地区長、副地区長、コミュニティ推進員と一緒に活動を進め、これまでに再生資源回収ステーションの管理、防災訓練、福祉活動など具体的活動の積み重ねによって、活性化を図っている。

地区長、副地区長は地域の情報を届けることも重要な

役割となっている。コミュニティ推進員は 1 年ごとに輪番制で交代していくが、塙山学区の福祉員として位置づけた。年 4 回の募金活動や、災害時の第 1 次避難場所の責任者なども地区ごとに担当するなど、誰もが少しずつ役割を担う。

また、新しく造成された住宅団地の自治会づくりも支援している。学区の新しい構成員となると同時に、塙山学区のまちづくりを理解する機会にもなっている。

#### 4.11 新たな活動への挑戦

少子・高齢社会の進行、団塊の世代の退職など、時代とともにコミュニティ活動も変化していく。子どもを守る活動、高齢者の生きがい・生活支援などきめ細かい活動が要求される。住民のニーズも多様化するなかで、これまでのようにすべてをボランティアだけで進める活動は不可能になった。

総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」は、当会の集客局と連携して、住民がより楽しく健康的な生活が送られるよう事業を展開する。

福祉局が担う高齢者福祉は、生活支援、生きがいづくり、「あんしん安全ネットワーク」づくりなどの事業を進めると同時に、暮らし安心サポート「あんしん」、移送サービス「ジャンボタクシー事業」、買い物ツアーなども実施し、好評を博している。

子どもを守る防犯パトロール活動には徒歩のパトロールに加え、バイク隊や青色パトロールカーの導入も図り、防災活動では仙台市宮城野区福住町内会との災害時の協力協定締結も実施してきた。

また、塙山交流センターが指定管理者制度による地域管理となったのを契機に、福祉やコミュニティクラブ事務局を兼任するスタッフをおいた。この体制によって月曜日から金曜日までスタッフが常駐し、相互に支援し合うことで、活動が前進することとなった。

2006 年（平成 18 年）に塙山交流センターの事務所を拡張し、小ホールが増築された。高齢者や子どもの居場所づくり、健康やスポーツ事業の定期開催などを模索する。「子どもから お年寄りまで みんな楽しく 生き生きと！」をテーマに、時代をキャッチしながら、しなやかに塙山らしい新たな事業の拠点として期待されている。

## 横浜市保土ヶ谷区和田町地区のガバナンスについて

稲垣景子\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Wadamachi District, Hodogaya, Yokohama City

Keiko INAGAKI\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Yokohama National University

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 対象地域の概略

保土ヶ谷区は、横浜市の中央部に位置し（図 1）、総面積は 21.81km<sup>2</sup>、水や緑などの自然環境に恵まれ、江戸時代から旧東海道の宿場町として発展してきたまちである。保土ヶ谷区の中央には、2 級河川の帷子川が流れており、帷子川沿いには相模鉄道が走っている。また、丘陵地が多く、高低差は 90m 以上で起伏に富んだ坂の多い地形をしている（図 2）。人口は約 20.5 万人、世帯数は約 8.8 万世帯と横浜市では平均的な値を示している。平均年齢 42 歳、高齢化率 18.9%（和田町 20.7%）と横浜市では比較的高い。また、昼夜間人口比率は 81.1%と 100%を大きく下回っており、都市の近郊住宅地として位置づけられる<sup>1),2)</sup>。

対象地域の面積は約 22ha で、自治会町内会（和田西部町内会）には約 1,350 世帯が加入している。東西方向に流れる帷子川と相模鉄道和田町駅の北側に位置し、地区内を国道 16 号線が横断する。駅北側には和田町商店街があり、約 100 店が軒を連ねる。用途地域は、近隣商業地域と準工業地域、第一種住居地域、第一種中高層住居専用地域から成り、一部、準住居地域も含まれる。また、当該地区の北側約 500m に横浜国立大キャンパスが位置し、和田町駅を通学通勤に利用する学生や教職員も多い。（図 3）

自然災害では、地震災害および風水害の危険性を有する。横浜市直下型地震の場合、震度 6 弱・6 強が想定されている。また、対象地域内に急傾斜地崩壊危険区域があり、帷子川兩岸の河川付近に浸水想定区域がある。昭和 50 年代頃まで、帷子川が氾濫し多くの世帯が浸水した。平成 9 年に分水路が完成し、大規模な浸水被害は減ったものの、平成 16 年 10 月の台風では、保土ヶ谷区の南側



図 1 保土ヶ谷区の地勢<sup>2)</sup>

Fig.1 Location of Hodogaya Ward.

を流れる今井川付近をはじめ区内で 130 棟以上が浸水し、30 件以上のがけ崩れ災害が報告されるなど、地形的に風水害危険性の高い地域である。

#### 2. 地域における主要課題と、それらが認識されるに至った経緯や背景について

##### 2.1 地域活力の再生

近年、中心市街地や近隣商店街において活力が低下しているといわれ、中心市街地活性化や都市再生の取り組みが各所で行われている。高度経済成長期に開発され首

\* 横浜国立大学大学院環境情報研究院 \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

都圏のベッドタウンとしての役割を果たしてきた横浜の郊外住宅地や住宅団地においても、地域の活力低下や人口減少・高齢化が始まっており、今後この傾向は強まると考えられる。

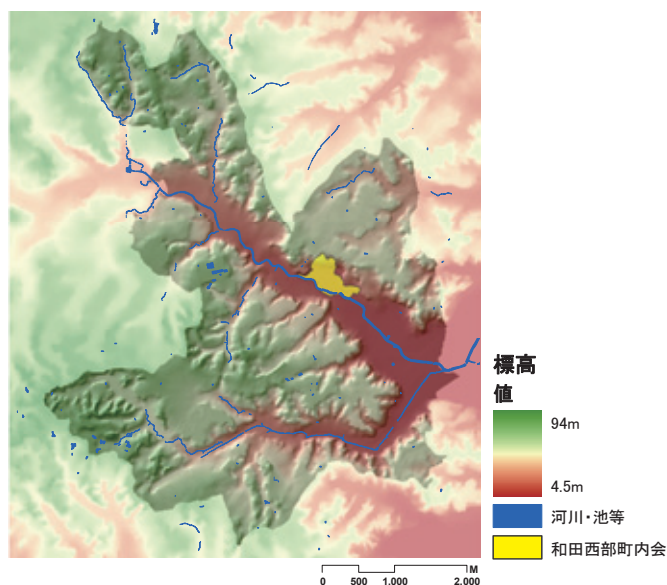


図2 対象地域の地勢

Fig.2 Location of the target district.

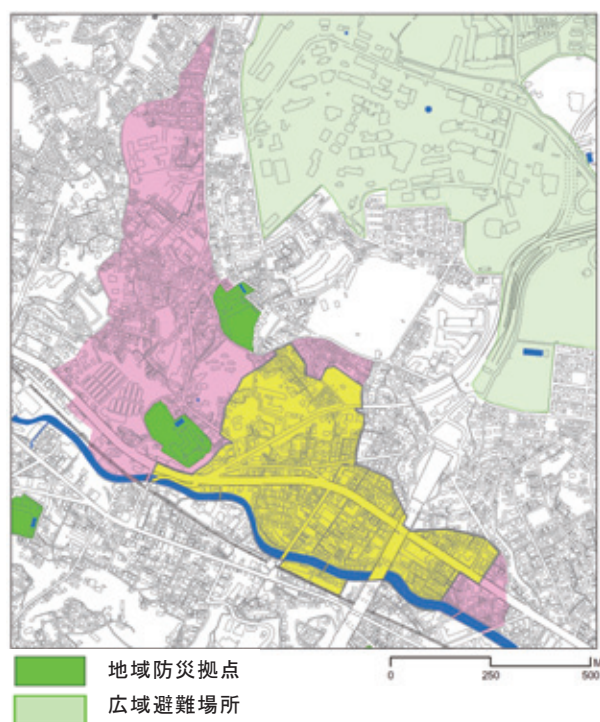


図3 対象地域周辺図

Fig.3 Map of the target district.

このような地域において「地域コミュニティの活力再生」は重要な課題である。課題解決のために、活力のある地域づくりに向け、地域力を集め、行政のみならず、地縁型コミュニティやNPO、企業等を含む多様な主体が担い手となり協働することが期待されている。

現在、対象地域である和田町においては、「和田町タウンマネジメント協議会」が地域力を結集・調整する場として機能している。

協議会設立のきっかけは、平成13年に保土ケ谷区役所（地域振興課）が、横浜国立大学の地元商店街である和田町商店街と大学との間で商学交流事業（区役所と大学との共同研究）を行い、地域活性化につなげたいという話を大学に持ち込んだことに始まる。この保土ケ谷区との共同研究は大学主導の「和田町いきいきプロジェクト」としてスタートした。当時、和田町商店街の店主は、業績不振や後継者不足を問題と感じていたが、商店街全体の課題として、商店間の意志の不統一により商店街事業が停滞し、さらに足並みの不揃いを生じさせていた。周辺住民は、積極的に商店街を評価し出かけていく人は少なく、商店街の活気のなさや足並みの不揃いなどがマイナス要因となり顧客を遠ざけていた（平成13年調査<sup>3),4)</sup>）。このような状況に対し、商店、来街者、地域住民など人と人がふれあい、つながりが生じる場を作り出していくことが、「和田町いきいきプロジェクト」の目標として考えられた。活動の軌跡を図4に示す。大学にとっても、地域貢献や地域との連携による教育・研究の促進という効果を生み出しながら3年間の商学交流事業を終了し、1年間のフォローアップ期を経て、平成17年度より地元主導の「和田町タウンマネジメント協議会」発足に至る<sup>5),6)</sup>。協議会の詳細については7.4 地域のガバナンスの特徴で述べる。

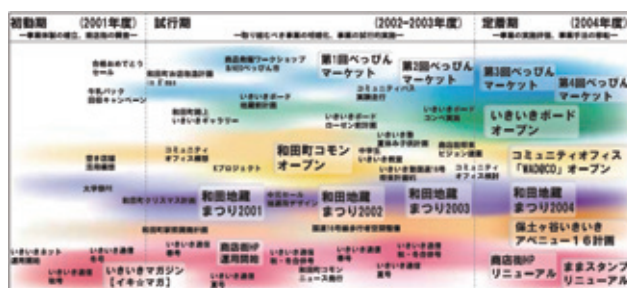


図4 和田町いきいきプロジェクト活動の軌跡

Fig.4 History of the Wadamachi Ikiiki project.

(出所：横浜国立大学<sup>3)</sup>)

## 2.2 住民のニーズ

保土ケ谷区役所が18歳以上の区民を対象に平成18年に実施した「保土ケ谷満足度調査」<sup>7)</sup> (3,000 標本、回収率58.0%)の結果より『満足度』と『重要度』を得点化し、19項目の『満足度』を横軸に『重要度』を縦軸に示したものが図5である。図5の左上には、「地域医療」や「防犯対策」などがあり、これらはニーズの高い項目と言える。一方、「バス・電車の便」「ごみの分別収集や街の美化」は、右上に位置し、ニーズがある程度満たされている項目と考えられる。

また、「災害対策」の『重要度』は「地域医療」「防犯対策」に次いで3位であり、『満足度』は平均点をわずかに越えている。さらに、各項目の『重要度』と『満足度』の差をニーズとした場合、『地域医療』が最も高く、次

いで「防犯対策」「災害対策」の順となっており、これらは住民側から見た地域課題と言える。地域別の結果においても、「災害対策」のニーズは3位前後であり、住民が重要な課題と捉えていると考えられる。

災害の種別については、「横浜市内の自治会町内会における日常の活動と防災に関するアンケート調査」<sup>8)</sup>によれば、保土ケ谷区内の自治会町内会は、急傾斜地崩壊、造成地地盤の崩壊、地域の孤立など、開発地域における被害を危惧しているが、その他の項目については安全であると認識している傾向がある。

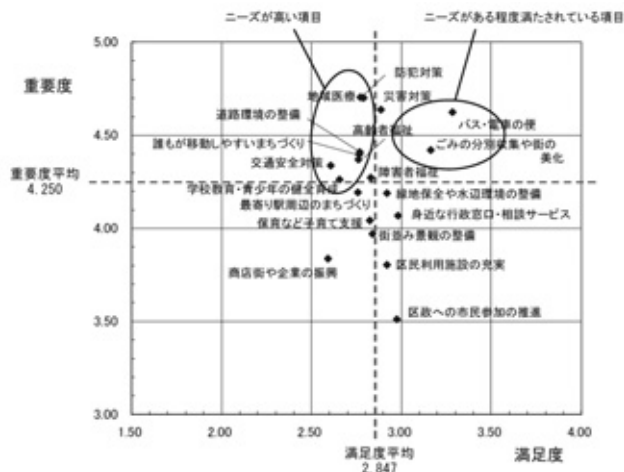


図5 散布図（満足度・重要度）

Fig.5 Scattered plot (satisfaction and significance).

（出所：保土ケ谷区役所<sup>7)</sup>）

### 3. 地域のガバナンス構造について

#### 3.1 自治会町内会

「自治会町内会」は、保土ケ谷区内に約195団体あり、町・丁目・字等を単位として趣旨に賛同する住民を会員として構成されている。防犯灯の維持管理や、資源回収活動、環境美化活動、社会福祉活動、掲示板・自治会町内会館の維持管理、各種イベント等の開催の他に、防災活動、防犯活動等を実施する地縁型の住民自治組織である。さらに、「地区連合町内会」が、おおむね中学校通学区程度を単位として地区内の自治会町内会により構成され、保土ケ谷区内に20団体ある<sup>9), 10)</sup>。

#### 3.2 地域の防災組織

町の防災組織（≡自主防災組織）は昭和54年度に横浜市の基本方針として提唱され、単一自治会町内会等で編成されている。自治会町内会の防犯防災部（地域により名称が異なる）等が該当する。横浜市では、地域における自主防災力向上のため、「町の防災組織」活動費補助金として1世帯あたり160円を自治会町内会等約2,500団体に支援している。

一方、横浜市は、身近な市立の小学校・中学校を、地域防災拠点（震災時避難場所）に指定し、防災備蓄庫の設置、防災資機材、食料等の備蓄、専用の携帯電話の配備を進めている。保土ケ谷区内では26箇所の地域防災拠

点が指定されている。震災発生時には、地域住民が協力し防災活動や避難生活の維持等が行えるよう、拠点ごとに、地域・学校・行政からなる地域防災拠点運営委員会が設置されている。この運営委員会では近隣の自治会町内会（自主防災組織）と小中学校、区が連携し、防災力と連携力の向上を目指している。なお、小中学校区と地域防災拠点区域、連合町内会の区域は合致しない。

また、保土ケ谷消防団は、保土ケ谷区の全域を受持区域とし、消防団本部の下に4箇分団（計29班）で編成されているが、平成20年度末までに、班の再編成（広域化）が予定されている<sup>11)</sup>。高度成長期以降成長した都市の近郊住宅地は、成熟期に入り、様々な組織の再編が進みつつある。今後、多様な主体が相互連携できる体制づくりが求められる。

表1 横浜市における自治会・町内会

Table 1 Neighborhood association in Yokohama City.

昭和36年より	横浜市	
会員(市民)	1,202,243世帯	市内全世帯の79.4%が加入
班(組)	104,705(組)	10世帯から15世帯ほどを単位として構成
自治会町内会	2,857団体	町・丁目・字等を単位として趣旨に賛同する住民を会員として構成
地区連合町内会	248団体	おおむね中学校通学区程度を単位として地区内の自治会町内会により構成
区連合町内会	18区	行政区単位に地区連合町内会長により構成
市町内会連合会		区連合町内会長18名で構成

（出所：横浜市町内会連合ホームページ<sup>9)</sup>を参考）

### 3.3 和田町のガバナンス構造

今回の対象地区である「和田西部町内会」は、各種地域組織内の「老人会」「女性部」「子ども会」「防犯防災部」や各種委員等により構成される（図6）。毎月開催される町内会の会合には「PTA」や「消防団」等も出席している。「防犯防災部」は月一回地域内をパトロールし、地域住民へ防犯防災を呼びかけながら、防犯灯のチェック等を行っている。「公園愛護会」は、横浜市環境創造局による支援を受け、和田西部町内会館前に位置する和田一丁目公園において、公園の清掃や、落書き消しなどを行っている。

「和田西部町内会」は、近隣4団体と共に「和田地区連合町内会」を構成している。また、「地区社会福祉協議会」のエリアは、「和田地区連合町内会」と合致している。地区社協では、高齢者世帯への配食サービス（隔週）や給食会（毎月）、ミニデイサービス（毎月）、を実施している。また、このエリア周辺に住む親子を対象に、児童委員等が中心となり子育てサロン（毎月）を開催している。これらは、主に和田西部町内会館で開催される。町内会館は、老人会の誕生会（毎月）や子ども会活動の場でもある。

この地区の防災拠点は、保土ケ谷中学校であり、地域防災拠点運営委員会は、「和田西部町内会」と「釜台町自治会」「和田75番地自治会」「ルネ上星川自治会」および、中学校、区役所からなる。「和田東部町内会」は隣接する別の拠点の構成団体となっている。一方、消防団（第3分団第1班）は、和田1丁目～2丁目（「和田西部町内会」

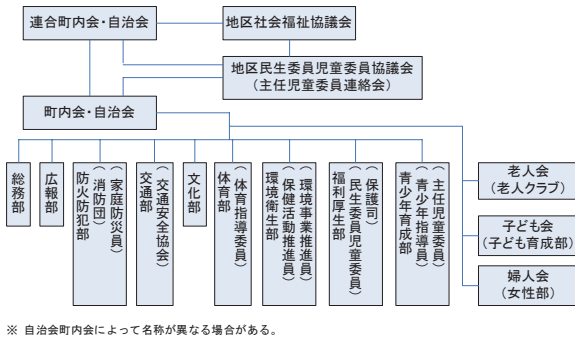


図 6 まちのしくみ

Fig.6 Traditional local governance of the districts in Yokohama City.

(出所: 横浜市ボランティアセンター<sup>13)</sup>)

と「和田西部町内会」を包括するエリア) を管轄している。

和田西部町内会のエリア中に「和田町商店街」が位置する。商店街では、1983 年から毎年夏に「和田地蔵まつり」を開催してきた。和田不動尊真福寺が行う「地蔵盆まつり」と同時期に開催され、地域が賑わう。また、平成 13 年度より「和田町いきいきプロジェクト」が始まり、現在は「和田町タウンマネジメント協議会」の参画者として、べっぴんマーケットの開催や「わだまち安全・安心のまち」宣言、打ち水イベント等を実施するなど地域づくりに寄与している。なお、現在の協議会会長は商店街会長が兼務している。

「へそ★ちく」は平成 17 年から横浜市経済観光局より支援を受けて和田町駅を中心とした 3 商店街を支援してきた(地域経済元気づくり事業<sup>1)</sup>)。「へそちく★職人名人セミナー」では、商店街の店主を講師にセミナーを開催している。和田町駅を起点に区内を歩く「へそちく★ミステリーツアー」では、「ほどがやガイドボランティアの会」がガイドとして協力している。これらのイベントには、地域外の参加者もいる。2 年間の事業完了時期を迎えたが、今後も別の枠組みで活動を継続する予定である。「福祉を考える会」は、平成 3 年より和田町にある「地域作業所ダンボ」を核とし、毎月ふれあい茶話室や毎年秋にダンボふれあいバザーを開催するなど地域福祉活動を行ってきた。バザー当日は、様々な団体が協力し、ボランティアの総数は例年 300 人を超える<sup>14)</sup>。

「Re-A1 (リアル)」は、平成 19 年よりアルミ缶回収ボランティアを始めたグループで、「ささやかでも何か地域に役立つことを」と子育てを卒業した母親世代約 20 人が毎週アルミ缶を回収している。町内会の回覧板や掲示板で広報を行い、町内会館の一角に回収ボックスを設置するなど、町内会の協力を得ている。これまでの収

益で車椅子を購入し、町内会に寄付した。また、この活動をきっかけに民生委員になったメンバーもいる。今後、学童クラブや地域作業所ダンボと交流し、地域の輪を広げ、生み出されたエネルギーや資金を地域還元することを目指している。

和田西部町内会を中心に和田町におけるステークホルダーマップを図 7 に示す。

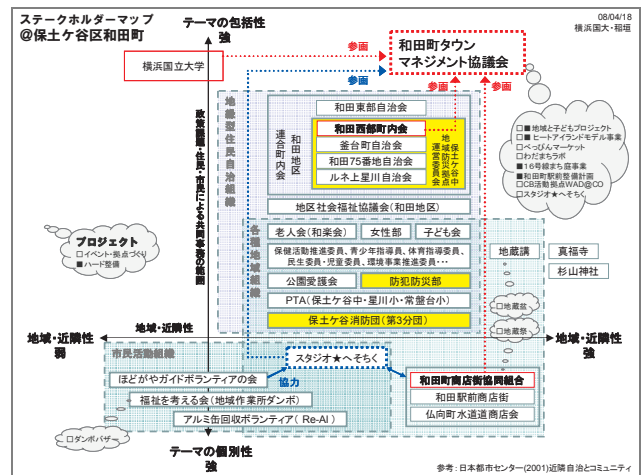


図 7 ステークホルダーマップ

Fig.7 Stakeholder map.

### 3.4 地域メディア

公的な一般情報を扱う「広報よこはま」(各戸配布およびホームページ掲載)や横浜ケーブルテレビジョン(YCV)内の番組がある。災害関連情報は、保土ヶ谷区災害情報メールシステムや横浜市防災情報Eメールで伝達し、YCVでも避難場所情報などをリアルタイム配信する。SNSでは、和田町周辺の情報を扱う「へそのわ★SNS」、横浜地域SNS「ハマっち!」、mimi (ミクシイ) の「I love yokohama」等がある。

また、「和田町タウンマネジメント協議会ニュース」が協議会により 1~2 か月毎に発行され、フリーペーパー「わだまち界限」が「へそ★ちく」により年 4 回発行されている。

### 4. 地域のガバナンスの特徴

この地域のガバナンスの特徴として「和田町タウンマネジメント協議会」が挙げられる。

平成 13 年度に「わだまちいきいきプロジェクト」が、保土ヶ谷区、和田町商店街、横浜国立大学、地域住民が協働で和田町商店街を中心に商店街と地域の活性化のためのまちづくりを実践するものとして始まった。区と大学の商学交流事業からスタートし、平成 17 年度には地域が中心となった「和田町タウンマネジメント協議会」が設立され、恒常的なまちづくり組織として発展し、平成 20 年 4 月に 3 周年を迎える。

協議会には、多様な主体が参加し、様々な企画が提案・協議される。定例の協議会は、和田西部町内会館で毎月

<sup>1)</sup>地域経済元気づくり事業とは、商店街とコミュニティビジネス事業者等を横断的に連携する拠点を設置し、地域ニーズ・地域資源(人材等)の把握や、それに基づいたコミュニティビジネス事業者への運営支援、商店街への事業提案等を行い、地域経済の活性化を図ることを目的とした事業。横浜市経済観光局が平成 18 年度より 5 年間で横浜市内に計 8 ケ所の拠点を設置・運営する予定。各拠点への支援は 2 年間。<sup>13)</sup>

表 2 和田町タウンマネジメント協議会の主なプロジェクト<sup>15)</sup>

Table 2 Projects undertaken by the Wadamachi Town Management Consortium.

プロジェクト	関連機関
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域と子どもプロジェクト</li> <li>● べっぴんマーケット (フリーマーケット@歩行者天国)</li> <li>● ヒートアイランドモデル事業 (すず風舗装, 打ち水等)</li> </ul>	横浜市環境創造局
<ul style="list-style-type: none"> <li>● わだまちラボ</li> <li>● 16号線まち庭事業</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 和田町駅前整備計画</li> <li>● コミュニティビジネス活動拠点 WAD@CO</li> <li>● スタジオ★へそちく (地域経済元気づくり事業)</li> </ul>	保土ケ谷土木事務所 横浜市経済観光局 (立ち上げ時) 横浜市経済観光局



図 8 和田町タウンマネジメント協議会の様子  
Fig.8 Meeting of the Wadamachi Town Management Consortium.



図 9 和田町商店街  
Fig.9 Wadamachi shopping street.

開催され、20～30 名が参加している。会場は無償で借り、議事録・ニュースレター等の作成は大学で担当している。協議会の設置により、様々な主体間の連携が発生し、活動の効果が高まった。さらに、協議会へ地域の NPO「へそ★ちく」が参画し、隣接地域への波及効果が発生した。また、協議会の会合には、保土ケ谷区役所や、経済観光局、環境創造局等からも参加している。行政との関係は、当初の保土ケ谷区だけでなく、横浜市各局との協働が定着し、協議会の影響力が高まっている。さら

に、学校や土木事務所、警察等とも協働しプロジェクトを実施している。

主なプロジェクトを表 2 に示す。各プロジェクトは、個別に会合を開催し、協議会で成果報告や議題提案を行っている。なお、各局から助成金等を得た場合は、プロジェクト毎に資金を管理している。

この中で、防災に関する企画も実施されている。例えば、地域と子どもプロジェクト「夏休み子どもまち探検企画」において、防災をテーマにまち探検を行い、作成した安心・安全マップを地蔵まつり会場で展示した。また、高架下の和田第一公園の支柱にあった落書き対策の一環として、安全・安心マップを支柱に描いた。<sup>16)</sup> 地域の風景や住民の手形も支柱に描かれ、日常生活の中で防災について考えるきっかけを作った点において効果は高いと考えられる。また、「わだまち安全・安心の街」として商店街の全店が「あんしんの家」として登録し、地域ぐるみで子どもたちを守ることをべっぴんマーケットの中で宣言した。

災害リスクの高まりに対処していくには、行政による取組みだけでなく、個人や家庭、地域、企業、団体等の多様な主体が日常的に減災のために行動していくことが必要とされる<sup>17)</sup>。また今後、横浜市では、従来の地縁組織だけでなく、様々な市民活動を支援し、協働関係を築くことを目指している<sup>18),19)</sup>。自治会町内会を基本単位とする従来の防災活動に加え「和田町タウンマネジメント協議会」のような場を通じ、減災に向けた取組みが実現すれば、地域全体への波及効果は大きい。地域コミュニティの活力再生が、地域防災力の向上につながるよう協議会での活動を継続したい。

## 参考文献

- 1) 横浜市保土ケ谷区役所：平成 18 年度保土ケ谷区白書。  
<http://www.city.yokohama.jp/me/hodogaya/bunyabetu/senkkyo/heisei18hakusho.html>
- 2) 保土ケ谷区：平成 18 年版統計で知るほどがや。
- 3) 横浜国立大学：横浜発地域貢献まちづくりモデル開発, 2005 年 3 月。
- 4) 横浜国立大学・保土ケ谷区役所商学交流プロジェクトチーム：保土ケ谷区商店街活性化に関する研究(その 1～4), 2002 年 3 月～2005 年 3 月。
- 5) 吉成主税他：商学協働による商店街活性化に関する研究 その 1～その 13, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 2002～2005 年。
- 6) 中原由紀他：商学協働事業から地域まちづくりへの展開に関する研究 その 1～その 7, 日本建築学会大会学術講演梗概集, 2006～2007 年。
- 7) 横浜市保土ケ谷区役所：平成 18 年度保土ケ谷満足度調査, 平成 18 年 12 月。  
<http://www.city.yokohama.jp/me/hodogaya/research/research.h18.html>
- 8) 横浜国立大学大学院環境情報研究院佐土原研究室：

- 「横浜市内の自治会町内会における日常の活動と防災に関するアンケート調査」集計結果報告書、平成 17 年 2 月。  
<http://www.yokohama-shirenkai.org/kakonokatsudou/yokokoku/yokokoku.pdf>
- 9) 横浜市町内会連合 HP：  
<http://www.yokohama-shirenkai.org/>
  - 10) 保土ヶ谷区連合町内会長連絡会 HP：  
<http://www.hodogaya-kurenkai.jp/>
  - 11) 保土ヶ谷消防団 HP：  
[http://www.city.yokohama.jp/me/anzen/shouboudan/05\\_10.html](http://www.city.yokohama.jp/me/anzen/shouboudan/05_10.html)
  - 12) 横浜市ボランティアセンター：みんなの幸せ「ひとりひとりができること」福祉の教育ガイドブック、横浜市社会福祉協議会、平成 14 年 11 月。
  - 13) 横浜市経済観光局 商店街の振興（地域経済元気づくり事業）HP：  
<http://www.city.yokohama.jp/me/keizai/shogyo/syouten/genki.html>
  - 14) 横浜市市民活動支援センター：広報情報誌「はまじゃん」12 月号, 2006 年 12 月。
  - 15) わだまちタウンマネジメント協議会ホームページ：  
<http://www.arc.ynu.ac.jp/iki2net/wadaTM/wadaTM.html>
  - 16) 岡西靖・藤岡泰寛・三輪律江・稲垣景子・高見沢実・佐土原聡（2007）：安全・安心をテーマにした子どもまち探検企画を通じた地域の防災意識向上への取り組みー地域における子どものなじみ形成をめざした自立的まち学習プログラムづくりよりー。住宅総合研究財団「住まい・まち学習」実践報告・論文集, 8, 65-68, 2007.
  - 17) 内閣府：平成 19 年版防災白書,  
[http://www.bousai.go.jp/hakusho/h19/BOUSAI\\_2007/html/index.htm](http://www.bousai.go.jp/hakusho/h19/BOUSAI_2007/html/index.htm)
  - 18) 地域活動との協働・支援のあり方検討委員会：横浜市における地域活動と協働・支援のあり方に関する提言～新しい時代の「協働」を目指して～, 平成 17 年 2 月。
  - 19) 横浜市市民活力推進局市民協働推進部 HP:  
<http://202.248.86.67/me/shimin/tishin/index.html>

## 神戸市須磨区北須磨団地のガバナンスについて

松原永季\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Kitasuma Residential District, Suma Ward, Kobe City

Eiki MATSUBARA\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Kobe Machizukuri Research Institute, studio CATALYST

ekky@studiocatalyst.com

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. はじめに

神戸市須磨区に位置する北須磨団地の地域リスクとローカルガバナンスに関して報告する。なお同地区のローカルガバナンスの仕組みについては、松原<sup>1)</sup>において詳述している。そこで本稿ではまずその概要を示し、その上で地域リスク回避や、ローカルガバナンスを実効的なもの足らしめている具体的な方法に焦点を絞り、報告することとする。



図 1 北須磨団地の位置

Fig.1 Location of Kitasuma residential district.

(出所：松原<sup>1)</sup>)

#### 2. 北須磨団地の概要

北須磨団地は神戸市須磨区の北部に位置し、友が丘 1～9 丁目がその範囲である。面積 76.2ha、計画人口 8,000 人に対して現在 6,059 人、2,635 世帯（平成 17 年国勢調査）が居住する。兵庫県労働者住宅生活協同組合（以下「住

生協」）により昭和 40（1965）年から市郊外の丘陵地に開発が進められ、開発後 40 年を経過したオールドニュータウンである。他の例に漏れず、開発が一段落した昭和 55（1970）年頃からは全人口、若年層人口ともに漸減し、現在は 35.5% の高い高齢化率を示している。

#### 3. 地域における主要課題と、それらが認識されるに至った経緯

北須磨団地では、その開発過程の各段階で中心的な課題が変遷を経てきている。以下に、その内容を経年的に示す。

##### 3.1 地区の基盤施設と生活利便施設の整備

団地開発の計画は昭和 36（1951）年頃から始まり、最初の入居は同 42（1967）年である。当時はまだ地下鉄線も開通しておらず、「陸の孤島」「神戸のチベット」などと揶揄されるほどであり、地区内の基盤整備や生活利便施設は充分ではなく、その充実が大きな課題であった。特に交通や子育てに関する要望が大きく、「交通・子育て教育問題座談会」がきっかけとなり、団地全体の完成を待たず同 43（1968）年 8 月に炎天下の青空総会で自治会が結成された。この後の自治会を中心とした地域住民主導のまちづくり活動が開始され、幼保一元教育施設、生協ストア、学童保育所等が整備され、同 51（1976）年には地域活動の拠点としての自治会館が完成。少し遅れて北須磨児童館・老人いこいの家も隣接する敷地に建設され、地区施設等の整備は最初の段階を終えた。

##### 3.2 環境問題

地区施設の整備が整った後に課題とされたのは環境問題である。山林を切り開いたが故の課題として残された

\* 神戸まちづくり研究所 スタジオ・カタリスト \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

(出所：北須磨団地自治会)

The diagram illustrates the financial relationships between three entities: 兵庫県労働金庫 (Hyogo Prefecture Labor Fund) at the top, 住宅生活協働組合 (Housing Life Cooperative) in the middle, and 住民 (Residents) at the bottom. The residents are associated with 北須磨団地自治会 (Kibisumura Danchi Jichikai). Arrows indicate the direction of funds: blue arrows for capital (出資) and red arrows for loans (貸付). From the Labor Fund to the Cooperative, there are two blue arrows labeled '出資・預金' (Capital/Deposit) and two red arrows labeled '配当金' (Dividend). From the Cooperative to the Residents, there are two blue arrows labeled '出資' (Capital) and two red arrows labeled '貸付' (Loan), with specific notes for '団地開発住宅供給' (Danchi Kaihatsu Zokukyo Kyokaku) and '運用益還元' (Unyosei Kaiten).

(出所：松原<sup>1)</sup>)

– 28 –

き落としで徴収される。この自治会費を中心として、他にも労金からの配当金、住生協からの運用益還元、という確実で安定的な資金確保の道筋を複数作り上げてきている。それが現在では、地域運営を賄うのに十分な規模を持つまでに到っている。この資金確保の仕組みにより、他の地区では見られない柔軟な地域運営が可能になっている。

#### 4.4 地域団体の緩やかな連携

北須磨団地における各事業の主体となる団体(婦人会、老人会、ふれあいのまちづくり協議会等)には、それぞれリーダーとそれを支援するサブリーダーが存在し、おおよそ4～5名のグループで運営にあたっている。このリーダーグループは団体毎で独立しているわけではなく、相互に重複している。それが地域団体の緩やかな連携を生み、活動全般の円滑で効率的な運営を可能にしている。この重複には一定のルールがある。当地区の地域運営には、先に触れたような開発に関わる住生協の推進委員会、福祉活動に関わる社会福祉法人、幼稚園保育園の運営に関わる学校法人と、比較的大きな資金運用を扱う団体が含まれている。これらの役員は必ず自治会役員であり、なおかつ婦人会、ふれあいのまちづくり協議会など主要な団体の役員が含まれるように構成されている。このように特に地域運営の核となる団体には中心的役割を担う人材を配することによって、権限等が特定の人物に集中することも、際限なく重複が広がることも避け、適切な合議で地域全体が重層的に運営される仕組みが築かれている。

#### 4.5 地域事務局

先進的な地区では、取り組む活動も複雑になりそれに伴い煩雑な事務が必要となることが多い。自治会では、この状況に対し規約で事務職員を1名雇用することを決めている。職員は地域住民の中から経験者が選ばれる。そして自治会館内に地域事務局を置き、ここに各団体の情報と事務機能をまとめ、そのすべてを代行もしくは支援する。職員は1名では運営上必ずしも充分では無いため、さらにそれを5名の常駐ボランティアが支えるという事務処理体制をつくっている。この地域事務局は、単なる事務所という意味だけではなく、地域住民が日常的に集まり、お茶を飲み、話をし、情報を交換しあうという地域拠点の性格も備えている。

以上に紹介したように北須磨団地では、開発過程／資金／組織／事務局などの要素において、強固な地域ガバナンスの仕組みを作り上げてきている。その構造はこの地区に独特のものであり、他の地区では実現不可能と見えるかもしれない。また構造にだけ着目すると、非常に静的で固く、融通性に欠け、統制的であるような印象を与えるかもしれない。しかし実際の地域運営の現場では、多様な住民が集まり、明るく開かれた雰囲気があり、笑いがあり、生き生きと活動を楽しんでいることを読み取ることができる。それは現在の自治会長である西内氏や、彼を支えるサブリーダーが備えている(あるいは備えることになった)ファシリテーションの技術や、

それに基づいた運営の手法によるものが大きいと考えられる。それは、地域活動に参加する住民の主体性を支えている。そしてそのことが、他の地域での汎用可能性を持つと考えられることから、その内容を次章で整理し、報告する。

#### 4.6 活動の継続

平成19(2007)年、北須磨団地はまち開き40周年を迎えた。その記念事業の一環として、これまでのまちづくりを振り返り、これからを考えるワークショップが開催された。神戸市との協働の事業としても位置づけられ、地域活動に関わっている20～70代の参加者40名が集まり、意見が集約された。その結果、今後対応すべき課題として「次世代への活動の継続」や「これまでの活動の拡充」「残されたわずかな課題の克服」が挙げられた。これらの課題克服のため、地域では神戸市と「パートナーシップ協定」を締結し、協働で課題解決に向け取り組むこととなり、そのための会議が現在進行中である。

#### 5. 地域のガバナンスの特徴～主体性を育む参加の仕組み～

地域のガバナンスを円滑に効率よく進めるのは、どの程度の住民の参加が必要か。地域特性にもより、一概にいうことは困難であろうが、主体的に参加でき、自らの興味や関心、責任感に基づいて地域に貢献しようとする意欲がある住民が多い方が、その可能性が高いと思われる。北須磨団地の住民の活動は、幅広い参加を集めており、意欲的に取り組まれている。そこではリーダーやサブリーダーなど中心的に関わる人々、あるいは彼らから影響を受けた住民自身によって、その主体性が守られ、育まれているように観察できる。また単に地区内の住民の活動に留まらないよう、関連する行政諸部署との連携が円滑に進められるような工夫が凝らされている。ここでは、そこに見いだされたファシリテーションの技術や、それに基づいた運営の手法の要素を整理し報告する。

#### 5.1 参加の仕組み

##### ①輪番制

北須磨団地の様々な活動には、その単位ごとに輪番制をとられることが多い。これは例えば自治会役員の担当など地域運営の中心を成すものであっても、「男の台所」などの個別のイベントでも変わらずに行われている。連絡は電話を基本としており、単位ごとに連絡先を印刷・配布する仕組みをとっている。この輪番制の仕組みは、当地区の開発初期のまちづくりにおいて、全員参加の公平性を求めることから採用されたらしいが、以後、地域運営にふさわしいものとして採用され続けている。この仕組みから、基本的に参加する全員に役割が割り振られ、傍観者の立場での参加に陥ることを避けている。

##### ②イベント

当地区でのイベントは数多い。ほぼ毎日といってよいほど、多種多様なイベントが開催されている。それらは例えば行政の立場からのお仕着せのものではなく、基本

的に住民の発意もしくはニーズに基づいたものである。多様なメニューを用意することで、多様な住民の参加を促すことができ、その参加の中から新しい人材が発掘されることが期待されている。特に意欲を持って取り組むボランティアの住民には、それぞれ専門の役割を持ってもらい、継続的に依頼することによって「これは自分の役割である」という意識が生まれるようになっている。そのことが自発性を生み、例えば招集無しでも行事があれば必ず参加があるという体制が成立している。

### ③笑い

北須磨団地での集まりには、常に笑いが絶えない。参加して間もない人でも、外部から訪れた人でも、笑いがあれば、緊張が解け、リラックスした雰囲気で話し合いや活動を進めることができる。それは必ずしも無意識的に行われているばかりではなく、特に自治会長をはじめとしたリーダーやサブリーダーによって、ある程度意図的に行われている。会議等でも緊張が（不必要なほどに）高まりかけたときには、誰かがその種の会話を仕掛ける。その結果、議論が前向きに進むことが多い。こうした「笑い」の効用を意識しているのと同様に、どのようなイベントでも「楽しさ」を強調するような工夫を盛り込むことに配慮が払われている。この「笑い」「楽しさ」によって生み出される雰囲気が、イベントや会議の場へ参加するための意識上のハードルを下げさせ、多様な参加を促している。

### ④メディア

北須磨団地自治会では、毎月 1 回、定期的にニュースを発行し、全世帯に配布している。そこでは毎月の行事の他、その時々トピックが織り込まれている。その内容は、必ずしも自治会内部だけではなく、関連する団体や行政など幅広く取り上げられ、地域活動の広がりを伝えるメディアとなっている。また地区内外に限らず、地域に対して貢献した人や活動が評価（顕彰）される場としても位置づけられている。

## 5.2 人材活用に関わる仕組み

### ①人材の発見と育み

北須磨団地では、人材の発見と育みが十分に意識的に行われている。イベントであれなんであれ地域の活動を熱心におこなう住民が、まず着目される。その住民は一定の役割と責任を任されるようになり、また扱いなどが「大事に」される。そうして経験を積み、役割が継続的に与えられる。年齢や所属によらず、実際に汗を流し動くことのできる意欲を持った人材が抽出される。このように地域運営の人材は、即人的に選出されており、そのことが地域の中での人材配置に関して住民間の合意を与えている。

### ②慣れるプロセス

新しく地域活動に参加を希望する住民や、新たに役割を割り振られた場合は、いきなり運営の中心を任せられるということはない。どのような場合でも、一定のトレーニングの意味を持つプロセスがあり、慣れるまでの期間が置かれる。多くの場合は輪番制に基づき、中心的な役

割に至るまでに、経験が積めるように工夫されている。このように慣れるプロセスを用意することで、参加の継続性や経験による活動の向上が図られている。

### ③発言の機会と評価

会議であれイベントであれ、北須磨団地の活動では、活動の主体となる人々全員に発言の機会が用意されている。多くは自治会長の進行により促されるが、それぞれが工夫して発言することになる。多くの場合、住民は次第に話し方を学び、最初は下手であっても徐々に上手くなるそうである。この発言の機会は、単に意見を述べるだけでなく、その人の役割がその場できちんと評価され、位置づける場となっている。各活動は、基本的にボランティアであり、地域に貢献する内容なので、負の評価はありえない。このように参加者ひとり一人が評価され尊重されていることが感じられる場を持つことが、主体性を支える機会のひとつとなっていると考えられる。

## 5.3 運営に関わる仕組み

### ①スケジュールリングと打合せ／反省会

各活動のスケジュールは、年度のごく初期、若しくは前の年度にあらかじめ明確に決められる。担当者と電話番号が記されたスケジュール表が印刷、配布され、全員に役割分担がはっきりと意識される。事前の打合せは、自治会の支援のもと細部まで充分におこなわれる。またイベント等が終われば、直後、もしくは日を置かずに反省会が開催される。課題や反省点が議論され、次回（次年度）に向けての方針が共有される。年間計画→実施→反省会→次年度計画というプロセスは多くの活動で必ず行われ、活動の意義や運営上の課題などが参加者に充分共有されるようになっている。

### ②巻き込み

イベントや行事が行われる場合、それに関わる地域団体や行政諸部署が何らかのかたちで参加あるいは連携できるように常に意識されている。例えば、交通安全対策から小学校近くの信号機の付け替えが行われる際には、「渡り初め」の式典が行われるようにして生徒が登場する舞台を用意し、さらに警察署に参加を要請する。こうして小学校／警察署／自治会が連携を図れるようにし、相互の担当者の顔が憶えられるようにする。このような参加や連携が、機会あるごと実現するように周到に準備されている。つまり数ある行事に巻き込むことで、地域に関わる住民や職員が相互に連携し、日常的に顔見知りになれるような状態を生み出している。そのことが北須磨団地に関わる関係者間の相互理解と信頼を生む第一歩と位置づけられている。

### ③行政や外部の柔軟な受け入れ

北須磨団地の活動が、幅広い多様性と先進性を持っているのは、地区内部の活動だけで終わらず、外部からの様々な協働や連携を受入れることができる体制を備えていることに依っていると考えられる。既に触れたように、自治会を中心とした活動には、自律した資金力もあり、実際に活動を進めることのできるマンパワーもある。そのため外部からの協働や連携を求められたとき、それが

地域運営の趣旨に反しない以上は「ウチは（お金でも人手でも）これだけできるけれども、アンタとこはどこまでできるんや」という関係が成り立つ。そのため、例えば他地区であれば、行政から自治組織への一方的な依頼になりがちなことであっても、双方向での話し合いが行われることになり、結果として両者にメリットのある活動が生まれる可能性が高くなっている。これは必ずしも行政からだけでなく、地区内の学校や病院等との関係も同様である。こうした関係も、地域の活動の展開を促している要素といえる。

このように北須磨団地におけるローカルガバナンスは、組織の持つ構造的特性とともに、現場におけるきめ細かな運営手法によって成立している。それは参加者の主体性を支え、外部との関係を開いている。この体制は一朝一夕に出来上がったものでなく、まち開きから40年間の積み重ねの中で築き上げられてきている。初代自治会長の石田一氏は、前例のない中からの出発であったために、強力なリーダーシップを発揮して住民主体のまちづくりを推進してきたと伝えられる。先に触れたローカルガバナンスの基本的な構造は、その頃に組み上げられており、「労働者のまち」であったことから、そこでは労働組合の組織運営手法が応用されていたことが推察される。しかし現在みられるような、参加者の主体性を保ちつつ活動の活性化を図る手法は、まちが開発過程を終え、一定の成熟を迎えた時期、特に現在の会長に移行してから推進されてきている。いわば、まちの発達過程に合わせるように、先導的リーダーからファシリテーション型のリーダーへの移行が、スムーズに行われてきており、それが地域活動の発展と展開を支えてきたと考えられる。先に触れた構造特性や運営手法は、場合によっては、リーダーやサブリーダーのキャラクターにより住民に対して専横的統制的になる可能性も孕んでいるが、役員が無報酬であることや、「友愛」の理念が深く共有されていることから、住民の間の一体性は強く、他地区にはみられないような自律性の高いローカルガバナンスが保ち続けられている。

## 6. 地域リスク回避へ向けたローカルガバナンスの試み ～神戸連続児童殺傷事件後の取組み～

平成9（1997）年、神戸連続児童殺傷事件が当地区で発生した。地区にとっては未曾有の出来事であり、事件当時も、その後の活動にも大きな影響を及ぼしている。これまで触れたようなローカルガバナンスを備える地域において、かつてない、最大と言ってもよいこの地域リスクをどのように回避する試みがなされ、それが現在の活動につながっているのか。本稿の締めくくりとして、その経過を報告する。

### 6.1 事件直後の見守り体制

被害者が行方不明になった直後から、自治会では捜索活動を開始し、以後、犯人が逮捕された後も約50日間、地区内にある多井畑小学校児童の登下校の送迎や夜間パトロールが続けられた。見晴しをよくするために、公園

内の樹木を一部伐採するなどの対策が講じられた。過剰なマスコミ取材から守るため、住民からの目撃情報などを一括して自治会が集約・発表し、個別取材を行わないようにする提案も行っている。

### 6.2 友が丘防災・防犯センター

犯人逮捕後は、この事件を契機に、以前から要望していた交番所の設置を警察に要望したが、増設ができないことが分かった。そこで自治会では独自の民間交番である「防災・防犯センター」を地区の中心的な位置に設置した。これまでに触れた資金的背景に加え、カンパの募集を行い、神戸市の補助も加え建設されている。このセンターには、自治会役員が常駐し、ボランティアで児童の登下校を見守る活動を行っている。あいさつ運動につながる「声かけ運動」はここから始まった。市民トイレが併設されており、下校時には子どものたまり場になることもある。さらにバス停が近いことから落し物やお年寄りの対応まで、結果的にさまざまな役割を担うことになった。（なお、通学路における登下校の見守り体制が充実してくるにつれ、このセンターの機能も縮小しつつあり、今後の運営方法などが地元では検討されている。）

### 6.3 イベントの実施

平成10（1998）年には事件現場に「安心・安全コミュニティ像」が建立され、以後毎年供養祭が行われるようになった。その延長線上で、地区の理念を名称に冠した「友愛まつり」が平成15（2003）年に開催され、以後毎年、事件当日周辺の日程で開催されるようになった。このイベントのハイライトは、事件の中心となった中学校の吹奏楽部の演奏であり、学校と地域の交流を深める機会としている。

このように事件を風化させず記憶に留めるための行事や、地域内での防犯活動を展開させるとともに、より深く学校等教育機関との交流や連携を図る、次のような活動も進められている。

### 6.4 トライやるウィーク

事件をきっかけの一つとして生まれた兵庫県の事業に「トライやる・ウィーク」がある。これは1週間の間、中学2年生が、職業体験を通じて地域について学ぶ機会であり、「生きる力」を育むことが目的とされている。平成10（1998）年に創設されたが、北須磨団地自治会では当初から数多くの生徒を受入れ、障害者施設などとの協力により、活動の場を場所を提供している。

### 6.5 全学校との関係体制

学校評議員制度が始まると、自治会長は全ての公的教育機関の評議員を引き受けることにされた。これにより地域の情報を積極的に学校に発信できるようになり、同時に学校運営のあり方に対し、地域からの提案を行うようになった。このことにより関係体制がさらに深められることになった。

### 6.6 まちの歴史の授業

総合学習制度を活用し、小学3年生を主な対象とし、毎年の枠の中から2時間をとって北須磨団地のまちの歴史を自治会長が紹介している。その際には「あいさつ運



図 6 友愛まつりで演奏する中学生  
Fig. 6 Junior high school students playing music  
During the Yu-ai festival.



図 7 小学校、消防署、自治会の連携による消防訓練  
Fig.7 Fire management exercise organized through  
cooperation among the elementary school, fire  
department, and neighborhood association.



図 8. 友愛の碑  
Fig.8 Statue of Yu-ai.

動」の教育も同時に行っている。

#### 6.7 セーフティ・キッズ認定証

小学 6 年生を対象として、毎年、夏休み間に防犯に関する知識を教え、防災訓練を行う場を、小学校・消防署・自治会が連携して実施している。受講生には「セーフティ・キッズ認定証」を発行し、さらに住民が行う夜間パトロールにも参加してもらう活動を行っている。

以上のように、事件が象徴するような防犯・防災に関わる地域リスクの克服には、地域主体で行う自律的な活動とともに、教育機関や行政諸部署とより深い連携を図り、地域と一体となった教育・見守り活動を通じて、地域全体の防犯・防災性を向上させることが重要であると意識され、実践されている。そしてこうした活動の基盤となるものとして「あいさつ運動」が位置づけられている。特に平成 15 (2003) 年から強化されている取り組みであるが、「あ」明るく元気に、「い」いつでも、「さ」先に、「つ」続ける、ことをキーワードとして展開されている。その背景には「防犯のまちづくりは“あいさつ”から」という考え方がある。これは言い換えれば、安全で安心できるまちの基礎には、地域住民間・地域組織間の相互のコミュニケーションがあり、それに基づく信頼関係が築かれていることが必要だということであり、「あいさつ」がその第一歩と位置付けられている。同様の趣旨で、「きれいなまちには泥棒は来ない」という考え方から、まちの清掃美化にも力が注がれており、年々ボランティアの数、特に男性の数が増えていることも報告されている。平易で、明確な言葉を用い、子どもから高齢者まで分かりやすく伝え、地域住民の意識の変化やコミュニケーションの底上げを図ろうとする意思と、その有効性への確信が、そこにはある。

それぞれの活動は、一見地道で、どこにでもある、さり気ない試みに見えるかも知れない。しかしこれまで触れてきたローカルガバナンスの構造と、実践的な地域運営を背景とし、それらが一貫性を持って統合されていることから、北須磨団地の活動は、他には見られない先進性を示しているといえる。そしてそれが単なる一地域の特異性に陥っていないことは、例えば「孤独死ゼロ」を目指して先進的な活動を続けている千葉県松戸市の常盤平団地自治会の会長が、最終的には「あいさつ運動」の重要性を主張されることとの相関からも、伺うことができる。

#### 参考文献

- (1) 松原永季 (2007) : 『友愛のまち』北須磨団地のソーシャルキャピタル』『都市政策 第 127 号』財団法人都市問題研究所。

# 神戸市東灘区六甲アイランドシティのガバナンスについて

水野優子\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

## Governance Structure of Rokko Island City, Higashinada Ward, Kobe City

Yuko MIZUNO\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*Kobe Machizukuri Resaerch Institute,  
Department of Human Environmental Science, Mukogawa Women's University  
mizuno@mukogawa-u.ac.jp  
\*\*Disaster Prevention System Research Center  
National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan  
nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

### 1. 対象地域の概略

#### 1.1 地域整備の概略

兵庫県神戸市東灘区の「六甲アイランド」（総面積 595ha）は、大阪湾洋上を島状に埋立造成した、ポートアイランドに続く神戸の海上文化都市である。島の外周部には、神戸港の一翼を担うべく船舶の大型化・物流システムの多様化に対応した「港湾施設用地」および地場産業の育成や既成市街地の都市再開発の受け皿となる「産業施設用地」が配され、さらに中央部には高度情報化・国際化に対応した「都市機能用地」が配されている。

都市機能用地（131ha）は「六甲アイランドシティ」と称され、事業コンベ方式により民間活力を導入して整備が進められてきた。六甲アイランドシティは、大きく「住宅ゾーン」「業務・商業ゾーン」「文化・レクリエーションゾーン」に区分し整備されており、その区分は後述する地区計画にも反映されている。六甲アイランドシティ全域は、全長 5km、幅 40～100m、高さ 6～15m の「シティヒル」と呼ばれる緩衝緑地帯に囲まれ、港湾施設用地や産業施設用地と分断されている。

「住宅ゾーン」は、「街区」と呼ばれる整備単位ごとの住棟群に区分されており、計 19 街区ある。街区には、例えば地区東側に立地するものは「E1」「E2」、西側に立地するものは「W9」「W11」といった街区名称が付けられ、居住者にもそう呼称され定着している。住宅種別としては、中高層の分譲集合住宅を中心に戸建分譲住宅や公的住宅等が立地する。

「業務・商業ゾーン」は、六甲アイランドシティの中

央部に位置し、水辺の公共イベント空間として面積 4.5ha（うち水面 1ha）、水路延長 1 km の「リバーモール」が整備されており、それを中心に専門店街、スーパー、シネマコンプレックス、高級シティホテル、総合病院、美術館等が集積している。

表 1 開発概要

Table 1 Summary of Development.

事業主体	埋立期間	総面積	計画人口	計画戸数
国土交通省、神戸市、 (財)神戸埠頭公社	1972年度～92年度	595ha	約30,000人	約8,000戸

（出所：神戸市）



図 1 六甲アイランドの位置図

Fig.1 Location of Rokko Island.

\* 神戸まちづくり研究所 武庫川女子大学生生活環境学部生活環境学科 \*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

「文化・レクリエーションゾーン」は、教育機関やレクリエーション施設等の用地である。教育機関として、市立小学校が 2 校、市立中学校が 1 校、市立高等学校が 1 校あり、インターナショナル・スクールや大学のグラウンド等も立地する。2002 年には、震災以降閉鎖していた大型レジャー施設跡地に、私立大学が移転している。

交通機関として、新交通システムである神戸新交通六甲アイランド線（通称：六甲ライナー）が営業しており島内に 3 駅が設置され、JR 神戸線の住吉駅および阪神電鉄本線の魚崎駅と接続しており、両線を経由して大阪都心、神戸都心と結ばれている。大阪都心および関西国際空港方面と繋がる阪神高速 5 号湾岸線の西端が島内にあり、神戸市垂水区方面へとさらに西進する構想がある。

## 1.2 都市計画条件

六甲アイランドシティの用途地域は、中央部（業務・商業ゾーン）が商業地区に指定されており、外周部（住宅ゾーン、文化・レクリエーションゾーン）が住居地域に指定されている。ちなみに、地域外の「港湾施設用地」「産業施設用地」は、概ね準工業地域、工業地域にそれぞれ指定されている。

1988 年には、“ゆとりある快適な都市空間を確保し、未来都市にふさわしい魅力ある都市景観の形成をすすめるとともに、事業効果の維持増進を図る”ことを目標として地区計画が決定されている。「住宅ゾーン」「業務・商業ゾーン」「文化・レクリエーションゾーン」にあわせて地区の細区分がされており、建築物に関して「用途の制限」「壁面位置の制限」「垣・柵の構造の制限」等が決められている。

また、戸建住宅街区の一部では、「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」に基づく建築協定が締結されており、「建築物は、専有宅地 1 区画につき 1 戸の専用住宅とする」「宅地の地盤面の高さは、分譲時の現況地盤面を変更してはならない」「建築設備は、周辺環境を損なわないようなものとする」といった内容が定められている。

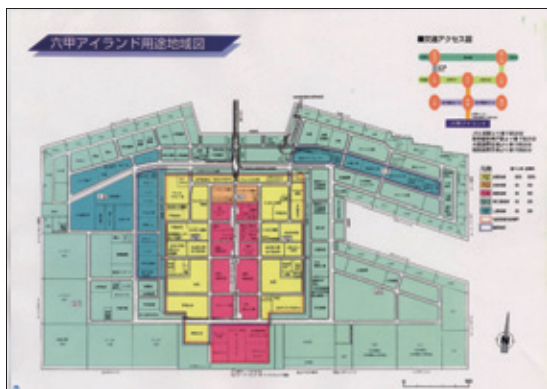


図 2 用途地域図

Fig.2 Land use map.

（出所：神戸市）

## 1.3 人口動態

人口世帯数は、1988 年のまちびらき以降増加を続けており、2005 年（H17）の国勢調査では人口 17,441 人、世帯

数 6,833 世帯となっている。

開発計画と比較すると、計画戸数に対して 2005 年の世帯数は約 85%である。その一方、計画人口は 1976 年度の第二次神戸市基本計画に基づく市開発指導要綱の戸数あたり 3.8 人を基に 3 万人と算出されたが、2005 年の人口はその約 58%に留まっており、平均世帯人員についても約 2.6 人となっている。

年齢 3 区分別人口の推移では、少子高齢化が進んでいるというものの、全市と比較してもいまだ若いまちであるといえる。

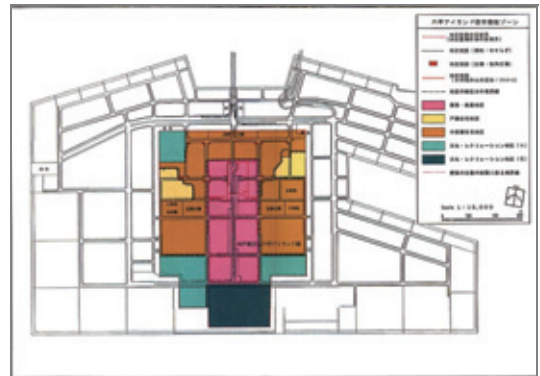


図 3 地区計画図

Fig.3 Development plan map.

（出所：神戸市）

## 1.4 阪神・淡路大震災の被災状況

1995 年の阪神・淡路大震災では、未曾有の被害を受けた既成市街地と近接していながらも、著しい建物の倒壊や火災はなかった。しかし、広範囲におよぶ液状化現象による填砂や浸水、ライフラインの寸断、一部の道路や新交通システムの破損・不通、護岸の沈下・破損といった被害を受けている。また、対岸の工業地帯にあるガスタンクからガス漏れが発生し、緊急避難勧告が出された。

各地域の詳細な内容については、それぞれの報告を参照して頂きたいが、ここでは、こうした分類を行った根拠と、そこから得られたファインディングスについて記しておきたい。

## 2. 地域における主要課題と、それらが認識されるに至った経緯や背景について

### 2.1 現在の状況

当該地域では、後述する地域の団体間ネットワーク組織である「六甲アイランドまちかど会議」において、ワークショップ等で話し合いを重ねて、2007 年度に「六甲アイランド地域づくりプラン」を作成している（2008 年 4 月発行予定）。そこでは、地域の課題を整理し地域で共有するとともに、まちの将来像を見据えた取り組みの指針を示している。

こうした「六甲アイランド地域づくりプラン」を作成するに至った背景として、近年、地域全体で課題解決に向けた取り組みが実施されてきたことや、それにとまって団体間の情報交換がおこなわれる“場”が形成されてきたという経緯がある。

地区施設 の配置・ 規模	緑地	せせらぎ 5ヶ所 計 約0.50ヘクタール				
	広場	街角広場 17ヶ所 計 約0.28ヘクタール				
	その他の 公共空地	シティモール 幅員 約2～6メートル 延長 約1,200メートル (シティモールから地上の公共空間に接続する部分を適宜配置するものとする。)				
	地区区分	業務・商業地区	戸建住宅地区	中高層住宅地区	文化・レクリエーション 地区A	文化・レクリエーション 地区B
	用途の 制限	戸建専用住宅は 建築してはなら ない。	第1種低層住宅専 用地域内で建築 できる建築物(共 同住宅および公 共施設を除く)以 外の建築物は建 築してはなら ない。	戸建専用住宅は 建築してはなら ない。	戸建専用住宅、 自動車教習所、 個室付浴場は建 築してはなら ない。	戸建専用住宅、 自動車教習所、 個室付浴場は建 築してはなら ない。
建築物に 関する事項	容積率の 最高限度	-	100%	-	-	-
	敷地面積 の最低限度	-	170平方メートル	-	-	-
	建物の位置 の制限	1. 指定道路境界線から外壁等の面までの距離は、3メートル以上とする。ただし、下記のものについては、1メートル以上とする。 2. 指定道路未済にある外壁等を中心線の長さの合計が3メートル以内となるもの	1. 指定道路境界線から外壁等の面までの距離は、1メートル以上とする。ただし、下記のものについては、1メートル以上とする。 2. 指定道路未済にある外壁等を中心線の長さの合計が3メートル以内となるもの	1. 指定道路境界線から外壁等の面までの距離は、3メートル以上とする。ただし、下記のものについては、1メートル以上とする。 2. 指定道路未済にある外壁等を中心線の長さの合計が3メートル以内となるもの	1. 指定道路境界線から外壁等の面までの距離は、3メートル以上とする。ただし、下記のものについては、1メートル以上とする。 2. 指定道路未済にある外壁等を中心線の長さの合計が3メートル以内となるもの	1. 指定道路境界線から外壁等の面までの距離は、3メートル以上とする。ただし、下記のものについては、1メートル以上とする。 2. 指定道路未済にある外壁等を中心線の長さの合計が3メートル以内となるもの
	高さの 最高限度	-	10メートル以下かつ建築物の各部分から指定道路の反対側の境界線または、指定道路境界線までの真北方向の水平距離に1.25を乗じて得たものに5メートルを加えたもの以下とする。	-	-	-
	道・川の 構造の 制限	道路、公園、緑地その他の公共施設に設置する部分の構造は、指定可能なフェンスとする。ただし、高さが60センチメートル以下の部分についてはこの限りでない。	同左	同左	同左	同左

図4 地区計画の概要

Fig.4 Summary of the district development plan.

(出所：神戸市)

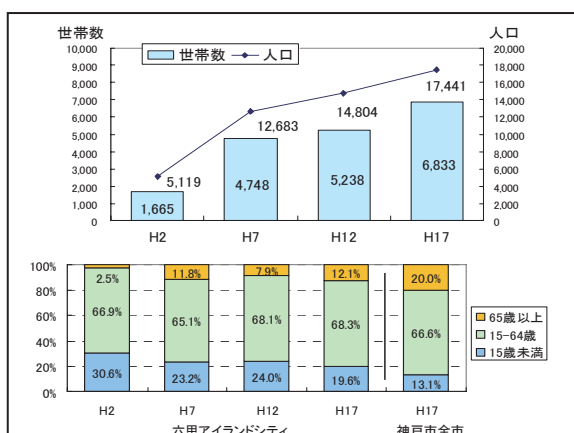


図5 人口世帯数の推移（上段）、年齢三区分別人口割合の推移（下段）

Fig.5 Population and household (upper) and generational composition (lower) trend.

(出所：国勢調査)

## 2.2 地域課題の認識と解決に向けた取り組み

当該地域では、震災を契機として居住者と企業等が連携をおこなう新たな枠組みが生まれ、団体間の協力関係が成立し始めている。

1999年より、自治会、青少年育成協議会（神戸市の施策で、青少年の育成及び青少年を取り巻く環境の整備を進めるため、概ね小学校単位で支部が組織される地域団体）、コープ委員会が連携し、清掃活動「六甲アイランドクリーンアップ作戦」を定期的の実施している。これは、震災後に地域内の清掃活動を地域団体や企業等が個別に実施していたことを受けたものである。

このような状況の中で、神戸市が進める「コンパクトタウン」のモデル地区として2000年に発足した準備会を経て、2001年に「六甲アイランドコンパクトタウンフォーラム」が設立されている。主要な地域団体、企業、学校等から構成され、毎回約20名程度が出席し、地域内の課題を自由に話し合う“井戸端会議”的な情報交換の場として設けられた。その席上で地域課題についての議論があり、課題の一つとして当時地域内に多く見られた“落書き”が取り上げられた。

コンパクトタウンフォーラムはその後（2004年）活動を休止することになったが、課題解決に向けて地域内への呼びかけが行われ、この取り組みを地域と行政（市）の「美しいまち推進のための協働プロジェクト」とすることが検討され、フォーラムの構成メンバーであった自治会を中心として地域22団体で「クリーンアップ大作戦実行委員会」が2003年に結成され、落書き消しが実施されている。「クリーンアップ大作戦」では、資材や技術的な支援、コンサルタントの派遣を行政がおこない、構成団体で作業分担し、2003年に計4回の落書き消しが実施された。その翌年からも、必要に応じて継続的に落書き消しが行われている。この取り組みには、これまで地域団体が連携して1999年からおこなってきた「六甲アイランドクリーンアップ作戦」の経験が多分に活かされている。このクリーンアップ大作戦により落書きが激減し、クリーンアップ大作戦実行委員会は2004年10月に実施したフォーラムでこれまでの成果を一般に報告した。このフォーラムには34団体（実行委員会参加団体以外の団体も参加）が参加し、これまでの取り組み結果を共有して、地域活動団体間で意見交換をおこなっている。その後、実行委員会が当初に掲げた課題がほぼ解決したことで、この活動は終息することとなった。

## 2.3 課題解決に向けた取り組みからの派生

クリーンアップ大作戦実行委員会のフォーラム参加者を中心に、地域の課題等をテーマとした定期的な情報交換の“場”を持ちたいという提案がおこり、2005年より、これまで中心的な役割を担ってきた自治会のメンバー、行政を中心として今後の進め方について検討がおこなわれた。そして、フォーラム参加34団体に呼びかけ、2005年6月に“ゆるやかな地域団体ネットワーク組織”として「六甲アイランドまちかど会議」が設立されている。

「クリーンアップ大作戦実行委員会」は、地域全体の

課題に対して、本来の管理者である行政や所有者個人だけでなく、地域との協働によって解決をみたものである。さらに、その後の「まちかど会議」では、「落書き」といった個別の課題だけではなく、地域の活性化や将来像の構築といったような活動の広がりを見せた。こうしたソフト・ハード両面を含む複合的な地域運営は、行政単体や地域団体単体、居住者個人で対応できるものではなく、より多くの主体が参加・参画することが重要であるとされ、地域団体や企業、個人が協力・連携して形成する“ネットワーク組織”として「まちかど会議」は誕生している。

### 3. 地域のガバナンス構造について

#### 3.1 地域を構成する組織（役割、構成員など）

当該地域には、様々な組織・団体が存在する。住宅ゾーンの19街区それぞれに「街区管理組合」が組織されており、さらに管理組合の連絡会が発展した「六甲アイランド CITY 自治会」や「老人会」「婦人会」「消防団」「PTA」があり、それ以外にも、神戸市の施策で小学校区単位に組織された「青少年育成協議会」「ふれあいのまちづくり協議会（神戸市の条例に基づき、地域福祉の向上をはかるために組織された地域団体）」等が組織されている。また、居住者系の地域団体以外にも、商店会や企業、教育機関などがある。

当該地域における組織の主な変遷を下図に示す。

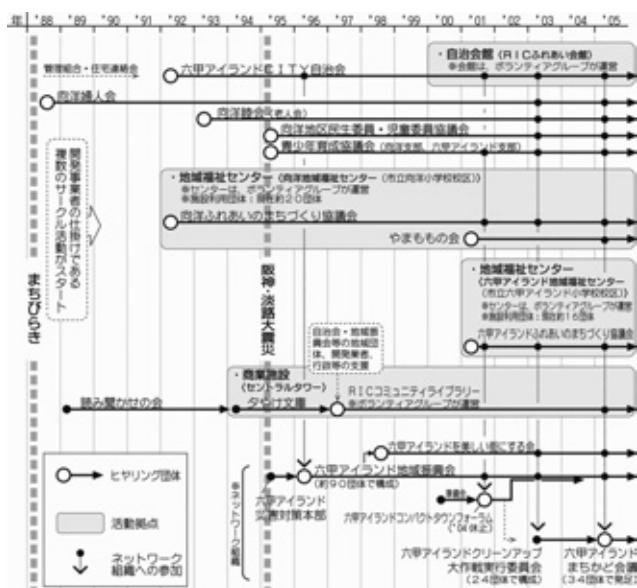


図6 主要組織の変遷

Fig.6 Transformation of major organizations.

(出所：水野<sup>1)</sup>)

このうち、現在、地域全体を包括している主要な組織としては以下のものが挙げられる。

#### ①六甲アイランド CITY 自治会

1992年に設立された「六甲アイランド CITY 自治会」は、現在約5,000世帯が加入する全国的にも希な巨大単一自治会である。サマーイブニングカーニバル（夏祭り）や文化フェスティバルといったイベントを企

画・運営している。特に「サマーイブニングカーニバル」はデベロッパーが企画し街区の管理組合が開催主体となって始まったが、それを引き継ぎ、地域団体や企業とも連携しながら、地域内外より約2万人が参加する一大イベントへと成長している。そのほか、ホームページや自治会だよりで地域内の情報を発信しており、また、地域内の情報を集約した「まち情報ハンドブック」を年1回発行している。

#### ②六甲アイランド地域振興会

1995年の阪神・淡路大震災時には、「六甲アイランド災害対策本部」が早い段階で設置されている。これは自治会等の地域団体や六甲アイランド内の企業、デベロッパー等が中心になり、食料の配給や安全確認、復旧活動等をおこなった。デベロッパーは「すばやい対応ができたのは、まちびらきからの協力・信頼関係があったから」としている。この「災害対策本部」は、復旧作業が終了した震災翌年に「六甲アイランド地域振興会」と名称を改め、「居住者と企業の協調をはかり、地域の発展に寄与する」ことを目的とした活動へと発展している。現在、構成団体（地域団体、企業）は約90団体である。地域内のイベントや活動に対し、資金的な支援も一部おこなっている。

#### ③六甲アイランドまちかど会議

2003年に地域課題であった落書きを解消するために結成された「クリーンアップ大作戦実行委員会」が、2005年に発展したものである。

まちかど会議は、「美しいまちをテーマに、様々な地域の課題について意見交換、情報交換をおこなうこと」を目的としている。この“美しいまち”とは、「見た目だけでなく、人とのふれあいやマナー、まちのにぎわい、安全・安心等、広範な意味を含むもの」と定義されており、これまで取り組んできた課題である“落書き”からかなり広がりを持った内容となっている。事務局は当面は自治会と行政がおこなうが、構成団体は全て「平等・対等の立場で参加する」としている。多様な団体で構成されているためテーマや課題も多岐にわたっており、運営や取り組み内容に関して、今後さらなる議論・検討が必要とされる。

当該地域における「美しいまち推進のための協働プロジェクト」は、市の事業上は2005年度で終了する予定であったが、市は区単位で策定した「区別計画」（策定1996年、目標年次2010年）の中期見直しである「中期計画」（策定2005年、目標年次2010年）の関連事業として位置づけ、継続的に取り組みを支援する姿勢である。

まちかど会議の構成団体は、地縁組織（自治会や婦人会等）、地域活動団体、学校、企業、文化施設（美術館等）、行政等におよび、約60団体を超える。取り組み内容も具体化し、団体間の情報交換の場としてだけではなく、具体的な取り組みが継続されている。現在、3部会（将来像部会、環境・マナー部会、安全・安心部会）があり、定期的に総会（年1回）、部会（2、3

か月に 1 回程度)、世話人会 (月 1 回程度) が実施されている。

## ④六甲アイランドまちづくり協議会

2007年に地域内の新規マンション建設反対運動から、地区計画の見直しをおこなうことを目的に設立された。各街区より役員が選出されている。

### 3.2 地域を構成する組織のつながり（共同、連携など）

震災後、地域内において、団体が協力・連携して取り組む活動が見られるようになった。

「六甲アイランド災害対策本部」やそれを継承した「六甲アイランド地域振興会」をはじめ、地域全域の清掃活動である「クリーンアップ作戦」や「六甲アイランドコンパクトタウンフォーラム」「クリーンアップ大作戦実行委員会」が誕生し、「六甲アイランドまちかど会議」といった地域団体や企業、個人が協力・連携して形成する“ネットワーク組織”が成立するに至っている。

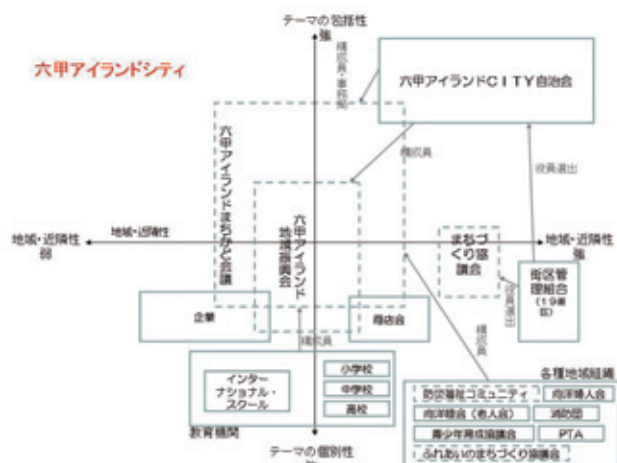


図7 ステークホルダーマップ<sup>o</sup>

**Fig.7** Stakeholder map.

### 3.3 防災に関する取り組み

防災に関する取り組みをおこなっている組織としては、主に自治会、防災福祉コミュニティ（神戸市の施策で、普段の福祉活動を災害時に活かして自主防災活動をおこなうため、概ね小学校単位で組織される地域団体）、消防団の３団体がある。ただし、実質の取り組みは自治会が主体となっている。

防災に関する取り組み内容としては、街区ごとの防災リーダー設置と消防訓練、防災マップの作成、こども火の用心りレー等がある。また、震災 10 周年事業として、2005 年には避難所体験学習、震災写真展等が開催されている。

### 3.4 地域における情報メディア（情報誌、ホームページなど）

地域における情報メディアとしては、以下のものがあげられる。

表 2 情報誌

**Table 2** Town magazines.

名 称	発行元	内 容
六甲アイランド だより	六甲アイランド CITY 自治会	自治会だより。全戸に 配布される。
六甲アイランド まち情報 ハンドブック	六甲アイランド CITY 自治会	地域の歴史、自然、活動 などについての情報を 発信。年1回発行され、 全戸に配布される。
RIC WINDS (リックウィンズ)	(株) ニュースダスト	主に地域内の商業活動 に関する情報を発信。隔 月発行。

表3 ホームページ

Table 3 Websites.

名 称 (HP アドレス)	発信元	内 容
六甲アイランド CITY 自治会 ( <a href="http://www.ric.jp/">http://www.ric.jp/</a> )	六甲アイランド CITY 自治会	自治会の情報を主として、地域の活動団体、商業施設等の情報を発信。
六甲アイランド ( <a href="http://ric.or.jp/">http://ric.or.jp/</a> )	六甲アイランド 地域振興会	地域の施設、イベント、歴史等の情報を発信。

#### 4. 地域のガバナンスの特徴

当該地域における地域のガバナンスの特徴としては、事業コンペ方式で選ばれたデベロッパーによるコミュニティ育成に関する取り組みがあげられる。

デベロッパーによれば、開発計画時において「まったく何もないところに自然発生的に数千戸の住宅が形成されるためには、非常に長い年月がかかるため、それを人工的に短期間でおこなうためには、単に良好な住宅を供給するという視点だけではなく、開発事業者と居住者が“共同体”として一緒にまちをつくっていくスタンスに立つ」という考えのもと、「安全性のイメージを強調するソフト面の取り組みとして、“良好なコミュニティ”を形成し“良好な住宅環境”“良質なライフスタイル”を提案していく」とし、さらに「居住者に対して“これからここで一緒に暮らしていくという共同体の意識”の醸成をはかった」としている。

このような理念のもと、まちびらき以降、デベロッパーによるコミュニティ育成の取り組みがおこなわれた。内容としては、地域活動の場の創出、活動の企画や誘導、人材の投入、エリアマネージメントの仕組みづくり等がおこなわれている。当該地域における取り組みを以下の3つの段階に分けて整理する。

#### 4.1 初動期（1988 年まちびらき～1995 年阪神・淡路大震災前）

初動期は、デベロッパーが「良好な住宅地の形成」を目的として、コミュニティ創出のきっかけづくりやコミュニティ育成の誘導を積極的に仕掛けており、地域ではデベロッパーによる仕掛けを核とするなどして、団体個別の活動が形成され始めた時期である。

デベロッパーによる取り組みは、人材を居住者として投入し地域の内発的な活動へと誘導していくなど、非常にユニークなものもある。それらの過程で生まれたいくつかの活動は、現在も「地域の重要な取り組み」として継承されており、また、デベロッパーが先導していたという認識は現在の居住者には薄く、実施主体が円滑に地域へ引き継がれている。

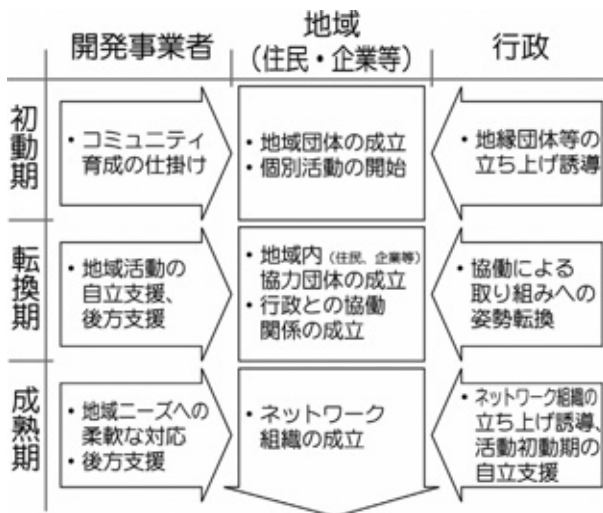


図 8 コミュニティ育成の段階  
Fig.8 Steps for community growth.

#### 4.2 転換期（震災～2000 年頃）

転換期は、震災を契機として居住者、企業等が連携をおこなう新たな枠組みが生まれ、活動テーマも公益性、広汎性が強まっており、団体間の協力関係が成立され始めた時期である。

行政は、財政状況の悪化により地域への手厚い支援がおこないにくく、地域の自立を促す政策に転換しており、地域と行政との協働によるまちづくりがおこなわれ始めている。デベロッパーは、こうした地域の醸成に歩調をあわせ、地域が自立して継続的な活動ができる仕組みづくりをおこなうなど、地域活動の自立支援、後方支援に

移行し始めている。

#### 4.3 成熟期（2000 年頃～現在）

成熟期は、転換期に成立した団体間の協力関係が深化し、まちの維持管理をまち全体でおこなうという気運が高まった時期である。

震災後、特に神戸市では復興まちづくりの過程で、居住者の合意形成等をおこなう「まちづくり協議会」の活動が顕著であり、これは震災復興事業等、ハード面での取り組みを主な目的として設立されたものが多い。しかし、当該地域は計画市街地であるため、ハード面よりソフト面に対する地域の関心が一層強く、地域全体のマネジメントをテーマとした“ネットワーク組織”が熱望された。デベロッパーは、そうした気運の高まりと取り組みに対して、居住者ニーズに可能な範囲で柔軟に対応しているものの、目立った支援はみられず、分譲事業の完了を間近に控え、活動への支援も収束方向へ向かいつつある。

このように、デベロッパーの段階的に販促活動の一環としておこなわれた取り組みは、初動期のコミュニティ創出と育成を円滑にし、また、地域が自立して継続的な活動ができる仕組みづくりを構築した。さらに、誘致企業も含めて地域全体を“一つのまち”とする意識づくりは、地域内の協力関係の成熟と、地域の管理運営主体となり得るネットワーク組織が誕生する基礎となった。これらのことは、地域コミュニティの育成に一定の効果を生んだものといえる。

#### 参考文献

- (1) 水野優子 (2007) : 「六甲アイランドのまちづくり」  
財団法人都市問題研究所『都市政策』127.

## 大阪市西淀川区大野川緑陰道路を巡るガバナンスについて

藤江 徹\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of the Oono River Green Road, Nishiyodogawa Ward, Osaka City

Itaru FUJIE\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*The Aozora Foundation

fujie@aozora.or.jp

\*\*Disaster Prevention System Research Center

National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan

nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 対象地域の概略

①位置：大阪府大阪市西淀川区

②面積：14.23 km<sup>2</sup>

③人口：95,662 人，世帯：40,825 世帯

（平成 17 年 10 月 1 日現在，国勢調査より）

④地域の特徴

大阪市西淀川区は，かつての阪神工業地帯の真中に位置し，阪神間の物流を担う幹線道路が集中する中，臨海部に大規模な工場群，内陸部に住工混在地域が広がる人口 9 万人のまちである。

同地域は，高度経済成長期における，工場からの排煙と道路からの排ガスによる都市型複合大気汚染による多大な被害が発生した地域であり，法的責任を初めて問う全国でも最大規模の公害訴訟（西淀川大気汚染公害訴訟：1978 年提訴，1995 年被告企業との間で和解成立，1998 年国・道路公団と和解成立）が行われている。

当時は「公害のまち」と呼ばれた地域であったが，発生源対策や工場の移転，ドブ川と化した河川の埋め立て，公園の整備など，長年の住民・企業・行政などの取り組みにより，環境再生が進みつつある。

近年，西淀川区では，工場移転とその跡地への中高層マンション・分譲一戸建住宅の建設が続いており，子どもの急増に伴い，新たな小学校建設が行われる地区もある。そうした中で表面化してきたのが，高齢化の進展，マンション建設に伴う日照権の侵害，地域コミュニティとの関係が希薄な新住民の増加などである。

こうした問題はどこの地域でも起こりうることであるが，元々，比較的規制の緩い工業地域としての性格を持つ西淀川区では，都市計画上の規制が極めて緩いため，

法的にはなんら歯止めがかからない状況である。

#### 2. 地域における主要課題と，それらが認識されるに至った経緯や背景について

##### 2.1 地域の課題

現在，工場が減り，住宅が増加し，地域の様相は変わりつつあり，道路・交通問題，高齢化やコミュニティの希薄化，防災・防犯対策，環境問題への関心が高まっている。

工場の移転や設備改善によって工場排煙からの大気汚染は改善されてきたが，国道 43 号をはじめ地域内の幹線道路を通過する交通量は多く，大気環境基準を満たしていない状況は続いている。また，大気汚染に留まらず，自動車交通による騒音・振動，事故等などの問題も生じており，通過交通への対策，沿道環境の改善，域内交通ネットワークの整備などが課題となっている。

併せて，地区によっては高齢化や独居・高齢者のみの世帯の増加に伴って，地域コミュニティでの助け合いを促進させようという動きがあるとともに，子育て世代の流入が進む地区では，子育て環境の整備，サポート体制づくりが課題となっている。

##### 2.2 大野川緑陰道路

こうした中，地域住民が参加し策定した「西淀川区未来わがまちビジョン(平成 18 年 3 月)」，「西淀川区地域福祉アクションプラン(平成 18 年 3 月)」では，共通して，「大野川緑陰道路」が取り上げられている。

「大野川緑陰道路」は，約 3.8km，幅員 19m～47m の歩行者・自転車専用道路で，高木約 1 万本，低木約 12 万本の 100 種類にも及ぶ樹木があり，区民の散歩道，憩

\*財団法人公害地域再生センター（あおぞら財団）\*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター



図 1 西淀川区の位置

Fig.1 Location of Nishi-Yodogawa Ward, Osaka City.



図 2 西淀川区内の工場の煙（1960 年代）

Fig.2 Smoke from the factory in Nishi-Yodogawa Ward.

（出所：大阪・西淀川公害患者と家族の会資料）

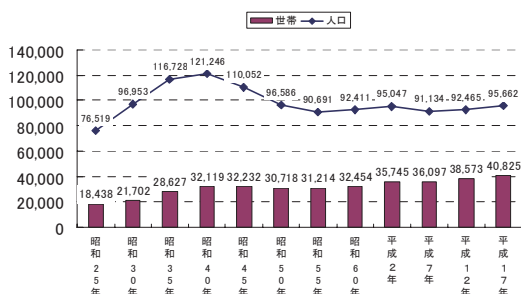


図 3 人口・世帯数の変化

Fig.3 Trend of population and households.

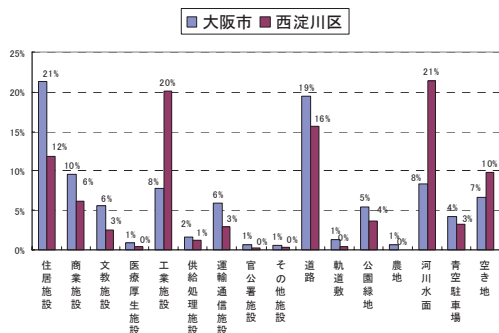


図 4 西淀川の土地利用

Fig.4 Land use in Nishi-Yodogawa Ward.

（出所：平成 12 年度土地利用現況調査）

いの場合となっている。

この緑陰道路は、元々は、中島大水道・大野川という川であり、西淀川区の中心部を横断して、古くから舟運、かんがい、利水、治水などを中心に、住民にとっては欠かせないものであり、社会のうつり変わりとともに役割を変化させてきた。

しかし、戦後から高度経済成長期にかけて、地下水のくみ上げ等による地盤沈下を生じ、数回にわたる風水害に見舞われ、年々河川としての機能が低下し、工場排水やごみの不法投棄などの河川汚濁による悪臭が日増しに激しくなっていた。昭和 43 年頃には、埋立による高速道路建設の計画への住民の反対運動が起こったこともあり、公害対策と環境改善を目的として、昭和 45 年度～昭和 47 年度にかけて埋め立て工事が行われ、跡地利用として、緑豊かな散策道路、サイクリング道路となったものである。

建設から 30 年が経過し、木々の緑も大きく成長し、通勤・通学、散歩やジョギング、買い物や通院など多くの人が利用する、区民の憩いの場となっている。

かつては、ゴミがあふれ、臭いもひどかった川であったが、車を気にせず安心して通行できる癒しの道であり、身近に自然に触れられる貴重な場となった現在、区の宝として活用・PR していきたいという声が多くあがるようになってきた。

一方で、利用が進むにつれて、家庭ごみなどの不法投棄、放置自転車、自転車と歩行者との接触などマナー違反の増加、緑陰道路の歴史を知らない人の増加、淀川や周囲の公園などと身近な自然ネットワークづくり、管理も含めた住民が関わる機会づくり、などの課題が持ち上がっている。

そうした中、平成 18 年 6 月に開催された「大野川緑陰道路世界陸上体感ウォーキング」への参加者を迎えるために、「西淀川区未来まち会議」が各種団体など広く区民によびかけ、「大野川緑陰道路クリーン大作戦」を行い、その後も年 4 回のペースで継続して取り組まれている。

また、「公園」ではなく、「道路」であるため通行の確保などの利用制約がある中、平成 18 年には「西淀川まちづくり体感フェスタ in 大野川緑陰道路」が緑陰道路を舞台として開催された。

かつて「公害のまち」と呼ばれた西淀川区においては、環境改善に向けた多くの取り組みが地域住民からの声をもとに進められてきた。以前に比べると環境も良くなり、地域の課題も変化してきた現在、改めて注目されている大野川緑陰道路には、過去の歴史も踏まえ、地域のシンボルとして区民自身が活用・PR しながら、街全体の美化やコミュニティの再生、まちづくりの促進へと活動をつなげていきたい、という「区民の思い」が根底にある。

### 3. 地域のガバナンス構造について

#### 3.1 地域組織

西淀川区における地域組織の代表格「地域振興会」の

成り立ちをみている。昭和 22 年、災害救助法の制定に伴い、日本赤十字社は災害救助などの事業を行う「赤十字奉仕団」の結成を全国に呼びかけた。これをうけて大阪市では、各区で赤十字奉仕団が結成され、さらに昭和 24 年にはその連合体として「大阪市赤十字奉仕団」ができた。そして災害救助などの活動が積極的に展開されてきた。

赤十字奉仕団はその組織が各所帯にまで及んでいるので、「明日はごみの収集日です」といった行政からの連絡

いう決意のもとに、「私たちは、地域の連帯感をはぐくみ、対話のある町、人間性豊かで潤いのある町づくりに努めます。」「お互いが能力、労力、時間を出しあって、地域社会の福祉増進に尽くします。」「大阪人の自由進取の気風と誇るべき上方文化の上にたって、新しい大阪文化の芽を育てます。」といった指針を設けている。

大阪市全体では、地域振興会・区地域振興会は 24、連合振興町会 331、振興町会 4,079 あり、町会への世帯加入率は約 68%（平成 19 年 6 月現在、大阪市総合コールセンターHP より）となっている。また、大阪市地域振興会に対しては、それぞれの区地域振興会の町会数、世帯数に応じて「大阪市地域振興活動補助金」が交付されている。西淀川区においては、14 連合振興町会がそれぞれが独自の活動を行っており、活動補助金 6,440,000 円（平成 18 年度）が交付されている。

また、区内には連合町会以外にも様々なコミュニティ組織がある。例えば、a) 連合町会単位で組織があるものとしては、社会福祉協議会・民生委員会・青少年指導員連絡協議会・子ども会、女性会、老人クラブ（任意）などがあり、b) 連合町会単位で役職があるものとしては、人権啓発推進員、地域防災リーダー、生涯学習推進員などがある。

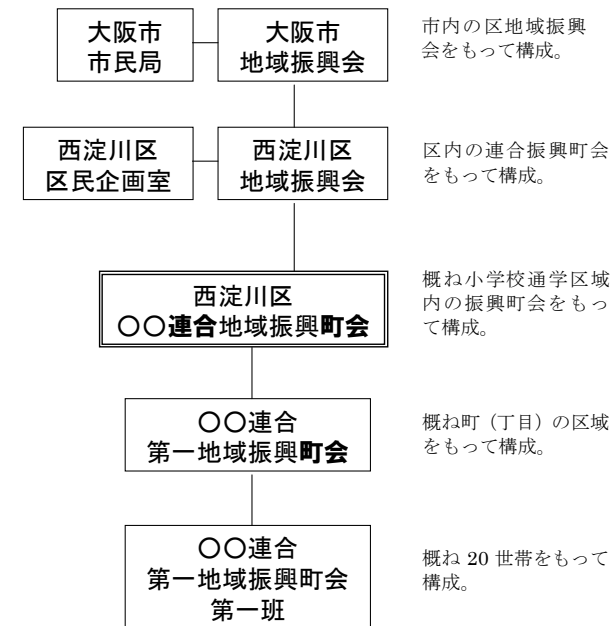
このように、地域振興会を土台として、多様な地域課題に対応しているわけであるが、メンバーが固定化される傾向もあり、地域活動が特定の人に偏ってしまう、マンション居住者や若年層の参加が少ない、広範な地域課題に柔軟に対応できない、などの課題も抱えている。

### 3.2 新たな地域組織

一方で、大阪市では、新しい総合計画の策定に向けて検討を進めていくにあたり、新しい総合計画の「基本構想」が示す大阪の将来像を実現していくためには、行政だけではなく市民の取り組みを重視し、区民自身の参加の下で、地域の特性や魅力を活かした区の将来像を考えることとなった。それを受けて、西淀川区では「未来わがまち会議」を設置し、区民と行政の協働の下で西淀川区の目指すべき将来像、望ましい未来像を描いていくこととなった。この「未来わがまち会議」では、平成 17 年度に、区民が主体となったワークショップを月 1 回開催し、西淀川区の将来像と、その実現にむけた取り組みの方向性をとりまとめている（西淀川区未来わがまちビジョン）。ビジョン策定後も、「すみやすいまち西淀川区」の実現に向けて、5 つの部会に分かれて、活動を続けている。

また、同時期に、西淀川区における総合的な地域福祉の推進を目的として、公募を含めた区民参加の下、地域福祉アクションプランが策定された。計画策定後も、地域福祉アクションプラン推進委員会として「気軽に節介 顔の見える にしよどがわ」を目標に、4 つの部会（高齢者、障害者、子ども、健康づくり）に分かれて活動を進めている。

「未来わがまち会議」や「地域福祉アクションプラン」は、振興町会の枠組みを超えて意欲ある多様な市民（事業者も含む）が横断的に参加し、かつ、計画策定後もそ



総務部	・会の組織、予算決算に関すること・各部、各種団体との連絡調整
会計部	・会の会計に関すること
協力部	・市区、日本赤十字社、大阪市民共済生活共同組合への協力
社会福祉部	・住民の福祉厚生、地域振興、青少年活動および共同募金等への協力
環境衛生部	・環境、衛生事業(献血運動を含む)衛生保健教育の普及。公害防止に関する活動など
災害救助部	・災害救助、献血運動など
女性部	・地域女性団体との連絡調整、女性に適した事業の実施など

図 5 地域振興会の組織

Fig.5 Organizational structure of the neighborhood association.

を伝えることが多くなった。一方、都市化が進むなかで、コミュニティづくりの母体としての活動はもはや赤十字奉仕団の活動の枠をこえるものとなり、昭和 50 年 6 月、コミュニティづくり、市・区政への協力、日本赤十字社事業への協力を活動の 3 つの柱とする大阪市地域振興会が、赤十字奉仕団と構成員や役員を同じくする表裏一体の組織として発足した。

大阪市地域振興会は、自らの町は自らの手でつくと

の推進に携わるという点が、従来の地域組織や計画づくりと異なっている。

### 3.3 大野川緑陰道路の活用、維持・管理にあたって

これまで、大野川緑陰道路では、清掃活動を老人会や子ども会が実施したり、町会が中心となって駅伝大会を開催したりしている。また、不法投棄されたゴミの処理や育ちすぎた樹木の剪定、通行上の不備などの住民からの声を受け、既存の組織が代表して行政に要望を行うなど

写真 家庭ごみに埋まったごみ箱（2007.10）



取組み①大野川緑陰道路クリーン大作戦  
年4回（春夏秋冬）実施。平成19年6月当日は  
1,150名の参加があった。



取組み②イベントの開催  
写真：西淀川まちづくり体感フェスタ in 大野川緑  
陰道路（2006.10）、参加人数：約1,150名



図7 大野川緑陰道路を対象とした地域活動（その1）  
Fig.7 Local activities for Oono River green road (no.1).

## 未来わがまち会議

地域の  
宝

花と緑

子ども

ごち  
そう

大野川  
緑陰道路

住みやすいまち西淀川区

## 地域福祉アクション プラン推進会議

高齢者  
部会

障害者  
部会

子ども  
部会

健康  
づくり

気軽にお節介顔の見える西淀川

図6 未来わがまち会議と地域福祉アクションプラン推進  
会議の構造

Fig.6 Structure of Mirai-wagamachi conference and local  
welfare action plan promotion conference.

をしている。住民側も、緑陰道路は規模が大きく、接する町会も複数に及ぶため、清掃活動や管理を担うにも、労力や資金の負担が大きすぎ、継続的に取り組みを行うことが困難な状態にあった。

一方で行政の体制をみると、大野川緑陰道路の道路管理者である大阪市建設局北工営所、樹木・土壌の手入れを担当する大阪市ゆとりとみどり振興局十三公園事務所、清掃活動などをサポートする大阪市環境局西北環境事業センター、区内の市民活動をサポートする西淀川区役所

写真：大野川緑陰道路世界陸上体感ウォーキング  
(2007.6.10)参加人数：約 3,500 名(予算 390 万円)



取組み③みんなの大野川緑陰道路作成事業  
西淀川区の宝と言われ区民に親しまれている大野川緑陰道路について、実態調査や緑陰道路に対する区民の思いなどの調査を協働で実施し、今後の緑陰道路のあり方について検討するうえでの総合的な基礎資料としての「みんなの大野川緑陰道路」を作成。（平成 19 年度：予算 1,097 万円）



図 8 大野川緑陰道路を対象とした地域活動（その 2）  
Fig.8 Local activities for Oono River green road (no.2)

など、大野川緑陰道路に関しては、複数の担当機関が存在している。そのため、住民からは「どこに聞けばよいかわからない」、「責任の所在が不明確」、「担当者が変わる」などの問題が指摘されている。

こうした中、緑陰道路に関しては行政任せのまま、利用が増える一方で、地域の関心も薄れ、ゴミの不法投棄も目立つようになってきていた。そうした中、既存の組織の枠組みを離れ、自由に意見が出しやすい「西淀川区未来わがまち会議」、「地域福祉アクションプラン推進会議」などで緑陰道路に関する意見が多く出されることとなった。活動についても、これらの新組織が間に入るこ

#### 取組み④自然観察・環境教育 WS

区内の NPO（西淀自然文化協会、あおぞら財団など）や各種団体が自然観察ツアーやタンボガ調査、セミの抜け殻調べなどを行っている



#### 取組み⑤教材の作成

緑陰道路の豊かな自然を活かした環境教育、歴史を通じて地域理解を促進する教材として、大野川緑陰道路の教材づくり研究会（元区内小中学校教員や西淀自然文化協会、あおぞら財団など）が作成



図 9 あおぞら財団が関わる地域活動  
Fig.9 Local activities that involved the utilization of the Aozora fund.

とで、既存の組織が改めて結びつき、クリーン活動やイベントなどを実施することとなった。

平成 19 年度には、西淀川区役所が、市民も交えた緑陰道路の活用にあたってのルールづくりや管理体制づくりを進める基礎的な資料を得るための実態調査「みんなの大野川緑陰道路」作成事業を行なっている。同事業では、作成ワーキング会議メンバーとして、西淀川区地域振興会、財団法人西淀川区コミュニティ協会、社会福祉法人西淀川区社会福祉協議会、西淀川区未来わがまち会議、西淀川区地域福祉アクションプラン推進委員会、大阪市環境局、西淀川区役所、幼稚園、小学校、中学校、大阪市立西淀川図書館が参加し、多様な視点で大野川緑陰道路の現状と今後についての検討を行っている。

一連の活動では参加者から、「昔はドブ川だったが今のようになくなったのは夢のようだ」、「近くにあっても緑陰道路をゆっくり歩いたりする機会がなかったのが改めて良さに気づいた」、「リハビリや癒し、健康づくりの場にしては」、「行政の窓口を統一し、地域住民が関わりやすくしてほしい」、「西淀川区の宝として、もっと PR し、公害のまちのイメージを払拭したい」などの意見があがっている。

こうした活動は、区の広報紙や関連する諸団体の広報紙、区や区社会福祉協議会のホームページ、イベント毎のチラシ配布などを通じて PR を行っている。

また、都市部の貴重な自然の場として、区内の NPO（西淀自然文化協会、あおぞら財団など）や各種団体が自然観察ツアーやタンポポ調査、セミの抜け殻調べなどを行っており、毎回多くの参加者を集めている。近隣の小学校では、西淀自然文化協会等の協力を受け、環境学習の授業を行うなどしている。さらに、こうした活動をより広めていくために、緑陰道路の豊かな自然を活かした環境教育、歴史を通じて地域理解を促進する教材として、大野川緑陰道路の教材づくり研究会（元区内小中学校教員や西淀自然文化協会、あおぞら財団など）が、学校や家庭で学べる教材（西淀川の自然と歴史にふれあおう～地域の宝 大野川緑陰道）を作成している（平成 20 年 5 月発行予定）。

こうしたテーマ型の NPO による活動は、これまで、地域での認知度が低かった。しかし、区内では、区役所や既存の地域組織を中心に、緑陰道路以外にも、地域を見つめなおす講座やイベントが各種行われており、こうした動きと連動していくことが望ましいといえる。

### 3.4 ステークホルダーマップから

ここまでみてきたとおり、地域内の様々な個人・組織が大野川緑陰道路に焦点をあて、活動を行っている。緑陰道路自体は建設から 30 年が経過しており、建設前の状況を知る世代も少なくなっている。しかし、改めて、地域資源として見つめ直すことで、新たな活動やネットワークが生まれている。既存の地域組織が抱える課題（メンバーの固定化、高齢化、担い手の不足など）をすぐに改善することは難しいが、既存の体制から離れて議論することによって、既存の組織が上手く連携したり、

新たな担い手を生み出すことにつながっている。

現在の西淀川区におけるまちづくりの課題の一つは、既にさまざまな取り組みは行われているが、こうした活動に参加する人が限られており、イベントや行事などに本来参加してほしい層（一人暮らしの高齢者、子育て中の家族、子ども達など）がなかなか参加してこない点にある。このような地域との接点が薄れがちな人々をいかにまちづくりの場に参加、若しくは、担い手として協力してもらえるかが課題となっており、様々な機会を活かして、ステークホルダー全員が連携しあい、参加の輪を広げていくことが求められているといえる。

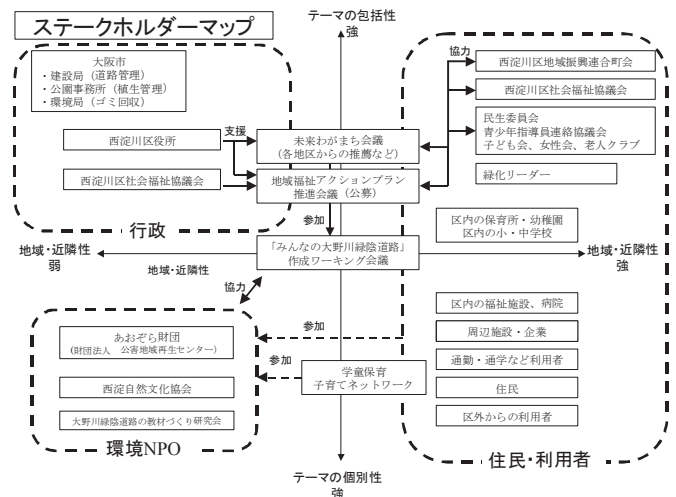


図 10 ステークホルダーマップ

Fig.10 Stakeholder map.

### 4. 地域のガバナンスの特徴

本地域の特徴としては、かつて「公害のまち」と呼ばれ、多くの公害被害が生まれる中で、地域の環境再生を進めてきた点があげられる。住民運動が進む中では、賛同と反対、無関心が鮮明となる。このことは、地域が一体となってまちづくりを進める上では、時には障害となる。

しかし、現状を見つめなおし、これからの地域のあり方について語る場があれば、個々の人々の中に共有されている歴史や地域への想いが新たな力となって、まちづくりを進める原動力となる。その際に、焦点となるのが「公害」であったり、「環境」であったり、「防災」、「子育て」、「福祉」、「教育」、「産業」であったり様々なテーマがあがってくる。とはいえ、取り組みに参加している住民は、様々な組織やネットワークを持ちながら参加しているため、一つのテーマに取り組むことで、新たな展開の芽が生まれてくる。

大阪府は、これまで地域振興会という歴史ある地域組織が中心となって、地域のまちづくりを支えてきている。しかし、社会の変化、行政改革、市民の多様化など受けて、新たな地域組織の形が模索されていた。そうした中で、「大野川緑陰道路」という区民の誰もが親しみやすく、参加しやすい、多様な活動が展開できる場に焦点が当て

られた。新たな活路を見出そうとしていた地域の人々が着目し、連携することで、新たな地域ネットワークが再構成され始めている。既存の地域組織と新しく生まれた地域組織、そしてNPOなどのテーマ型の組織が微妙なバランスの中で、同じ方向を向いている点に注目したい。今後はさらに、学校や子育てネットワーク、企業などが加わり、別々に展開されていた活動が連携することで、さらに広がりのある活動となっていくことを期待したい。

#### 5. 参考：あおぞら財団について

大阪西淀川大気汚染公害訴訟は、20年に及ぶ公害患者らの粘り強い闘いの中で、1995年3月に企業らとの間で、1998年7月には国・旧阪神高速道路公団との間で、それぞれ和解が成立した。そして、公害被害者らの「手渡したいのは青い空」という願いを受けて、和解金の一部を元に、疲弊した公害地域の環境再生を進めるために、あ

おぞら財団（財団法人公害地域再生センター）が設立（1996.9）された。

財団の設立趣旨では、「公害地域の再生は、たんに自然環境面での再生・創造・保全にとどまらず、住民の健康の回復・増進、経済優先型の開発によって損なわれたコミュニティ機能の回復・育成、行政・企業・住民の信頼・協働関係（パートナーシップ）の再構築などによって実現される。その実現には、『参加』の理念の下、全ての社会的主体の協力を得て取り組む必要がある」としている。あおぞら財団では公害地域の再生を目指して、①公害のないまちづくり、②公害の経験を伝える、③自然や環境について学ぶ、④公害患者の生きがいづくり、⑤つながる・交流、の5つの柱をたてて活動しており、大野川緑陰道路に関わる取り組みにも、地域のステークホルダーの一員として様々な形で協力している。

## 岡山県倉敷市水島地域八間川を巡るガバナンスについて

難波田隆雄\*・永松伸吾\*\*・長坂俊成\*\*

### Governance Structure of Hakken River, Mizushima Area, Kurashiki City

Takao NANIWADA\*, Shingo NAGAMATSU\*\*, and Toshinari NAGASAKA\*\*

\*The Foundation for Environmental Rehabilitation and Redevelopment of Mizushima  
naniwada@mizushima-f.or.jp

\*\*Disaster Prevention System Research Center  
National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan  
nagamatsu@bosai.go.jp, nagasaka@bosai.go.jp

#### 1. 対象地域の概略

##### 1.1 水島地域の定義

まず、一概に水島といっても水島地区、水島地域といった呼び方や、その範囲についても、文献・資料によって異なるので、本研究における地理的な用語の定義をしておくことにする。

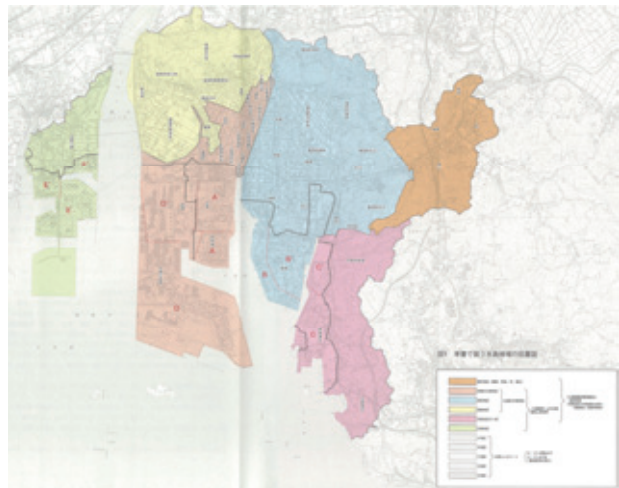


図 1 対象地域の地図<sup>1)</sup>

Fig.1 Target area map.

倉敷市の行政文書・統計書においては、「水島地区」を連島地区（図 1 において黄色に着色した部分）、福田地区（図 1 において青色に着色した部分）、水島地区（図 1 において赤色に着色した部分）の三地区を合わせたエリアとしている。本研究では、この連島、福田、水島を合

わせた「水島地区」を「広義の水島地区」とし、福田地区、連島地区と並列的にとらえられている水島地区を「狭義の水島地区」とする。

また、「水島臨海工業地帯」は、岡山県の『工業統計調査』において上述の「広義の水島地区」に加えて、旧児島市の宇野津地区・塩生地区・通生地区および旧玉島市の臨海部（玉島乙島）を範囲としているので、本研究においてもそれに従う。一方、「水島コンビナート」という場合は、企業の結合状態のことを示すこととする。

本研究において「水島地域」という場合には、『工業統計調査』上の水島臨海工業地帯および「公害健康被害補償法」で指定地域を合わせた地域（図 1 で橙色に着色した部分も含む）とする。

##### 1.2 水島地域の歴史

水島地域は、中世まで瀬戸内海の島であったが、江戸時代になって干拓が倉敷一体で進められていくにつれて陸続きとなった。江戸時代から明治時代にかけて行われた干拓によって、水島地域でも新田開発が行われた。このように、干拓・新田開発や 1925（大正 14）年の東高梁川の廃川化によって徐々に水域が陸地が変わって、この地域が形成されたが、かつては風光明媚な農漁村地域であった。

水島地域が工業地域になったのは、1941（昭和 16）年、三菱重工業（株）名古屋航空機製作所が水島に進出してきてからのことである。従業員 3 万人に達する巨大工場であったため、社宅、寮、病院が必要となり、それらは東高梁川の廃川地（狭義の水島地区）に建設された。

\*財団法人水島地域環境再生財団（みずしま財団）\*\*独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

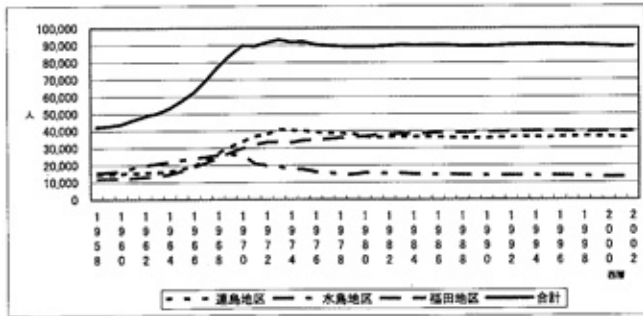


図 2 広義の水島地区における人口の推移

Fig.2 General population trend of Mizushima district.

資料) 倉敷市総務部総務課『倉敷市統計書』各年版より作成

表 1 倉敷市内地区別人口の推移

Table 1 District-wise population trend of Kurashiki City.

(単位: 人)

年	合計	倉敷市		旧児島市	旧玉島市	旧庄地区	旧茶屋町
		倉敷地区	水島地区	児島地区	玉島地区	庄地区	茶屋町地区
1960 (S35)	266,564	81,921	43,176	75,256	51,928	6,494	7,789
1965 (S40)	289,804	91,459	53,002	77,420	53,455	6,578	7,590
1970 (S45)	354,674	115,531	86,634	79,034	58,600	7,035	7,840
1975 (S50)	392,755	137,863	92,227	81,933	62,266	9,266	9,200
1980 (S55)	403,785	147,856	90,216	80,779	63,112	12,243	9,579
1985 (S60)	413,632	155,189	91,119	80,651	62,985	13,833	9,855
1990 (H2)	414,693	160,206	90,388	77,827	61,257	14,673	10,342
1995 (H7)	422,836	165,301	91,433	77,838	60,946	15,728	11,590
2000 (H12)	430,291	172,195	89,697	76,476	63,235	15,904	12,784

注) 旧児島市・旧玉島市は1967 (昭和42) 年に、旧庄地区は1971 (昭和46) 年、旧茶屋町は1972 (昭和47) 年に倉敷市に合併した。真備・船越は含まない。

資料) 倉敷市総務部総務課『倉敷市統計書』各年版より作成

戦後、「農業県から工業県への脱皮」を目指して三木知事のもとで策定された「水島臨海工業地帯造成計画」(1952 (昭和 27) 年) に沿って、水島の沿岸部はさらに大規模な埋め立てが行われた。1958 (昭和 33) 年、その後 10 年間に県民所得を倍にすることを基本目標とし、これを実現するために産業構造を高度化、重化学工業化しようとする「岡山県勢振興計画」が策定された。同年、三菱石油 (現: 新日本石油 (株)) が誘致されたことにより、重化学工業の骨格がつくられた。1964 (昭和 39) 年には、岡山県南地域が新産業都市の指定を受け、岡山県が地方税の特別措置などを講じた結果、この期間中に主要企業のほとんどが立地した。さらに、1967 (昭和 42) 年には旧倉敷、児島、玉島の三市が合併して倉敷市となった。

その一方で 1960 年代、水島コンビナートによる大気汚染は激しくなった。1970 (昭和 45) 年、「公害対策基本法」に基づいて、抜本的な防止計画を策定することが求められ、岡山県は 1971 (昭和 46) 年「水島地域公害防止計画」を策定した。工業地帯と住居地域との間にグリーンベルトを造成した「水島緩衝緑地」はその一大事業と

して取り上げられた。

1972 (昭和 47) 年、倉敷市は増え続ける患者の救済として医療費のみの救済ではあるが、「特定気道疾病患者医療費給付条例」を施行した。さらに、1975 (昭和 50) 年に水島地域は「公害健康被害補償法」の地域指定を受けることになった。しかし、その後、1988 (昭和 63) 年に公害認定指定地域が解除されるなど公害行政は大きく後退した。

このような中で、「倉敷市公害患者と家族の会」は、1983 (昭和 58) 年 11 月、水島コンビナートの主要企業 8 社を相手どって岡山地方裁判所に提訴した。その後、三次提訴まで行われた裁判は、1994 (平成 6) 年、一次審における原告の勝訴となり、1996 (平成 8) 年 12 月 26 日、被害補償だけではなく生活環境の改善も視野に入れた条項を持つ画期的な和解に至った。

現在、水島地域ではコンビナート企業の再編成、町内会・商店会などによる活性化への取り組みとともに、和解金を元に 2000 (平成 12) 年に設立された (財) 水島地域環境再生財団により、環境再生、まちづくりの取り組みが進められている。

### 1.3 人口の推移と年齢構成の特徴

表 1 に示したように、1960 (昭和 35) 年に 43,176 人であった「広義の水島地区」の人口は、以降 10 年間でおよそ 2 倍の 86,634 人に急増した。住民基本台帳によると、人口のピークは 1973 (昭和 48) 年の 95,577 人で、その後は徐々に減少している。2000 (平成 12) 年の国勢調査では、90,000 人を下回っている。

年齢構成の特徴についてみると、広義の水島地区は 1980 (昭和 55) 年、2000 (平成 12) 年ともに市全体に比べ、年少、生産人口ともに割合が高い (表 2)。また、その老年化指数をみると、市内の他地区よりその値が低く、比較的年少人口の多い地区と考えられるが、1995 (平成 7) 年から 2000 (平成 12) 年の 5 年間に於いて、その指数の変化は他地区よりも高い。これは、水島の地域特性から、コンビナート開発にともなって移り住んだ世代が多いためであり、今後、地域の高齢化問題が急激に表面化することが予想される。さらに、広義の水島地区では単身世帯も多く、中には水島臨海工業地帯の工場に勤務する単身赴任者なども含まれるが、地域の成り立ちから考えると、親戚や身よりのない住民の高齢化が問題である。

地区別にみると、広義の水島地区のうち、中心に位置する狭義の水島地区の人口の減少傾向が顕著である (図 2)。さらに、少子高齢化も進展している。一方、周辺部に位置する福田地区、連島地区では 1960 年代から 1970 年代にかけて人口が増加し、近年では横ばい傾向にある。このようなドーナツ化現象がみられ、中心市街地の空洞化とともに郊外地域のスプロール化も進展しており、農地が宅地に開発されている。この背景には、中心市街地に立地している社宅の多くが狭小であり、二世帯で居住できず子世代が転出せざるを得ないことに加え、人口が増加するという前提に基づく都市計画を展開してきたため、市街化区域が広く設定されていることも大きく関

わっている。

#### 1.4 都市計画上の特徴

広義の水島地区の用途地域をみると、南部の埋め立て地のほとんどを工業地区が占めており、北部側が住居地区となっている。広義の水島地区の工業地区（準工業、工業、工業専用）は、倉敷市全体の約55%を占め、圧倒的な広さである。しかも、工業地区と住居地区が隣接していることがこの地区の大きな特徴である。また、「低層住居地区」の割合が低くなっていることも特徴である。

表3 倉敷市内4地区別用途地域面積別土地利用の比較  
Table 3 Land use among 4 districts in Kurashiki City.

単位: ha

	第1種低層住居専用地域	第2種低層住居専用地域	第1種中高層住居専用地域	第2種中高層住居専用地域	第1種住居地域	第2種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域
倉敷	776	11	523	93	873	404	0	55	68	590	27	0
水島	135	0	185	36	348	297	0	149	77	668	172	1,993
児島	419	0	28	11	487	124	0	38	50	681	44	282
玉島	409	3	117	0	456	186	0	31	21	439	93	189
計	1,739	14	853	140	2,164	1,011	0	273	216	2,378	336	2,464

出典) 倉敷市都市計画課ホームページ  
(<http://www.city.kurashiki.okayama.jp/kenkei/index.html>)

## 2. 水島地域における主要課題とそれらが認識されるに至った経緯や背景

まず、水島地域はこれまで水島コンビナートをはじめとする製造業の生産活動の基盤を支えるようにまちの設計がなされてきたため、生活者の視点が弱く、大気汚染公害が発生するなど自然環境、生活環境ともに決して良好であるとはいえない。また、産業用の幹線道路が縦横に張り巡らされているものの、公共交通が脆弱であり、今後急速な少子高齢化に対応できる都市構造ではない。加えて、都市景観も良好ではなく、文化的要素の少ないまちであると指摘される。

次に、人口増加を見込んだ都市計画を行ってきたために、市街化区域が実態より広く、スプロール化が顕著であり、中心市街地である狭義の水島地区の人口減少、少子高齢化が深刻化している。

さらに、中心市街地の中央を流れる八間川はかつて清流が流れ多様な生物が生息する普通河川であり、農家が野菜を洗ったり、子どもたちが遊んだりするなど近隣住民と関わりの深い河川であったが、都市化・工業化が進展する中で工業廃水、生活排水が流入し汚染が進むとともに、昭和40年代には都市下水路として整備され、図3のように間に壁のある特殊な姿に変貌した。その後、両側には幹線道路が整備され人々が近づきにくく、利用できない構造に変化した。加えて、水島地域においては海岸線をコンビナート企業が独占しているため、海と親しめる空間も皆無に等しく、まちの中に水辺空間がほとんどない潤いのないまちであると指摘できる。

また、水島地域は風水害、高潮災害、震災等のいわゆる自然災害はもちろんのこと、コンビナート災害などの人為的要素の強い災害リスクの高い地域でもある。

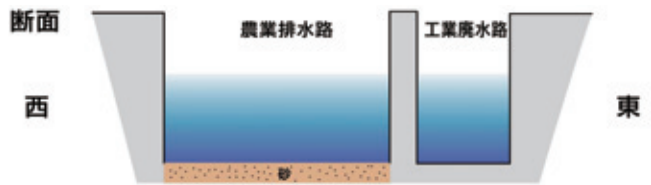


図3 八間川の断面図

Fig.3 Cross section of Hakken River.

## 3. 地域のガバナンス構造について－八間川の再生問題を中心として－

前節で示したように、水島地域の中心市街地においては、少子高齢化による空洞化が深刻化し疲弊しつつあるものの、地域再生のシンボリックな存在として八間川の再生に向けた取り組みがみられる。まず、八間川沿いには戦後ばらばらになっていた住民をまとめていこうという地域コミュニティの協議会が早い段階から組織され、現在も小学校区を単位に積極的な活動がみられ、八間川の再生にも取り組んでいる。次に、2004（平成16）年の岡山国体を契機にまちの景観を改善するためにフラワーロード事業が展開され、八間川沿いの地域コミュニティだけでなく、企業や医療機関を巻き込む形で事業は継続・発展している。また、倉敷公害訴訟の和解を踏まえて、2000年3月に設立したみずしま財団では、市民参加型の調査を継続的に実施するとともに八間川のあり方を地域住民と一緒に模索している。ここでは、それぞれの主体の取り組みを整理するとともに、それらがどのように関わりあっているのかをステークホルダーマップを作成し明らかにすることにする。

### 3.1 水島学区公民館協議会

かつて、この地区は東高梁川の廃川地に建設された三菱重工業の社宅街であったが、戦後の混乱期には朝鮮などから強制連行され帰国の道を閉ざされた人々、海外から引き揚げた人々、戦災で家屋を失った人々などが暮らすようになった。当時、各町内では隣組と呼ばれる公民館（生涯学習の施設ではなく集会所のようなものをいう）を中心にしたコミュニティ活動が展開されていた。その後、このような各町内会単位の活動を一つにまとめようという動きになり、統括する本部が設置されるとともにそれぞれの公民館を支館として位置づけ、公民館支館協議会が設立された。1954（昭和29）年には協議会の単位で初めての運動会が開催され、以来現在まで少子高齢化が進む中でも継続されている。2001（平成13）年には、本部機能を有する建物の老朽化が進んでいたため、新たに市の補助と寄付金により支館を統括する核施設である「水島学区コミュニティ会館（以下、会館）」が完成した。

現在、水島学区公民館支館協議会は7つの町内、19の支館から構成され、居住する約1,600世帯のうち約1,000

世帯が加入しているという状況である。会費は一世帯 45 円／月であり、うち 15 円は会館の補修費に充てており、残りの 30 円をコミュニティ活動に充てている。こうした会費収入に加えて、倉敷市のコミュニティ協議会として認可されているため、会館の維持管理費や活動に補助を受けている。



図 4 水島学区公民支館協議会の範囲

Fig.4 Geographical coverage of the Mizushima school district.

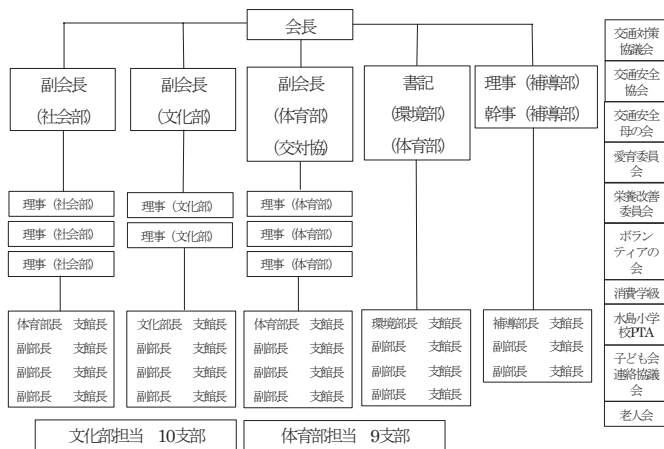


図 5. 水島学区公民支館協議会の構造

Fig.5 Structure of the Mizushima school district.

資料：水島学区公民支館協議会資料より作成。

組織構造は図 5 に示したとおりであり、現在の会長は最も世帯数の多い東川町から選出されているが、その下に各支部から副会長、理事が選出されており、全体のバランスを保っている。また、協議会は大きく 5 つの部（体育部、社会部、文化部、補導部、環境部）に分けられているが、19 支館の支館長が部長もしくは副部長に就いている。その中でも運動会と文化祭の開催は大きな活動であり、それぞれ体育部、文化部が企画運営を担っており、各支館はどちらかに所属する形態をとっている。環境部は側溝の清掃やゴミの回収・リサイクルや廃油の回収など地域の環境問題に取り組んでいる。その他にも協議会では餅つき大会の開催、健康展の開催、ふれあいスポーツ対策、防犯パトロール・見回りなどに取り組んでいる。

協議会の定例会は毎月第 2 土曜日に開催され、各支館長、加えて交通安全母の会、PTA などの地域の組織も協議会に所属しているので、それぞれの役員が出席している。5 つの専門部会は随時開催され、年に 1 度 3 月に総会が行なわれている。

このように小学校区単位で幅広いコミュニティ活動を展開するとともに、さまざまな課題に取り組んでいるが、こうした仕組みは早くから協議会が組織され、試行錯誤を繰り返す中で最適化されていったものであり、水島地域の他の地区と比べコミュニティの力が強い地区であると評価されている。そのため、市のコミュニティ関連施策等をモデル的・試験的に実施されるケースも多くみられる。

しかしながら、現在、少子高齢化が進み、ピーク時には約 650 人の児童を抱えていた水島小学校も約 150 人にまで減少しているとともに、身寄りのない独居老人の増加という課題を抱えている。さらに、老朽家屋や狭隘な道路も多く、防災上の課題も見受けられる地区でもある。こうした課題に加え、協議会の役員の高齢化・固定化も進み、少しずつ組織の基盤は弱くなりつつあるが、婦人部で独居老人宅を定期的に訪問し、把握に努めるなど何とか協議会の単位で対応しようと試みているのが実情である。また、地域住民の参加により 2005 年に実施された街区防災計画作成事業（「防災ノート」の作成・全戸配布）により、これまで防災意識がそれほど高くなかったこの地区で、防災への取り組みのきっかけになったとともに、連絡体系が構築された。連絡体系については、既存のものをベースに本部（会長）から各支館、各支館から各世帯へと降りる形態になっている。同様にさまざまな情報は、必要に応じて本部でチラシ等を作成し、それらを各支館が媒介することで末端まで行きわたるようになっている。ホームページは設置されていないが、このような従来型の連絡系統が確立されている。

八間川の再生にも協議会で関わり、フラワーロード事業等に参加し、維持管理を行なっている。フラワーロード事業は、各支館に担当区域を割り当てて実施している。各支館でフラワーロード事業に取り組んでいる背景として、協議会の会長がフラワーロード協議会の副会長であり、リーダーシップを発揮していることが大きく関わって

いるが、八間川沿いに位置するこの地区ではかつての八間川の姿を知っている住民も多く、少しでも改善したいという思いがあるのではないと思われる。会長によると、八間川を親水空間に整備することについて地域住民の大半は賛成であろうということである。しかしながら、支館ごとに八間川への関わり方に温度差があるのも事実であり、そこにはそれぞれの支館の基盤・状況が大きく関わっていると思われる。

### 3.2 八間川緑地 水島フラワーロード協議会

2004（平成16）年、水島ライオンズクラブは、八間川をきれいにしたいという思いから「ホテルを飛ばそう」、「花でいっぱいにしよう」という目標を掲げ、それぞれについての勉強を始めた。しかし、ホテルを飛ばすことは困難であることがわかり、まずはできることからということで、八間川をコスモスでいっぱいにしようという取り組みが始まった。ちょうどそのころ、岡山国体を翌年に控え、「地域外からもたくさん人が来るので、水島のまちを少しでもきれいにしたい」という思いが地域の住民の方の中にも生まれつつあり、倉敷市も国体に向けて花いっぱい運動を展開していこうとしていたところであった。そこで、水島ライオンズクラブが発足45周年の記念事業として、コスモスを八間川沿いに植えるフラワーロード事業の世話役・まとめ役となり、翌年の国体本番を前に試行的に事業が開始された。当時のライオンズクラブの会長が、町内会や八間川沿いの企業への参画要請に奔走した結果、協力が得られ、協議会の基礎ができた。

岡山国体が開催された2005（平成17）年度に事業は本格実施されたが、国体終了後もこの取り組みを継続させようという動きに発展した。現在では、倉敷市からフラワーロード協議会が管理委託を受け、倉敷市から提供を受けた苗を植えるなど維持管理に当たっている。これまで倉敷市は業者に委託し、雑草の管理等を行ってきたが、地域住民が花の種まきや水やりを含め維持管理を担うようになり、地域住民が再び八間川との関わりを持つようになった。

特筆すべきはフラワーロード協議会の構成メンバーの広がりである。町内会などの地域コミュニティだけでなく、八間川沿いの企業や医療機関、金融機関など約20団体が参画し、三菱自動車工業株式会社から東川町までの南北約5km（川の両側を合わせた距離）の区間の大半に花が植えられるという市内でも屈指の一大フラワーロードに発展している点である。コンビナートからの参画もみられるが、事業に参画している各企業はCSRと位置づけホームページ等で情報を発信している。このように水島ライオンズクラブが奉仕活動という形で始めた事業に町内会が呼応するとともに、企業や事業者等の地域貢献活動を巻き込む形で発展している。水島ライオンズクラブの役員が依頼に奔走した結果、協議会の基盤が整備されたが、各主体が参画している根底には水島のまちを少しでも、景観面だけでもきれいにしたいという思いがあるからであろう。

また、ホテルを飛ばしたいという思いから始まった事

業なので、フラワーロード協議会では、植え込みに花を植えるだけでなく、八間川の水質の改善や水量、形状などにもついても検討されており、水路の中にも関心が及んでいる。事実、倉敷市長との懇談会では、水量の確保、清掃、水質の改善等を提案している。まずはできることからということで環境美化から取り組んでいるものの、次のステップが用意されていることは注目に値するところである。

### 3.3 財団法人 水島地域環境再生財団（みずしま財団）

みずしま財団では、八間川の再生を環境再生・まちづくりのシンボリックな存在として位置づけ、1999（平成11）年（設立の1年前であり、当時は準備会が実施）から八間川調査を実施している。年に4回季節ごとに水質、生物調査を行っており、現在まで計38回の調査を行ってきた。地域の人々と分断された八間川を水辺に親しめる空間にしていくことを目的に、川の状態を定期的に把握してきたが、これまでの調査の蓄積から多様な生物の存在、一部調査地点の水質の改善傾向、水量の季節的な変化と全体的な減少傾向が明らかになった。工場の再編、下水道の整備により水質は改善傾向にあるものの、その一方で水量は減少しており、流れがなくなっている。そのため、存在は認められるものの生物は減少していると推測されている。さらに、コンクリート護岸の単純な構造の水路であるため、季節的な水量の変化も大きく、生物環境としては良好ではないと指摘されている。

こうした定期的な調査に加え、関係者への聞き取り調査や歴史をまとめ、パネル展示、報告会、シンポジウム、さらには機関紙やホームページを通じて地域住民に情報発信を行なっている。さらに、行政担当課との懇談会も行うとともに、再生イメージの提示や懇談会を通じて地域住民の意見集約に努めている。

### 3.4 行政計画と各主体の関係性

倉敷市では、1989（平成元）年に八間川の全面浚渫工事を行い、その後、調査を実施し、「八間川緑道公園計画」を策定した。1993（平成5）年には、中心市街地の活性化に向けた「水島地区まちづくり交通計画調査」を実施し、その中で八間川緑道の検討を行った結果、車線を減らしても問題がないという結論を導いている。しかし、当時は親水公園にする水質ではなかったこと、交通上問題があるという反対者の存在があったことなどから計画は実現には至らなかった。現在も「環境基本計画」や「緑の基本計画」など基本計画には盛り込まれているものの、実施計画には至らないが、その背景として2004（平成16）年の台風16号の被害を契機に親水性より浸水対策が優先されていること、整備率の低い他地区の公園整備が優先されていることが挙げられる。

八間川の管理者は複雑であり、側面と底面については下水道部が管理し、水路と市道の間に位置する植え込み部分については公園緑地課が管理している。植え込み部分については柳等の樹木が市や町内会によりこれまで植えられてきた。ただし、柳については寿命を過ぎているため、枝が切り取られ無残な姿をさらしている。現在、

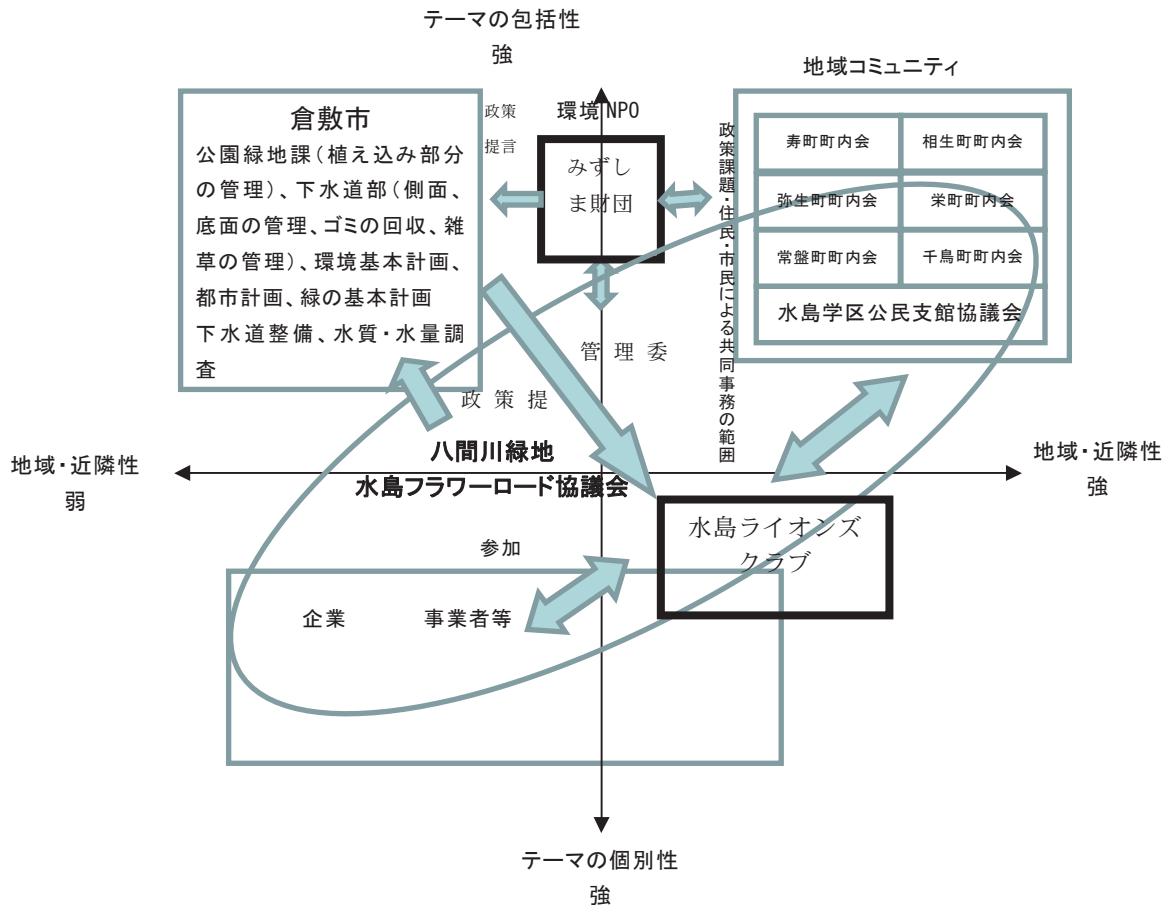


図 6 八間川再生に関わるステークホルダーマップ  
Fig.6 Stakeholder map of Hakken River Revival.

植え込み部分の植樹されていない部分の大半には、倉敷市からフラワーロード協議会が管理委託を受け、花を植えている。

フラワーロード協議会は図 6 に示したように、さまざまな組織に関わる横断的な組織である。それらを世話役である水島ライオンズクラブが中間に位置し、まとめている状況である。これは、水島ライオンズクラブに企業の経営者や地域コミュニティの役員が所属しており、対極にある主体間をつないでいるためであると思われる。水島学区公民支館協議会はコミュニティ協議会であるが、会長がフラワーロード協議会の副会長であり、ライオンズクラブのメンバーであることもあるが、19 支館から構成されるという組織構造が機能しており、各支館が分担しながら事業実施に関わっている。他の町内会も事業実施に関わっており、弥生、栄、常盤、千鳥町は商店街を含む町内会であり、商店街関係者の中には町内会を通じて積極的に事業に参画している人も存在する。また、八間川沿いの企業や医療機関、ホテル、商店なども事業に参画しており、企業の中には CSR の一環として位置づけて大きな区画を担当しているものも含まれる。

フラワーロード事業は雑草の管理、種まき、水やりと作業は多岐に渡るが、これまで地域住民と分断されてき

た八間川に関わる機会を創出し、関心を高めている可能性が高いと思われる。さらに、ただ花を植えるだけでなく、協議会では水量の確保はもとより水質の改善、生物環境の保全、親水性の向上を望んでいることも見逃せない点である。

そうした意味では、今後、継続的に調査を行ってきたみずしま財団と連携できる部分も多いのではないかとと思われる。水路の中への関心が高まってくれば、これまでの水質調査や生物調査の蓄積を有効に活用できる可能性もある。みずしま財団はこれまでフラワーロード事業に直接関わってこなかったが、まちづくりのコーディネーターとしての役割を担うことを目的に懇談会等を通じて住民意見の集約や水島のまちづくりについて一緒に考える場づくりに努めてきた。そうした取り組みから地域コミュニティや他団体との関係も構築されつつある。フラワーロード事業からさらに発展し、親水空間としての八間川の再生へとステップを踏むためには、こうしたコーディネーターの存在が重要になってくると思われる。

以上のように、八間川再生に関わるステークホルダーの存在が確認されるが、倉敷市は八間川をあくまで都市下水路としてとらえている側面が強く、生物環境や親水性よりもむしろいかにスムーズに水を流すかという点に

力をおいているのも事実である。すなわち、行政上の位置づけと住民の期待がねじれをおこしている状況であると結論付けることができる。

#### 4. 地域のガバナンスの特徴

これまでみてきたように、水島地域が抱えるリスクは多岐に渡るが、それらは多少なりとも水島臨海業地帯と関係があることがこの地域の大きな特徴である。また、水島地域のガバナンス構造の特徴としては、地域全体としてみた場合、コンビナート企業の存在が巨大であることもあり、産業、特に製造業の生産活動が優先され、その意向が強く反映され、行政もそれに対応してきたところが大きいことが挙げられる。そのため、生活者の視点を欠いたまちづくりが展開されてきたといえる。一方で、上述の水島学区公民支館協議会は例外として、全体的には地域コミュニティが弱く、まちづくりの核となる担い手が少ないと指摘されることが多い。

例えば、八間川にみるように、企業の意向が色濃く反映される形で整備が進められ、河川としての役割や構造が変えられ、市街地の中心部に下水が流れるとともに、親水性を地域住民から剥奪した。こうした状況において、性格の異なる組織が地域のシンボリックな存在としての八間川の再生に向けて取り組みを進め、連携しはじめていく点が特筆すべきことであろう。地域コミュニティと企業といった対極に位置する組織をどちらも関わりの深い組織がつなぎ、まずはできることからという形でフラワーロード事業を展開している。こうした取り組みに地域の環境 NPO であるみずしま財団が今後どう関わっていくかが重要な課題である。

かつて上記で指摘した水島地域のガバナンス構造の弊

害により大気汚染公害が発生し、公害反対運動が展開されてきた。企業優先のまちづくりへの住民の闘いであったともいえる。そこから画期的な和解を経て、環境再生・まちづくりの取り組みが関係者の手によって始まっているが、地域再生に向けて新たなガバナンス構造を構築していかななくてはならない。

現在、水島地域では、まちづくりの長期計画である「都市計画マスタープラン」、短期的に都市再生を目指す「都市再生整備計画」の策定作業が進んでいる。どちらもコンビナートと共生しながら、その特徴を活かしたまちづくりが目指されている。企業は、CSR 活動にとどまらない環境対策、地域貢献が求められる。そして、何より生活者の意見を計画にどう反映させていくかが問われている。今後、こうした地域住民の意見の集約化や団体のネットワークづくりなどまちづくりのコーディネート役が重要であり、みずしま財団がその役割を担うべく活動を展開していく必要があると考えられる。

#### 謝辞

本章を作成するにあたり、長時間に渡る聞き取り調査にご協力いただいた水島学区公民支館協議会 会長 木村秀彦氏、貴重な資料や話題の提供をいただいた八間川緑地 水島フラワーロード協議会 会長 岡野弘氏に厚く御礼申し上げます。また、八間川の行政担当部局の皆様にも資料の提供等ご協力をいただきました。末筆ではありますが、厚く御礼申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 財団法人 水島地域環境再生財団 (2006):『水島地域の再生のために－現状と課題－』。