2023年度日本建築学会
関東支部研究報告集Ⅱ
2024年3月

自治体のコロナ禍における市民協働のまちづくりに関する一考察

－東京都多摩地域30市町村を対象とした市民協働に関する実態調査から－

都市計画－その他

正会員 ○ 橋本佳明[*1]　正会員　上山肇[*2]

キーワード：自治体　市民協働　まちづくり　コロナ禍
東京都30市町村　実態調査

1. はじめに

日本では2000年に地方分権一括法が施行されて以降、地方自治体と住民の関係性が見直され、現在は自治体と住民が共に補完し合い協力する市民協働によるまちづくりを推進していくことが望まれるようになった。

社会は現在、2025年問題や少子超高齢化など社会構造の変化や地球規模での自然環境の変化といった課題に直面している。さらに、新型コロナウイルス感染症に伴うパンデミック（以下、コロナ禍）を経験し、加えて昨今の多文化共生など地域の生活環境や生活様式も変革期をむかえている。そうした中で誰一人取り残さない持続可能な地域をつくり続けるためには住民の自治体への依存と分配の考え方から、自治体と住民との関係性は自律と想像との考え方により共に補完し合いながら活力ある地域を市民協働によってつくっておくことが重要とされる。

一方、自治体内の市民協働の位置付けやその推進体制は、自治体ごとの個別の取り組みとなっている。そこで、住民と自治体における市民参加と協働によるまちづくりに対する自治体（職員）の意識とその推進体制や活動実態と把握することで、市民協働の取り組みの課題や今後の方向性を探るため、東京都多摩地域30市町村の市民参加と協働に関するアンケート調査を実施した。

東京都多摩地域30市町村の人口は4,248,284人（2023年1月1日）であり、東京都総人口の30.7%を占めるが、現在30市町村は神奈川県から東京府（当時）へ移管されてから2023年には130周年をむかえ、東京都の「新しい多摩の振興プラン21」の取り組みが進行中である。

本報では、東京都30市町村の市民参加と協働主管部署へのアンケート調査の結果の中から、コロナ禍を経験した自治体のコロナ禍の取り組み対応実態や意識の格差に焦点を絞り、自治体の市民参加と協働に対する平時の意識や取り組みがコロナ禍を経たことによりどう影響を受けたのかを確認、検証することを目的としている。

2. 調査方法

本研究では市民参加と協働について、東京都多摩地区30市町村それぞれの実態を把握するために書面アンケート（データでの提供）調査を行った。その調査方法は以下のとおりである。

なお、本調査では市民参加を「自治体の施策、実施に住民の意見を反映するための活動のこと、市民協働とは自治体と住民が目標を共有して互いに協力または保管しあうこと」と定義している。

2-1　アンケート調査の実施

(1) 対象：30 市町村の市民参加・協働主管担当部署に対する書面アンケート（データ提供方式）
(2) 日程：2023年6月10日～7月末（最終回答10月末）
(3) アンケート依頼数：30自治体（回答28自治体）

2-2　調査内容

本報では、自治体の市民参加･協働におけるコロナ禍の取り組みに焦点を絞っている。全アンケート調査項目のうち、①コロナ禍の影響、②コロナ禍でもできたこと、③コロナ禍でできなくなったこと、④コロナ禍のメリット、⑤コロナ禍のデメリット、⑥コロナ禍の経験からの新たな取り組みについての5項目が該当する。

3. 調査結果

3-1　コロナ禍の影響

コロナ禍の影響については、回答28自治体すべてが、市民参加･協働の取り組みにコロナ禍の影響があったとの回答であった。内1自治体は影響を受けなかった事業も一部あったとの報告をいただいた。

具体的なコロナ禍の影響は、表1のとおり、市民協働事業が困難、取り組み開催数の減少が22自治体、参加市民数の減少が18自治体と、新型コロナウイルス感染症に伴う人と人の接触機会の減少やソーシャルディスタンスによる影響があったことが顕著であり、その対応策として、感染防止対策ルールを6自治体が定めている。

また、リモート開催の増加を20自治体が示しているようにリモート活用が一気に進み、その結果として、「今まで参加できなかった市民が容易に参加できるようになっ

A study on community development through citizen collaboration during CVID19 in local governments
-From a fact-finding survey targeting 30 municipalities of Tokyo-

HASHIMOTO Yoshiaki, KAMIYAMA Hajime

た（6 自治体）」との効用がある一方で、「機器の有無やスキルの問題で参加できない市民が発生した（12 自治体）」といったデメリットもうかがえた。その対応策としてはリモート開催手法の指導を実施した（10 自治体）との報告があり、コロナ禍の中で自治体が苦心している姿が浮き上がっている。

表 1　市民協働におけるコロナ禍の影響（複数回答）

影響内容	回答の自治体数
協働の取り組み開催数の減少	22
対面による協働事業が困難となった	22
リモート開催の増加	20
協働の取り組み参加市民数の減少	18
リモート開催で機器の有無やスキルの問題で参加できない市民発生した	12
リモート開催手法を市民に指導した	10
協働事業に対し自治体として感染防止対策ルールを定めた	6
リモート開催でそれまで参加できなかった市民が容易に参加できるようになった	6

3-2　コロナ禍でもできたこと

市民参加･協働の取り組みについて、10 自治体からの「コロナ禍でもできたこと」の自由記述回答を集約した（表 2）。コロナ禍においてもできたことのキーワードとしては、「感染対策」「アンケート調査」「書面」などの感染症対策と、「ITC」「リモート」「ハイブリッド」など DX 対応であったことが理解できる。

表 2　コロナ禍でもできたこと（自由回答 10 自治体）

ｶﾃｺﾞﾘｰ	コロナ禍でもできたこと
感染対策	・制限を設けての市民活動運営 ・感染対策を行ったうえでの対面開催 ・書面、ハイブリッドの会議開催
リモート対応	・WEB、リモートイベント ・オンラインによる会議やワークショップ ・リモート講演会 ・web アンケート
効果	・ICT の併用により匿名性や手軽さなどから意見が出しやすくなった（住民側） ・ICT の併用によりコスト面にて意見聴取の機会を設けやすくなり、集計が手早く行いやすくなった（自治体側）

図 1　参考：コロナ禍でもできたこと（ワードクラウド）

〔※図 1～5 ユーザーローカル AI テキストマイニングツールによるスコア順の分析調査を実施。（https://textmining.userlocal.jp/）〕

3-3　コロナ禍でできなくなったこと

市民参加･協働の取り組みについて、11 自治体からのコロナ禍でできなくなったことの自由記述回答を集約した。コロナ禍でできなかったことは、“新しい生活様式”が広まった中でのソーシャルディスタンスや、都知事が推奨した“密閉・密集・密接”いわゆる「3 蜜」対応による感染症対策が実施された影響があったと理解できる。

表 3　コロナ禍でできなかったこと（自由回答 11 自治体）

ｶﾃｺﾞﾘｰ	コロナ禍でできなかったこと
対面制限	・対面での会議、市民対話 ・対面での集客イベント（体験系、飲食系等） ・対面での相談（ゼロではなく減少） ・懇親会、サークル活動
人数制限	・大人数での会議やイベント開催 ・大会場でのフェスティバル開催 ・多くの人が一堂に会する行事開催 （スポーツ大会、市民活動団体交流会等） ・視察研修

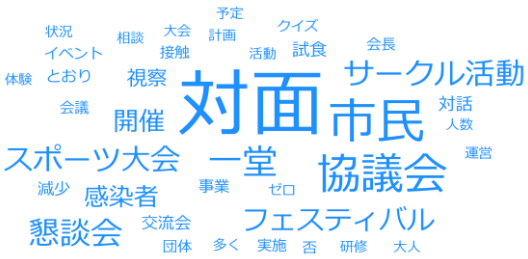

図 2　参考：コロナ禍でできなくなったこと（ワードクラウド）

3-4　コロナ禍のメリット

市民参加･協働の取り組みについて、6 自治体からのコロナ禍のメリットの自由記述回答を集約した。（表 4）市民とのオンラインを使った交流方式は、コロナ禍を契機に新たな市民協働のスタイルに成り得るものと考える。

また、「既存事業の在り方の見直し」があがっていることは、コロナ禍後の市民協働その推進取り組みに向けて興味深いものと考える。

表 4　コロナ禍のメリット（自由回答 6 自治体）

ｶﾃｺﾞﾘｰ	コロナ禍のメリット
自治体 サイド	・オンラインによる新たな市民参加形態構築 ・不測の事態への対応、創意工夫 ・既存事業の在り方の見直し
住民 サイド	・オンラインによる参加手段の増加 ・オンラインによる意思疎通の広がり ・リモート開催による参加の間口の拡大 （子育て世代から参加しやすくなったとの声）

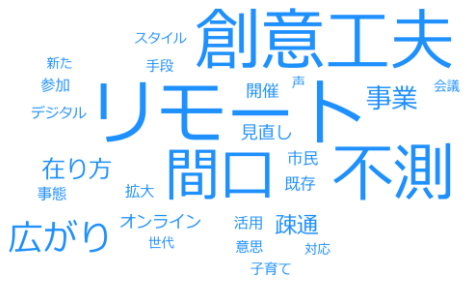

図 3 参考：コロナ禍のメリット（ワードクラウド）

3-5　コロナ禍のデメリット

市民参加･協働の取り組みについて、10 自治体からのコロナ禍のデメリットの自由記述回答を集約した。（表 5）コロナ禍での市民参加･協働推進取り組みに現場で苦労されたマナの声の集約であるとの感想を持った。とりわけ住民サイドのデメリットが多くあげられた。コロナ禍といいつつ、やるべきことをなすための困難な状況のジレンマが表現されたものと推察する。

表 5　コロナ禍のデメリット（自由回答 10 自治体）

ｶﾃｺﾞﾘｰ	コロナ禍のデメリット
自治体 サイド	・人的物的コストの増 ・開催・中止の判断の難しさ ・緊急事態宣言発出等により開催延期等 ・市民活動支援センターの運営の縮小
住民 サイド	・機会の減少・対面による意思疎通が困難 ・活動を自粛、休止する団体の増加 ・リアルに比べ会話等が希薄になりがち ・対面活動についての団体内で意見が対立 ・活動意欲の低下

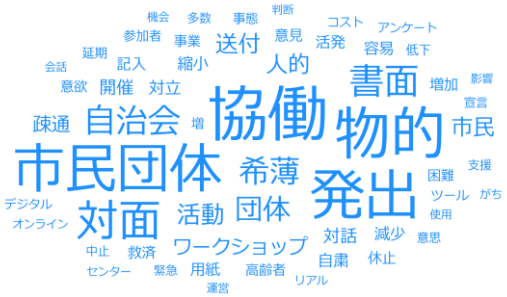

図 4 参考：コロナ禍のデメリット（ワードクラウド）

3-6　コロナ禍の経験からの新たな取り組み

コロナ禍を経験し、市民参加･協働の取り組みにおいて、14 自治体は新たな取り組みを実施・検討しているとし、14 自治体が実施・検討しないと回答をしている。新たな取り組みを実施・検討する 14 自治体の自由記述回答を集約した。

会議や会合におけるオンライン活用・ハイブリッド開催・分散型開催や、市民向けの講習会・研修会におけるオンデマンド化・動画活用・オンラインスキルのテーマ化など運用面での多様化を実施・検討されている。

さらに、表 6 のとおり自治体として新たな市民参加･協働の仕組みしかけつくりの検討がなされ、具体的なものとして SNS を通じた相談業務、オンライン傍聴制度、また、補助金制度やリモート事業などが検討されている。

表 6 コロナ禍の経験からの新たな取り組み

（自由回答 14 自治体）

	新たな運営・運用	新たな仕組み・しかけ
市民向け	・会議、意見交換会、市民対話、イベント、ワークショップ等 ⇒ オンライン活用 ⇒ ハイブリッド化 ⇒ 書面活用 ⇒ 分散型開催 ・市民向け講習、研修 ⇒ オンデマンド化 ⇒ 動画活用 ⇒ 研修テーマの見直し （PC、Zoom、SNS、スマホ、Slack、オンライン機器サポート等のテーマ化） ・広報、情報発信 ⇒ 新たなオンライン活用	・SNS を通じた相談業務の検討 ・補助金制度の新設を検討 ・審議会委員会等のオンライン傍聴制度導入を検討 ・新たな情報誌の発行を検討
自治体サイド	・会議、研修等 ⇒ オンライン活用 ・感染防止対策ルール見直し	・新たな協働の仕組みしかけの検討 ・ICT を活用した市民参加の手法の検討 ・事業効率化にためのリモート事業実施を検討

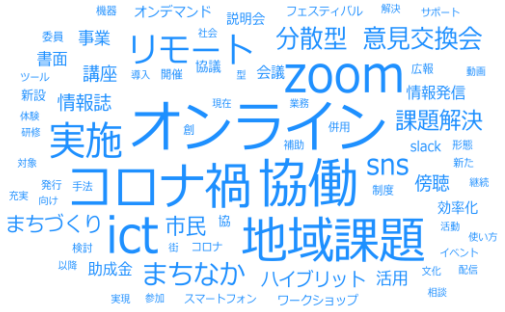

図 5 参考：コロナ禍を経た新たな取り組み（ワードクラウド）

3-7　コロナ禍後に新たな取り組みを行う自治体の特徴

3-6 より、コロナ禍の経験から新たな取り組みを実施・検討する自治体と新たな取り組みを検討していないと回答した自治体は、各々14 自治体と半数に分かれた。

そこで、今回のアンケート調査における他の質問項目から、新たな取り組みを実施・検討する 14 自治体と検討していない 14 自治体の相違性が顕著となる質問と回答よりその傾向を分析した（表 7）。

表 7 コロナ後、新たな取り組みを志向する自治体の傾向

n＝各 14　（数値は回答自治体数）

質問	回答	コロナ禍後の新たな取り組み	
		実施･検討自治体	検討なし自治体
市民参加･協働の評価	良い	4	1
	やや良い	5	2
	普通	4	9
	やや悪い	0	1
	悪い	0	0
市民参加･協働の課題	時間がかかる	7	10
	行政の不勉強	4	5
	年齢層の偏り	12	7
	若年層の無関心	9	6
市民参加･協働担当部署	あり	14	10
	なし	0	4
市民参加･協働職員向け研修	全職員に実施	10	4
	一部職員に実施	3	5
	実施していない	1	3
	無回答	0	2
中間支援組織	あり	11	7
	なし	3	7
ﾌｧｼﾘﾃｰﾀｰ的人材の有無（複数回答）	職員の人材あり	6	4
	住民の人材あり	9	6
	ｺﾝｻﾙﾀﾝﾄに依頼	9	5
	存在なし	2	5

コロナ禍を経験し新たな市民協働推進を実施・検討すると回答した 14 自治体中 9 自治体が市民参加･協働取り組みの自己評価が「良い」「やや良い」であるのに対して、新たな検討なし自治体は 9 自治体が「普通」であった。

市民参加･協働の課題では、実施・検討自治体が住民側の課題を多く挙げているのに対し、検討なし自治体は行政側の課題を多くあげる傾向がみられる。このことは、市民協働担当部署の有無において、検討なし自治体で 4 自治体が担当部署の設置がないことに起因するかもしれない。また、実施・検討自治体は職員研修の機会を多く設けており（全職員向け 10、一部職員向け 3 自治体）、さらに、中間支援組織設置済 11 自治体、ファシリテーター的人材の有無においても実施・検討自治体が職員、住民に人材ありとの回答が多く、コンサルタント依頼も検討なし自治体に比べ積極的な姿勢であることが伺える。

4. おわりに

4-1　得られた知見

(1) 自治体はコロナ禍において各地域の現状を把握し、従前のやり方を見直し創意工夫の中で、実情に見合った独自の取り組みを実施展開している。

(2) コロナ禍によりオンライン活用が躍進的に進み、参加市民の間口が広がる一方で、市民のオンラインスキル格差の課題が明確となり指摘されている。

(3) コロナ禍のメリットや経験を前向きに捉え、半数の自治体が新たな取り組みを実施・検討し、新たな市民参加･協働推進取り組みへ踏み出している。

(4) 自治体の平時における市民参加･協働への理解や事業体制の濃淡が、コロナ禍を経験し新たな取り組みを実施・検討することに影響していると考察する。

4-2　課題

市民参加･協働の取組みは各自治体の実情を反映するがゆえ独自性が高くなるが、コロナ禍においては有効な使用ツールや手法などにバラツキが生じており、平時から自治体間の横串を刺す市民参加･協働の意識や取り組みの情報共有の必要性が求められ、そのことが自治体間における取り組みの格差是正に寄与するものと考える。

〔謝辞〕

本調査に回答いただいた東京都多摩地区 30 市町村の市民参加･協働担当部署の皆様に心より感謝申し上げる。

〔参考文献〕

・衣川智久　上山肇（2016）東京都多摩地区における住民参加と協働の取り組みに関する研究（日本計画行政学会　第39回全国大会研究報告要旨集 pp. 161～164）
・杉岡秀紀（2020）「緊急時の自治体と市民協働」月刊ガバナンス10月号、ぎょうせい、38-40
・東京都統計（https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/juukiy/2023/jy23000001.htm）
・西尾隆（2016）「現代の行政と公共政策」放送大学振興会
・ユーザーローカル AI テキストマイニングツールによる分析調査実施（https://textmining.userlocal.jp/）

*1 法政大学大学院政策創造研究科　大学院生
*2 法政大学大学院政策創造研究科
教授　博士（工学）　博士（政策学）

*1 Grad. Stud., Hosei Graduate School of Regional Policy Design
*2 Prof., Hosei Graduate School of Regional Policy Design.Dr.Eng.,Ph.D.