

アドプト・プログラムによる住民主体の生活系公共空間管理に関する研究

西宮市都市局都市総括室建築指導課
大阪大学大学院工学研究科

徳岡 潤
澤木 昌典

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

かつて、地域の公共空間は地域住民が管理するのが通例であったが、とくに戦後は「公」に関わる領域は「公」が管理するのが当然であり、また効率的であると考えられるようになり、次第にその管理は行政に委ねられるようになっていった。しかし、地域では、公共空間の管理という共通の課題を失い、価値観の多様化、生活の「個別化¹」が進むとともに住民の地域に対する関心は次第に薄れていくこととなり、主に生活の共同性によって成り立っていた地域コミュニティは崩壊への道をたどっていった。

そうした中、「『公共性』の見直し」や「地域の視点からのまちづくり」などの視点から行政と地域住民との新しい関係が模索されはじめ、市民参画・協働の意識の向上により従来の行政主導での整備や管理・運営から、住民と行政との協働や住民の主体的な参画による公共施設・公共空間の整備や管理・運営といった変化が現れつつあり、こうしたことは、より豊かなまちづくりを進めていく上で、また地方分権が進む中での地域の住民自治の力を高めるためにも重要であると考えられる。

公共空間の管理についての既往研究について見てみると、その制度運用について状況把握・考察を行ったもの^{2,3}や、地域と共同で管理・運営を行うシステムについて考察したもの^{4,5}、居住者と共有地との関わりからその管理システムを考察したもの⁶などがあるが、地域コミュニティと公共空間の関わりについて考察を行っているものはあまり見られない。

本研究では、都市における生活系公共空間の管理において、住民が主体となって自発的に行われるための、空間管理のあり方および地縁組織・行政の関わり方についての知見を得るために、アドプト・プログラム(以下、「アドプト制度」という)による生活系公共空間の管理活動を対象に、生活系公共空間管理における制度の役割と現況、住民による生活系公共空間管理に対する意識特性、住民主体による生活系公共空間管理の継続の条件、を明らかにすることを目的とする。なお、本研究においては、「生活系公共空間」を「公共空間のうち地域住民が日常生活において利用する身近な空間」と定義する。

(2) アドプト・プログラムの概要

本研究で取り上げたアドプト制度は環境美化に関わる市民活動・ボランティア活動を支援する制度であり、公共の領域での活動を公に認めるものである。従来のボランティア支援とは異なり、行政への市民参画でもなく、行政から市民への委託でもない、行政と市民の「協働」による活動である特徴を持つ(図1)。行政と市民の間で合意書を取り交わし、お互いの役割を明確にした上で定期的に活動を行っていくことが決められているため、緩やかではあるが活動に対する責任が生じる。また、参加団体の種類は特に設けられていないことから、ボランティア団体から自治会や地元企業まで様々な団体が参加でき、個人での参加も可能である。

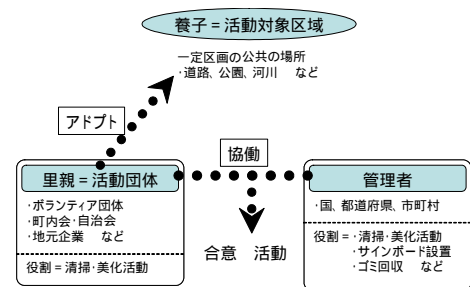


図1 アドプト・プログラムの仕組み⁷

2. アドプト制度の運用実態

(1) 調査対象の設定

本研究では、住民主体の公共空間管理という視点から、アドプト制度参加団体のうち、地縁組織による活動を取り上げて調査・分析を行っている。調査対象地域として、神戸市青木南地区(以後、「青木南地区」と

いう)のまちづくり協議会(以後、「まち協」という)堺市金岡東第五住宅(以後、「金岡東地区」という)自治会、堺市高倉台4丁南地区(以後、「高倉台地区」という)の自治会老人会洗心会(以後、「洗心会」という)をケーススタディとして取り上げる。役所等へのヒアリングから、青木南地区と金岡東地区では多くの住民の参加を得て活発に活動しているが、高倉台地区では住民の参加が十分に得られていないということ、そして、地縁組織の性格の違いによる差異を考察するため、これら3地区を選定することとした。そして各地区の運用状況を明らかにするため、まち協、自治会、洗心会の各会長へのヒアリング調査を実施した。

(2) アドプト制度の運用実態

青木南地区では、国道43号線のボランティア・サポート・プログラム(以後、VSPという)と、神戸市港湾局が管理するなぎさガーデンの管理協定が、金岡東地区並びに高倉台地区では大阪府の管理する府道のアドプト・ロードが導入されている。VSPやアドプト・ロードは活動団体・市町村・国または府との3者協定であるが、活動団体に対する基本的な支援内容は活動表示板の設置、清掃用具の貸出、安全指導、ゴミの収集、花の種・ゴミ袋の提供などで、管理者による違いはほとんど見られなかった。また、管理協定についても、ほぼ同じような支援が受けられることになっている(図2~図4)。

活動の告知方法として3地区に共通していたのは、まち協・自治会等の会報の利用であった。しかし、それだけでは十分ではなく、積極的に挨拶を行ったり、日常生活における様々な相談に乗ったりなど、普段から「なじみ」を作ってきたことが参加者数の増加につながったとしている。また、青木南地区では港湾跡地の開発問題が起こったこと、金岡東地区ではゴミのポイ捨てや高齢者の孤独死等の環境悪化が深刻なものとなっていたことから危機感や環境美化に対する意識を住民の間で共有できたことが活動の原動力になっているのに対し、高倉台地区では先の2地区ほどには大きな問題が発生したわけではなく、環境に対する危機意識を高めるには至っていないようであり、このことが住民の参加度合いに影響しているものと考えられる。このことから、まち協や自治会を拠点として住民が環境に対する危機意識、美化意識に関して認識を共有することが重要であると考えられる。そして、活動に際しては単に清掃を行うだけでなく、楽しんで活動できる要素が同時に付加されなければならないとも考えられる。

行政の支援についてみると、アドプト制度は比較的新しい制度であるため、公園愛護会など古くからある仕組みと比べればまだ十分な支援体制が確立されていないようである。ゴミ袋や花の種といった活動に直接必要なものはほぼ支給されているようであるが、活動時に出されるお茶や、掃除用具等を置く場所、水道代などは認められていないのが現状である。

3. アドプト制度に対する住民の意識特性

(1) 調査の概要

上記3地区を対象に、アドプト制度への参加状況や住民と公共空間のかかわり、またその管理に対する関心をアンケート調査により明らかにすることを試みた。アンケート調査は、住民と地域とのかかわり、住民と道路・公園とのかかわり、アドプト制度への参加実態、地域と道路・公園とのかかわり、フェイスシートの5つの内容について行った。調査票は、2004年12月13日と15日の2日間、青木南地区はまち協を、金岡東地区は自治会を通して配布し、高倉台地区はポスティング方式によりほぼ全戸に配布し、2005年1月5日までに郵送により回収した。配布数は各地区とも200票ずつの合計600票で、回収率は青木南地区67.5%、金岡東地区50.0%、高倉台地区42.0%、全体で53.1%、有効回答数319票であった。

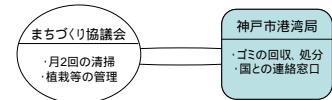


図2 青木南地区での管理協定

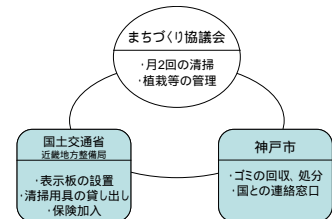


図3 青木南地区でのVSP

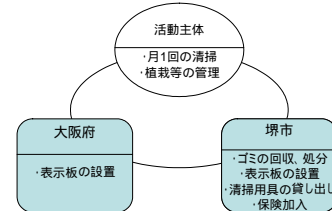


図4 アドプト・ロードでの各主体の連携

(2) アドプト制度への参加実態

アドプト制度については、調査対象3地区に居住する回答者の6~7割前後の人が知っているが、実際に参加しているのはその4分の1~半分程度で、全体の2割~4割となっている(図5、6)。

(3) 地域コミュニティと公共空間のかかわり

図7、8は、自治会をどのような存在としてとらえているかによる参加率の差異を示したものである。青木南地区のVSPと高倉台地区では、自治会等を「地域の人とふれあえるのが楽しい」ととらえる人の参加率が最も高く、それぞれ46.8%、40.0%である。青木南地区の管理協定と金岡東地区では自治会等を「地域で生活する上で心の支え」ととらえる人の参加率が最も高く、それぞれ57.7%、30.8%であった。逆に、自治会等を「入りにくい組織」ととらえる人は3地区全てで参加率が低く、VSPで6.3%、管理協定で6.3%、金岡東地区で0%、高倉台地区で0%であった。

まち協や自治会(以下、「自治会等」という)を肯定的にとらえる人(自治会等を「地域で生活していく上で心の支え」「地域の人とふれあえるのが楽しい」「地域の活動の中心」と答えた人)は、否定的にとらえる人(自治会等を「何とも思わない」「入りにくい組織」と答えた人)より積極的にアドプト制度に参加する傾向が見られる。このことから、自治会等地域コミュニティが制度への参加に与える影響は大きく、そのまとまりが強ければ強いほどより積極的に参加する割合が高くなるものと考えられる。

自治会等のとらえ方別に公共空間を管理すべき主体についての考え方を見てみると、青木南地区では「行政が中心になって地域の公共空間を管理すべき」と考えている人の割合は、自治会等を「地域で生活する上で心の支え」とする人で11.5%と最も少なく、「入りにくい組織」とする人で68.8%と最も多くなっている(図9)。金岡東地区、高倉台地区では、同様に自治会等を「地域の人とふれあえるのが楽しい」とした人でそれぞれ14.3%、25.0%と最も少なく、「入りにくい組織」とする人でそれぞれ60.0%、71.4%と最も多かった。自治会等を肯定的にとらえる人ほど生活系公共空間を地域住民が中心になって管理すべきだという意識をもつ割合が高くなっている。このことから、地域のことは地域で解決しようという住民自治の意識が高いところでは、その核として自治会等がとらえられていることが言える。地域コミュニティにおいては、自治会等は住民をまとめていく上で重要な役割を果たすと言え、それは公共空間の管理のみならず日常生活にわたって住民の拠り所となり得ることを示している。アドプト制度を多くの住民が主体的に参加する実りある

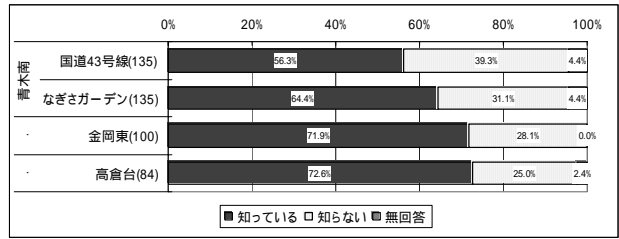


図5 アドプト制度の認知度

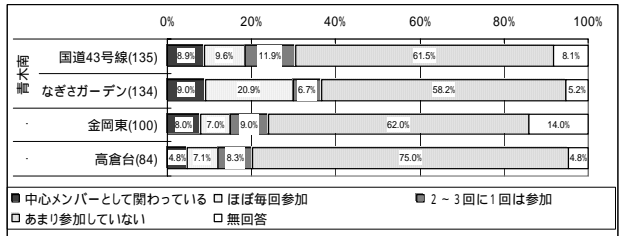


図6 アドプト制度への参加状況

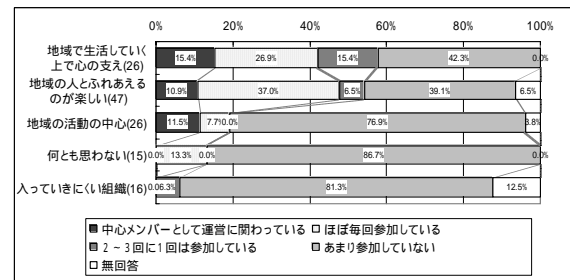
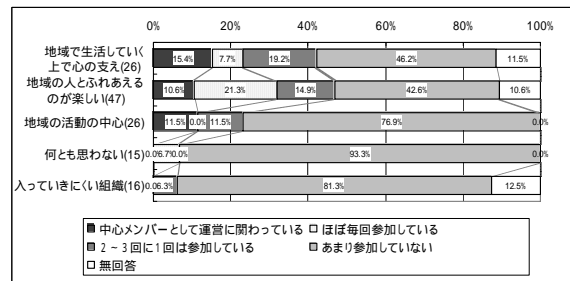


図7 自治会・まち協のとらえ方とアドプト制度への参加度(上:VSP、下:管理協定)

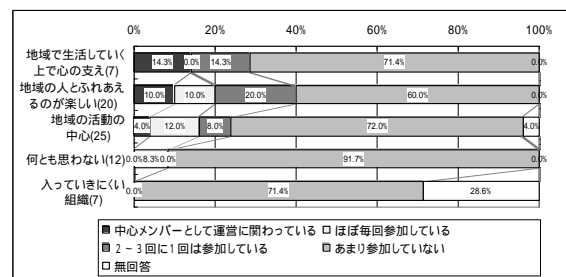
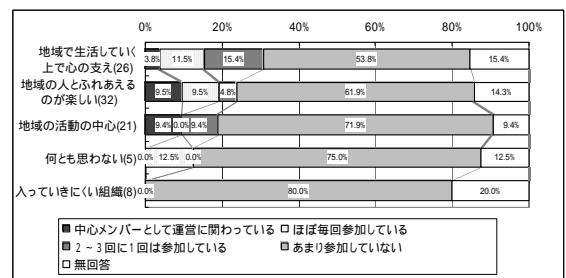


図8 自治会・洗心会のとらえ方とアドプト・ロードへの参加度(上:金岡東地区、下:高倉台地区)

制度にしていくためには、自治会等と地域住民との関係がより強固なものであることが前提であると考えられる。

4. おわりに - 住民主体の生活系公共空間管理への展望

(1) アドプト制度の運用について

わが国のアドプト制度は開始から長い所でも7年であり、その多くは2000年以降に導入されており、まだ歴史が浅い制度である。行政からの支援はゴミ袋や清掃用具、花の種類など、活動に直接必要な分しか認められていないため、従来からある公園愛護会などの活動のように、それ以外の支援が十分に行き届いていないのが現状である。そのため、

散水用水道代の補助もしくは散水用水道の設置、清掃用具の管理場所、苗の保管場所の提供、参加者への飲料代の補助、市の広報などでのPRの充実、住民発意による道路・公園等の改善計画、住民等への意識啓発のような支援について一定の範囲内での拡大が考えられる。

また、行政側の取り組みとして、市道等へのアドプト制度の導入促進のため、アドプト制度担当部署と各地区担当の部署等が連携して共同で対処すること、道路や公園、河川等で担当部署が異なる場合にも、縦割りの弊害を防ぎ、各担当部署が共同して一括して協定を締結できる仕組みをつくること、地元の小中学校との連携を通じて地域のまちづくりに対する意識を高めること、などが考えられる。

(2) 住民主体による生活系公共空間の管理に向けて

アンケート調査結果の分析から、地域が主体となって公共空間を管理していくためには、「自治会等の組織がしっかりしている = 自治会等を中心とした地域住民同士のつながりがしっかりしている」ことが前提となっていることが明らかになった。このことから、地域の公共空間の管理や日常の親睦活動等において自治会等の機能を強化することが必要であるといえる。そのために、普段からの住民相互のコミュニケーション、自治会等の事務所の拠点性の強化、情報発信・共有が重要であると考えられる。これらのことを通し、住民の間に「なじみ」と「あそこへ行けば大丈夫」という「信頼感」を醸成していくことが住民のまとまりをつくり上げていく上で重要である。また、地域でのリーダーシップを取れる人材の育成を図ることや、ある程度自治会等に権限等を拡大・移譲していくことも検討されるべきことであると考えられる。

[参考文献]

- 1 山崎丈夫(2003)「地域コミュニティ論」自治体研究社 p.24
- 2 森山清治(2000)「維持管理における住民参加」土木学会誌Vol.85,p.48-50
- 3 津賀高幸、近藤隆二郎(2002)「住民参加型の環境管理方法としてのアドプトプログラムの特徴」
- 4 井澤知旦、浦山益郎、清水奈緒(2004)「道路空間(歩道)の地域共同管理の可能性に関する研究」日本建築学系計画系論文集No.576,p.109-116
- 5 井澤知旦、浦山益郎(2002)「公共空間としての五条川(一級河川)における自治体(岩倉市)と市民団体による地域共同管理に関する研究」日本都市計画学会学術研究論文集No.37,p.1021-1026
- 6 齊藤広子、八木澤壮一(1997)「共有地を積極的に取り入れた戸建住宅地の住環境とその管理についての居住者の評価」都市住宅学 18号p.90-98
- 7 食品容器環境美化協会ホームページ<http://www.kankyobika.or.jp>を元に作成

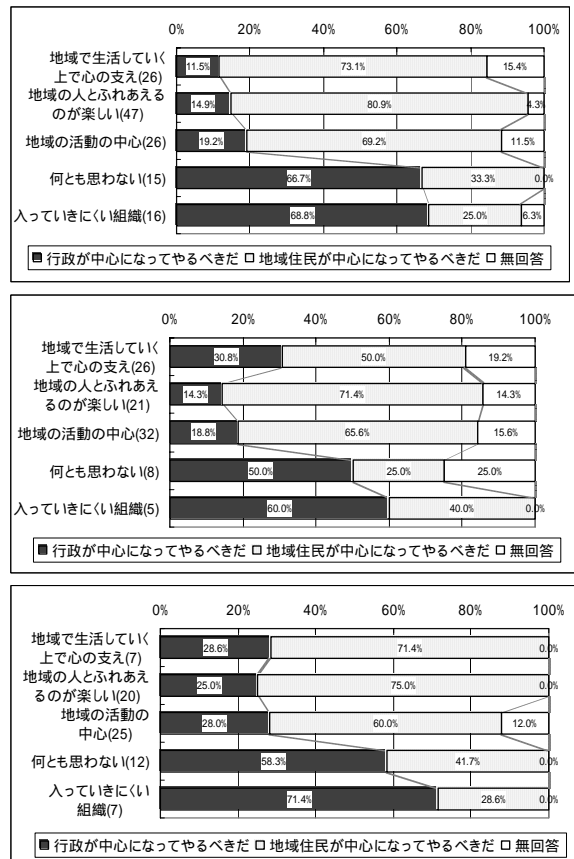


図9 自治会等のとらえ方と公共空間を管理すべき主体の考え方 (上:青木南地区、中:金岡東地区、下:高倉台地区)