

# 郊外ニュータウンにおけるまちづくりの主体に関する研究 宝塚市と名張市を事例にー

関西学院大学 客員研究員  
関西学院大学総合政策学部  
関西学院大学専門職大学院

幸松孝太郎  
角野 幸博  
定藤 繁樹

## 1. 研究の背景と目的

まちづくり<sup>(1)</sup>の様々な局面において、主体が行政中心から、住民主体へと移行しつつある。その過程で、住民主導で事業を運営するまちづくり協議体<sup>(2)</sup>のような住民自治組織の確立が求められている。協議体が有効に機能するには、住民リーダーの存在が不可欠である。そこで本研究は、関西の郊外住宅地を事例に、まちづくりの主体としての市民リーダーの役割と条件を示すことを目的とする。そのためにまちづくり組織の実態を調べ、住民の認知度および評価を明らかにする。その結果をふまえて、市民リーダーの役割と条件を整理し、育成のための課題を示す。

なお、一般的にまちづくりの主体とは、住民・事業者・行政を指すが、本論文では、住民の代表であるリーダー、コーディネーター、プロデューサー、ファシリテーターなど実践活動の支えたらんとするキーパーソン<sup>(3)</sup>を「まちづくりの主体」と定義する。

## 2. 研究方法と調査概要

本研究は、兵庫県宝塚市及び三重県名張市の郊外団地を調査対象とする。両市は、ともにまちづくりにおける市民参加の理念や制度を先行的に導入しており、高齢化率も同じ程度の典型的な住宅都市である。

研究方法は、第1に、宝塚市及び名張市の行政担当者およびまちづくり関係者へのヒアリング調査<sup>(4)</sup>を行い制度の特徴と評価を把握する。第2に、一般市民へのアンケート調査により、制度に対する住民の評価を明らかにする。さらに、既往調査および一般企業や組織のリーダー理論との

比較から、まちづくりリーダーの特性を明らかにし、市民主導のまちづくりを推進するためのリーダー理論や組織論について考察する。

住民アンケート調査の概要は以下のとおりである。名張市においては、住民基本台帳から、2000人を無作為抽出し、2008年6月郵送による配布回収調査を実施した。有効回答数は600(回収率30%)であった。宝塚市については、2007年11月に市内の代表的住宅団地である宝塚市中山台地域を対象に各戸訪問による配布回収を行った。配布数は1477で有効回答数は472(回収率32%)であった。また、これとは別に、名張市百合が丘地域でまちづくり委員会が2008年2月に調査したアンケート調査結果(配布数2500、有効回答数540、回収率22%)を参考にした。

## 3. 両市のまちづくり制度の比較

### 3-1. まちづくり制度

住民参加の基本組織として、宝塚市は20地区ある「まちづくり協議会」を、名張市は14地区ある「地域づくり委員会」を位置付けている。両組織の共通点及び相違点は表1のとおりである。

### 3-2. 代表的地区組織<sup>(5)</sup>の比較

#### (1) 中山台コミュニティの組織運営<sup>(3)</sup>

中山台コミュニティは、約5千世帯、16,000人の全住民を会員とする。議決機関として評議委員会が設置され、11自治会の代表者から選ばれた評議員40人が、全体運営や各種運営委員会から提案される活動議案を審議する。常任評議委員会は、11自治会の代表、役員(5人)で構成される。運営委員会は、部会長と委員会からなる執行機関である。会長、副会長(2人)、委員長、副委員長(3人)、会計、会計

	宝塚市のまちづくり制度	名張市のまちづくり制度
組織名	まちづくり協議会(20地区)	地域づくり委員会(14地区)
面積・人口	101.8km <sup>2</sup> 、219,862人	129.76km <sup>2</sup> 、82,166人
地域の類型 (人口エリア)	・黒山村部:約1.5%・黒山村部+郊外住宅:約30%・郊外住宅+黒山村部:約25%・新興山単型:約30%・郊外住宅型:約15%	・黒山村部:12.4%・黒山村部+郊外住宅:23.8%・郊外住宅+黒山村部:18.9%・市街地型:9.7%・郊外住宅型:35.2%
まちづくり制度の名称と特徴	・コミュニティ政策(宝塚方式) ・特徴:コミュニティ作りの主役は住民、自治会を中核としながら、地域で活躍する人たちが連携をはかる「まちづくり協議会」、高齢化率:18.7%	・ゆめづくり地域手続制度(名張方式) ・特徴:区長制度と自治会を核として地域づくり委員会を交付金の交付先として、地域の必要な事業を自ら考えて決め、実施は自由に使えるしくみ。高齢化率:18.1%
市の連合組織の名称	ブロック別まちづくり連絡会議(地域創造会議)30人から80人の市民代表参加	地域づくり協議会(14地区の代表)が定期的な会議と全地域で交流会を実施している
予算総額	予算総額 1180万円	予算総額 800万円(給養費+人口費)
リーダー	活動グループの代表者(自治会やPTA活動者が大多数)	区長ないしは自治会長の代表者(名士および自治会やPTA活動者)
市民リーダー養成に関する考え方	・少数のリーダー養成でなく、大勢の広域的市民参加方式、新しい人材として「女性ボード」50人を公衆、新しい人材確保のための地域キャンペーン	・地域づくり協議会での交流会を通じての学習会。 ・市は、地域には人材は豊富という考え方があり、地域では「この得とまれ方式」
行政の支援	まちづくり推進課、専門家など派遣	まちづくり支援室と地域課支援推進チーム

表1: 宝塚市と名張市のまちづくり制度の比較

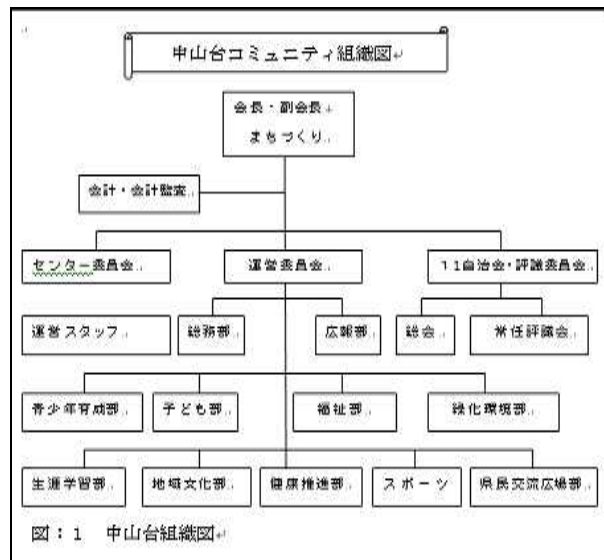


図: 1 中山台組織図

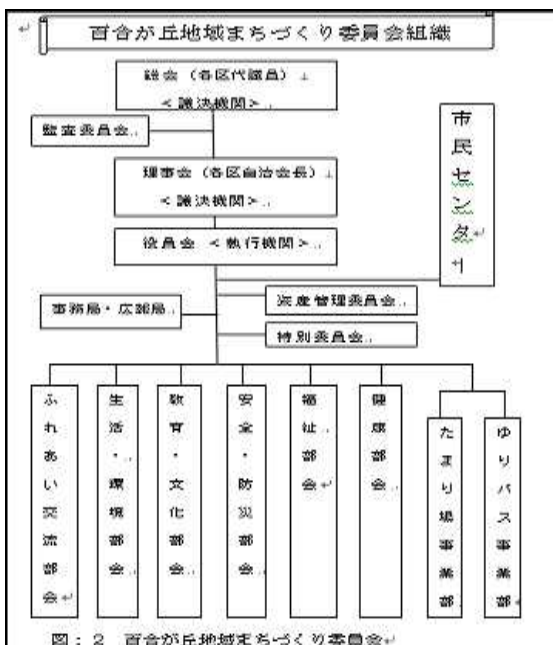
監査(2人)で構成される。総務部が事務局を担当し、地域情報紙を発行する広報部、福祉問題を扱う福祉部、文化祭やコンサートなどを担当する地域文化活動部、運動会や健康講座を担当する健康推進部、子ども部、青少年育成部、緑化環境対策部によって部会が構成される。さらに委員会としては他に、会食会や地域福祉活動を担当する福祉推進委員会がある。各会それぞれの会は独立した会計を持ちながら、各々ボランティアを増やしながらか活動している。

なかでも15年の歴史を持つ第九コンサートや、10のプログラムからなる地域の福祉サービス活動が特筆される。例えば会食サービスでは毎月40~50人の高齢者に対し、ほぼ2~3倍のボランティアが活動する。また、大掛かりな環境改善運動として、「ヤシャブシ」の協働植え替え作業を行っている。さらに指定管理者制度にもとづいて4年前からセンターの運営を受託している<sup>2)</sup>(図-1)

(2) 百合が丘地域まちづくり委員会<sup>4)</sup>

「百合が丘地域まちづくり委員会」は、7800人の全住民が会員である。最高議決機関の総会と理事会が議決機関であり、役員会が実践機関(執行機関)になる。総会は、代議員制で、46人の委員は14自治会から選出された班長で構成される。理事会は、各自治会長である理事と役員で構成される。役員会は、会長、副会長(3人)、事務長、会計(2人)、書記(2人)、部会長(5人)から構成される。運営部会は、6つの部会と2つの事業部からなり、ふれあい交流部会、教育文化部、生活環境部、安全防災部会、福祉部会、健康づくり部会、事業部会(バス事業、たまり場事業)が設置されている。

また、市からの受託業務として、指定管理者制度に伴う市民センター管理運営業務がある。本委員会の目的を達成するために、また必要に応じ名張市まちづくり支援室および地域振興推進チームから支援と助言を仰ぐ(図-2)



図：2 百合が丘地域まちづくり委員会<sup>4)</sup>

4. 市民リーダーの役割

中山台と百合が丘のリーダーにプロフィールなどをヒアリング<sup>4)</sup>したところ、以下の点が明らかになった。(表2)  
(1) リーダーの役割や条件

リーダーの役割について、中山台A氏は「組織の目的を達成すること。この目的は住民を視点に考えることが大事である。また、まちづくり計画は、平成16年に作ったが今年も見直して市に申請し補助金をもらっている」という。一方、百合が丘B氏は「組織の円滑な運営が大事である。そして、硬直的なビジョンを掲げるよりも、地区内の問題を様々な人から聞いて、必要な事業を組み立てるという柔軟な運営方式である」<sup>5)</sup>と言う。

宮部障は、「リーダーの資質は、知識と経験が豊富で、対話能力があり、責任感がある。また、障害を超える忍耐力があり、状況の変化に対応できる柔軟性などを持っていることが特徴である。そして、それを乗り越えるだけの精神力、すなわち、最後は自分で全責任を取る胆力を持ち、覚悟ができていることである」と言う。中山台A氏は、元パイロットであり、「いつも“乗客のために何ができるか”を考えて仕事をしてきた。今は、乗客を住民に置き換えてやっている」と言う。本来、資質や性格というものは生まれ持って備わっているものであるだけに、それに人生経験を加味した人間的魅力が備わって、柔軟なリーダーシップが実践されている<sup>6)</sup>。

(2) 企業・行政のリーダーと市民リーダーの相違点

企業経営者や行政のリーダー<sup>6)</sup>と市民リーダーに共通する条件は多くあるが、決定的に違うのは後者は「ボランティア的な実践家であること」である。中山台A氏は、住民のために何ができるかを考え、百合が丘B氏は、「組織は、最低のルールで“やらねばならない”でなく“やれることからやる”式で全体をまとめていく」と言う。更に、両氏は「まちづくりは山あり谷ありで、一本調子ではいけない。急いでは失敗することがあるので、難しい時は延期したり中止すればいい」とも言っている。企業とは、全くスピード感が違うということが言える。

中山台のAリーダー	百合が丘のBリーダー
<ul style="list-style-type: none"> <li>ある企業の専務をしている時に、自治会の緑化部へ妻から勧誘されたのがきっかけ。</li> <li>約10年前に自治会の代表選挙にくじで会長になり、同時にヤシャブシの植え替えなどの活動を緑化委員会で率先して行うことにより地域のまちづくり協議会の会長や市の自治連合会の副会長を務める。</li> <li>パイロットの経験で培ってきた総合的な判断力(RADAR)がコミュニティの運営に生かされている。</li> <li>1%のリスクを考えて行動する(失敗無)</li> <li>まちづくりの基本的な考え方は、ボランティアとして、楽しくやる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>関西の大手商社を早期退職後、名張を第2の故郷として定住するために地域活動に参加</li> <li>約15年前に、地域の区長後、地域の自治会長、まちづくり推進委員会会長歴任後、地域の自治連合会長等のリーダーを歴任する。</li> <li>相場などの商売経験から、金銭感覚も鋭く商人としての目線と現場で汗をかくことが一番という考え方である。</li> <li>「百笑会」という友達関係づくりを始めたことで、多数の仲間を増やすことができた。この人間関係がなかったら、まちづくりはできていないとのこと。</li> </ul>

表2：中山台と百合が丘のリーダー

### (3) 人材登用の方法

中山台では過去からの各事業の活動に参加している住民の中で、より意欲のある人に主導的役割を渡している。9つの部会長や副会長のいずれかに女性を登用している。これは、宝塚市の特徴でもある。一方、百合が丘では人材はダイヤモンドを探すようなもので、20人に声をかけて1人ぐらいの確率で、引き受けるのはせいぜい1年に2~3人と言う。それでも数は少ないが企業でビジネスの実践を積み地域に戻ってきた人がいる。彼らの「会議を仕切る能力」と「経理能力」は地域でも役立つと評価されている。これは、市民リーダーとしてもスタッフとしても必要とされる能力に他ならない<sup>7)</sup>。

### (4) リーダーと役員の関係

両地区の役員は、リーダーの補佐役を務めるが、この役割も究めて重要である。役員は、活動の中においてリーダーを支援するとともにそれぞれの部会においてリーダー的能力を発揮する。彼らは、サブ・リーダーとして、場合によってはリーダー以上の能力を発揮しながら、リーダーと信頼感で繋がっている相互補助的な関係にある。特に百合が丘の場合は、リーダーと副会長2人及び運営委員会の大半が、趣味の会「百笑会」の同志でもあり、長年の付き合いが円滑な運営を奏功している。副会長の一人は議長役もこなす所謂コーディネーターたるべき任務でリーダーを支えている(表3)。

### (5) リーダーが対応しなければならない問題点

宝塚、名張のいずれも自治会とまちづくり協議体との主導権争いが繰り返し行われており、この2つの組織の連携・調整が今後の課題である。また両市とも財政難のため、いつ財源(補助金・助成金、交付金)が支給されなくなるのかという不安があり、自立できるマネジメント体制の確立を目指さなければならない。さらに、両市ともにまちづくりリーダーの育成支援システムが不十分であるため、後継者探しはリーダーの大きな課題になっている。

## 5. アンケート調査からみる住民評価

### 中山台

	中山台の役員	百合が丘の役員
会長	62歳(男)、自治会緑化環境対策部。	75歳(男)、自治会・区長経験者。
副会長	3人(男2、女1)、常任評議会より推薦された代表。	5人、内69歳はコーディネーター役
会計	65歳(男)、同上。	残り4人は60~70歳(男)、自治会。
監査	2人(男)、評議会より推薦。	65歳(男)事務局兼、自治会。
他	センター関係者は、上記と重複者 以上7人が役員会であるが、会議は不定期で、全体の調整役を基本。 また、常任評議員は11人が自治会代表と役員会から監査を除く5人の16人で構成。 運営委員は、役員会の7人と9部会から14人の21人で構成。	書記:2人は66と70歳、共に自治会。 広報:2人は、共に65歳、自治会。 以上と8事業部の会長と副部会長が22人で構成。(役員と4人が兼任)。 ・役員会は、会長の指名と言うこともあり、8地区の副会長を含め、「百笑会」のメンバーが5人いる。また、役員と関係は人柄もよく、本音の付き合い。
各部	9部会の内、会長が副会長のどちらかが全員	65歳以上が中心で、現役の40代と50代
会長	女性で、60歳以上のため、次期後継者へのバトンタッチが今後の課題。PTAや婦人会、地域経験者。	計4人。昨年より女性を取り込み5人が活躍。社会福祉協議会や民生児童委員兼任や地域経験者。

表3: 両地区の役員の年齢や経歴などの属性や役割の比較

転居の希望と現実を聞いたところ、ほとんどの住民が「今の住まいに住み続けたい」と希望し、現実的にもそうなるだろうと思っていることがわかった。一方、駅前に転居したいと考えている住民も存在しており、交通や買い物への利便性への不満を感じていることが分かる。また、親世帯と近居したいという子世帯は良い物件があれば近居を希望し転入してくる可能性があるということがわかった。今後、このような近居ニーズに対応できることや、転出していく世帯や空き地をうまく子世帯に仲介していくシステムも有効な活性化策である。

### 百合が丘地域まちづくり委員会

どのような活動をするのが住民にとってよかったのかを聞いたところ、百合が丘のまちを「自慢のまち」「誇りのあるまち」と感じている人が半数いた。また、事業の中で21の活動内容について、「良い活動」は夏祭り、通学児童の見守り、ユリの坂の清掃、青色防犯パトロール、防災訓練、あいさつ運動、子育て支援など、「必要でなく、改善が必要」はスポーツフェスタ、クリスマスコンサート、ゆりバス、たまり場などであった。リーダーは、この結果をふまえてまちづくりの視点を「生活しやすい地域」の構築におき、一過性のイベント本位でなく地味な活動を目指したいという方針を発表している。なお、このような住民評価はアンケートの調査のみでは確認できないと指摘する。また、1年のような短期で考えるのではなく、5年位のスパンで評価すべきとも言っている。

### 他のアンケート調査<sup>8)</sup>

リーダーである会長の経験年数は、平均4.4年で、1年未満から3年未満の経験の少ない会長と経験年数10年以上の人は多いものの、ある程度経験を積んだ3~10年未満の方が少ない。これは、会長の選任方法としては投票選挙や互選が大多数をしめ、持ち回りはわずかで、実態として1年か2年で交代するルールがあるとか、会長を継続したくない事情があるためとみられる。また、定年後も再就職する人が多く、団塊の世代は期待するほど地域に帰っていないし、地域に帰っても地域住民の関心が低いこともあり、後継者探しは楽観ができない状況理由のひとつである。

また、役員は多忙で、時間的・心理的・経費的な負担が大きいため、勤務しながらの役員活動を続けることが困難であり至難の業となっている。また、行政からの依頼事項への対応に追われていることが多いことも多忙の理由である。

### 名張市への住民アンケート調査

地域ビジョンや条例・制度について、第1に、住みよい地域をつくるためのビジョンが必要であると考えている人が多い。第2に、住民主導のまちづくりを進めるべく、制定した条例や制度はあまり認知されていない。年齢が低くなるほど、その傾向は顕著である。しかしながら、年齢を重ねるにつれてまちづくりに対する意識は高まる傾向がみられた。第3に、まちづくり活動については、65%の住民が成果が上がっていると評価している。

## 6. 考察

企業型のリーダーとまちづくり型のリーダーには共通点と相違点がある。住民生活の調整役を担うまちづくり協議体には、緩やかなマネジメントが求められる。行政と協働で地域ビジョンを作り、事業を焦らずにコツコツと達成していくボランティア精神の達成感が重要である。例えば、行政の支援を活用しながら、企業経営型のNPOやコミュニティ・ビジネスなどのための中間支援組織や、まちづくり関係者の理解を深めるための定期的な会合機会を作り、「ネットワーク」をキーポイントに連携と調整に努めるべきである。そこでのリーダータイプは、トップダウン型でも合意形成型<sup>9)</sup>でも住民の納得が得られていれば機能する。更に、資質や性格については、人格全体で有している人的影響力と、経験や知識よりも動機付けが重要である。

住民アンケート調査からは、市民リーダーと住民の意識には、交付金の使途、地域ビジョンの考え方などに格差があることが明らかになった。そのため、地区住民が不満と感じているニーズをくみ取ることが重要であり、例えば、TV討論会、シンポジウムや各地区での討論会など諸手法の選択と組合せによって、マネジメント・サイクルの各段階で効果的かつ効率的な住民理解を得る必要がある。

本研究結果をふまえて、新しいリーダーの発掘と活用のために次の3点を提案する。

### リーダーの育成支援

“地域ビジョンの達成とリーダーの育成”が一体化していないために、リーダーが育っていない。地域ビジョンの構築と実践を行政と地域で協働し、行政は具体化のための支援を、地域はリーダーを育成する「まちづくり版戦略的人材マネジメント<sup>7)</sup>」を実現することが必要である。

行政が主催するまちづくり学校・大学やリーダー養成塾などは、座学を中心とした知識詰め込み型の人材養成であり、まちづくり活動を実践しているリーダーからの学習ニーズに対応できていない。これまでのワークショップ等の手法的な方法でなく、まちづくりのリアルな実践的な学習・研修機会を与えることが必要である<sup>10)</sup>。

### 団塊の世代等の支援

団塊世代は、今後5年の間に、その多くが会社員生活を終え地域に帰ってくる。こうした「元気な高齢者」を地域資源として、更なるモチベーションの拡大と持続可能なまちづくりシステムを構築するために、一定の報酬が得られるコミュニティ・ビジネスに仕立てて行く支援策を強化することががのぞましい。

### 専門家の活用

リーダーには、知恵とマネジメント能力、交渉力などを発揮して、住民あるいは行政や事業者との間で合意を生み出す「合意形成能力」が求められる。その実現のためには、適切なアドバイスやコーディネートを行う専門家あるいは専門的能力を持った人材の関与が不可欠である。これには2つの方法がある。1つは行政が地域外の専門家と契約して、恒常的なアドバイザーあるいはコーディネーターとし

て協力してもらう方法。2つ目は、行政が地域内でそうした機能と役割を果たせる「コミュニティ・シンクタンク」（中間支援組織）を育てることである。

こうした機能を果たす専門家を地域内に生み出し、まちづくり協議体や事業型NPOなどに支援し総合力を発揮していくように活動することによって、まちづくりを担う主体が生き生きと動いて行くことができるだろう。

【謝辞】 本研究を進めるにあたり中山台と百合が丘地区のリーダー及び名張市住民と名張市総務課の方々にご助力を仰いだ。また中山台におけるアンケート調査は、関西学院大学総合政策学部齊藤祥子らの成果による。ここに記して感謝の意を表す。なお本研究は、平成20年度関西学院専門職大学院の課題研究論文で発表したものを修正・追加したものである。

### 【補注】

- (1)内海麻利<sup>1)</sup>は、「まちづくりの概念は、(中略)個人の自己実現を超えて「まち」という社会的共通資産を地域社会が力を合わせ創り上げる活動である」としている。
- (2)本論文では、宝塚市のまちづくり協議会や名張市の地域づくり委員会も「まちづくり協議体」の範疇に入るものと位置づけている。
- (3)キーパーソンとは、聞き上手で、合意形成力があり、向上心、柔軟性、先見性、情報収集力、人脈形成力に優れ、地域主義を貫いて地域からの厚い信頼があり、時にはカリスマ性を発揮するが普段は控えめで、常に後継者育成への努力を重ねている。これらの要件をすべて併せ持つ人物のこと。
- (4)ヒアリング調査は、宝塚市政策室まちづくり推進課、名張市まちづくり推進室、中山台リーダー、百合が丘リーダーに対して2008年4~6月に実施した。
- (5)本研究は、住宅団地を対象のため、「青蓮寺・百合が丘地域まちづくり委員会」が正式名称であるが、百合が丘地区に限定した名称にした。
- (6)社会学者バーナードによれば、リーダーシップには、技術的側面と道徳的側面がある。前者は、技能、技術、知識、創造力などの個人的優越性であり、後者は、決断力、不屈の精神、耐久力、勇気の個人的優性である。まちづくりのリーダーにそのまま要求される資質である。と述べている。
- (7)戦略的人事マネジメント SHRM (Strategic Human Resource Management) の略。「従来の人事」に代わり、「顧客視点から組織を変える」戦略的人事のこと。

### 【参考・引用文献】

- 1)内海麻利(2008)「実践まちづくり読本」p256、(株)公職研
- 2)田中義岳(2003)、「市民自治のコミュニティをつくらう」p49・57・183、(株)ぎょうせい
- 3)中山台コミュニティ(2009)「平成21年度定期総会議案書」
- 4)百合が丘地域まちづくり委員会(2009)、「平成21年度定期総会議案書」
- 5)藪崎菜葉他(2008)、「まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実行性に関する研究」(社)日本都市計画学会都市計画論文集、NO.43-3、p513
- 6)伊藤章雄(2004)、「行政マンのリーダーの条件」p74、学陽書房
- 7)岩崎恭典(2003)、「自治体の創造と市町村合併」p206、第一法規出版(株)
- 8)三重県地域振興部(2006)、「身近なまちづくりサポート会議報告書」p37・38、身近なまちづくりサポート会議
- 9)石原武政(2008)、「企業家研究」第5号、p61、(株)有斐閣
- 10)シンクながさき(2008)「プロジェクト型地域おこし人材育成システム導入に関する研究レポート」p45、(財)ながさき地域政策研究所