

新潟市秋葉区におけるコミュニティビジョン策定のプロセスと効果

金子 洋二

大正大学 地域創生学部 地域創生学科 准教授

(要旨) 新潟市秋葉区では 2023 年度に区内 11 地区のコミュニティ協議会で住民による主体的な議論(座談会)を通じた地区ビジョンの策定が行われた。座談会は各地区 3 回ずつ行い、専門のコーディネーターを配置すると共に、区役所、区自治協議会、およびまちづくり会社の三者による推進体制を構築して臨んだ結果、延べ約 900 人の参加を得て 11 地区計 71 の新規事業の策定につながった。策定から約 1 年後の 2024 年夏から秋にかけてその後の状況を調査したところ、約 6 割に当たる 42 のアクションプランが実現または実現見込みであることがわかり、新たな担い手の確保にもつながるなど、顕著な効果を確認することができた。また、2021 年度に実施した「秋葉区民幸福度調査」の結果に見る地域課題とアクションプランの連関を分析したところ、子どもや若者の育成を中心に両者の強い関係性が確認された。

キーワード: 地域コミュニティ、地域自治、まちづくりビジョン、まちづくりワークショップ

1. はじめに

本稿は新潟市秋葉区において 2023 年度に行われた区内 11 地区のまちづくりビジョン策定の効果を検証することを主目的とする。また、2021 年度に同区で実施された「秋葉区民幸福度調査」の結果に見る主要な地域課題とビジョン策定において立案されたアクションプランとの連関について分析した結果を合わせて報告する。

2. 秋葉区民幸福度調査

(1) 新潟市秋葉区と秋葉区自治協議会について

新潟市秋葉区は政令指定都市新潟市の南東部に位置する人口約 77 千人の行政区である。2005 年に旧新津市と旧小須戸町が新潟市との合併を契機にひとつになり誕生した。高齢化率は約 33%であり、新潟市全体の平均よりもやや高い。地理的には信濃川、阿賀野川、小阿賀野川といった河川に囲まれた平地と小高い丘陵地から成る。新潟市の

中心部からバイパスや鉄道で約 30 分の距離にあり、都市と里山、農地が同居する豊かな自然環境と利便性の両方に恵まれた地域である。

本稿で報告する秋葉区民幸福度調査と地区未来ビジョン策定事業は、どちらも住民代表から構成される「秋葉区自治協議会」が実施主体となっている。自治協議会は平成の大合併の際に住民の意見を市政に反映させるための諮問機関として 8 つの区毎に設置されたものであるが、秋葉区自治協議会では市政に関する意見陳述に留まらず、自らも様々な事業を通してまちづくりのハブとして機能することを目指し、「議論と行動」「区民主働サポート宣言」を理念に掲げて活動している。筆者はそこで 2019 年度から 2022 年度まで会長を務めており、本稿で紹介する事業もそうした背景の上で展開されたものである。

(2) 秋葉区民幸福度調査の概要

秋葉区民幸福度調査の目的は以下の 2 点である。
①区民自らが秋葉区に暮らす幸せとは何かを考え、

地域の資源と強みを再評価すると共に、その魅力を内外に発信するための材料を得る

②地域の課題を明らかにし、新潟市政および秋葉区政に反映させると共に、秋葉区自治協議会の事業立案の参考にする

調査は2021年4月時点で秋葉区内に住民票を持つ15才以上の住民の中から無作為抽出された2,000人に対して調査票を送付する形で実施した。回答は調査票の返送の他にウェブフォームでの回答も受け付けた。期間は2021年8月10日から10月8日まで、回答数は1,035件であった。

アンケートの設計と集計・分析は秋葉区自治協議会が設置した調査部会を中心に、適宜大学やまちづくりNPOなどの専門家のアドバイスを受けて行った。調査項目は以下の項目群で計52の質問を設けた。()内は質問数)

- ・回答者属性 (8)
- ・秋葉区は住み良いか (2)
- ・秋葉区に住み続けたいと思うか (1)
- ・秋葉区に愛着があるか (1)
- ・あなたは現在幸せか (1)
- ・住み良さや幸せとは何か (3)
- ・健康と仕事 (8)
- ・困った時の備え・助け合い・人間関係 (8)
- ・社会参画・子育て・文化的な暮らし (7)
- ・環境・安心・安全 (8)
- ・生活の利便性・自分らしい生き方 (5)

(3) 調査結果とその活用

ここでは主な調査結果とそこから見えてきた地域の課題、調査結果の活用方法について述べる。

まず、「あなたは現在幸せですか」という問いに対しては83%が「幸せ」「まあ幸せ」と回答し、「幸せではない」「あまり幸せではない」の4%を大きく上回った。「秋葉区は住み良いと思いますか」という問いには68%が「住み良い」と回答し、こちらも「住み良いと思わない」の4%に対して大きな差をつけた。併せて幸せにとって重要なことは何かを複数選択式で聞いたところ、「健康(664)」と「家族のつながり・調和(462)」が突出して多い結果となった。

秋葉区を住み良いと答えた人にその理由を聞いて

たところ、上位には以下のものが挙がった(複数回答)

- ・災害が少ない (393)
- ・交通上の利便性 (324)
- ・買物や食事に便利 (308)
- ・自然豊かである (295)
- ・犯罪が少ない (210)

仕事と生活に関する質問では、若干の課題が見える結果となった。仕事と生活のバランスはとれているかという問いに対しては「思う」「まあ思う」が54%であり、「思わない」「あまり思わない」の13%に比べると大きな値ながら、「どちらとも言えない」が19%いることも分かった。また、秋葉区は仕事が見つかりやすく就業しやすいかという問いでは、「思う」「まあ思う」は僅か12%に留まり、大半は「思わない」「あまり思わない」「どちらとも言えない」と感じていることが分かった。

安心と安全に関する質問については項目によって大きく明暗が分かれた。秋葉区は高齢者や障がいのある人にとって暮らしやすいと思うかという問いに対し、「思う」「まあ思う」と回答した人は29%に留まった。一方、住んでいる地域は安心して暮らせると思うかという問いについては、78%が「思う」「まあ思う」と答えており、「思わない」「あまり思わない」の5%と大きな差を見せた。

地域コミュニティに関する質問でも同様に明暗が分かれた。大切なものや価値を共有できたり共感できたりする人が「いる」「まあいる」と回答した人が81%と圧倒的な多数を占めたのに対し、地域の中で困った人への助け合いができていない「思う」「まあ思う」人は31%に留まった。

その他、本稿では詳しくは省略するが、アンケート調査の結果を総合すると以下のような秋葉区の課題が浮き彫りになった。

- ・仕事が見つかりやすいと思う人は12%しかない
- ・秋葉区に住み続けたいと思う20代は38%に留まる
- ・困ったときの助け合いや高齢者・障がい者の暮らしやすさについて「どちらとも言えない・わからない」が約5割を占める

- ・子育てや教育に対する支援への満足度が低く、安心して子供を産み育てられると思う人は約5割しかない
- ・中学生の社会貢献意識は高いが、3分の1は「何をしてよいかわからない」
- ・「気になること」の自由記述では道路や公共交通に関する不満が顕著
- ・文化施設の活用度は高い一方で、知的興味や知識能力を伸ばす機会が整っていると思う人は3分の1しかない
- ・「住みよいと思う」「住み続けたい」「愛着がある」「幸せである」の4指標で、20代後半の満足度の低さが目立つ

以上の結果から、以下の7点を秋葉区におけるまちづくりの主要な課題と設定し、後に行われるコミュニティ未来ビジョン策定の成果との連関を分析することとする。

- ・就労機会の充実
- ・若者満足度の向上
- ・助け合いの実感
- ・子育て支援の充実
- ・子ども活躍機会の充実
- ・交通インフラの充実
- ・文化的機会の充実

尚、これらの結果は住民目線から見た秋葉区の現状と課題を表すものとして、市や自治協議会の広報誌およびホームページ、ラジオ出演、学会発表、市長・区長への提言書などの形をとって広く発信と活用に努めた。また、調査の翌年度から始まる「区ビジョンまちづくり計画」や区役所や自治協議会が手掛ける「特色ある区づくり予算事業」の策定の材料としても活用することができた。

3. コミュニティ未来ビジョンの策定

(1) 経緯

秋葉区民幸福度調査を行った翌年の2022年度は、調査結果の地域・社会へのフィードバックを進めつつ、さらなる活用方法を検討・準備する一年となった。その中で出てきた提案が、区内にある11の地区毎の未来ビジョンの策定である。各地区には「コミュニティ協議会」と呼ばれる住民組

織が存在するが、多くは活動のマンネリ化や役員の高齢化、担い手不足などの課題を抱えていた。そこで、住民誰もが参加できるオープンな議論の場をつくり、自分たちの地区のまちづくり計画を自分たちで策定することにより、各地区内に新たな動きを生み出すと共に、ワークショップ参加者を中心とした活動の担い手の確保につながるのではないかと考えたのである。提案は翌2023年に実現し、ワークショップの運営に当たっては熟練した専門のコーディネーターを配すると共に、秋葉区役所と秋葉区自治協議会、さらには区内にあるまちづくり会社「株式会社パッチワーク AKIHA」が事務的なバックアップをする体制を整えた。

(2) コミュニティ未来ビジョン策定事業の概要

秋葉区役所では2023年度の「自治協議会提案事業」として区内11地区でのワークショップ（住民向けには「座談会」という名称を使用）の開催を予算計上し、自治協議会を事業主体として各地区の未来ビジョンの策定に踏み出した。事業の目的としては以下の3点が掲げられている。（秋葉区自治協議会ホームページより）

- ① 少子高齢化や人口減少が進行する中、地域課題の把握と解決の方向性について地域で話し合い、未来ビジョンとして立案する。
- ② その立案のプロセスを通じて、次代を担う人材を掘り起こし、地域における人的ネットワーク（繋がり・縁）の拡充を図る。
- ③ 地域におけるこうした人的ネットワークを通じてコミュニケーションのさらなる活性化と持続可能な地域づくりに結び付けていく。

ワークショップの運営体制としては、3人の熟練したコーディネーターに委嘱して各地区に1名ずつ配置すると共に、関係者間の調整とワークショップ運営事務を（株）パッチワーク AKIHA に委託した。また、秋葉区職員がこの事業の実施に必要な知識を得るための研修を実施し、ワークショップ本番では多くの職員がテーブルファシリテーターとして参加協力した。

ワークショップは2023年7月から12月にかけて地区ごとに3回実施し、その基本的な構成は以下の通りである。

(事前準備)

各地区のコミュニティ協議会、区担当者、コーディネーター、事業運営事務局の四者による打ち合わせ→会場・物品手配と広報および参加者募集

(第1回) 地区の未来を予測する

およそ10年後に自分たちの地区がどのようなまちになっているとよいか、KJ法により意見を出し合っ

(第2回) 地区の現状を把握する

第1回の結果を基に整理・共有された未来像の視点から、地区の資源と問題・課題について、KJ法により情報・意見を出し合っ

(第3回) アクションプランをつくる

第2回で出された地域の資源を活用し、問題・課題を解決するための方策をテーマごとに分かれたグループ毎に検討する。検討すべき項目としては「事業名(仮)」「事業概要(大まかな内容と対象)」「マンパワー(事業主体と協力者)」「5か年展開イメージ」を挙げた。

(アクションプラン発表会)

11地区のコミュニティ協議会関係者が一同に会した発表会を年度末に実施したほか、地区によってはコミュニティ協議会が主催して独自に住民向けの発表会を行った。



図-1 コミュニティ未来ビジョン座談会(ワークショップ)の様子(2023年筆者撮影)

ワークショップの構成上の特徴としては、いきなり目先の問題解決や方法論の議論から入るのではなく、望ましい未来像を共有するところから資源・問題・課題を認識し、それらを踏まえた行動計画に至るバックキャスト

している点である。多様な価値観が混在する地域社会においては、抽象度と共感性の高いポジティブな未来像を先に共有することが建設的な議論の鍵であり、また、ワークショップの手法を用いることにより集団としての創造性を高める効果が期待できる(清水2002)。まちづくりにおけるバックキャストとワークショップ導入の効果については中野(2001)や大滝・金子(2018)が指摘しているところである。

また、基本的な構成は上記の通りであるが、地区によっては既にまちづくりの計画策定を独自で行っているところもあり、その場合は担い手ネットワークのさらなる充実や既存事業の改善・強化などに重きを置いてプログラムを組むなど、個々の実情に応じて柔軟に内容を検討した。

(3) 成果

11地区における3回ずつのワークショップは予定通り2023年12月までに全て完了し、各地区が参加住民の主体的議論による独自の未来ビジョンを策定した。のべ参加者数は906人に上り、内訳は男性585人・女性321人、年代別では小学生54人・中学生105人・高校生48人・大学生21人・社会人678人であった(11地区合計 図-2・図-3)。また、ワークショップを通して策定された事業は全体で71件に上り、1地区あたりの平均立案数は6.5件であった。

2024年2月には11の地区コミュニティ協議会関係者が一堂に会して全体発表会が行われ、約100名が参加した。

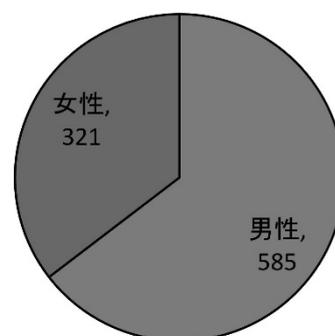


図-2 のべ参加者数 性別(アンケート結果より筆者作成)

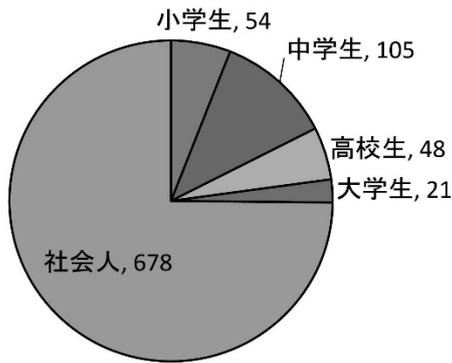


図-3 のべ参加者数 年代別 (アンケート結果より筆者作成)

4. コミュニティ未来ビジョン策定の効果

(1) フォローアップ調査の概要

ビジョンづくりワークショップの実施から約1年後の2024年夏から秋にかけて、地区ビジョン策定の効果を検証すると共に、策定後の課題を明らかにし、アクションプランの実現に向けた支援のあり方を検討することを目的として、11の地区コミュニティ協議会を対象としたフォローアップ調査を実施した。調査はa)アンケート調査、b)ヒアリング調査の2通りの方法で行い、各調査の概要は以下の通りである。

a) アンケート調査

実施期間：2024年7月～8月
 対象：区内11のコミュニティ協議会
 方法：Eメールによる調査票の送信と回答(回答率100%)
 質問項目：属性別参加者数、関係組織の対応への満足度、成果への満足度

b) ヒアリング調査

実施期間：2024年8～12月
 対象：区内11のコミュニティ協議会
 方法：個別訪問によるヒアリング
 ヒアリング項目：
 ・新たな活動の担い手の確保につながったか(つながりそうか)
 ・継続的な話し合いはできているか
 ・アクションプランの中で実現した(する見込みの)事業・活動はあるか
 ・アクションプランにはないが新たに始まりそうな事業・活動はあるか

- ・ワークショップ運営上の課題
- ・アクションプランを実現する上での課題
- ・その他、ビジョン策定をきっかけとした地域内の変化など

(2) 調査結果

ワークショップの実施における関係組織(区役所、自治協議会、事業運営事務局、講師コーディネーター)の対応への満足度についてはやや評価が分かれる結果となった。

区役所の対応に対しては「満足」「まあ満足」が4団体で、「不満」「やや不満」の4団体と同数であった。残りの3団体は「どちらとも言えない」と回答した。自治協議会の対応に対しては「どちらとも言えない」が5団体と最も多く、「まあ満足」2団体、「不満」「やや不満」4団体と、不満を持つ団体が先行する形となった。主な意見としては、区役所がビジョン策定次年度のアクションプラン実施のための補助制度を準備していたが、その詳細に関する説明のタイミングが遅くなった点や、区役所と自治協議会の役割分担が不明瞭な点、さらには自治協議会内部の議論が十分ではなかった点などが挙げられた。

事業運営事務局(パッチワーク AKIHA)とそこから派遣された講師・コーディネーターの対応については、前者が「満足・まあ満足」8団体、「やや不満」1団体(「不満」は0)であり、後者については「満足・まあ満足」が11団体と、何れも高い評価が得られた。入念な事前打ち合わせを経て地域に寄り添って進めた点や、上手に場を盛り上げていた点などが評価された。

また、この他に参加者の主体性とワークショップで得られた成果に対する満足度も尋ねたところ、どちらも全ての団体が「満足・まあ満足」と回答し、その理由としては「様々な世代が集まって意見交換ができてよかった」「中長期的なビジョンができてよかった」などの声が挙がった(図-4・図-5)。一方で、「短い時間で参加者を集めるのは大変だった」「アクションプランの内容に現実離れしているものがあった」など、開催の苦労や今後の不安を滲ませる意見も聞かれた。

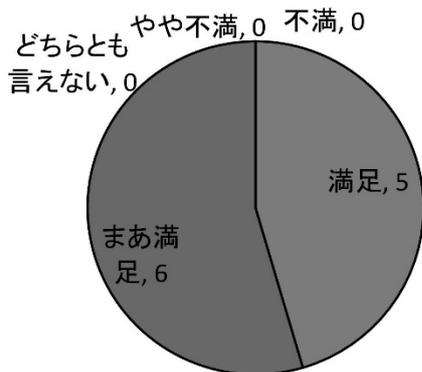


図-4 参加者の主体性に対する満足度
(アンケート結果より筆者作成)

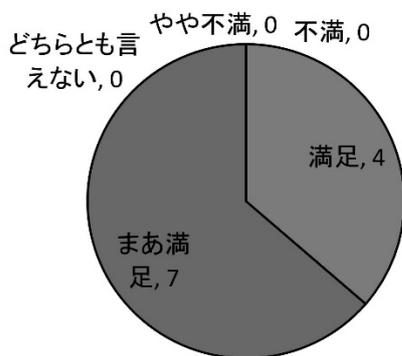


図-5 ワークショップの成果に対する満足度
(アンケート結果より筆者作成)

ビジョン策定を行ったことによる地区内の変化については、プラスの効果がかなり顕著に表れたと言える。まず、11地区全てで新しい活動の担い手が確保できたことが確認できた。その内容としては、子どもや若手人材が活動に加わってくれた、新しい役員や執行部の人事があった、事業部会に新たなメンバーが加わった、新事業を実施するために外部組織との連携が生まれた、などが挙げられた。

さらに、ビジョン策定のためのワークショップが終了した後も、アクションプランの実現に向けて継続的な話し合いが続けられていることも11地区全てで確認できた。その形は様々であり、例としてビジョンの発表と今後に向けた意見交換の場を持った、自分たちでワークショップを開催した、アクションプラン実現に向けた実行委員会やプロジェクトチームを設けた、有志による新たな会が立ち上がった、新たに設けた若者拠点の開所式を開き、そこで活用について語り合った、など

である。そこまで顕著な場づくりをしていない団体でも、役員会や事業部会等において継続的な検討が続けられていることが確認でき、地域の中の「話し合い文化」を醸成する一定の効果があったことが窺われる。

前述の通り、各地区3回のワークショップを経て策定されたアクションプランに含まれる新たな事業は合計71件に上る。1地区あたりの平均は6.5件であり、多いところでは10件の新規事業を立案した地区もある。ヒアリング調査では、全ての地区で少なくともひとつ以上の新しい取り組みが始まっていることが確認できた。ビジョン策定から約1年の間で実際に実現したものと実現見込みのものを合わせると42件の事業が挙がり、全体の立案数71に対して59%の実現率がこの時点で既に示される結果となった。

次に、アクションプランを実現させる上での課題とワークショップ運営に関する課題について聞き取った結果を整理したものを表-1・表-2に示す。

表-1 アクションプランを実現させる上での課題

課題	地区数
担い手の確保と育成	9
予算の確保	3
区による補助制度の仕組みの見直し	3
組織の体制や新たな仕組みづくり	2
事業をコーディネートする人材	1
外部のアドバイザー	1
施設の指定管理契約の見直し	1

表-2 ビジョン策定ワークショップ運営上の課題

課題	地区数
参加者の募集	4
自主的・自立的な運営	3
準備時間の不足	2
開催日の設定	1
やり方についての相談先	1
企画段階からの子どもの参画	1

アクションプランを実現させる上での課題として最も顕著だったのは、今後の担い手の確保と育成であった。ビジョン策定のプロセスを通して新

たな人材の確保ができたものの、この先アクションプランを実現するためにはさらに多くの住民の参画が必要となる現状が浮かび上がった。この点は実現に向けた意欲を土台とした前向きな課題として捉えることもできるだろう。

予算の確保を課題としたのは3団体に留まり、筆者の予想をよい意味で裏切ったと言える。実際、ヒアリングでは受益者から料金を徴収したり、外部組織との連携で経費を賄ったり、寄付金を募ったりするなど、独自の資金調達を試みて自立的な事業運営を目指す姿も確認することができた。アクションプランの実現に向けては区役所が1団体あたり年間20万円の補助を予算化しており、その範囲内でスタートできる事業が多いのも一因である。ただし、この補助は秋葉区自治協議会が実施する「きらめき未来プロジェクト」の枠組みを介して交付される委託事業のため協議会による承認を経る必要があり、その仕組みを見直して区役所

直轄の委託事業にすべきという声も3団体から上がった。

ビジョン策定ワークショップを運営した際の課題については、参加者の募集を4団体が挙げており最も多かった。今回のワークショップは通常顔を出しているメンバーだけで行っても意義は少なく、これまで地区の「まちづくり」に関わる機会を持たなかったような老若男女・様々な立場の参加者がいて初めて効果を発揮する。各コミュニティ協議会の役員・事務局には各方面への積極的な声掛けをお願いしていたが、その苦勞が偲ばれる。

その他に挙げられた課題も決して数は多くないが、今後同種のワークショップを行う際には参考になる指摘であると考えられる。

最後に、今回のビジョン策定で完成したアクションプラン(全71事業)が、前述の秋葉区民幸福度調査で明らかになった地域の課題とどの程度連関しているかを分析した結果を表-3に示す。

表-3 区民幸福度調査結果に見る秋葉区の主要課題とアクションプラン71事業の連関(重複あり)

秋葉区の主な課題	立案事業数	実現(予定)事業数	実現率(%)
就労機会の充実	17	9	52.9
若者満足度の向上	9	9	100.0
助け合いの実感	11	8	72.7
子育て支援の充実	12	8	66.7
子ども活躍機会の充実	14	12	85.7
交通インフラの充実	4	2	50.0
文化的機会の充実	17	5	29.4

まず、新たに策定された71の事業は、何れも秋葉区の主な課題の1つ以上に対応しているものであることが確認できた。その上で、それぞれの課題に対応している事業がどれくらいあるか(重複あり)を分析し、その事業の1年間での実現率(見込み含む)を割り出した。その結果、最も多くの事業(17件)が「就労機会の充実」「文化的機会の充実」に関連して立案されていることが分かった。実現率は何れも52.9%および29.4%と比較的低かったが、ワークショップ参加者の関心が集まる課題であったことが窺われ、今後の実現が期待される。

むしろ注目すべきは、子どもや若者など次代を担う人々の育成に関する課題であろう。事業立案件数が3番目に多かったのは「子ども活躍機会の充実」に関する14件であり、その内12件が実現していて、85.7%という高い実現率となっている。また、「若者満足度の向上」に対応している事業は9件あり、その実現率は実に100%である。ワークショップ参加者およびコミュニティ協議会関係者の地域の人材を育てたいとする強い意識が表れた結果だと言える。関連して「子育て支援の充実」に対応する事業は4番目に多い12件であり、実現率は66.7%である。

5. 結論

新潟市秋葉区で4年間に渡り行われてきた区民幸福度調査とコミュニティ未来ビジョン策定事業、およびそれらの検証作業を通して、住民の視点と主体性を重視したまちづくりの取り組みには大きな有効性があることが確認できたと考える。今回のケースにおける主要な発見として以下の5点を挙げる。

- ・主催者（各地区コミュニティ）の成果に対する満足度が高い
- ・新たな担い手の発掘につながった
- ・地区内の継続的な議論の場を創出する効果があった
- ・新規立案事業の実現率が高く、特に次世代の育成に関してその傾向が顕著である
- ・地域の課題を色濃く反映したアクションに結びついている

一方で、こうした取り組みを行う上での課題も明らかになった。反省点としては、区役所の補助制度の仕組みやタイミングに関する反発が強かったことから、準備段階から実現段階に渡るきめ細かなフォロー体制を早期に確立・機能させるべきであったことが挙げられる。さらに今後の課題と

しては、新規立案事業を実現する上で不足する担い手確保の重点的な対策が必要である点が挙げられる。

今回の取り組みが一定の成果を上げることができた背景にはいくつかの要因があると考えられる。第1に、住民にとって身近でイメージのしやすい地域コミュニティのまちづくりをオープンな場で議論する手法を採用した点である。それまで参画の機会が与えられていなかった住民との関係を構築し、住民をまちづくりの主役にすることで地域自治の基盤を強化する効果が見て取れた。第2に、議論の流れをバックキャストिंगの考え方で構築したことで、未来志向で共感性の高いビジョンを生み出すことができた点である。第3に、話し合いの手法を区役所・自治協議会・各地区住民が体験したことにより、策定後の継続的な議論と事業実施の機運を高めることに成功した点である。

ただしこれらの要因については本稿において十分なエビデンスを示すことができたとは言い難く、仮説の域を出ない。同様の対象・手法によって富山県内で展開されている「未来会議」の検証調査においても「新しい担い手の確保につながった」「継続的な話し合いができています」「実現率が高い」などの効果を確認できている（金子 2023）ことから、一定の支持ができるものと考えられるが、さらなる検証は今後の研究課題としたい。

参考文献

- 1) 大滝聡、金子洋二ほか：マチダス まちをつくるひとをつくる、NPO法人まちづくり学校、2018。
- 2) 金子洋二：住民主体のまちづくり計画策定プロセス－富山県内における「未来会議」の広がり－、大正大学地域構想研究所紀要『地域構想』第5号、2023。
- 3) 清水義晴ほか：集団創造化プログラム ワークショップの可能性を探る、博進堂・えにし屋、2002。
- 4) 中野民生：ワークショップー新しい学びと創造の場、岩波書店、2001。
- 5) 新潟市秋葉区自治協議会ホームページ、<https://www.city.niigata.lg.jp/akiha/torikumi/jichi/index.html>（2025/2/11 最終閲覧）。