
論 説

協働による地域づくり

— 静岡県「協働事例発表会『協働の底力』」の取り組み —

日 詰 一 幸

はじめに

戦後日本社会において、社会資本は主に国・都道府県・市町村といった行政機関が整備計画を立案し建設を推進してきた。そのため、道路や河川など住民の日常生活に不可欠な社会資本整備に関して、地域住民は計画立案や維持管理にほとんどかかわりを持つことがなかったのである。しかし、70年代以降生じた政策過程への住民参加の要求の高まりを受けて、行政もしだいに住民との関わりを持つようになっていった。そして、90年代に入ると、計画策定過程への住民参加ということで、欧米で実践されていた「パブリック・インボルブメント」(Public Involvement、PI)から手法を学び、それを日本へ導入する取り組みが進められた。このような取り組みは、「住民参加型公共事業」として注目されたのであるが、あくまでも構想・計画策定段階における住民参加の形態であった。

一方、80年代以降日本でも市民活動団体の活動が活発化し、それらの団体が整備された社会資本の維持管理にもかかわりを持つようになった。そして、1998年に制定された特定非営利活動促進法(NPO法)は、地域の社会資本に対する住民の関わり方を大きく変えていくことになった。この法律により、地域住民によって生み出された様々な市民活動団体が法人格を取得し、社会的な責任を担って公共領域での活動を活発化させ

てきたのである。その結果、社会資本整備の領域においてもNPO法人をはじめ法人格を有しない市民活動団体や地縁組織が、建設された道路や整備された河川の維持管理においてもいろいろな形でかかわるようになってきた。

こうして、社会資本をめぐって、現在は構想・計画策定段階だけでなく、完成した社会資本の維持管理面においても地域住民が関与するようになったのである。

そこで、本稿では、静岡県が2004年度より取り組んでいる「協働事例発表会『協働の底力』」の事例をもとに、NPO法人を含む市民活動団体が地域社会で整備された社会資本とどのような形で関わりを持ち始めているのか、そしてどのような役割や機能を果しているのか、検討しようとするものである。

1 社会資本と地域住民の関わり

社会資本整備への住民参加が制度化されたのは、2003年(平成15年)3月に制定された「社会資本整備重点計画法」ならびにこの法律に基づいて同年10月に閣議決定された「社会資本整備重点計画」においてである。社会資本整備重点計画法において、住民の声を聴取するということに関しては、以下のように規定されている。「社会資本重点計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、主務省令で定めるところにより、国民の意見を反映させるために必要な措置を講じるとともに、都道府県の意見を聴くものとする」(第4条第4項)。そして、社会資本整備重点計画においては、より具体的な住民参加の規定が盛り込まれている。すなわち、「地域住民等の理解と協力の確保」ということで、計画段階よりも早い構想段階から住民参加手続きを促し、「構想・計画・実施等の事業

過程を通じた住民参加の取組み等を推進する」としている¹。

また、国土交通省（以下、国交省）は2003年（平成15年）6月に「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」を策定した。このガイドラインでは、国交省所管の直轄事業等において、計画・実施・管理等の各段階における住民参加を促進することが明記され、かつその標準的な手続きを示している。

以上のように2000年代に入ってから、社会資本整備における住民参加の制度化が進展したのであるが、本稿では特に維持管理面への住民参加に注目することから、以下に河川や道路といった分野での地域住民のかかわりを考察しておくことにしたい。

1-1 河川と地域住民

90年代に入ってから従来の河川行政に大きな転換が生じた。河川審議会では1996年（平成8年）に「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」を答申した²。

その中では、今後の河川行政のあり方について、「地域と河川との役割分担を明確にしつつ、地域社会の意向を反映し、地域の個性を十分に発揮できる新たな施策の展開」が必要であることを提言とした。それを受けて、翌97年（平成9年）に河川法が改正された。その改正においては、法の目的に従来の治水・利水に加え、新たに「河川環境の整備と保全」が位置付けられた。そして、「河川整備基本方針と河川整備計画」という新たな計画制度を採用し、この策定に当たっては地方自治体の首長や地

¹ 国土交通省「第1次社会資本整備重点計画」、3頁。「第1章社会資本整備事業の重点的、効果的かつ効率的な実施」における「3 地域住民等の理解と協力の確保」の中で規定。

² http://www.mlit.go.jp/river/link/rfc/opinion/toshinan/data2_1.html（2013年12月27日閲覧）。

域住民等の意見を反映するための手続きが法制化された。この法改正により、河川整備を推進する際、地域と連携し地域の意見を活かすという仕組みが創設されたのである。つまり、河川行政への市民参加制度が確立したと言えよう。

その後も河川審議会においては、河川行政への市民参加あるいは市民団体の関わりに関しての検討が継続して行われ、その結果、2000年（平成12年）に「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」が答申された³。

この答申において、河川は「地域共有の公共財産」であるという視点から、市民・企業・地方自治体等が連携し、それぞれが有する資源や特性を活かして役割分担を行いながら、河川管理を行う仕組みが構想された。

このような河川審議会の答申を受けて、地方レベルで様々な取り組みが進められていった。静岡県では、1998年（平成10年）より「しずおか流域ネットワーク」という市民団体が「川の日」のワークショップを開始し、それが2001年（平成13年）以降は、「しずおか川自慢大賞」へと発展していった⁴。

そして、静岡県が中心となり、2003年（平成15年）以降、「リバーフレンドシップ」制度が導入された。これは、地域住民団体と行政の協働による河川美化活動（川の清掃、除草等）の仕組みである。つまり、県が管理する河川の一定区間において美化活動を行おうとする市民活動団体に対し、活動に必要な物品の提供等の支援を行い、地元の市町はその活動によって生じた雑草や空き缶等の廃棄物の処分に協力するというもの

³ http://www.mlit.go.jp/river/link/rfc/opinion/toshinan/data_0.html（2013年12月27日閲覧）。

⁴ <http://www.ryuikinet.gr.jp/shizuoka>（2014年1月10日閲覧）。

で、美化活動実施団体（市民活動団体）＝リバーフレンド、県、市町が、三者で協定を締結するというものである⁵。

2003年においては、安間川（浜松市）や鮎沢川（小山町）等8つの団体と協定が締結され、その後この取り組みは全県的に拡大をしていった。その結果、2014年（平成26年）3月末には、410団体との協定が締結されることになった。

1-2 道路と地域住民

河川同様、道路においても構想・計画策定段階へ住民参加を導入するという取り組みが進められてきた。それは、「パブリック・インボルブメント」(PI) という形で実現している。パブリック・インボルブメントに関しては、道路審議会基本政策部会「21世紀のみちを考える委員会」で「道づくり」へ国民の意見を反映させるため、意見募集をしたことに端を発している。「21世紀のみちを考える委員会」では、1996年5月「キックオフ・レポート」を刊行し、全国から道路に関する意見を公募した。その結果、35,000人から11万件以上の意見が提出され、それらが「ボイス・レポート」としてまとめられ配布された⁶。

このような取り組みを経て、1997年（平成9年）6月に道路審議会建議「道路政策変革への提言～より高い社会的価値をめざして～」が出された。この建議の中で特徴的なことは、「国民と徹底した対話を行う国民参加型の新しい方法」として、「パブリック・インボルブメント方式」を採用したことである⁷。

⁵ <http://www.pref.shizuoka.jp/kensetsu/ke-320/information/information04.html>（2014年1月10日閲覧）。

⁶ 市民参画型道路計画プロセス研究会編『市民参画の道づくり－パブリック・インボルブメント（PI）ハンドブック－』ぎょうせい、2004年、11頁。

⁷ 同書、12頁。

その後、2001年（平成13年）には、道路事業の計画段階における合意形成のあり方を検討することを主眼に「道路計画合意形成研究会」が設置され、「今後の計画決定プロセスに関する基本的な考え方」が提言としてまとめられた。その提言においても、「構想段階におけるPIプロセスの導入」が明示された。そして、2002年（平成14年）には、国交省道路局が「道路計画合意形成研究会」の提言をもとに、「市民参画型道路計画プロセスガイドライン」を策定した⁸。その後2005年（平成17年）には、このガイドラインの改定が行われ、「構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」に変更され、現在に至っている。

このように、道路分野における構想・計画段階における住民参加はパブリック・インボルブメントが推奨され、各地において様々な事例が蓄積されている。今後は、このような手法の有効性についての検討が求められることであろう。

さて、道路の維持管理面への住民参加はどのように展開しているのだろうか。道路は地域住民の日常生活に欠くことのできない施設であるが、その維持管理において近年アダプト・プログラムが導入されるようになった。

この取り組みは、1985年アメリカ・テキサス州運輸局が導入したことがきっかけとなり、その後カナダ、ニュージーランド等でも導入されることになり、日本では1998年に徳島県神山町で初めて導入された⁹。

この取り組みは、静岡県における「リバーフレンドシップ」の道路版である。つまり、県が管理する道路や区間において清掃・ゴミ拾い・植栽の剪定・草花の維持管理といった美化活動を実施する地元の住民団体と県が同意書を交わし、県はアダプトサイン（表示板に活動団体名を記

⁸ 同書、13頁。

⁹ http://www.town.kamiyama.lg.jp/adopt_fs.html（2014年1月17日閲覧）

載してアピール)を設置し、参加者の保険加入費用を負担するとともに清掃用具を支給する。そして、地元の市町はごみ回収などの支援を行うのである。静岡県では、これを「しずおかアダプト・ロード・プログラム」と称している。

静岡県では2001年(平成13年)に袋井駅前商店街など10団体と同意書が締結され、始められた。2013年(平成25年)12月末の集計では、県内で139団体が同意書を締結している¹⁰。

2 静岡県における「協働事例発表会『協働の底力』」の取り組み¹¹

静岡県では、2004年度(平成16年度)より、静岡県内における「魅力的な地域づくり」の事例を発表する場として「協働事例発表会『協働の底力』」という取組みを進めてきた。この発表会は、静岡県内で地域住民や市民活動団体が連携して地域づくりに活躍している事例を集め、それらを紹介し分析すると共に成果や課題を相互に学び合う、いわば「協働による地域づくりの見本市=メッセ」のような取り組みだと言えよう。

2004年度に開始され、2013年度に10回を数えることになったが、これまでにどのような事例が紹介されたのか、それを振り返っておくことにしたい。

¹⁰ リバーフレンドシップ、アダプト・ロード・プログラムの双方で指摘できることは、県と同意書を締結して活動している団体の高齢化が進み、活動に広がりが見られないことである。これをどのように打開していくことができるのかということが今後の課題の一つとして挙げられる。

¹¹ 筆者は第1回から毎年参加しており、参与観察者としての立場からこの発表会と関わってきた。その際、毎年トークセッション/トークライブのコーディネータあるいは基調講演者などの役割を担っている。

2-1 「協働事例発表会『協働の底力』」の概要¹²

(1) 第1回協働事例発表会（2004年度、2005年3月12日開催

静岡県もくせい会館）

テーマは、「協働ってなに？みんなで力をあわせてよりよい地域づくり！」というものであった。初めての開催であるということもあり、地域づくりにおける協働を皆で学んでみようというところに主眼が置かれた。開催に当たっては、有志による「協働の底力組」という実行部隊が組織され、発表会の運営を担ったのも特徴だと言えよう。そして、この「協働の底力組」は第8回まで協働事例発表会開催に当たり、実行部隊としての役割を果たした。

紹介された事例は合計9事例であったが、そのうち発表された事例は2事例、パネルで紹介された事例が7事例であった。発表された2事例は次のとおりである。①麻機遊水地の事例（静岡市）。NPO法人麻機湿原を保全する会をはじめ5団体が行政と連携して、遊水地におけるゴミ対策や草刈り等の実施により生物多様性が維持されているというものである。②瀬戸川流域での活動（藤枝市）。瀬戸川流域で行政・市民活動団体・企業等が連携し「瀬戸川フォーラム」としてネットワーク化を図り、瀬戸川の豊かな自然を次世代へ伝えるという活動である。また、パネルで紹介された事例は、①青野川での活動（南伊豆町内5つの小学校と県下田土木事務所の連携）、②太田川水系での活動（磐田市）、③佐鳴湖での活動（浜松市。周辺住民の佐鳴湖浄化活動）、④下田・アダプトロードの活動（下田市）、⑤清水三保での活動（国・県・市と周辺7団体との連携による看板整備）、⑥森川橋での活動（袋井市。地域住民と袋井土木事務所の連携）、⑦御前崎港緑地での活動（地元のエコクラブと御前崎土木

¹² 第1回から第10回までの「協働事例発表会『協働の底力』」の内容については、静岡県交通基盤部建設技術監理センター所蔵の記録と筆者の参与観察による記録の双方をもとにしている。

事務所の連携による緑地公園整備)。

(2) 第2回協働事例発表会 (2005年度、2006年3月12日開催

静岡市もくせい会館)

第1回目で静岡県内の様々な協働の事例を研鑽したが、第2回目ではさらに地域づくりにおける協働の理解を深めることが目的とされた。そのため、三重県伊賀市においてまちづくり活動を推進している実践者を招いてまちづくり事例の紹介を受けると共に、静岡県内の事例も発表することにより、相互に協働の理解を深めることができた。

なお、第2回の開催に当たっては、発表会の準備のため、東部・中部・西部を中心に「よりあい会」と称する、行政職員有志の会合を開き、協働についての意識啓発やスキルアップ、さらには情報交換の場が持たれた。よりあい会はその後も今日(2013年度現在)まで継続した取り組みとなっている。

発表された事例は、静岡県内3事例と三重県伊賀市の事例の4事例であった。静岡県内の発表事例は次のとおりである。①瀬戸川フォーラム(藤枝市。「瀬戸川河川整備計画」策定への参加等)、②御前崎エコクラブ(御前崎市。様々な活動メニューの紹介)、③国道150号焼津バイパス(焼津市。アダプト・ロード・プログラム)。

(3) 第3回協働事例発表会 (2006年度、2006年12月16日開催

静岡市もくせい会館)

テーマは、地域における協働を通じた課題解決方法を学ぶというものであった。過去2回にわたる事例発表会での学びを通じて、さらに地域の課題解決方法を学ぶ機会とすることが目指された。なお、第3回から事例発表会の前に県内3ヵ所において、地域住民や地域での活動者と行政職員による「くるまぎ会」が開催されるようになった。この取り組み

は2010年まで継続し、2013年度においても実施された。

第3回事例発表会では、次のように県内の9事例が報告された。①宇佐美流域会議（伊東市宇佐美流域での協働による河川計画づくり）、②天竜花の会（国道152号沿いアダプト・ロード・プログラム）、③神田川の活動（富士宮市・神田川における「せせらぎ公園」整備におけるワークショップ）、④三ヶ日みかんの里資料館（地元農家による廃校の利活用）、⑤大内グリーンベルト・森と水辺を育てる会（静岡市大内地区における里山の維持管理）、⑥清水港みなとづくり（NPO法人夢生の会を主体とする港づくりの協働事業）、⑦倉真まちづくり委員会（掛川市倉真地区まちづくり委員会と県の連携による県道拡幅事業における計画案作成）、⑧丸子芹が谷防災対策委員会（静岡市丸子芹が谷地区における防災対策委員会における協働事例）、⑨松川周辺地区まちづくり推進協議会（伊東市松川周辺地区まちづくり推進協議会のまちづくり活動）。第3回では、県内の9事例が紹介されたが、様々な事例が紹介され、地域づくりにおける協働事例の豊富化に寄与した。そして、三ヶ日みかんの里資料館、倉真まちづくり委員会、丸子芹が谷防災対策委員会、松川周辺地区まちづくり推進協議会の代表者4人によるパネルディスカッションが行われ、「協働のきっかけ」「協働の仕掛け人」「協働の形」「協働のパートナーとの関係」の4つの観点から分析を行った。それまで2回の発表会では、このような観点からの分析が行われなかったことから、このパネルディスカッションは有意義なものとなった。

(4) 第4回事例発表会（2007年度、2007年12月22日開催 清水テルサ）

テーマは、「協働の“よいところ” みんなで再発見！！」ということで、過去3回で明らかになった成果や課題をもとに、協働することの目的や利点を再度確認し合うという点に焦点が当てられた。事例発表会の開催に当たっては、地域ごとに「地域別意見交換会」「よりあひ会」「くるまざ

会」での活動内容も報告され、事例発表とともに協働事例の意義についての確認がなされた。

協働事例は静岡県内での取り組みが8事例報告された。報告事例は次の通りである。①NPO法人ラブ・ネイチャーズ（浜名湖ガーデンパークとの協働）、②静岡大学農学部（静岡大学と静岡市梅ヶ島大城地区での一社一村運動の取り組み）、③田子の浦港・田子の浦海岸環境整備策定委員会（田子の浦港での県・市・地元団体との協働による環境改善活動）、④藤枝市大洲地区社会福祉協議会（地元の地区社協と学校、行政との連携による環境改善活動）、⑤須走花の会（アダプト・ロード・プログラム）、⑥太田川流域ネットワークキング（太田川流域で活動するボランティア団体、NPO、自治体の協働）、⑦佐鳴湖ネットワーク会議（佐鳴湖周辺の自治会、学校、企業、県、市の連携により湖水の浄化及び自然環境改善活動）、⑧熱川海岸海辺づくり協議会（東伊豆町、地元漁港、観光協会、県土木事務所の連携によるまちづくり協議会の活動）。

なお、2007年4月より静岡県では機構改革が実施され、社会資本整備を包括的に担当する部としてそれまでの土木部が建設部へと変わった。

(5) 第5回事例発表会（2008年度、2009年1月25日開催

静岡市アイセル21）

協働事例発表会も5回目を数え、過去の取り組みを振り返り、次の協働につながるような視点を得るため、テーマは「協働での取組みを進化させるコツ」ということで、協働の取り組みの質を高めるために必要な要因を探ることが目的とされた。その際、それまで取り組まれてきた「くるまざ会」も「地域別くるまざ会」と「視察・体験型くるまざ会」へと変わり内容の充実が図られた。

協働事例は県外の事例として、愛知県の矢作川水系森林ボランティア協議会の取り組みが紹介された。また、県内からは次の6事例の報告が

行われた。①下田高校周辺地域交通環境検討会(高校周辺通学路の安全確保に関する地元団体、企業、行政の協働)、②萬城の滝周辺整備協働の会(伊豆市・萬城の滝周辺整備における地域住民、企業、造園・森林関係専門家との協働)、③静岡・海辺の会(静岡市大浜海岸地区での地元団体と行政の連携による活動)、④みさくぼ大好き応援団推進協議会(NPO法人地域づくりサポートネットと水窪町の住民団体、浜松市の協働による森林環境の保全・管理・活用に関する活動)、⑤神倉沢棚田保全推進委員会(菊川市上倉沢地区における地域と企業、行政が連携した棚田保全活動)、⑥新居関所周辺まちづくりの会(地域住民と新居町の連携による関所跡周辺地域のまちづくり活動)。

これら6事例の中から見えてくる地域づくりの要点について、筆者は発表会の中で講評を行ったが、それは以下のようにまとめることができる。①資源を活かす市民の知恵の必要性。地域に存在する資源を掘り起こし、それをそのままにしておくのではなく、皆が知恵を出し合って活かす方法を見つけ出すことが大切である。②学校教育との連携による未来の人材育成の視点が大切。魅力ある地域づくりは、次世代を育成する大切な機会となることを再認識する必要がある。③文化資源を活かした新たな宝物づくりという視点が重要。文化資源やアートの視点はこれからの地域づくりにとっても重要な視点となり、古くなった資源にもその中に新しい価値を見出すことが可能であり、その視点を大切にすることが必要である。

(6) 第6回協働事例発表会(2009年度、2010年2月11日開催)

静岡市もくせい会館)

テーマは、「市民、企業、行政との協働の発展、進化の方向性を学ぶ」であった。過去5回、協働の実践例の中から協働の意義や課題を明らかにしてきたが、さらに協働を発展させるための条件は何か、その点を探

ろうとすることが目的とされた。

協働事例発表会の事前の準備段階において、「よりあい会」「くるまざ会」「訪問型くるまざ会」が開催され、多くの関係者から意見を聴取した上での発表会であった。

発表会で報告された事例は6事例であったが、報告だけでなくその活動内容について、引き出し役によるインタビューを行い、参加者と共にその事例を分析するという手法を採用した。報告された事例は次のようである。①熱海市地域活性化プロジェクト（熱海市、県熱海土木事務所の連携によるまちづくりワークショップ、「海上タクシー」や「オープンカフェ」などの社会実験の実施）、②森町体験の里アクティ森（森町、県袋井土木事務所・太田川ダム建設事務所、地区の自治会との連携による体験型施設アクティ森とその周辺地域におけるアダプト・ロード・プログラムやリバーフレンドなどの活動）、③本郷ふる郷普請の会（藤枝市中山間地域において、農業生産者・住民・各種団体によって設立された本郷ふる郷普請の会と志太榛原農林事務所、藤枝市の協働事業の実践）、④NPO法人Be-club（NPO法人と清水港管理局の連携による清水港を活用したイベント事業）、⑤NPO法人東海道・吉原宿（NPO法人、富士市、吉原商業高校との連携によるまちの活性化）、⑥倉真まちづくり委員会（掛川市倉真まちづくり委員会と掛川市、県袋井土木事務所の協働による県道拡幅工事に対する住民案策定）。

掛川市倉真まちづくり委員会の活動は、第3回的事例発表会でも報告された事例である。22年間中断されていた県道拡幅工事をまちづくり委員会が地元地権者と調整を行い、工事計画案（みちづくりに対する住民案）をまとめ上げたというものであり、第6回においてもそのプロセスが報告された。この取り組みで優れているのは、倉真地区まちづくり委員会が「拡幅工事専門委員会」を立ち上げ、県・袋井土木事務所より技術面でのサポートを受け、手順を踏みながら地元住民との合意形成を図っ