

特集・成熟社会における都市づくり⑥

参加と協働の都市づくり

児玉 善郎

- 一——都市づくりにおける今日の状況
- 二——何故、「参加と協働の都市づくり」か？
- 三——せたがやまちづくりセンターの試み
- 四——まちづくりセンターの設立
- 五——おわりに——世田谷の事例から学ぶこと

一——都市づくりにおける今日の状況

一九八〇年代以降、わが国の都市は、激しい混乱と変動の波に襲われた。

中曽根政権以降の「規制緩和」「民活導入」政策により、遊休国有地の払い下げ、大規模開発、再開発が巨額の民間資本の投入により進められ、東京を中心に都市開発ブームをつくりあげていった。

そのような状況の中で、わが国の経済構造の転換が一層進展し、金融・保険・不動産・サービスなどの業務活動が急速に成長し、都心部を中心としたオフィス需要が増大した。一方で業務機能の集中が東京の国際金融都市としての役

割をさらに高めることにより経済成長を続け、わが国の国際収支における大幅な黒字へとつながり、金融・保険業界を中心にいわゆる「金余り現象」をもたらした。

これらの巨額の余剰資金が都心部のオフィス不足の解消をめざした都市開発・再開発に投資された。当初は実需に伴う投資が行われていたが、やがて、不動産業を中心に投機的な土地取引が横行するようになり、急激な地価高騰へと発展していった。

地価高騰は、横浜など周辺都市にも波及し、地方都市へとまたたくまに広がった。しかし、やがて実態を伴わない地価高騰を象徴とする、いわゆるバブル経済が破綻したことは周知のと

おりである。地価は、一九八八年頃をピークに首都圏を中心に沈静化に向かい、やがて下落基調へと転じた。

不動産業融資に対する総量規制といった緊急的な措置が功を奏し、九二年現在に至るまで、地価の下落傾向が続いている。しかし、地価は高騰以前の水準に戻った訳ではなく、以前に比べればいまだ高い水準にある。

このような急激な地価高騰を経験し、都市の生活条件は著しく悪化した。

一つには、都心部を中心に激しい業務系開発が進行したことにより、急激な人口減少、コミュニティの崩壊をもたらした。高齢者をはじめ、取り残された住民は地上げまがいの行為で、居

住継続を脅かされたり、店舗・生活利便施設の減少により生活の基盤を奪われ、住み続けたくても住み続けられないといった状況に陥りつつある。

もう一つには、都市づくりという側面において、経済的価値があまりにも追求されるが故に、住民の生活の質の軽視、都市の歴史・文化的価値が見過ごされる傾向が強くなりつつある。たとえば、都心部において供給される、数億円のマンションや家賃数十万円の賃貸住宅は、庶民の生活の質の向上には一切関わりのないものである。また、建築物の更新のスピードが益々速くなった。大正・昭和初期に建てられた建築物のみならず、ほんの二十〜三十年前の建築物が、効率性を重視して、建て替えられるために、長い年月と共に培われる落ち着いた街並み、市民のまちへの愛着といったものが一向に形成されない。

このように、都市開発、再開発に対し、巨額の資金が投じられているにもかかわらず、多数の市民の生活の質は向上するどころか逆に、農地・緑地や空地の減少、敷地の細分化、土地の高度利用化、激しい建物更新などにより、生活環境の質が低下しているのが現状である。

さらに問題なのは、このような都市の生活環境の悪化に対して、関心を抱き、自分達の身近

な環境を良くしていこうという市民意識が充分に育っていない。あるいは意識があったとしても、何かアクションを起こそうとする場や機会が与えられていないことである。

二——何故、「参加と協働の都市づくり」か？

都市づくりへの市民参加というのは、古いようで比較的新しいテーマである。わが国においては、歴史的に都市の自治が十分に確立されてこなかったため、政治への市民参加という概念はあったが、都市づくりの問題としてクローズアップされたのは、戦後の高度経済成長期以降のことである。

急激な都市への人口集中と産業優先の開発による社会資本整備の遅れなどから、都市問題が噴出したことに対し、市民の参加を保障し、市民の生活要求に答える都市自治体の重要性が認識されたわけである。

しかし、わが国の法制度や行政システムは、地方自治レベルにおいて市民参加を受け入れる仕組みが形式的にしか用意されておらず、市民参加は極めて限定的な領域にとどまっているのが現状である。

前項の近年の都市を取り巻く状況で整理したように、近年の都市の経済的活性化と市民の生

活の質の向上は、相反するテーマになってきている。この相反する二つのテーマの適切なバランスを図りながら都市づくりを進めるためには、市民、企業、行政（地方自治体）の三者それぞれの参加によるパートナーシップをつくりあげることが必要である。

つまり、都市問題、環境問題に対する企業への賠償請求、行政の責任追求といった現象追随・反対運動型の市民参加とは違った、新たな市民参加が模索されているのだ。たとえば、計画・構想レベルで市民が参加し、企業、行政と同じレベルで創造的な議論を交わすことにより、市民生活の質の向上につなげていく都市づくりとその仕組みが求められている。

九〇年代に入って、地球環境問題が大きくクローズアップされるようになり、市民の身近な環境に対する関心が高まりつつある今こそ、参加と協働の都市づくりが市民一人一人に当たり前の概念として浸透していく恰好の機会と思われる。

以下では、参加と協働の都市づくりの実践的な事例として、東京都世田谷区の「せたがやまちづくりセンター」の取り組みについて紹介する。

三——せたがやまちづくりセンターの試み

① 世田谷区における参加のまちづくり

世田谷区では、一九八〇年に区長が公選されて以来、区民と行政が協力してまちづくりを進めていくことの重要性を認識し、全国に先駆けてまちづくりへの住民参加を基本計画の中でうたい、推進してきた。

具体的には、八二年にまちづくり条例を制定し、安全で住み良い街づくりを計画的に、かつ住民参加により進めることを基本理念として掲げた。八四年には、この条例にもとづき重点的な整備が必要なまちづくり推進地区を指定し（北沢、太子堂）、住民の主體的な運営によるまちづくり協議会を認定し、その活動を積極的に支援した。

まちづくり協議会では住民によるまちの点検活動、学習会の実施、まちづくり提案の作成、協議会ニュースの発行など多くの活動が進められた。一方で、専門家派遣、街づくり融資等の区独自の制度により、広場・緑道の整備、行き止まり路の解消、建物の不燃化、共同化など地区の防災性の向上などの成果を上げた。

しかし、推進地区という限定された地区での住民参加であり、それ以外の地区では住民参加は取り入れられないか、きわめて限定された形

でのみ行われているにすぎなかった。また、十年にわたって、行政と区民がそれぞれ苦心を重ねつつ、住民主体のまちづくりを実践する中で、行政のシステムとして改善を要する点や行政主導ではなく住民が柔軟かつ主体的にまちづくりに関わることを求めていることがわかってきた。

そこで、一つには参加のまちづくりを特定の地区だけでなく、区内の他の地域に広げること、二つには、住民の主體的なまちづくりへの参加を担保すること、三つには、都市づくりにおいて影響力の強い企業を住民、行政とともに、地域のまちづくりの主体として位置づけ地域に貢献する考え方を定着させること等をめざして、八七年から新たな住民参加の仕組みづくりがスタートした。

② まちづくりセンター設立に向けて

⑦ 実践的検討の意義

八七年に策定された、新基本計画の中に、住民参加の新しい仕組みとして「まちづくりセンター」を設立することが盛り込まれ、その具体的な検討がスタートした。そして、九二年六月に世田谷区都市整備公社内の一つの組織としてセンターが設立されるまで、その準備活動に五年間かけたことになる。この設立に至るまでの五年間の準備活動を経たことが、まちづくり

センターの組織、機能にとって大きな意味を持った。

検討を開始した二年目以降、四年間にわたって、住民と行政が一緒になって実験的な活動を継続した。この実験的な活動には、大きく三つの意義があった。

一つには、半年とか一年といった短い期間ではなく、四年間にわたって継続されたことにより、住民の主體的な活動が成果を生んだことである。これにより、行政内部に根強くあった「住民の主體的な活動とは何か?、それが一体

まちづくりハウスの外観



どのような成果をあげるのか」という疑問に対する、明解な回答を用意することができた。

二つには、住民の主体的な活動を支援する拠点として、「まちづくりハウス」という実験的な場を設けたことである。しかも、区役所の建物の一角というのではなく、住宅地の中に独立した建物（プレハブではあるが）として用意されたため、住民にとっては、これまでの公共の集会施設に比べれば、柔軟に利用でき、設立をめざしているまちづくりセンターという場のあり方を考え、イメージする上で非常に参考になった。とかく、センターをつくるというと、コンクリートの固い大きな建物をつくることを想像しがちだが、住民も行政担当者も既存の概念を打ち破り、より柔軟な検討を進めることができた。また、ことあるごとに、このまちづくりハウスを会場として、まちづくりのイベントを開催し、多くの人が出入りしたことにより、誰でも自由に利用できるまちづくりの情報発信基地としての性格が定着したことも重要であった。

三つには、四年間にわたってこのハウスにおいて、月に一回定例の会議を行い、その場で住民と行政が一緒になってまちづくりセンターのあり方についてけんけんごうごうと議論を闘わせたことである。まちづくりセンターの構想が固まる前の段階から、絶えず住民に情報を提供

月1回のまちづくりハウス運営会議風景



し、住民と行政が一緒になって議論を重ねた。公聴会や住民説明会と違って、多くの区民の意見を聞いた訳ではないが、世田谷で長年住民活動を実践してきた少数精鋭の住民達と、極めて実質的かつシビアな議論を交わした。しかも、二〜三回だけといった、時間的制約の中で結論を導こうという一般的な行政の姿勢ではなく、住民が主体的に活動することが大前提という考え方のもとに、住民が納得いくまで時間をかけて検討していこうという姿勢をとったために、相互の信頼関係が徐々に築かれたことは見逃せ

住民の提案による活動風景
(ゴミゼロ社会を目指したまちづくりワークショップ)



ない。

④—まちづくりハウスでの実践活動

⑤まちづくりハウスの運営

まちづくりハウスでの実験的な活動をはじめにあたり、ここでどのような活動をし、どのように運営をしていくかについて決める『ハウス運営会議』を設けることにした。運営会議には、ハウスでの活動に参加したいという人は誰でも参加できることとした。区内で住民活動をしている人を中心に呼びかけ、当初四十人程度

の参加者が集まった。運営会議の参加者には、次のような役割を担ってもらったこととした。

(7) 原則として、月一回、定例の運営会議を持ち、まちづくりハウス運営上の問題、管理上の問題について協議、検討、決定する。

(8) 参加者自らが実施したいまちづくりに関する活動プログラムを提案し、運営会議により承認されればそれを責任持って実行する。

(9) ハウスでの活動に関わる中で、設立をめざしている『まちづくりセンター』の機能、組織のあり方について議論する。

④ 住民による主体的な活動の実践
ハウスに参加する住民により、表一のような活動が提案され、実行された。

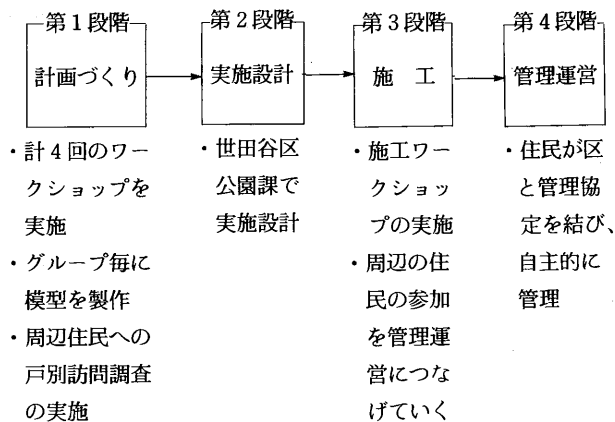
⑤ センターの機能の実践的検討
⑦ 住民参加による計画づくりの実践
世田谷区公園課がポケットパークをつくる予定の二カ所の敷地を対象にして、地域の住民を中心に呼びかけ、計画案づくりから施工、管理にまで住民に積極的に参加してもらうことを意図して、ワークショップ形式で行った。

具体的には、参加者を七、八人ずつの五グループに分けて、現地を見て議論したり、こんな公園にしたいというイメージを絵に描いたりしながら、最終的には、各グループで実物の百分

表一 ハウスに参加する住民により提案され実行された活動（主なもの）

活動名称	活動の内容
1. 地図による「まち世界の体験」展及び講演会 (1988年8月実施)	●世田谷区全体の巨大な地図『ガリバー地図』(6m×6m、縮尺1/1500)をつくり、会場の床一杯に敷き詰めて展示し、見に来た人にその地図に自由にまちについて自分の知っていることを書き込んでもらった。 ●講演会は、「まちを見る視点を考える」をテーマに、一週間にわたって7人の講師を招いて実施した。
2. 世田谷生活塾 (1988年11月実施)	●台所からまちづくりを考えるというコンセプトのもとに、「牛乳パックを使った紙すき」「廃油を使った石鹸づくり」などの講座を4回にわたって実施した。
3. 「みんなで創ろう地域の老後」～毎日の高齢者食事サービスを考える (1989年6月実施)	●区内、区外を問わず、高齢者食事サービスの活動をしている人達が一堂に会し、お互いに活動内容や問題点等について交流できるようなシンポジウムを開催した。 ●講演&パネルディスカッション パネラー：樋口恵子（東京家政大学教授） 一番ヶ瀬康子（日本女子大学教授）他
4. 老人と生きる食事づくり住まいづくり (1990年10月実施) (1991年9月実施)	●経堂にある総合住宅展示場を1週間借りて、高齢者にとって安全で使いやすい、食事、台所空間、設備機器のあり方を考えるイベントを実施した。 ●設備・機器等の展示と講演会、パネルディスカッション等を実施した。
5. 老後も住み続けられるまちづくりワークショップ (1990年6月～11月)	●太子堂・三宿地区のまちづくり協議会のメンバーが中心となり、自分達のまちを、老後も安心して住み続けられるために、物的な環境、サービスシステム等をどのように整備するべきかを6カ月間にわたるワークショップにより提案した。
6. ゴミゼロ社会を目指したまちづくりワークショップ (1991年6月～11月)	●90年と同様、太子堂・三宿地区のまちづくり協議会メンバーが中心となり、ゴミ・リサイクルに関しての地域からの提案づくりをワークショップにより行った。
7. 住民参加による公園計画づくり (1991年9月～現在進行中)	●玉川地域活動グループKNOTの会が中心になり、住民参加による計画づくりをワークショップ形式で進めている。 ●第1回のワークショップでは、ミニ・ウォークラリーと題して、公園敷地周辺を見て歩いたり、周辺の住民に話を聞いた。たりした。 ●第2回ワークショップを9月に開く予定で、デザインゲームの手法を使って、公園の計画についてのアイデアを出す。

図-1 参加によるポケットパークづくりの流れ



住民参加によるポケットパークの計画づくり（住民が製作した模型）



ポケットパークの施行に参加する住民



一の模型を作成した。
 五つのグループの提案をもとに、区の公園課とコンサルタントで三つの案にまとめ、さらに周辺住民の意見を聞きながら、最終的に一つに絞り、区で実施設計を行った。
 さらに、公園の施工時にも、住民への参加を呼び掛け、公園に敷き詰める平板ブロックにカラータイルで好きな花などを描いたり、公園の中につくった小さな流れの底を小石やカラータイルで敷き詰めた。

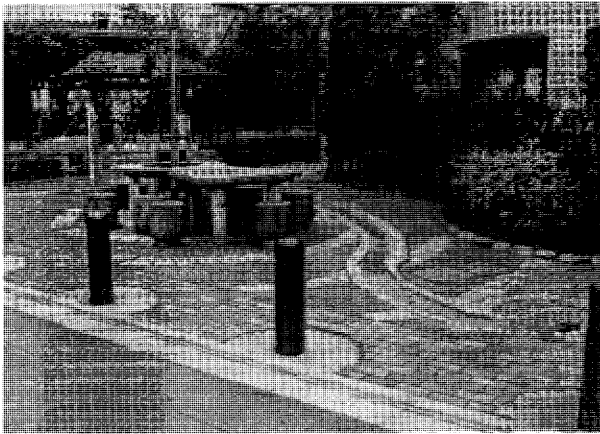
④まちづくりの啓発活動

身近なまちやまちづくり活動に対する住民の関心を高めてもらうことを意図して、八七年以来、毎年『まちづくりコンクール』を行っており、今年で四回目になった。「まちの絵地図部門」「まちアイデア部門」「まちづくり活動の記録部門」などを設け、各年百から百数十点に及ぶ作品が応募されている。応募された一つ一つの作品は、住民ならではのまちをみつめる鋭い視点や発見が込められており、審査員や私たち事務局が逆に教えられることの方が多い

くらいである。コンクールの特徴として、賞を決める審査会を応募した住民に公開して進めるというやり方で審査員は、作った人の顔を見、その苦勞話を聞き、対話をしながら賞を決めていくというやり方で、応募した人達からも大変好評を得ている。

⑤住民参加によるまちづくりの先進事例の視察
 ・アメリカ各地の参加のまちづくりを訪れるツアーの実施
 ・国内の「奈良まちづくりセンター」など先進事例視察

完成したポケットパーク



まちづくりコンクール、公開審査会風景

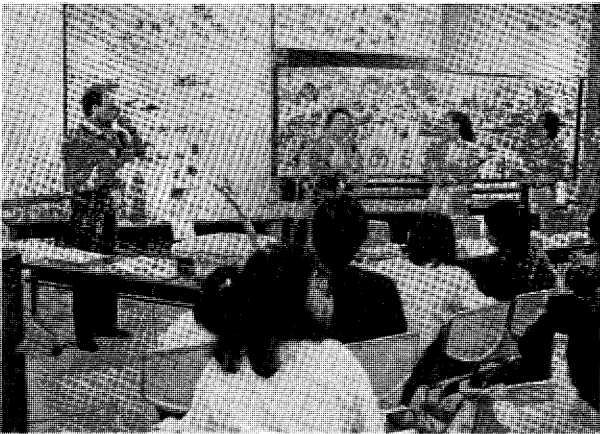
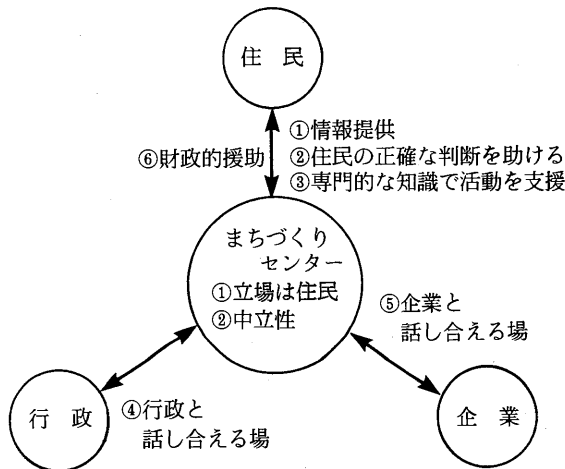


図-2 まちづくりセンターのねらい



④参加によるまちづくりの手法を学ぶワークショップの実施

- ・アメリカのMIGという参加のまちづくりを進める事務所の皆さんを日本に招いて、「ブアシリテーションングラフィック」という手法を学ぶワークショップの開催
- ・アメリカのノースカロライナ大学のヘンリーサノフ教授を招いた「デザインゲーム」という手法を学ぶワークショップの開催

四——まちづくりセンターの設立

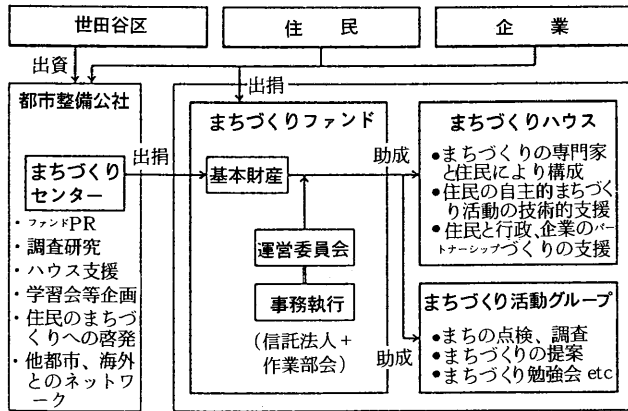
①—まちづくりセンターのねらいと仕組み

以上のような実験的な活動を踏まえて、まちづくりセンターが九二年六月に設立された。まちづくりセンターは、住民主体のまちづくりを技術的、財政的に支援していくことをめざしており、具体的には、公益信託「まちづくりファウンド」を設立し、「まちづくりハウス」及び「まちづくり活動グループ」に活動資金の支援を行う。まちづくりセンターは、これらの住民

のまちづくり活動と行政の窓口との橋渡しをしたり、技術的なアドバイス、広報、PR活動などをを行う。

まちづくりセンターは、世田谷区の外郭団体である助都市整備公社の中に設置され、現在四人の専従職員により構成されている。そのうち、三人までは、センターができる前は世田谷区の都市整備、都市デザインの領域の第一線で活躍していた人達である。センターの役割として、住民の活動と区の都市づくりの仕事をつまぐりコーディネートし、パートナーシップをつくって

図-3 まちづくりセンターの仕組み



くことが重要な位置を占めている。その意味で、センターのスタッフがこれまでの経験を活かして、いかに行政の情報をうまく引出し、住民に適切なアドバイスをし、コーディネートしているかが今後の鍵を握っている。

もう一つのセンターの重要な役割は、企業と住民とのパートナーシップづくりである。センターの企画段階を含めて、これまでのところ企業の参加を得るには至っていない。しかし、公益信託がスタートすると、主旨を理解して出捐してくれる企業をみつけることが不可欠である。

表-2 活動企画コンペで助成が決まった活動の概要

部門	活動のテーマ	助成金額
A)まちづくり 実現活動部門	高齢者を中心とした緑のまちづくり実践	55万円
	地域の人々の手によるコミュニティガーデンによりまちづくりの和と輪を広げる	36万円
B)まちづくり 提案活動部門	住民参加による環境共生地区施設づくり	70万円
	下の谷界隈おもしろミュージアム構想	65万円
	こんな児童館あったらいいな!	60万円
	10年後をめざすわたしたちのまちづくり (建替対象団地となった公団賃貸居住者の活動)	64万円
C)まちづくり 基礎活動部門	住民主体のまちづくりをお手伝い(玉川まちづくりハウスの活動)	20万円
	太子堂4丁目地区のまちづくりを考え進める	20万円
	農と緑のあるまちづくり	20万円
	地域にやさしい生き方を実現へ 町のリサイクルマップとカレンダー作り	20万円
	二子玉川園駅・水と緑の駅づくり	10万円
	やさしいまちづくり アクセス・マップの作成	20万円
	世田谷線の両サイド敷地を花で飾る運動	20万円
	御殿山通りを考える	20万円
	計 14件	500万円

また、都市開発の場面において、住民はとかく企業に対しては弱い立場になりがちである。そこで、センターが中間的な立場にたつて、創造的に解決していく方向へと導いていく役割が求められる。

①まちづくりファンドについて

行政、企業、住民の三つの主体それぞれからの出資による公益信託「まちづくりファンド」が九十二年十二月に設立される予定で、その信託の果実により、住民主体のまちづくり活動を実践する組織、グループに対し、活動資金の助成

を行う。助成先は、学識経験者等からなる中立的な立場の公益信託運営委員会により決定する。

信託の果実が出るのが、来年度以降になるため、九二年六月に「まちづくり活動企画コンペ」として、公益信託による住民のまちづくり活動への助成を模範的に実施した。その結果、助成金額五百万円の総枠に対して、応募件数三十五件、申請金額合計二千二百二十五万円と、予想を上回る数の参加が得られた。審査の結果十四件の活動に対して助成が実行され、各グループは、九三年三月の最終報告会に向けて、現在、活発に活動を繰り広げている。

助成を受けた主な活動は表1・2に示す通りであるが、高齢者による緑のまちづくり、障害者によるマップづくり、コミュニティガーデニングを通じたコミュニティ形成、住民による地区施設や児童館の計画提案など、活動は非常にバラエティに富むとともに、物的な施設・環境づくりから、コミュニティ形成やマップづくりといったソフトな内容までも含んでいるのが特徴である。

今回の活動企画コンペの助成により、住民の活動がどんな成果を上げるかは、来年度以降本格的に公益信託をスタートし、このシステムを動かしていく際の成否を占う上で、非常に注目される。

④—まちづくりハウスについて

まちづくりハウスとは、専門家と住民により構成され、地域に根ざした公益的なまちづくり活動を継続的に行う組織のことをいう。日本ではまだ一般的な概念ではないが、アメリカで近年際立った活動をしている、ノン・プロフィット・オーガナイゼーション(N・P・O)非営利公益組織)の世田谷版といったところである。

これまでに、まちづくりハウスの予備軍が二つある。一つは、四年間にわたり実験的な活動を行っていた場所が太子堂・三宿地区の協議会の住民とそれを支える専門家によって、実態的にハウスとして活動を実践している。ただし、建物自体は区のものである。

もう一つは、玉川地区で地域に在任の建築家、都市計画家が中心となり、自宅の一部を開放して、まったく自主的にまちづくり活動をはじめている。地域内にある公園予定地で区がコンペにより提案を募集したことから、住民が中心となってコンペに応募したり、区が公園の整備をするという情報をキャッチして、玉川まちづくりハウスのコーディネーターにより住民参加による公園計画づくりのプロジェクトにしたあげ、区の所有する土地を借りて、コミュニティガーデンとして運営するといったように、精力的な活動を展開している。ただし、もっとも大きな

問題は資金不足で、現在は活動企画コンペからコミュニティガーデンの活動に助成を受けたお金だけで、後は、スタッフの持ち出しによりまかなっているという現状である。

今後、このようなハウスが区内の各地域ででき、まちづくりセンターの機能とうまくネットワークするとともに、それぞれの地域の住民のまちづくり活動を育て、支援する役割を担っていくことが期待されている。

五—おわりに—世田谷の事例から学ぶこと

世田谷の参加の都市づくりにおける先進的な取り組みは、他の自治体での今後の取り組み、他の地域の住民の活動に多くの示唆を与えてくれる。

第一に、住民が都市づくりの場面で、強大な権力をもった行政や強大な資金力を持った企業と対等な立場で話し合い、創造的な解決へと導かれるような、財政的・技術的支援を行う仕組みをつくったことがあげられる。従来あった第三セクターとしてのまちづくり公社や公益信託などと異なっている点は、お金が行政からではなく、民間からでもなく、三者の中間の位置に設定されていることである。それにより、中立的な立場による助成先決定の権限を担保し、行

政や企業の意向が住民の活動に直接的に反映しないように工夫している。また、助成だけでなく、お金とは離れた位置に、まちづくりセンターを設け、専門的、技術的なフォローがなされる仕組みになっている。

第二に、センター及び公益信託を設立するまでの過程をできるだけ住民にオープンにし、一緒に考え、一緒に汗を流すことにより、住民本位の仕組みづくりができた。

行政が密室の中で構想をつくってしまったり、形だけの検討委員会で学識経験者とごくわずかの住民代表で決定してしまうといった方法をとらなかつたところに意味がある。

第三に、センターとは、固い建物を一カ所つ

くるものだという既成の概念にとらわれず、資金的な援助と技術的・専門的な支援が柔軟に行える仕組みをつくることをめざしたことである。それぞれの地域の住民の都市づくりに対する参加の意欲、自発性・必要性に応じて、まちづくりハウスがどんどん増殖していく仕組みである。時とともに、成長し、発展していく有機的な組織、仕組みをめざしている。

世田谷の試みは、今まきにはじまったばかりであり、参加と協働の都市づくりとしての成果が上がっている訳ではない。したがって、このまちづくりセンターの仕組みについても、これから五年、十年といった活動の積み重ねの中で、その成否が検証されていくものである。特に、

住民と行政のパートナーシップについては、実験的な活動の段階から信頼関係が築かれつつあるが、企業をどのようにして、まちづくりの場面に引っ張り出すかについては未知数の部分が多い。

世田谷の新たな試みが、横浜をはじめとして、他の自治体においてそのまま適応できるものではない。しかし、基本的な考え方、理念については、共通に活用できる部分が多い。

他の自治体においては、それぞれの地域の特性、住民の特性に応じた新たな参加のしくみづくり、参加の都市づくりの実践が進められることを期待したい。

〈神戸大学工学部建設学科・技官〉