

地域住民主体の緑化活動が継続的に成り立つ仕組みに関する考察 —兵庫県神戸市が実施する市民花壇を事例として—

兵庫県立大学環境人間学部環境人間学科
大江万梨

1. はじめに

1-1. 研究の背景・目的

神戸市の市民花壇制度は1962年から継続されており、神戸市の緑のまちづくりの特徴的仕組みといえる。もっとも、近年の人口構造や社会経済環境の変化に起因して活動に期待される役割や担い手自体が変化していると予想され、次世代にも持続できうる新たな仕組みづくり、担い手育成が求められていると考えられる。市民花壇に関する既往研究として、堤ら(2006)はまちづくり活動との関係性、松岡(2016)はインターネットを活用した今後の発展について報告している。しかし、社会的な変化に伴い活動状況も変化していると思われるが、制度開始から現在までを振り返った分析は行われておらず、重要な視点であると考えられる。

以上を踏まえ本研究では、市民花壇をめぐる時間的変化を捉え、現状の課題を分析することで改善案を検討し、今後の活動の継続に向けた仕組みを提案することを目的とする。

1-2. 研究の構成・手法

2章では、市民花壇制度の特徴を把握するために市民花壇制度と類似した事例を比較する。3章では、市民花壇の設置場所や活動主体について把握するために神戸市建設局公園部管理課から入手した現在活動中の全市民花壇の「活動場所」「活動主体」「登録年」が記載されたデータ(2018年11月22日時点:735団体)を分析する。4章では、市民花壇活動の実態を把握し活動が継続的に成り立つ要素を検討するために各年代の典型的な団体の代表者(8名)にヒアリング調査を行う。5章では、団体代表者(691名)にアンケート調査を実施し、4章で検討した要素と活動の継続との関係を把握する。これらを踏まえ、6章にて活動の継続に向けた仕組みについて考察を行う。

2. 市民花壇制度の特徴

市民花壇制度について神戸市建設局公園部管理課利活用係担当係長(2018年9月10日実施)、市民花壇制度と類似した市民自主管理活動支援制度について箕面市みどりまちづくり部公園緑地室(2019年11月14日実施)へヒアリング調査を行い、両制度を比較した(表-1)。なお、市民自主管理活動支援制度は、箕面市が独自に実施している制度であり、公園や歩道を市民及び市が協働して安全で快適な地域コミュニティに根ざした魅力的な場にしていくことを目的に、活動に対して助成金の交付や機械の貸し出し等を行う制度として2010年に

策定された。活動内容は「公園及び歩道の清掃点検、除草、中低木剪定、公園のトイレ清掃、花壇管理、歩道の側溝清掃」の中から活動者が選択する(※清掃点検は必須)。

両者を比較すると、対象団体については、市民自主管理活動支援制度では幅広い人が活躍できるように1名以上のグループから参加可能としている一方で、市民花壇制度は3名以上とし、想定している活動団体像の規模が大きいと言える。また、市民自主管理活動支援制度は助成金については少額ではあるがその用途に制限はなく、報告は不要である。面積については活動者が1㎡から決められる。一方で、市民花壇制度は助成金の交付額は高額ではあるがその用途には制限があり、報告が求められる。さらには、花壇面積について規定がある。これらより、市民自主管理活動支援制度は自由度が高く多様な人が多様なスタイルで参加することが可能であると推測でき、市民花壇制度はより安定した活動や組織形態を活動者に求めていると言える。さらに、市民自主管理活動支援制度の課題では、花壇の完成度に差が見られることが挙げられた。この原因として花苗配布を実施していないことや、助成金が少額であり十分な苗数を購入するために活動者が出費する必要があることが考えられる。対照的に市民花壇制度の花苗配布実施は全ての団体が同程度の花壇を創ることを可能にしており、経済的にも活動者を支えていると言える。

表-1 市民花壇制度と市民自主管理活動支援制度の花壇管理の制度内容や現状の違い
出典：神戸市、箕面市へのヒアリング調査とHPを参考に作成

		神戸市 市民花壇制度	箕面市 市民自主管理活動支援制度
制度内容	開始年	1962年	2010年
	活動団体数	735団体(2018年11月22日現在)	120団体(2019年11月14日現在)
	対象団体	3名以上のグループ	1名以上のグループ
	助成金	1年に15,000円交付 用途について報告が必要	花壇管理は1年に1,300円/㎡交付 用途について報告は不要
	面積	花壇面積は30㎡以上、プランターは10基以上、花壇+プランターは4.5㎡以上	1㎡以上
	花苗配布	1年に3回配布	無し
制度の課題		助成金の確保が難しいこと 活動者の高齢化、後継者不足	花壇の完成度に差が見られること 活動者の高齢化、後継者不足

3. 市民花壇のデータ分析

3-1. 現在の市民花壇の設置場所と主体の特徴

神戸市建設局公園部管理課から入手したデータを用い、市民花壇の集積地を特定し、その設置場所について調査したところ、住宅に近接している、道路沿いや公園内に設置されている傾向にあった。全団体を団体名から主体別に12種類(自治会、公園管理会、まちづくり協議会、教育関係、婦人会老人会、花壇管理会、福祉施設・NPO法人、企業、ラジオ体操会、私的な団体⁽¹⁾)に分類したところ、私的な団体が30.1%、自治会が18.6%、公園管理会が18.2%であり、自治会等の地域組織だけでなく、私的な団体も活動していることが分かった。

3-2. 市民花壇の設置場所と設置主体の時間的变化

次に、同じデータを用い時間的な変化について分析を行った(図-1)。その結果、花壇設置

場所は神戸市全体に広がりつつあることが分かった。また、活動主体は近年私的な団体とその他の団体の割合に増加が見られ、多様化していると考えられる。

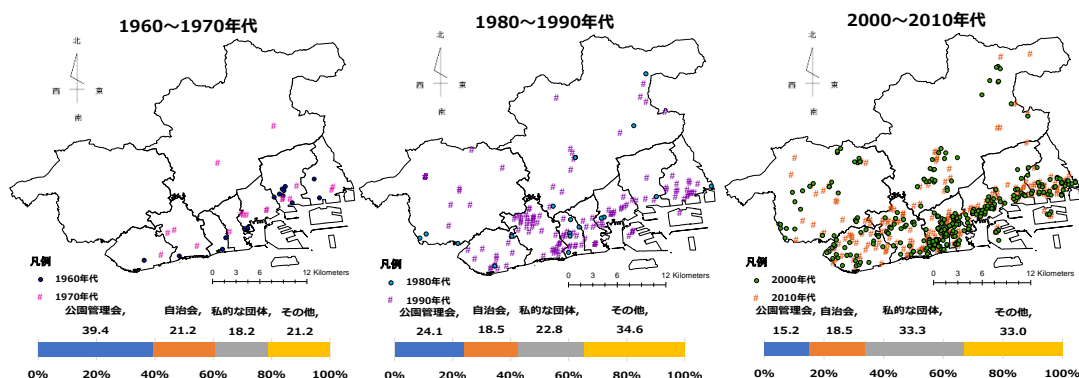


図-1 1960年代から20年ごとの市民花壇の設置場所と活動主体の変化

出典：2018年11月22日現在の資料(神戸市から提供)を基に作成

4. 活動者(8名)へのヒアリング調査

4-1. ヒアリング調査概要

市民花壇活動は多様な団体が活動しており年代毎に設置場所や主体に変化が見られることを踏まえ、団体の活動開始年代や活動主体に注目して活動の詳細を把握した(表-2)。

表-2 活動者へのヒアリング調査概要

目的	活動の実態と時間的な変化の把握、市民花壇が継続的に成り立つ要素の検討
対象	「各年代で最も設置個所数が多い区にあり、且つ、各年代で最も多く登録された種類の団体」を条件に各年代の典型的な団体(6団体)、制度制定当初から活動を継続している団体、阪神淡路大震災の発生後に活動を開始した団体の代表者
実施時期	2019年3月～6月

4-2. ヒアリング調査結果(表-3)

各団体において活動者は70～80歳代と高齢であり、人数は12人以下である。また、市民花壇団体以外の団体と協力して活動している場合も見られた。活動開始の背景では、「初代の意向なので分からない」という団体が多い中で、より良い地域の実現を目指している団体があった。活動への思い・やりがいでは地域の人が自分の活動を見ていることが挙げられた。また、活動者以外の人との交流では、交流のある団体とない団体があることが分かった。その理由には、「活動時間と公園利用者の滞在時間が異なるため(公園内で活動)」「特定の用がないと通らない場所で活動しているため」が挙げられた。また、見知らぬ人が手入れをしてもらえることがある一方で、ゴミが捨てられる等の被害も把握できた。そのような被害については、特に気にせず被害を受け入れて活動している団体があった。活動の課題では、作業が体力的に大変であることや後継者がいないことが主に挙げられた。

時間的な変化は活動開始の背景に見られ、時代的背景に影響を受けて活動を開始した団体が存在する可能性も考えられる。具体的には、2010年代にガーデニングブームに影響された団体があった。

表-3 各年代の典型的な団体の代表者へのヒアリング調査結果(※「-」は「特になし」)

	団体A	団体B	団体C	団体D	団体E	団体F	団体G	団体H	
基本 情報	設置年	1962	1964	1972	1985	1993	1996	2002	2010
	区	灘	灘	中央	長田	須磨	須磨	長田	須磨
	種類	公園管理会	公園管理会	自治会	公園管理会	公園管理会	公園管理会	識別不可(個人)	識別不可(個人)
	年齢層	80歳代	70歳代	60歳代	70~80歳代	70歳代	70歳代	80歳代	-
	人数	4人	5・6人	約12人	6人	12人	12人	2人	4人(作業は1人)
他団体との連携	ラジオ体操会	-	-	まちづくり協議会	ラジオ体操会	老年会・自治会	-	-	
活動開始の背景	市から依頼を受けた。	初代の意向なので分からない。	汚かったから。市から依頼を受けた。	初代の意向なので分からない。	初代の意向なので分からない。	初代の意向なので分からない。	子どもの安全のため、公園内の背の高い植木を撤去して花壇にし	ガーデニングブームに影響を受けて始めた。	
活動への思い・やりがい	枯れないようにいつも綺麗に咲いている花壇を目指したい。	自分が住む地域だから活動している。 花が好きだから参加している。	人が喜んでくれる、心癒される花壇を目指したい。	花を綺麗に育てたい。 楽しい。	先代が作った花壇を守っていきたい。	憩いの場として花壇を作っている。	ほつとできるような花壇にしたい。 自分の健康のためにもなる。	人を花で感動させたい、地域のガーデニングのハンドブックという気持ちを持って活動している。	
活動者以外の人との交流	交流は特にないが、苗の植替え時は話し掛けられる。 花や柵が折れることがあり、対策が必要であると考えている。	通行人との会話がある。	通行人との会話がある。 面識はないが水やりや雑草抜きをしてくれる人がいる。 たばこや空き缶が捨てられる時もあるが、特に気にしていない。	時々雑草抜きをしてくれる人がいる。	通行人との会話がある。 花が折られることがある。叱ることもあるが特に気にしていない。	-	通行人との会話がある。 子どもや犬が花壇に入ることで花が傷むが、特に気にしないようにしている。	通行人との会話がある。 近所の人が置物や鉢を提供してくれる。 祭りに参加し、苗の提供をしている。	
活動の課題	後継者がいない。 周辺住民の花への理解不足。	作業が体力的に大変である。 人手不足である。 自由に使えるお金がない。	人手不足である。 自由に使えるお金がない。 後継者がいない。	作業が体力的に大変である。 後継者がいない。	-	作業が体力的に大変である。 後継者がいない。	車がないため、苗や肥料等の買出しが大変である。	作業が体力的に大変である。 神戸市に魅力的な花屋がない。	

4-3. ヒアリング調査のまとめ

継続的な活動が成り立つ要素は3つ挙げられる。1つ目は、現在の活動に適した制度の必要性である。主な活動者である高齢者には花壇面積が広すぎる等課題が見られる。2つ目は、地域との関係を持つことである。活動者のやりがいには活動者以外の人との交流が重要である。また、他団体と連携した活動が実現できれば人数の増加により後継者不足の解消に繋がると考える。3つ目は、活動者の意識として「花壇は公共の場であるため花壇が被害を受ける場合も考えられる」ことを予め了承しておくことである。

5. 団体代表者(691名)へのアンケート調査

5-1. アンケート調査概要

活動者(8名)へのヒアリング調査結果が活動の継続とどのような関係にあるのかを調査するために団体代表者(691名)へアンケート調査を実施した(表-4)。回答団体の代表性として回答団体における団体の種類と花壇設置年代の構成割合が現在活動中の全団体における構成割合と同程度であり、回答団体には著しい偏りはないと判断した。

表-4 団体代表者へのアンケート調査概要

目的	・活動の現状把握 ・「制度内容の適応性・地域との関係・活動者の意識」に基づく活動の継続に関する要素の検討
対象	市民花壇団体の代表者 691名
方法	花と緑のまち推進センターが花苗の配布を希望している団体に郵送する資料に併せて配布し、記入後郵送にて返送してもらった(回収率: 57.3%)
期間	2019年10月21日~11月15日(11月21日まで有効)

5-2. アンケート調査結果⁽²⁾

【活動の現状把握—活動の時間的な変化—】

「花壇設置場所(SA, n=387)」に関する回答では「公園内」37.7%、「道路沿い」35.7%、「その他」19.1%であった。「その他」には住宅の周囲、敷地内、建物の玄関など私的と思われる場所が含まれる。また、花壇設置年代とクロス集計すると、カイ二乗検定より

p=0.00 (p≤0.05) と 2 項目間に有意な差があることが分かった。具体的には「1960～1970 年代」は「公園内」54.5%が高い割合である一方で、「2000～2010 年代」は「その他」23.4%の割合が高い。制度開始当初は公園等の設置しやすいと思われる場所であったが、近年は私的と思われるような場所での設置に増加が見られる。

【活動の現状把握—活動の継続に関する活動者の考え・課題—】

「活動の継続(SA, n=392)」とその回答理由や活動の現状(表-5)については、活動を「継続していくと思う」71.2%は「地域の美化に繋がるため。心安らぐ・綺麗と喜んでもらっている。」と目的ややりがいを持っていることが分かった。一方で、「どちらともいえない」24.5%「継続していこうとは思わない」4.3%、はその理由に「会員が高齢化していることが課題。人手不足である。」を挙げた。以上より活動の継続には目的を持つこと、やりがいとなる活動者以外の人からの反応があること、後継者を確保することが必要であると考えられる。

表-5 活動の継続の回答理由及び活動の現状(自由記述)

※活動の継続に回答した 392 名の内、344 名が記述し、その内容をまとめた。

継続していくと思う(n=239)		どちらとも言えない(n=88)		継続していこうとは思わない(n=17)	
理由・現状	割合	理由・現状	割合	理由・現状	割合
地域の美化に繋がるため	18.3%	会員が高齢化していることが課題である	39.0%	会員が高齢化していることが課題である	33.3%
心安らぐ・綺麗と喜んでもらっている、憩いの場となっているため	10.4%	人手不足である	15.4%	人手不足である	18.5%
会員が高齢化しているが続けていきたい	10.1%	後継者がいない/若い人が入ってこないことが課題である	13.8%	作業が負担である	18.5%

【制度内容の適応性】

「現在の活動は制度で規定されている目的(地域の環境美化とコミュニティづくりに役立つこと)を達成できると思うか(SA, n=369)」では「達成できると思う」79.2%、「達成できないと思う」5.3%、「どちらとも言えない」15.4%であった。「花壇面積は現在の活動に適していると思うか(SA, n=394)」は「ちょうど良い」70.1%、「広い」11.7%、「狭い」2.3%であった。以上より、現在の制度内容は活動に適していると言える。

【地域との関係】

「活動中に話しかけられたり、関心をむけられたりする人数(SA, n=384)」については、「0人」4.4%、「1～5人」60.9%、「6～10人」22.9%、「それ以上」11.7%であった。これより、95.6%の団体が活動者以外の人との交流を持つことが分かった。

他団体との連携について「活動の手伝いをお願いできそうな人、団体(MA, n=396)」には「近隣の人」37.9%、「自治会」28.3%、「家族・友人」22.0%の回答があった。

活動者と活動者以外の人との交流を持つ団体は、連携先に「近隣の人」を選ぶのではないかと推測する。

【活動者の意識】

「花壇が受ける被害とその対応(SA, n=387)」については、被害を経験した団体は 53.0%であった。また、「被害があるので、対策をしている」22.5%よりも、「被害はあるが、対策はしていない」30.5%、の方が高い割合であることについて、被害を受け止めて活動をしている団体が含まれているのではないかと考えられる。

5-3. アンケート調査のまとめ

活動者は活動の継続について前向きな考えを持っており、継続的な活動には活動者以外の人との交流が重要な点であると考えられる。また、後継者や人手不足は活動の継続を困難にしていると思われる。制度については、活動者は制度目的に沿った活動を行っており、現行の制度は活動に適していると言える。

6. 考察

継続的な活動には行政と活動者の両者が必要であると考えられる。

行政には活動者への支援が求められる。特に花苗の配布は活動者の経済的負担を軽減し、全ての花壇の質を一定に保っていると言え、継続的な活動に必要な支援である。一方で、近年私的と思われる場所での活動が増加していることを踏まえると、現行の制度で規定している面積を満たす場所は限定的であると思われる。よって、新規団体に向けては面積を柔軟に変更できるような仕組みを作ることが重要であると言える。

活動者には活動への意欲を高く持ち続けることや人材の確保が求められる。活動者が活動の目的ややりがいを持ち、人材確保に向けて「近隣の人」を取り込む必要がある。そのためには活動者以外の人との交流が生まれるように「活動時間を活動者以外の人と会えるような時間に工夫する」「不特定多数の人が通ることを条件に花壇を設置する」ことを提案する。また、活動者がストレスのない活動を行うためには、花壇への被害を寛容に受け止めることが有効であると考えられる。

今後の課題としては、本研究では広義での地域住民主体の緑化活動における市民花壇活動の位置づけや、市民花壇活動をめぐる時間的変化において同一団体が活動を継続していくことで生じる変化について明らかになっていないことが挙げられる。

補注

- (1) 私的な団体とは「～クラブ」「～同好会」等の私的な集まりと思われる団体を指す。
- (2) 本研究では択一回答を SA、複数回答を MA と表記する。また、クロス集計では、カイ 2 乗検定により母集団における両者の関係に 0 でない相関がある ($p \leq 0.05$) かどうかを判定した。検定は『林哲也 (2012), 社会統計学入門, 財団法人放送大学教育振興会』等を参考に「期待度数が 1 未満のセルがなく、期待度数が 5 未満のセルが 20% を超えていないこと」を基準に実施した。

付記

本稿は、日本都市計画学会の『都市計画報告』へ投稿した論文に加筆・修正を行ったものである。

参考文献

- 堤公平, 平田富士男 (2006), 「住民主体のまちづくり活動の展開と緑化活動との関係性に関する研究」, 『環境情報科学論文集 20』, pp235-240, 一般社団法人環境情報科学センター
- 松岡勇希 (2016), 神戸市の市民花壇活動の推進方策に関する提案, 神戸市公園緑化協会