



アーバン・アドバンス

2013.02_No. **60**

[特集] 「新しい公共」によるまちづくり

特集テーマ論文

多様な主体がつくる魅力ある大都市圏 ● 奥野 信宏

協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくり ● 小泉 秀樹

企業が担う「新しい公共」 ● 岩原 明彦

「新しい公共」によるまちづくりと地縁組織 ● 中田 實

名古屋発

名古屋市名東区における協働型まちづくりの取り組みと今後 ● 吉村 輝彦 生田 啓一

名古屋都市センター事業報告

まちづくりセミナー講演録「都市住宅政策の再構築に向けて」 ● 平山 洋介

調査研究



特集
「新しい公共」によるまちづくり

2013.02 No.60

- A

A. 市民参画によるプレーパークづくり
B. 名古屋市西区における住民発意型まちづくり
C. NPO法人による歴史的建造物の管理
D. 市民団体による公共施設の活用方針
検討プロセス NPO法人大ナゴヤ大学提供
- B

C

D



Urban Advance back issues information

アーバン・アドバンス バックナンバーのご案内

号数	発行年月	テーマ
No.42	2007.02	協働で作る地域・まち・都市
No.43	2007.06	地震への備え
No.44	2007.10	都市生活と健康
No.45	2008.02	子ども・学生とまちづくり
No.46	2008.06	都市の魅力と観光・交流
No.47	2008.11	物流とまちづくり
No.48	2009.02	都市型河川・運河の再生と都市の魅力づくり
No.49	2009.06	自転車の視点でみるまちづくり
No.50	2009.09	都市の水災害～伊勢湾台風から50年～
No.51	2010.02	近世武家文化とまちづくり～名古屋開府400年に寄せて～
No.52	2010.06	生物多様性とまちづくり
No.53	2010.10	都市とアート
No.54	2011.02	持続するまちづくり活動
No.55	2011.07	名古屋都市センター設立20周年記念特集号
No.56	2011.10	スマートシティ
No.57	2012.03	災禍からの復興と文化
No.58	2012.06	リノベーションとまち
No.59	2012.10	アジア交流時代のまちづくり

まちづくりに携わる広範な人々の論文、都市センターの研究成果、名古屋のまちづくり情報などを掲載（A4版、90ページ程度）。名古屋都市センターまちづくりライブラリー、名古屋市立図書館などにて閲覧可能。

次号予告

Urban Advance

No.61

アーバン・アドバンス

「老いと向き合う都市」

2012年以降、いわゆる団塊の世代が65歳を迎え、社会の超高齢化が進んでいます。今後は特に大都市圏での高齢者の増加が予想されており、生活利便性やコミュニティ、医療や福祉サービスの確保など、まちづくりの中で取り組むべき課題も少なくありません。そこで次号では、超高齢社会におけるまちづくりについて特集します。

2013年08月 発行予定

[特集] 「新しい公共」によるまちづくり

多様な主体がつくる魅力ある大都市圏 中京大学総合政策学部 教授 奥野 信宏	5
協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくり 東京大学大学院工学系研究科 准教授 小泉 秀樹	10
企業が担う「新しい公共」 株式会社デンソー経営企画部 CSR推進室長 岩原 明彦	19
「新しい公共」によるまちづくりと地縁組織 名古屋大学 名誉教授 中田 實	26

名古屋発

名古屋市名東区における協働型まちづくりの取り組みと今後 日本福祉大学国際福祉開発学部 准教授 吉村 輝彦 名古屋市役所子ども青少年局 主査 生田 啓一	37
---	----

名古屋都市センター事業報告

講演録 〈平成24年度 第1回まちづくりセミナー〉 「都市住宅政策の再構築に向けて」 神戸大学大学院人間発達環境学研究科 教授 平山 洋介	47
調査研究 名古屋における地域の変容と組織運営 名古屋都市センター調査課 後藤 佳絵	54
中川運河の新たな活用に向けて 名古屋都市センター調査課 鎌田 敏志	60
那古野地区のまちづくりの方向性 ～那古野スタイルの構築～ 名古屋都市センター調査課 岩田 悠佑	67
〈平成23年度 NUIレポート〉 持続可能な交通・土地利用計画の国際比較 名古屋都市センター調査課 杉山 正大	74

はじめに

少子化と高齢化の進行や製造業を主体とした経済成長モデルの行き詰まりなどにより、社会全体が大きな転換期を迎えつつあります。こうした状況下でありながら、財政債務を抱える行政が全ての課題に対応することは難しく、あらゆる分野で市民、企業、大学など多様な主体が公共・公益分野へと参画する多主体連携が模索されつつあります。

そこで、今号ではこうした流れとまちづくりの動きに焦点を当て、「新しい公共」をテーマに取り上げることで、これからのまちづくりの方向性や連携・協働のあり方を考えていきたいと思います。

〔特集〕「新しい公共」によるまちづくり

多様な主体がつくる魅力ある大都市圏

中京大学総合政策学部 教授 奥野 信宏

今、名古屋圏で始まっていること

最近、名古屋圏の都市・地域づくりで、いくつかの特徴ある動きがみられる。第1は、名古屋市内の各地区における街づくり・エリアマネジメントの取組の活性化である。東山公園の再生、本丸再建と横丁を中心とした名古屋城一帯の魅力づくり、テレビ塔と榮周辺の街が一体となったエリアマネジメント、大須商店街と結び付いたランの館の再生、金城埠頭の多様なプロジェクト等々である。

第2は、広域都市圏をつくる取組である。これには名古屋市と近隣の周辺都市から成る取組と、中部圏全体の広域の都市・地域の連携を図る取組等がある。前者は、中部圏の中核機能を整備する取組であり、後者は中部・北陸圏の広域観光などの取組として一部具体化されている。リニア中央新幹線の東京－名古屋間の開業が15年後に予定されているが、それは名古屋圏の中核機能と広域都市圏の形成に大きな影響を与える。東京・名古屋間が40分で結ばれると、人口5000万人の日帰り交流圏が鉄道によって生まれ、それによって世界最強ともいえる都市圏が誕生しうる。これは人類の歴史上、例のない壮大な社会実験である。それに応える街づくりの議論が始まっているが、それは単に名古屋駅周辺の整備だけでなく、中部圏全体の核としての街づくりでなければならない。

第3にこれらの街づくりにおいて、市民団体やNPO、民間企業等の民間が主要な役割を担うようになってきていて、行政との協働の在り

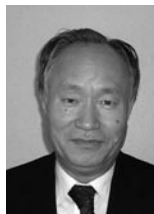
方が問われていることである。

本稿では、名古屋圏においてみられるこのような動向が、現代のわが国においてどのような意義を持っているかを考えてみたい。

新しい発展のサイクルの始動

わが国は、過去の実展過程で蓄積された膨大な人材・技術・資産ストックを保有する経済大国であるが、将来についての展望を描けないで苦悩している。

国は段階を追って発展する。簡略化して整理すると、第1段階は国全体のパイを大きくする時期である。1950年代半ばから70年頃の高成長期に対応するが、国の中心地域で成長が始まって発展を主導する。第2段階は大きくなったパイの分配に関心が集まる時期で、大都市圏の発展を地方に波及させ地域格差を改善する施策が重要になる。わが国ではおよそ60年代半ばから80年頃に相当する。続く第3段階では両者の適度なバランスが実現され、維持が図られる。これが70年代半ばから80年代半ばの時期で



奥野 信宏

おくの のぶひろ

昭和20年生。経済学博士。京大院修士課程終了。同大学経済研助手、名大経済学部教授、経済学部長、同副総長を経て現職。国土審議会会長代理、政策部会長、新しい公共・官民連携推進会議座長。著書:公共の役割は何か(岩波書店、06年)、地域は「自立」できるか(同、08年)、公共経済学(同、08年)、新しい公共を担う人びと(栗田氏と共著、同、10年)、都市に生きる新しい公共(同、同、12年)他。

ある。これで発展の一つのサイクルが収束する。

80年代半ば頃からはそれまでの成果を踏まえて新しい発展のサイクルが始まらなければならなかった。しかし見せかけのパイは大きくなったものの、やがてバブルが弾けると、パイを大きくすることも分配することもままならず、まさにゼロサム社会に突入して、格差問題が深刻な社会問題と受け止められるようになった。

最近の20年近くに及ぶ経済停滞は、高度成長を経て高い発展段階に達した国が突き当たる共通の壁だろうが、人口減少や高齢社会の到来など、わが国の事情に由来する人びとの悲観的な見方も原因になっているのではないか。このような状況は、政府の成長戦略に盛り込まれた財政・金融手段による短期の総需要管理や中期的な供給サイドの強化というマクロ・ミクロの経済政策だけでは突破できないだろう。そこから抜け出し新たな発展に踏み出すには、長期的な視点に立った地域・国土政策が大切だと思う。なかでも成長のエンジンを再始動させるのは、大都市圏の役割である。それを具体的に述べるために、上で述べた名古屋圏についての三つのこと、すなわち、

- ①多様な主体が参加した地域・国土づくり、
 - ②大都市圏の国際競争力の強化、
 - ③広域都市圏の連携による自立、
- に注目したい。

発展の起爆地

発展のサイクルを始動させる起爆地は大都市圏であり、起爆剤になろうとしているのは多様な主体が参加した街づくりである。

国際的にみて、わが国の大都市は東京に限らず、名古屋圏でも、大阪圏でも高い経済力と優れた都市環境を有していると思うが、アジアの諸都市の台頭でビジネスの魅力度などでみた将

来の国際競争力の相対的な低下が懸念されており、地方圏だけでなく、大都市圏の国際競争力も凋落の危機に直面している。

東京は国内では一人勝ちで、全国から人的・物的資源や資金等々の多様な資源を集中させている。東京圏にはそこから新しい価値を生み出すことが期待されているが、首都圏が日本の資源をブラックホールの如く飲み込み、消滅させている危惧はないだろうか。また、高齢化はこれから大都市圏でも急速に進み、地方圏とは違って大量の高齢者が生まれる。地方圏では、高齢化は深刻ではあるが状況の把握はできている。しかし大都市圏では、高齢社会がもたらす社会や経済への影響について理解が浸透しているとはいえない。

都市再生の担い手として、近年、行政と民間の中間に位置する地域コミュニティやNPO、企業のCSR活動などの取組みが目覚ましくなった。これらの多様な主体は、現在、「新しい公共」と呼ばれているが、新しい公共は、「公共の志を持ってサービスを提供する活動や組織、そのような活動を重視する価値観」を指している。地域のニーズに根ざしていて、参加が人々の生き甲斐にもなっているが、その育成は先進国に相応しい安定感ある社会を再構築する政策の基本である。

都市圏の街づくりの視点

都市の街づくりの視点は大きく4つある。第1は、ビジネス活動が効率的に行える街、第2は住みよい街、第3は国際的に活用される街、そして第4に歴史や文化が感じられ、環境にやさしい街である。大都市圏の質の高い道や広場、それらがデザインを凝らしたビルと織りなす空間は都市の魅力そのものだが、放っておくとどこの都市でも同じようなビルの陳列場になりかねない。街を散策して土地に根差した歴史

や文化が感じられることは都市の風格として殊のほか大事だろう。行政が行う都市空間の管理は画一的で最低限を確保するということになるがちである。それを超える質の高い、きめ細かい維持管理は市民団体やNPO法人、民間企業の力に拠ることが多く、それらは都市における新しい公共の活動領域である。

新しい公共の活動は大きく4つに分類して考えることができる。第1に行政機能の代替である。これは行政が本来担うべきサービスを、新しい公共が自らの意思で住民に提供する活動である。道路・公園・河川の維持管理を住民やボランティアとしての民間企業の手で行うことや、街づくりで地域の住民や企業が自ら地域像を描いて合意し、関連するハード・ソフトの取組みを実行することなどがある。

第2は、公共領域の補完である。これは行政が本来担うべきとまでは言えないが、公共的価値の高いサービスを提供する活動である。この事例は多く、古民家の維持・再生、地産地食、特産品の発掘・販売、住民の足の確保、自然環境の保全、伝統文化の保存、祭り等の伝統行事の催し、介護、子供の地域での育成等々である。

これらの第1・第2の取組は、名古屋市内でも住民・市民団体やNPO、企業等の活動として幅広く実行されており、例えば堀川や中川運河、東山緑地等で展開されている多様な活動は、活動領域によって行政の代替・補完に相当する。これらは行政と民間の中間領域であるが、現在では新しい公共の活動がなければ十分な公共的サービスが供給されない状況にある。

第3は、企業的手法を活用した民間領域での公共性の発揮である。ソーシャルビジネスと総称されるが、最近、ビジネスとして新しい公共の活動が行われる事例が目立ってきた。実際、地域住民が地域資源を発掘して特産品として販売したり、企業が多様な分野で公共性の実現に

も関心を持って事業を展開し、その結果、新しい公共として行政機能の代替や補完機能を担っている事例が多くみられる。企業活動は大都市圏のエリアマネジメントにおいても成果を上げてきており、これらは“新しい民間”の活動とも言える。

第4は、中間支援機能で、新しい公共の活動をノウハウや人材などで支援したり、ネットワーク化する機能である。この分野では、NPOや株式会社、各種の経済団体、大学等の活動が目立ってきている。

ソーシャルビジネスとしての街づくり

上述の第3のケースでは、新しい公共が企業的手法を用いて事業の持続性を確保しながら、街づくり、人口減少・高齢化、環境問題などの社会的課題の解決を図っている。特に都市圏のエリアマネジメントについては、

- ①NPO法人などの団体による街・地域づくりの取組みが自立した事業として実行されているケース、
 - ②NPO法人や企業がビジネスで収入を確保し公共的サービスを提供するケース、
 - ③企業が顧客や行政、住民などと協働して活動し、本来の事業の遂行において同時に公共的なサービスが提供されるケース、
- などがある。

①のケースは大阪市梅田地区等で取り組まれているBID等が該当する。②のケースにはコンセッション方式のPFIが含まれる。③のケースは、大都市圏で活発な不動産・地域開発企業によるエリアマネジメントや郊外の街の整備などで見られる。東京丸の内地区の取組や柏市・柏の葉キャンパスの活動は代表例だが、これらの取組では企業と住民、行政、大学などの協働した街づくりが進められている。企業の本来の目的は利潤の獲得であるが、利潤追求やCSR活動

の一環としてだけでは説明しきれない公共的な活動が展開されており、ソーシャルビジネスの理念が共有されている。

高い可能性

多様な主体の参加による地域づくりは国土計画でもハードの整備と並ぶ国土政策の両軸になっている。

最初の国土計画である全国総合開発計画（全総、1962年）では、高度成長を主導する大都市圏の発展を促すとともに、大都市圏の発展の成果を地方圏に波及させることが目標に掲げられている。そのために道路・鉄道等の交通施設や各地の開発拠点を整備して大都市圏との交流・連携を促進することが謳われた。その後の新全総等もそれを継承しているが、87年の4全総では、ハードの整備に加えてソフトの交流・連携の重要性が謳われ、多様な主体の参加による国土づくりが唱えられた。続く98年の5全総では、地域住民やボランティア団体、NPO法人、民間企業など多様な主体の参加と連携による国土づくりが具体的に謳われている。

2008年の国土形成計画（第6次国土計画）では、交流・連携を担う多様な主体は「新たな公」と呼ばれ、その育成が国土づくりの5つの基本戦略の一つとされて、他の4つの戦略を土台として支える位置づけがなされている。現在では新しい公共と呼ばれているが、その役割は、地域に住む人々相互の交流・連携、地域と地域、地域と海外などの交流・連携によって新しい価値を生み出すことにある。大都市圏の中心地区のエリアマネジメントでも、広域都市圏の諸都市の連携でも、交流・連携の担い手は新しい公共である。

新しい公共の活動は緒に付いたばかりで、その育成が課題である。活動への参加は住民の生き甲斐になり、企業にとっては社会的信用に

なるが、経済的な可能性も高い。データが限定されるが、上述の新しい公共の第3領域の一部であるソーシャルビジネスについての経済産業省の推計によれば、2008年4月時点の雇用者数は3.2万人で、市場規模は2400億円である。英国についてこれに相当するデータをみると、2004年時点で雇用者数77.5万人、市場規模は5.7兆円である（経済産業省「ソーシャルビジネス研究会報告書」2008年）。単純な比較はできないが、両国の経済規模を考慮すると、これは雇用者数や所得で将来、日本において数%を占める部門に成長する潜在力を持っていることを示している。

わが国は、次世代のために、どのような社会を遺すかを真剣に考えなければならない段階にあり、そのためには従来とは全く異なる仕組みが求められる。都市圏は、経済の牽引役としての国際競争力の強化と高齢社会への対応という、二律背反的な課題を抱えて解決を迫られている。新しい公共の育成は、少子化・高齢化やグローバル化が進展する社会において、高度成長期とは異なった、しなやかさを備えた強い国家を構築する鍵であると考えられる。

必要な都市の広域都市圏の連携

一般に大都市圏でも地方都市圏でも、ひとつの都市は広域的な都市圏に属しており、圏域の諸都市と機能を補完し合って動いていて、それが広域都市圏の総体的な力になっている。名古屋大都市圏でも、名古屋市や豊田市、春日井市、高山市、鳥羽市など特色ある都市が立地していて、それぞれが異なった都市機能を担っている。

これらの諸都市はそれぞれ異なった特色を持っているが、それらの機能を積極的に連携させて広域都市圏を作るという姿勢が各都市に強くあるとはいえない。行政では自治体相互の連

携についての必要性は意識されていても、行政区域を越えて口出しすることは互いに憚られる。他方、新しい公共は、行政区域に拘ることなく活動することが可能であり、交流・連携の担い手として期待がかかっている。しかし通常は限られた地域と分野で活動していて、広域的な視点を持って活動しているわけではない。

これらの新しい公共の活動は、互いに交流・連携することによって強化されるが、それは大都市圏の新しい公共にとっても簡単ではない。互いの活動情報が不足していることもあるし、情報があっても交流のきっかけがつかめないと、連携しても性格が異なる組織の協働をどのように維持させるか等々、難題が待ち構えている。

このような新しい公共の間に立って触媒の役割を担うのは、上述の中間支援機能を持つ新しい公共である。中間支援組織の活動も多様だが、一つに各地域・各分野の新しい公共について情報を把握して後押しし、それらを個々に結びつける機会をつくる役割がある。それによって個々の新しい公共の活動に広域的な舞台が提供され、個別の取組は別の意味をもった活動に変身する。

関西の歴史街道計画は、広域観光をテーマにされていて、広域圏の各地域の新しい公共や行政等が交流・連携する舞台を提供している典型例である。観光における広域連携は、必要性は認められつつも関西圏でも簡単ではなかった。1980年代の終わりにこの計画が実施されるまでは、行政が作る観光地図は隣の府県については白紙だった。そうした状況を打ち破り、民間が主導し観光に関係する各地域の新しい公共の活動を繋げて広域化に取り組んだ嚆矢が歴史街道計画である。歴史街道計画は各地域の新しい公共が参加するプラットフォームを提供し、それによって広域都市圏の機能を強化することに貢献している。

歴史街道計画にみられるような新しい公共の広域ネットワークは、全国の都市圏でいろいろな組織が触媒となって展開されており、広域圏の諸都市の連携による中枢都市の機能強化に貢献している。海外企業の誘致を主たる目標にした中部圏のグレーター・ナゴヤ・イニシアティブ（GNI）のような個別のテーマを持った広域連携もあるし、愛知県・静岡県・長野県の3県にまたがる三遠南信協議会のように、広域の幅広い課題について多様な主体が連携して取り組むケースもある。いずれも地域の経済団体や市民、行政、大学などの集結した組織が触媒機能を担っていて、個々の新しい公共の活動を互いに結び付ける舞台を提供している。

おわりに

わが国が直面している最大の課題は、人口減少と高齢化が続く中で、活力ある社会をいかに創るかである。将来の予想人口が少ないこと自体が問題なのではない。わが国よりも人口が少なくても同じように豊かな国は世界にはたくさんある。しかし人口が減少過程にあって、かつ高齢化が進行している国家において活力が感じられるとすれば、それは世界の歴史でも稀なことではなかろうか。日本の直面する困難の多くは、やがて多くの主要な国々が通る道であり、日本がこれをどのように乗り切るかは世界の注目の的である。わが国は世界のフロンランナーとして、現在置かれている立ち位置を明確に認識し、長期展望を持って環境整備に取り組まなければならない。名古屋大都市圏の多様な主体に参加による地域づくりはその範例になりうると思う。

協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくりⁱ

東京大学大学院工学系研究科 准教授 小泉 秀樹

1. コミュニティ・デザインを巡る社会環境の変化

・大きな社会的文脈としての少子高齢化と環境的制約の増大

現在、そしてこれからの地域づくり、まちづくり（＝コミュニティ・デザイン）を考えるにあたり、少子高齢化の進展と環境的制約の増大は、避けては通れない制約条件だろう。

前者、すなわち少子高齢化の進展は、地域づくりないしまちづくりに際して、多くの新しい課題を我々に突きつけている。概説すれば、介護やそれ以外の多様な高齢者向けサービス（孤老の増大への対応含む）、そして子育て支援や教育関連のサービス・事業のきめ細やかな展開、それらを提供する担い手としての市民社会組織の育成やそれらの地域社会における連携、そしてそれら担い手の活動拠点となる各種施設の空間的配置の再考、そのことに関連した公共輸送機関や徒歩、自転車等といった交通手段の体系やサービス網の見直し、これら一連の事項を決めるための地域における意思決定の仕組み（政治的機構）の構築も必要となる。

更に、高齢化や少子化対策は、社会保障費の増額をもたらし、国や自治体の財政的な制約も増大しつつある。こうしたなか、高齢者の活動や子育ての主な舞台としての「地域公共圏」＝地域の社会・市場・環境・政治（これらすべてを含めて地域社会といった方が良いかもしれないが）が果たす役割は、今度さらに増してくる

だろう。

後者、環境的制約については、地球温暖化問題（CO₂をはじめとした温室効果ガスの排出低減）、環境ホルモンの広域的な排出、ヒートアイランド、生物多様性の喪失、といった問題への対応が近年重視されるようになってきた。これらに共通しているのは、一地域や一都市での取り組みとともに、それを超えたスケール（都市圏、国、国家ブロック圏、そして地球）での取り組みが必要とされていることであり、同時に各レベル間の連携が必要とされていることである。

小さな物語から大きな物語を紡ぎ、同時に大きな物語から、小さな物語のあらすじを考え直す、そのような相互調整的な作業を行うことの必要に迫られている。

＜ガバナンスの変化＞

単純化すれば、まちづくりは、地域住民の意向にもとづくこと＝正義、との考えに立って誕生し、先進的な取り組みが行われてきたⁱⁱ。行政の決定する都市計画が都市の総合性や一体



小泉 秀樹

こいずみ ひでき

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 博士（工学）1964年東京都生まれ。東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了後、1997年から東京大学大学院講師（都市工学）、2007年4月より現職。研究成果をふまえて多くの市民団体、自治体とまちづくり、コミュニティ・デザインの実践に取り組んでいる。東日本大震災からの復興まちづくりでは、釜石市、大槌町、陸前高田市に支援を行っている。都市計画提案制度やまちづくり交付金の創設に社会資本整備審議会委員として関与。著書に「スマート・グロース」（編著、学芸出版社）、「成長主義を超えて―大都市はいま」（編著、日本経済評論社）、「まちづくり百科事典」（編著、丸善）ほか多数。都市住宅学会論文賞ほか受賞多数。

性、広域性といった論理で行われることに対して、まちづくりは地域社会の声にもとづいて行われるべき、との考えであった。しかし、多様化する現代社会では、住民（市民）も一様ではないし、また、行政－地域住民という対立構造だけでは単純に整理することができない様々な状況が生まれつつある。

・縮小する政府に対して私企業以外の領域＝市民社会の領域の拡大の必要性

第一に、政府が地域社会形成に与え得る影響が急激に縮小しつつある。地域主権＝地方分権というかたちで、国から基礎自治体に多くの権限が委譲されつつあるが、基礎自治体レベルでも財政的制約などにより政府・行政領域を縮小することが不可避となっている。また、多様化するニーズに十分に対応できないという問題もある。そうした状況に対して、小泉政権下では、私企業の領域を拡大することを指向し、そのために必要な政策を実行してきたが、都市計画、まちづくりそして地域づくりの観点からは、明らかに問題や限界があった。そして広い意味での「市民」の協調・協働的活動を育みながらその領域を拡大することや、行政－市民、営利企業－市民、行政－市民－企業間における中間領域＝関連主体の協働に基づいた「地域公共圏」を生み出し育む必要に迫られている。

・多様なまちづくりの担い手の登場

第二に、第一の状況とも関連しながら、市民社会組織による事業的活動（市民まちづくり事業）が多様なかたちで発展・展開しつつある。そして、事業の担い手は、医者、福祉事業者、映画館運営者、スポーツクラブ、主婦を中心としたコミュニティレストラン経営者など、多様化している。同時に、一つ一つの事業・プロジェクトにおいては、政府や、教育研究機関、関連する民間企業などが、さまざまな形で協力

もしくは連携しながら実施する場合が多くみられる。

また、まちづくりや都市計画に対する市民提案も、かつての地区住民組織による「街づくり提案」から、多くの主体のコラボラティブな活動の成果としての、より多様な 이슈、スケールを対象とした市民提案が行われるようになってきた。例えば、都市スケールや多様な主体が関わりを持つ領域に対する市民提案や、特定テーマに特化した提案などが見られる。

このような担い手の多様化は、まちづくり、地域づくりへの各主体の関わり方の多様化をもたらし、また対象領域や空間的範囲の多様化を引き起こしている。そうした状況を前提としながらまちづくりや地域づくりを育む仕組みを構想する必要に迫られている。

2. 協働のコミュニティ・デザインを支える仕組みづくりの現状

こうした背景のなか、1990年代後半以降には、さまざまな仕組みづくりの試みが、主に基礎自治体レベルで急速に展開してきた。協働のまちづくり制度や、地域住民自治型まちづくり制度、まちづくり条例、まちづくりセンター、市民ファンドなど、そのルーツはすでに1970年代、80年代にあったものであるが、現代的状況の中、急速に普及・発展してきている。

しかし、その現状というとうか？ 制度や仕組みはできあがったが、必ずしも十分な成果をあげていないものも多くあるのではないかな？ 仮に十分な成果をあげていないとすれば、何が課題となっておりどのような環境が備われば有効に機能するのか？ 例えば、多くの自治体が相互に学びながら、そうした各種の仕組みを導入してきたが、しかし、仕組みの形式的な移入にすぎず、それを支える外部環境や仕組みを動かす為に必要な組織や担当者に内在する「知」

まで掘り下げて導入をしていない場合が多いのではないか？

また、行政が仕組みづくりに取り組む場合、縦割りの構造の中、個別の仕組みづくりを推進してきた。しかし、それらの相互の連携は無く、また競合したり、重複したりする場合もある。更に、近年では国や政府機関が、自治体の仕組みづくりに影響を与える「仕組み」を新たに用意しつつあり（例えば、都市計画提案制度、まちづくり計画策定担い手支援事業、ファンドなど）、それらが自治体や地域レベルでの仕組みづくりにプラスの貢献をするように調整することが必要とされている。加えて昨今では、まちづくりを支える仕組みは、国、都道府県、基礎自治体といった政府セクターだけではなく、市民社会組織や企業が提供しているものもあり、またそれら主体の連携により作動している仕組みも少なくない。

個々別々に導入された仕組みが、トータルで見たときに有効な地域／まちづくりの仕組みとなるためには何が必要とされているのか？ 仕組みや制度そのものの連関とともに、人的つながりや組織的な連携についても検証する必要がある。

3. 仕組みづくりの検証する視点－コミュニティ資本（community capital）の形成仮説

地域に蓄積された資本をここでは仮にコミュニティ資本（community capital）と呼んでおこうⁱⁱⁱ。

筆者等が関わってきた自治体・地域での取り組みから考えると、地域／まちづくりが様々な主体の協働のもとイノベティブに展開して行くためには、コミュニティ・デザインの仕組みそのものが発達し相互に接続していることはもちろん重要である。が、それだけでうまく活用

されるとは限らない。仕組みを動かす担い手づくり（主体づくり）や主体間のネットワークの形成、さらに仕組みを動かすための基本的考え方・やり方の工夫（理論や技術）の進展も同時に必要となる。これら異なる要素の相互的かつ創発的な発展／展開があって、地域／まちづくり活動も多様に展開する。

つまり、コミュニティ・デザインの仕組み（制度）、担い手（主体）、考え方・やり方（理論や技法）の総体からなコミュニティ資本（計画資本）を、これら3つの要素の相互作用的働きの中で高めることが、地域／まちづくりの発展には必要と考えられるのである。

まちづくり・地域づくりの仕組みの検証にあたってはこのコミュニティ資本（計画資本）の形成という観点から、仕組みとともにそれを動かす担い手（主に、自治体や専門家、市民社会組織、地元企業や関連団体）、考え方・やり方（理論や技法）にも着目することが必要と考えられるのである。

地域／まちづくりをイノベティブに展開するために必要となる計画資本の形成にむけて、現在の仕組みがどのように作用し、何を加えることが必要なのか、4. で述べる仕組み群の具体事例をもとに検証を進めることが必要だろう。その理由は、一つには、地域における実践の検証を通じて各仕組み毎の課題を明らかにすることなしに、目指すべき仕組みの「全体像」は見えてこないと考えるからである。その上で、特定の自治体を取り上げるなどして仕組みの総体を評価するというアプローチをとることが求められるだろう。

また、地域／まちづくり関連の法改正を考えた場合、それが意味あるものとなるためには、丹念な実証作業をふまえることが必要不可欠である。単なる言説や思いつき・アイデアから構想されるべきではない。この観点からも、現存する主な仕組みの課題を明らかにすることは意

義があると考えられる。

4. 仕組みの見取り図と構成

ついで、コミュニティ・デザインの仕組みの見取り図を示し、それに基づきながらあるべき「全体の構成」について概説しよう^{iv}。

この見取り図（図1）は、まち・地域づくりに関わるガバナンスの構図の上に、現在そして将来必要と考えられる仕組みを記入したものである。ガバナンスの構図としては以下の通りである。まず、政府の領域は、それ自体が公共の領域という認識のもとカバーする範囲はこれまで相対的に広がったが、既述のとおり近年ではその範囲は縮小しつつある。中曽根民活以降小泉内閣まで、私企業の領域の拡大でそれをカ

バーしようとする政策を「国」としては重点的に執ってきた。が、今後は市民社会の領域を拡大することが必要とされている。

そして、重要なことは、現代社会では、従来の政府＝公共という考えではなく、市民社会、政府、私企業の3者が協力的な関係のもとに「地域における公共圏」を形づくることである。この図でいうと、中央部、そして各主体の中間的なスペースこそ新しい公共圏が形成されるべき領域（協働の領域）なのである。

次に、仕組みについてみると、政府（主に自治体）、市民、そして私企業が各自の領域を統治するための仕組みと、各々の関係＝地域公共圏（協働の領域）を形作るための仕組みに大きく区分できる。後者、各セクターの関係を形作る仕組みは、更に政府－市民、市民－私企業、

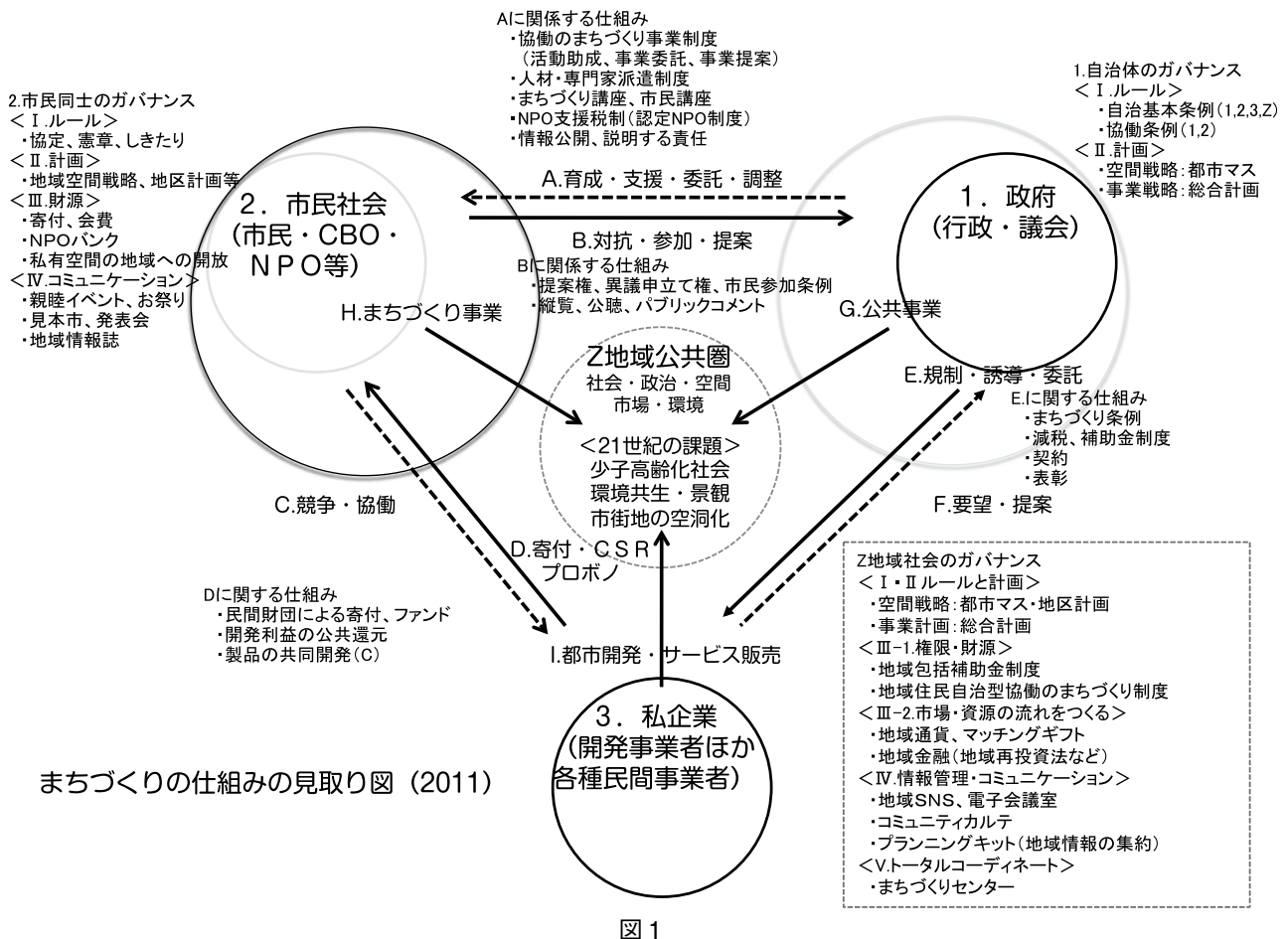


図1

私企業－政府の２者間、そして市民－私企業－政府の３者間における協働の関係づくりに関わる仕組みに区分できる。

このうち今回我々が特に着目しているのは、市民社会組織の領域を充実させ拡大させるために必要となる仕組み群と、市民－政府、市民－企業の２者間、そして市民－私企業－政府の３者間における協働の関係づくりに関わる仕組み群である。これらの仕組み群について概説しながら全体の構成を説明しよう。

・地域公共圏全体を協働的に統治するための仕組み：

これについては、各主体が協働するためのフレームワークとして「地域戦略」とよぶべき（広義の）計画がまず必要とされるだろう。これは、空間、経済、社会といった各分野について整合させつつ必要な戦略を地域というある領域を対象にまとめたものである。実務的には、従来の総合計画や都市マスタープランを、こうした各主体のフレームワークとして位置づけ直す、というイメージだろうか。例えば、従来の都市マスタープランを例にとれば、各種の主体の投資や事業、活動を、空間の観点から統合し戦略的に誘導するためのフレームワークとして新たな位置づけを与えるということになるだろう。実際の都市マスタープランは、個別分野計画の一つと見なされている場合も多く、また総合計画を含めた他の計画も統合的に空間形成を管理することはできていない。例えば、教育、子育て、高齢者関連のサービス施設や他の公共施設の配置は、各行政分野やサービスを行う主体毎のロジックで決定されているのであり、地域における生活づくりの観点から統合的にデザインされてはならない。こうした空間戦略としての都市マスタープランの再生については、少子高齢社会にむけた喫緊の課題である。

地域情報基盤とコミュニケーションの仕組み

も、地域公共圏の形成に必要不可欠だろう。参加型モニタリング制度などを通じたプロアクティブな情報共有や、コミュニケーションの促進のための仕組みとして、地域SNSを市民活動支援とあわせて運用する方式などが試みられている。

また、自治基本条例、協働条例、まちづくり条例といった条例群も主体間の関係を位置づける仕組みとしての役割も具備している。このうち、まちづくり条例については、特に市民－行政間関係づくりとしての協議会への支援や、提案制度について、その普及状況と運用実績をもとに課題を整理することが必要だろう。特に、条例上の規定が有効に機能するためには、市民の主体形成と同時に行政体制の変革が求められると考えられる。

また、こうした全体のフレームワークのもとに各主体の連携的活動を促進するためのドライバーとして、まちづくりセンターや市民活動支援センターが存在している。特に、まちづくりセンターについては、近年各地で新設される動きがあり、また地方自治体が設置する形から民間企業や市民が設置をするめる事例も登場するなど、歴史的な発展経緯や全国的な普及状況と課題について整理することが求められている。

・市民－政府による協働の領域のための仕組み：

これについては、協働のまちづくり事業制度や地域住民自治型まちづくり制度などを代表的なものとして挙げるができる。協働のまちづくり事業制度は、各種の市民事業に対して、自治体行政が一定の目的達成のために資金支援を行ったり、行政施策としての位置づけを与える（委託や政策として公定することを通じて）制度である。地域住民自治型まちづくり制度は、従来の町会・自治会等を再編する形で地域住民組織を新たに設置し、そこに一定の財源を

行使する権限を付与するという仕組み・制度である。いずれにしても市民事業に対する単なる財政支援策ではなく、市民ないしは住民と政府（行政）、場合によっては（地域の）私企業との中間に位置する公共圏を形づくるための制度と見なすことができる。担い手としての市民、住民組織の主体づくりのプログラムを加えることや、行政体制の再編をとまなうことで、有効な仕組みとなり得る。

・市民の活動領域を拡大するための仕組み：

これについては、市民ファンドや私有空間の地域社会への開放を利用した住環境の再編などが該当するだろう。市民ファンドは、市民が設置し、多数の市民や職域団体からの寄付などによりファンドを設立し市民事業支援するという試みで、行政や企業が設置した基金、財団が、企業・行政→市民社会組織への金銭的な流れをつくりだす仕組みであるのに対して、多様な市民→市民社会組織の資金的な流れを作り出すものと位置づけられる。萌芽的事例が多いが「市民の思い」を公共圏を形成する市民事業に届ける、という意味で先駆性のある試みと言える。

また、私有空間の地域社会への開放（＝自亭の一室や庭を地域に開放することや、地域内にある農地や屋敷林を市民に解放する）を利用した住環境再編の試みも、市民社会の領域を拡大することで、地域公共圏を強化する試みと位置づけることができる。特に、「ふつうのまち」については、政府（自治体行政）や企業が主体となった形での住環境の改善・再編には限界があることが指摘されて久しいが、この難題に対して、住民・市民の資産と知恵を活用することによって解決を図ろうとする試みと位置づけることができるだろう。もちろん、これについても、政府（行政）や企業から何らかの支援が行われることがあってもよく、そのような形で多

様な主体との連携を強化・発展させることで、住民・市民の思いを反映するかたちで地域の空間と社会を再編する有力な仕組みとなる可能性を秘めている。

5. 少子高齢社会にむけた協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくり

最後に、高齢社会においては、こうした各種の仕組みを総合的分野横断的に構築することが必要となる。コミュニティで生まれ、育まれ、活動し、そして看取られる、そうしたコミュニティ・リビングが可能となる仕組みづくりにむけた課題とは何か？ この点を展望することで、個々の仕組みを総体として捉えた場合の課題も見えてくる。

以下筆者等が関わった事例について紹介する。

・岩手県釜石市平田総合公園での仮設まちづくり

図2は、平田総合公園での仮設のまちの配置図である。平田総合公園の仮設のまちは、既成市街地からも離れており、高所移転の実験的モデルとしての意味あいも持つ。空間計画的な特徴としては、(1)コミュニティ形成の観点からは最も小さなコミュニティ単位としての近所付き合いを育むためにウッドデッキによる「路地」をつくり出していること、(2)これをデイサービスやクリニックのあるサポートセンターと商店街に接続することで高齢者や身障者が外出しやすくまた見守りも行いやすい環境としたこと、(3)住宅のみならず、福祉・医療拠点、商業店舗・事務所なども同じ団地内にある仮設のまちとしたこと、(4)高齢者や中高生など車を利用できない居住者が公共交通を利用して団地外の主な施設にアクセスすることが可能のように、バ

スを団地内部まで引き込み仮設店舗内に待合室を用意し又バス停までスロープで降りられるようにした。

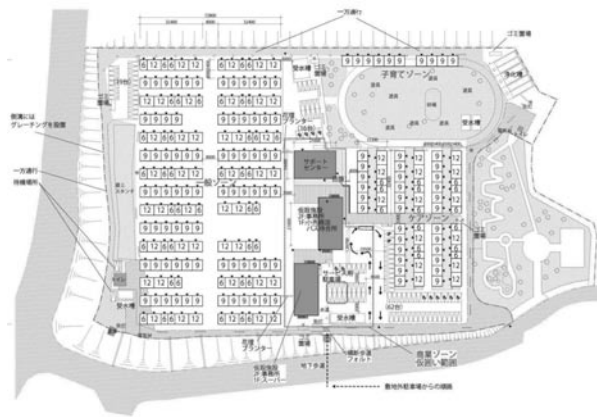


図2

また、(5)コミュニティ組織のデザインの観点からは、仮設のまちであることの利点をいかし、住民自治組織に加えて医療・福祉・心理療養士からなるケアチーム、商業者の設立した商業者組合からなる「まちづくり協議会(図3)」を設立し、施設利用に関連した多様な主体が協働・連携するかたちで「見守り(ケア)」の体制を充実し、また共助・協働によるコミュニティ活動を創出しようとしている。

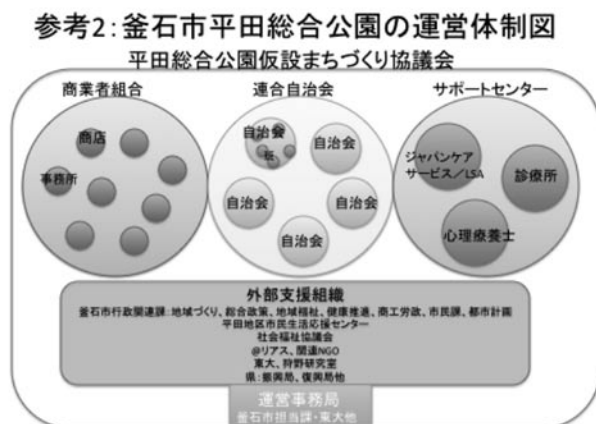


図3

(1)については、住民が椅子を持ちより座っての井戸端会が各所に見られるようになった。(4)についても、高齢者らが夏や冬に待合室で和気あいあいと話し合いながらバスを待つ姿が頻繁に見られるなど一定の効果が確認されている。

(2)(3)(5)については、サポートセンターの事業者(ジャパン・ケア・サービス)中心にクリニックの医師、生活応援センター、自治会、商業者組合が連携し、高齢者のみの世帯や片親世帯などの見守りを行うことで、他の仮設団地に比較して心理的に問題がある住民の発生率が極めて低いことが確認されている。

また、(5)については、住民自治会が立ち上がったのが2011年11月、商店街が設置されたのが同年クリスマス前となり、協議会としての本格的な活動はそれ以降に行われることになったが、同年末にサポートセンター事業者が主催した子ども向けの餅つき大会の実施にあたっては、住民自治会、商店街も協力して行うなど、さっそく協働的な活動がおこなわれた。その後も、芋煮会や、コミュニティ・カフェの運営、コミュニティ・ガーデンの作成などの活動を活発におこなっている。

・神奈川県横浜市における次世代郊外まちづくり^v

「次世代郊外まちづくり」は、横浜市と東急電鉄が協定にもとづいて、東急田園都市線たまプラーザ駅周辺地域をモデルとして、実施しているプロジェクトであり、これに東京大学高齢社会総合研究機構も協力している。少子高齢化社会の到来や環境的制約の増大に関連した我が国の都市／地域社会が直面している多岐にわたる社会課題について、住民と地方自治体、民間企業、そして大学が連携するかたちでまちづくりプロジェクトを実施し、創造的に解決することを目指している。そして、具体的なプロジェクトの検討段階においては、医療・介護、環

境・エネルギー、交通（移動）、ICTなど必要な分野の企業にも連携、参画を呼びかけていくことを想定している。

図4は「次世代郊外まちづくり」のグランドデザインを示している。「コミュニティ・リビング」をメインコンセプトに、地域に様々な居場所をつくりだした「歩いて暮らせる生活圏」と公共交通ネットワークの再構築、在宅型医療・福祉サービスを実施する社会的インフラを構築する。高齢化が進む郊外住宅地においても、高齢者を含む住民の様々な活動を生み出し、持続的なコミュニティになることを目指している。

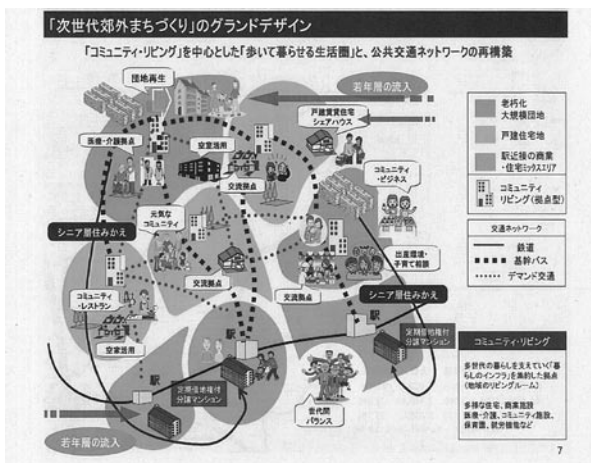


図4

2012年6月には、横浜市青葉区美しが丘1、2、3丁目の「たまプラーザ駅北側地区」を「次世代郊外まちづくり」の第1号のモデル地区に選定している^[vi]。そして、同年7月14日、同地区において「次世代郊外まちづくりキックオフフォーラム～【Re 郊外】発想の転換と市民の行動で郊外は魅力的に生まれ変わる！～」を開催し、続いて地域住民の意識、ニーズの把握を目的に全世帯を対象としたアンケート調査を実施した。更に、9月からは「次世代まちづくり構想」を策定することを目的として地区住民を対象とした連続ワークショップを開催してい

る。

この「構想」は、行政のアクションを記述する従来の「計画」とは異なり、地域住民やNPO、そして企業の各々やそれらが連携して行われる事業を引き出すための「フレームワーク」としての役割と果たすことが期待されている。そのために構想の策定過程では、「担い手」の発見や育成、コラボラティブな地域事業の種をつくり出すことに主眼をおいている。そして次年度からは、次世代まちづくり構想を実現していく具体的な活動、プロジェクトを行政、住民、NPO、企業の連携と協働で進めて行く予定となっている。

6. 南海トラフ大地震への備えに向けて

本稿で論じてきた協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくりは、東日本大震災からの復興プランニングのデザインや仮設まちづくりの実践や、衰退が予想される大都市郊外住宅の再生のみならず、首都直下地震、南海トラフ大地震など、今後起こるであろう巨大地震への備えに向けた地域・まちづくりのあり方にも重要な示唆を与えている。表1と図5は、筆者等がまとめた「南海トラフ巨大地震事前対策に係わる提言（南海トラフ巨大地震提言連携会議：大西隆東大教授代表）」における提言の視点を、また図は、その中で提案された「仮称事前対策計画」の内容を示している。多様な主体の連携と協働の仕組みづくり、ロードマップ、ハード・ソフト、地域の持続的发展にも資する総合的な視点など、協働のコミュニティ・デザインを進めるための仕組みや観点は、形をかえつつも事前対策でも必要とされるものであろう。協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくりの視点を内包しつつ、今後予想されている大災害に向けた事前対策に早急に実践的に取り組むことが

必要とされている。

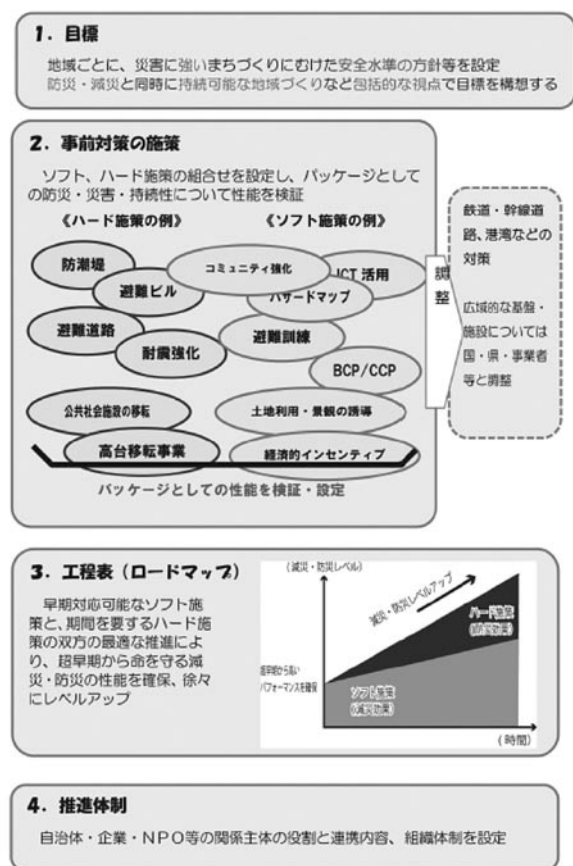


図5 (仮称) 事前対策計画の構成イメージ
出典：南海トラフ巨大地震提言連携会議 (2012)
(作成 内山征 アルメック主任研究員)

- ①「丁寧な」(仮称) 事前対策計画づくりが必要である
- ②多様な解決策があることを前提とした(仮称) 事前対策計画づくりとそれに基づく施策推進の枠組みを用意する必要がある
- ③(仮称) 事前対策計画は、ハード・ソフトのパッケージであり、防災・減災・復興にかかる短期・中期・長期のロードマップを含む必要がある
- ④(仮称) 事前対策計画は総合的な視点に立脚した包括的なものとする必要がある
- ⑤対策困難地域での対策を導き出す取り組みが必要である
- ⑥分野横断的な認識共有による検討体制の充実が必要である
- ⑦自助、共助を持続的に発展させ、社会に定着させるための支援プログラムが必要である

表1 「南海トラフ巨大地震事前対策に関わる提言」
における提言の視点より

ⁱ本稿は、小泉 秀樹 (2011) まちづくり仕組み改革論 (「新しい公共」の仕組みづくりを検証する) まちづくり (30), 73-77に大幅加筆したものである。

ⁱⁱ佐藤滋 (1999) 「まちづくりとは」、同編著、まちづくりの科学、鹿島出版会での指摘。

ⁱⁱⁱ小泉秀樹「まちづくりと市民参加」、大西隆編、人口減少時代の都市計画、学芸出版社では、計画資本と読んでいる。しかし、内容からはコミュニティ資本もしくはまちづくり資本と読んだ方が適当かもしれない。本書では、とりあえず、コミュニティ資本としておくが、上記文献もあわせて参照されたい。

^{iv}本図の作成にあたっては、大方潤一郎東京大学教授による都市持続再生に関するガバナンス説明図にヒントを得ている。

^v大野 武志 (2012) 横浜市・東急電鉄「次世代郊外まちづくり」官民連携による郊外住宅地とコミュニティの持続・再生への取り組み、雑誌新都市、2012年8月号も参照のこと。

^{vi}選定理由は、①開発以来約50年を経過し住民の高齢化や建物の老朽化の顕在化、②戸建住宅地、大規模団地、企業社宅や商業施設といった多様な「まち」の構成、③住民発意の建築協定や地区計画の策定、また地域の熱意で実現した「美しが丘ボランティアセンター」等、従来より地域住民が先進的なまちづくりに取り組んでいる基盤、の3点であった。

企業が担う「新しい公共」

株式会社デンソー経営企画部 CSR推進室長 岩原 明彦

1. はじめに

2010年、民主党政権の目玉政策の一つとして「新しい公共」が宣言されてから、約3年が経過しようとしている。

この間、新しい公共という考え方がどこまで浸透したであろうか。

私の所属する企業セクターでは、残念ながら認知度は低く、当事者意識も高いとは言えないのではないかな。

ここで、新しい公共の要点を確認すると「支えあいと活気のある社会を作るための当事者たちの協働の場である。そこでは、『市民団体』『企業』『政府』等が一定のルールとそれぞれの役割を持って当事者として参加し、協働する」と定義されている（表-1）

- ・新しい公共は、古くから日本の地域や民間の中にあったが、今や失われつつある「公共」を現代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すことにほかならない。
- ・新しい公共が作り出す社会は、「支えあいと活気がある社会」である。全ての人に居場所と出番があり、みなが人に役に立つ喜びを大切にする社会であるとともに、その中からさまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、人々の生活が潤うというよい循環の中で発展する社会である。

表-1 「新しい公共」宣言より

平たく言えば、公共とは「自分たちの共通の社会課題を、自分たちで解決していく」取り組みであり、新しいという言葉がつくのは、「誰かがやってくれるだろうと他人任せにするのは止めよう。みんなが当事者意識を持ち、参加するために一歩踏み出しましょう」というメッセージだと思う。

本稿では、新しい公共の担い手の一員である企業にとって「公共」とは何なのか、「新しい公共」ではどんな役割が期待され、どう行動していけばよいのか、これまで私がCSR*に携わってきた経験を基に考察してみたい。

*Corporate Social Responsibility（企業の社会的責任）

社会貢献や環境保全、人権尊重などの取り組みを通じて社会の課題解決に自発的に関わり、持続可能な社会の実現に貢献する経営理念とそれに基づく企業行動

2. 米国で目の当たりにした企業の社会貢献の衝撃

私は1981年に愛知県刈谷市に本社を置く、自動車部品メーカーのデンソーに入社し、人事部での人材育成、総務部での社会貢献などを経



岩原 明彦

いわはら あきひろ

1958年 岐阜県生まれ

1981年 滋賀大学経済学部卒、同年日本電装株式会社（現、株式会社デンソー入社）

人事部、総務部を経て、2005年から経営企画部CSR推進室長として現在に至る

NPO法人パートナーシップサポートセンター、NPO法人愛・地球博ボランティアセンター理事

て、2005年からCSRを担当している。

私の会社生活の中で、エポックメーキングな出来事の一つは、今から15年前の1997年9月、名古屋市の市民団体が主催する「米国企業の社会貢献を視察するスタディツアー」に参加したことである。地元企業と市民団体から十数名が参加し、約1週間の日程で米国南部のアトランタ市と北東部のデトロイト市を訪れた。

最初に訪問したアトランタ市で目の当たりにした企業と市民団体が連携した公共への取り組みに衝撃を受け、その後のデンソーでの社会貢献や地域活動に大きな影響を及ぼすことになった。

まずは、アトランタ市での取り組みから紹介する。

アトランタ市はジョージア州北西部にあり、コカコーラやCNNの本社があり、前年の1996年には夏季オリンピックが開催された都市である。

オリンピック開催中に、市街地の公園で爆破事件が発生するなど、全米有数の犯罪多発都市であり、スラム街にホームレスが溢れ、教育が荒廃するなど多くの社会課題を抱えていた。

そこで我々は「アトランタプロジェクト」と呼ばれる街の再生に向けた取り組みを紹介された。

プロジェクトは、「カーターセンター」と呼ばれる非営利組織が運営主体となっていた。

カーターセンターは企業と市民団体の繋ぎ役を果たす「インターミディアリー」といわれる中間支援組織であり、その事務所を訪問する機会を得た（写真1）



写真-1 カーターセンターの事務所を訪問するツアーメンバー

荒廃した街を再生するため、企業と市民団体が協働で取り組むアトランタプロジェクトの概要は、以下のとおりである。

【アトランタプロジェクトの特長】

- ・市街地を十数個の「クラスター」と呼ばれる小地域に分ける
- ・クラスター内に所在する企業と市民団体の代表がプロジェクトチームを編成する
- ・チームの話し合いにより、優先的に解決すべき地域課題を自主的に設定する
（貧困・犯罪・教育・福祉等）
- ・課題解決のためのアクションプラン（実践事項と達成目標）を策定する
- ・カーターセンターからの助成金と自助努力（募金等）を活動資金として活動する
- ・活動期間を5年間とした有限プロジェクトとする 等

我々が訪問した1997年は、プロジェクトの後半期にさしかかっていた。

企業の社会貢献担当者として参加した私が、特に注目し、印象に残ったことを紹介する。

①地域社会の課題解決に主体的に係わる企業

まず一つ目は、地域の課題解決に取り組む企業姿勢である。

アトランタでの取り組みを紹介する前に、日本企業の社会貢献について振り返ってみる。

社会貢献活動の元年は、1990年と言われている。

英語の「Philanthropy」という単語をどのように訳すかが議論され、「社会貢献」という言葉が生まれたのが1990年である。

1990年といえば、日本のバブル経済が崩壊する直前であり、1980年代後半からの急激な円高への対応として事業のグローバル化が進展し、

国際社会や進出先の地域社会からの信頼と共感を得るための方策として社会貢献を積極的に実施する日本企業が急増していた。

日本経団連の中に経常利益の1%を目処に社会貢献を行う意志のある企業で構成される「1%クラブ」が発足したのも1990年である。

その後のバブル経済の崩壊を経ても、多くの日本企業が社会貢献に継続的に取り組んでいた。しかし、「企業は事業活動を通じた利益で納税し社会に貢献する。社会の課題解決に取り組む市民団体等に寄付し公益活動を支援する」というのが当時の多くの日本企業の基本認識ではなかったかと思う。すなわち、企業は社会の課題解決のための「公共」のサポーターと考えるのが一般的であったと認識している。

ところが、アトランタプロジェクトでは地元企業の多くが、公共の当事者として主体的に参画し、サポーターに止まらない役割を果たしていた。

クラスターごとのプロジェクト活動には地元企業のマネジメント層が参画し、プロジェクト管理に自らの知識やノウハウを提供する。また、多くの社員が家族と共にボランティアとして活動を支える。

さらに、プロジェクトを総括するカーターセンターの役員（理事）には、地元企業のトップマネジメントが名を連ねる。

単なる名前貸しではなく、センターの資金調達に自らの人的ネットワークを活用したり、理事会に参加し自らの考えや経営ノウハウを伝え、役員として経営責任を果たす。

アトランタ市だけでなく、その後に訪問したデトロイト市でお会いした多くの人と話しをしていくうちに、こうした背景には、「企業の経営トップは事業で成功するだけでは、決して社会からリスペクトされない。社会貢献に対する哲学と実績がビジネスマンとしてのステータスを高める」という社会基盤という風土がある

ことが分かった。

また社員一人ひとりが自分たちの街の課題を自分たちで解決していくという自立と共助の精神が根付いていることを痛感した。

改めて、米国の市民社会の懐の深さというか成熟した市民社会を実感した。

②セクターを繋ぐ中間支援組織の重要性

二つめは、公共の担い手となる市民団体・企業・行政のどこかに所属することなく、各セクターのニーズを結びつける組織の存在である。カーターセンターがまさしくその役割を果たしていた。

カーターセンターは自らが直接的に公共を担うのではなく、セクター間の繋ぎ役を果たすために存在している。

アトランタプロジェクトのようなセクターの協働の仕組みづくりを考案し、立ち上がったプロジェクト活動を人・モノ・金・情報からサポートし、全体をマネジメントしていく組織である。

ところが、当時の日本の各セクターの現状を、私なりに推察すると以下のとおりであった。

〈行政〉 公共は自分たちの専管事項（公共のプロ）であり、任せてほしい。

〈市民〉 税金を納めているのだから、行政は公共サービスをしっかりと担ってほしい。

企業は社会に対し様々な負荷をかけており、もっと公共に責任ある行動をとってほしい。

〈企業〉 行政は公共サービスの主体であり、しっかりと担ってほしい。

市民団体とはうまくやっていきたいが、直接的な対話は苦手である。

各セクターにはそれぞれの思いがあり、コミュニケーション不足も相まって公共へ取り組みで連携するのは決して多くはなかった。

アトランタプロジェクトでは、カーターセンターが仲介役となり、セクターが連携し5年間の活動期間の後半期を迎えて、様々な成果を挙げている。

例えば、クラスター毎にみると、児童の修学率の向上、犯罪率の低下、ホームレスの減少などのデータが紹介され、掲げた目標に対し着実な成果が出始めていた。

一方、課題としては5年間の活動期間終了後の継続するための仕組みづくり、特に活動資金の調達（ファンドレージング）が各クラスターの共通課題であった。

3. 帰国後にチャレンジした新たな取り組み

こうしたスタディツアーでの衝撃を帰国後どのように活かしてきたかについて紹介する。

なお、以下の取り組みはツアーに参加した多くの仲間が共通の思いを抱き、連携して取り組んできたものである。

まず、一つ目は、企業と市民団体の協働推進を主なミッションとする中間支援組織であるNPO法人「パートナーシップ サポートセンター(PSC)」の設立である。

スタディツアーを企画した名古屋の市民団体が母体となり、米国訪問前を含めて数年間の準備期間を経て、1999年9月に任意団体としてPSCが設立され、同年12月にNPO法人として愛知県に認証申請を行い受理された。

私はPSC設立メンバーの一員として参加するとともに、デンソーの社会貢献活動のパートナーとして、設立当初から同法人の理事に就任し、現在に至っている。

まず、PSCの設立の理念と約束を紹介する。

【PSCの理念】 すべての人が個人として尊重される豊かな市民社会の実現をめざして、地域における企業とNPOのパートナーシップを中心に、社会のさまざまな場におけるパートナーシップの形成に貢献します。

【PSC 3つの約束】

1. パートナーシップを通じて地域に貢献します。
2. パートナーシップに関する各種事業を進めます。
3. 企業とNPOの積極的な人的交流を進めます。

設立後、15年目を迎えるが、これまでに取組んできた主な事業は以下のとおりである。

- ・企業と市民団体（NPO）の協働事業を顕彰する「パートナーシップ大賞」
- ・企業とNPOの協働アイデアコンテスト
- ・企業の社会貢献推進のための各種コンサルティング活動
- ・企業とNPOの協働促進のための各種提言活動 など

詳細はPSCのHP（<http://www.psc.or.jp>）で参照いただきたい。

これまで見えない垣根があった企業とNPO間の出会いの機会を生み、多くの協働事業を仲介してきたPSCが、公共に果たした役割は極めて大きいと思う。

数々の事業の中で、特に、パートナーシップ大賞は2002年からスタートし、2012年までに9回開催されている。この間、全国各地から地域社会の課題解決に向けた企業とNPOの協働事例が数多く報告されている。

毎年、有識者による審査を経て、特に優れた活動が顕彰され、「パートナーシップ賞」とし

て全国に紹介されている。

②市民一人ひとり自発的に地域活動に参加する 風土づくり

2つ目は、市民が自発的に社会課題の解決に係わるボランティアの風土づくりである。

地域の抱える様々な課題を自分事してとらえ、自分の意志で解決に向けて関与していく風土を醸成していくことが重要である。

まずは、デンソーでの取組みから紹介する。

1994年に社内に「ボランティア支援センター」を設置し、ボランティアに関する知識と経験を積んだ専任の社員を設置し、社員に対するボランティア啓発活動に取り組んでいた。

例えば地域のボランティア情報の提供や社員が楽しく安心して気軽参加できるボランティアイベントの開催などがあるが、米国ツアー参加後はこうした取り組みの必要性を再認識し、仕事が忙しくて中々時間が取れないが社員が毎月の給与から自分の意志で一口100円を天引きし、基金として社内にプール、NPOに寄付する制度や社員が自主的に取り組む環境全活動に会社が独自に「エコポイント」を付与し活動を後押しする制度などを創設した。

その結果、2011年度には、会社のボランティア支援制度に関わる社員数は、全社員（約40,000人）の30%を超え、12,000人を超える社員が自発的に社会の課題解決のための活動に係わるまでになった。

こうしたことに会社の仕事として係わってこられたことは、大変うれしく、私の誇りでもある。

さらに、この取組みを「デンソーの社内だけにと止めておいてよいのだろうか」との思いが私の心の片隅にあった。

そうした中、2005年に地元愛知県で国際博覧会「愛・地球博」が開催され、市民参加型の博覧会として、多くの市民がボランティアとして

博覧会の運営を支えた。

中には始めてボランティアを体験した人も多く、市民の間でボランティアに対する意識が急速に高まるキッカケとなった。

そこでこの機を捉えて、市民一人ひとりが自主的にボランティアに参加し、豊かな市民社会を実現するための組織として、NPO法人「愛・地球博ボランティアセンター」が設立された。

当法人の設立の中核メンバーの一人は、1997年の米国ツアーに参加した同志である。

私も2009年から当センターの理事として、ボランティアの啓発活動に係わっている。

センターの中で、最も力を入れている事業の一つに「Make a Change day (MCD)」がある（表-2）



表-2 Make a Change Day

MCDは、日本社会にボランティア活動の輪の拡大と定着をめざして行われる運動で、「あなたの参加が社会を変える」をキャッチフレーズとして、全国で一斉にボランティア活動を実施する日を設定し、これまで経験のない人にもボランティア活動を始めるきっかけにしてもうイベントである。

2009年からスタートし、2012年の10月に第4回目のMCDが実施された。

日本国内を中心に1642件の参加登録があり、約14万人がMCDに参加をした。

参加団体の80%近くが企業関連の団体であり、トップマネジメントを含めた多くの企業人が参加しており、日本企業にも着実にボランティアの風土が根付き始めていると実感している。

MCDの詳細についても是非HP (<http://makeachangeday.com/>) をご覧頂きたい。

以上、1990年代から現在まで、企業の社会貢献をテーマに、企業と「公共」の係わりについて振り返ってきた。

地元愛知県で始めた取組みが全国各地に広がり、前述の「パートナーシップ大賞」や「Make a Change Day」には全国の多くの企業の参加があり、市民団体と連携しながら社会貢献に主体的に取り組む風土が着実に根付き始めているという手ごたえを感じている。

4. 最後に～新しい公共に向けて～

さて、日本は、バブル経済の崩壊後、失われた20年が過ぎ、長いトンネルの先が見えない状況にある。

政治・経済の停滞が続く中、我々の回りでは差し迫った社会問題が顕在化している。

1997年に米国を訪問した時に目の当たりにした犯罪や教育の荒廃、貧富の拡大などの問題は、もはや他人事ではない。

既に多くの企業が気づいているように、日本国内で自分たちの目の前でさまざまな社会問題が顕在化している。このままのやり方では決して解決できない。市民団体や行政とも連携した新しいやり方を考え実践していかなければならないと誰もが思っている。

先ほどご紹介した、米国のアトランタ市では企業の所在する地域社会で犯罪が起り、社員や家族が巻き込まれる事件が頻発して、社員が安心して働けない。

こういう地域に所在する企業には有能な社員は就職したがない。

また詳細は説明できなかったが、2番目に訪れたデトロイト市では教育が荒廃し、特に新規に採用する社員の教育レベルの低下が、著しくなっていた。

当時の米国自動車会社のビッグ3は「とてもこのままでは、日系を中心とした外国企業を上回る品質の車の生産は難しい。だから地域の教育問題に企業として積極的に関与せざるを得ない」という紹介があった。

日本においても、企業が公共に取り組むのが、社会の課題解決に少しでも貢献したいという「責任動機」だけでは済まされない。地域の課題解決は企業活動を維持発展させるための重要課題である、企業の競争力向上に欠かせないという「利益動機」がますます強まってくるのではないかと思う。

企業が新しい公共の当事者として係わっていくには様々な方策が考えられるが、私は、やはりNPOとの協働が今後、益々重要となってくると思う。

最後に企業とNPOの協働のあり方について考えてみたい。

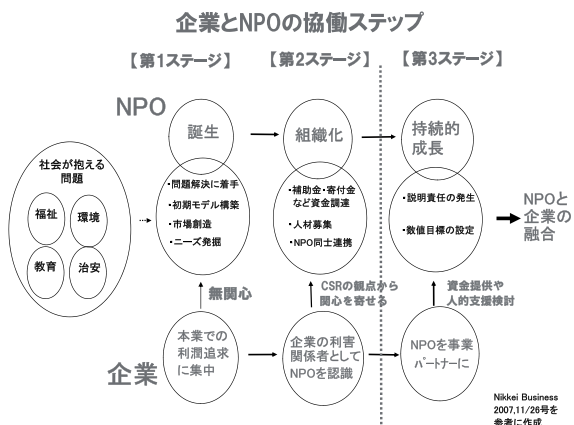
1998年のNPO法の成立以降、日本には4万を超えるNPO法人が出来た。

今では自ら事業を担う事業型のNPOが増加している。事業化するという事は、NPOの活動がビジネス化することでもある。

一方、企業は既存事業だけでは成長が難しく、新しい事業への取り組みが生き残りの必須課題である。

新規事業のヒントは「いかに社会ニーズに対応していくか、すなわち社会の課題解決にビジネスとしていかに係わっていくか」にある。

「ビジネス化するNPO」と「企業活動の社会化・NPO化」という流れの中で両者がどのように協働していくかが、新しい公共実現のための方策の一つだと思う(表-3)



表ー3 企業とNPOの 協働ステップ

この協働のステップを日本社会に当てはめてみると、現在は、地域や企業により大きな差はあるものの、全体としては第2ステージから第3ステージに移行しようという段階ではないかと思う。

新しい公共で目指す姿の一つに、第3ステージがあると思う。

そのためには企業は、これまでの公共のサポーターから「プレーヤー」としての自覚とチャレンジが何より重要になってくると思う。

それをいち早く実践した企業が、今後の持続的な成長の軌道に乗っていくことが出来るのではないか。

以上

「新しい公共」によるまちづくりと地縁組織

名古屋大学 名誉教授 中田 實

1 「新しい公共」は地域にとっては古くて新しい問題

「新しい公共」については、「古くからの日本の地域や民間の中にあったが、今や失われつつある『公共』を現代日本ふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すこと」であると、民主党・鳩山内閣の「新しい公共」円卓会議「新しい公共」宣言（2010年6月4日）はいった。公共性についての論議には、意思決定過程の公共性の確保と、公共サービスの分担や提供に関わる問題とが含まれるが（名和田是彦「地域から築く『新しい公共』」横浜市都市経営局政策課『調査季報』vol.158、2006、参照）、地域の中で「人や地域の絆」をつむいできた大きな担い手は地縁型の住民組織であったから、その点で、地域の公共サービスの提供は古くから住民の手によって行われてきたということが出来る。そして今、日常生活の中でこのつながりが薄れ、さまざまな社会問題が顕在化しているだけに、それを「現代日本ふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すこと」が重要であるということに異論はない。ただ、それをすすめる仕方の民主性の確保や担い手発掘の仕方の現代化をどのようにすればよいかについては、なお試行錯誤の内にあり、しかも少子高齢化や景気の後退の中で、むしろ課題の重さにたじろいでいるようなところもみえる。そしてそこに襲いかかる大災害は、この取り組みが猶予できないものであることを思い知らせてくれる。こうして「新しい公共」が提起する問題は、地域

にとっては古くて新しい問題なのである。

地域で安全・安心・快適に生活していくために、住民はお互いに相手のことを思いやり、支え合って生きてきた。それができた条件の1つは、地域生活の単位である世帯の規模が大きく、子どもから青年、壮年、老人に至る男女の多様な構成員を擁しており、いま大きな問題となる介護についても、高齢者が少なかったこともあって、基本的に世帯内で面倒を見ることができたことがあった（「日本型福祉」）。世代や属性ごとの地域との接点もあり、子どもたちは地域で群れをなして遊び、青年会や婦人会は、地域のために活動することを使命としていた。しかし、高度経済成長期以降の雇用機会の拡大と都市への人口の集中は、世帯の規模の縮小と構成の単純化をもたらし、雇用が不安定化する局面での少子高齢化の急激な進行は、住民の生活上の問題を、世帯内で処理することを困難にさせるだけでなく、問題を多発化させることになった。

こうした状況下で、地域社会のつながりの維持自体が重要な社会問題となってくる。文明の進化が地域災害の激甚化をもたらし、こうした



中田 實

なかた みのる

1933年生まれ。名古屋大学名誉教授。博士（社会学）。愛知学泉大学コミュニティ政策学部長、愛知江南短期大学学長を歴任。コミュニティ政策学会前会長。愛知県史編さん現代史部会長。著書に、『地域共同管理の社会学』（東信堂）、『地域分権時代の町内会・自治会』（自治体研究社）他。

災害が頻発する「リスク社会」(ウルリッヒ・ベック)となった現代において、地域で住民のつながりを再生・強化することが、緊急かつ重要な課題となってきた。この取り組みがコミュニティづくりであり、まちづくりと呼ばれるものに他ならない。

こうして、コミュニティを再生すること自体が、「新しい公共」の求める課題となってきた。コミュニティを再生するためにコミュニティの強化が必要とは同義反復的な問題設定であるが、行政がコミュニティの振興を政策課題とするのも、コミュニティの維持が人間の生存の保障と同義となってきたからである。

コミュニティ問題を個人の自由と天秤にかけて批判の対象とする議論があるが、すべてが「個人の自由」ということは集団内ではありえず、「公共の福祉」の中身とその決め方の民主的な正統性の確保の問題として受け止めなければならない。コミュニティは共同体的で因習的なものという前提や、公共性を国家に丸投げする議論がすでに成り立たなくなっている現在、新しいコミュニティを創り出すことは「新しい公共」の課題でもある。それは国家対市民の構図だけでなく、市民対市民の関係を再構成する問題であり、それが「家族(世帯)の問題」を「地域の問題」として引き受けざるを得なくさせる背景であった。

こうした転換の基盤には、金融資本主義のグローバルな展開があり、そのもとで、福祉国家体制は足元をすくわれ、国家や自治体の「公共」領域は縮小を余儀なくされることになる。そこに登場してきた新自由主義は、「公共」から切り離されてあちこちに広がる体制のほころびを、基本的には個人の「自己決定」と「自己責任」において埋めることを求めつつ、それでカバーできない問題については、新たな「公共」の担い手を見つけ出し、この事業に動員することを進めてきた。こうした大きな時代の転

換の中で、地域においても、生活様式の変化にともなって、従来住民組織が担ってきた互助的な活動には含まれていなかった課題が続出するようになる。こうした課題の変質と増大にともなって、住民では対応できず、より専門的な対処も必要となってきた。「地域の問題」にも、公私の専門機関との連携でしか解決できないものが広がってきた。行政が担うべき事業の再構成を含めて、「新しい公共」の組み立てが必要となっていることは明らかである。

2 地縁組織の特徴と公共性

現代のように多様なタイプの市民組織があるなかで、地縁組織のような「古い」ものは、もう時代遅れではないか、と思う人がいるかもしれない。人間が地域にしばられるなどということはあってはならないし、地域と関わらなくても十分に、あるいはもっと自由に生きていけると考える人もいよう。しかし、現実の人間は抽象的な存在でなない。またグローバル化の時代に、政府が必要な対策を取ってくれると信じていい範囲は縮小・流動化し、政府や行政自体がその限界を明言するようになっていく。政府がどこまでを担うか自体が公共的意思決定の問題であるが、それ以外の領域で、市民の共助による部分があることもまた事実である。そうであれば、この共助の輪に加わらず、費用や労力の負担もしないということは、他人の努力に「ただ乗り」しているだけであって、地域に生活するかぎり、「自分は関係がない」と言い切れるものではないことも認めなければならない。

「新しい公共」の事業遂行のためには、「新しい公共」の担い手の発見と育成、すなわち地域の再生とまちづくりの実現が必要となる。それでは、地域で生活するとはどういうことなのか。地域という領域は、どのような特徴をもっているのか。それは、地方自治や地域コミュニティ

が担う公共性とは何かを解明することでもある。

地域を基盤として構成される地縁組織の特徴は3つに要約できる。重層性、全員参加原則および地域管理機能（マネジメントとガバナンス）である。

第1の重層性とは、地域は物理的な連続性を持ち、広狭さまざまな範囲での区分が可能であることである。一般的には、それらの区分は水平的には重なり合わず（領域的排他性）、垂直的には広狭地域の重層的累積構造をもつ。この際、どの区画が活動の単位として取り上げられるかは、普通は、当該問題についてどの区域がより密な関係をもつか、あるいはその問題への対処にどの範囲の活動がより有効であるかという政治的、経済的、社会的等の意味付けによって決められる。したがって、問題と、それに取り組む社会的な活動や関係が広域化するにつれて、主体となる地域の範囲も拡大していく。しかし、それは狭域が無意味となることを意味しない。市町村合併によって行政圏域は拡大しても、狭域の単位がすべての面で無意味になるわけではなく、現に、さまざまな地域組織がそこに存在し続けてきた。ここでは、地域のもつ重層性をどう生かすかが重要であり、とくに福祉の課題について見られるように、小地域でのきめ細かな実践は、他のどの範囲の活動にも代えがたい意味をもつのである。

地域的近接性は、地縁組織の最大の強みである。もちろん家族はさらに近接した関係であるが、世帯を住民生活の単位とすれば、それに隣りあう世帯がもっとも近い関係となる。この近接性は、生身の人間の生活にとっては意味が大きい。災害時の助けあいは、近くにいることがもっとも有力な根拠である。阪神淡路大震災で、あるいはサンフランシスコの大震災のうちに、倒壊した家屋から多くの住民を救出したのは、消防士でも警官でもなく近所の住民であったことは、多くの証言が明らかにしている（サンフランシスコの大震災のうちの消防士の同上の述懐を、R.ソルニットが彼女の『災害ユートピア』（亜紀書房、2010、

436－7頁）で紹介している）。この関係を、防災・危機管理アドバイザーの山村武彦は端的に「近助」と呼ぶ。わが国では以前から「遠くの親戚より近くの他人」といわれてきたが、それを共助の1タイプとして概念化したものである（山村『近助の精神』金融財政事情研究会、2012）。

第2の特徴は、地縁の領域に居住・営業する全員がこの組織の構成員であることであり、全住民参加原則と呼ぶ。この原則は、共同体的強制などとして、否定的に見られることが多かった。しかし、そもそも地縁で結ばれる集団は、地域区画を前提とし、その区画内に定住するすべての人を構成員とするものである。この意味で、自治体はまさに地縁的性格を持ち、それゆえに、そこに居住する全員が、住民票をもつことでその市町村民と認められるのである。これは、歴史的にみれば、血縁集団の構成員が、通商等で移動して地域で入り混じるようになり、そのために、個人の権利や義務が所属する氏族によって異なる状況が生まれ、その不都合を解消するために、血縁の原理から地縁の原理に転換してきたことに由来する。このように、住み、活動する場所で市民の権利と義務を統一するのが地縁社会である。血縁から地縁への転換が、市民の力ですすめられた古代ギリシャ（あるいは西欧）と幕府の「村切」という命令で切り分けが行われた日本とでは、地縁社会の支配原理が異なるところがあり、これが地縁社会を上からの強制の場と見る背景であった。しかし、近代の市町村民という資格は、居住する地域によって定まる仕組みである。そして、住民登録によって課税されるが、同時にそれを怠れば、選挙権を含めて、市民としての権利を失う関係にある。その意味で、その地域に所属することは、その地域で住民としての権利を行使するための条件であり、それに一定の義務が伴うことになる。この義務の決定に関する民主的正統性のあいまいさが、町内会等の地縁組織については、

参加を躊躇させる背景であった。しかし、参加しない限り、合意形成の場に出ることはできない。自治会の決定に同意できずに脱会した住民について、最高裁は脱退の自由を認める判決を出した（2005）が、その結果、その住民は町内会の意思決定の場に参加することができなくなった事例は、この関係をよく示している。むしろ、より深刻なのは地縁組織への加入を認められない場合で、これは人権侵害に当たると考えられている。「地縁による団体」を規定した地方自治法第260条の二は、「その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができる」と念を押すが、全住民加入の原則自体は、家柄や財産によって加入や発言の権利に差をつけた時代からの脱却を意味し、民主主義的な性格をもつものといえる。なお、町内会の場合は組織単位として生活の単位である世帯で構成され、全世帯加入の原則といわれるが、それは組織運営上のルールであって、町内会の活動が全住民を視野に入れたものであることはいうまでもない。転居が多い住民や単身世帯、母子父子世帯などは、概して生活基盤が脆弱で、リスクに弱い傾向にある。こうした世帯が町内会・自治会に加入しないことで、地域生活の場でも不安定な状況におかれることが多く、それがまた、町内会の存在意義を弱めるという、悪循環を生んでいる。「家族（世帯）の問題」が「地域の問題」となる現代において、全世帯加入に近づけることは、「新しい公共」実現の一步である。

第3は、地縁組織の果たす機能に関するもので、その中心は地域管理機能（マネジメントとガバナンス）である。

地縁組織の活性化は「新しい公共」実現の手段であるとともにその目標である。そして、地縁組織への全住民の参加と役割の分担（担い合い）は、組織活性化の前提であり結果である。住民の協力が得られにくいといって一部の役員が仕事を抱え込むような運営は、ますます住民

の協力を遠ざけ、結果として、今日の地域組織の最大の困難点である「担い手不足」を深刻化させるばかりである。逆の事例としては、東日本大震災のある避難所で、全避難者に役割を割り振る方式が取られ、脳梗塞で手足の不自由な80歳の男性には掃除に使うために新聞紙を千切る仕事が割り当てられた。人の役に立っていることが実感できたその男性は、その後、自分で散歩に出るまでに元気になったという（三矢亜矢子他編『3・11以後を生きるヒント』新評論、2012、174頁）。このことは、組織や活動の目的が何であるかについて住民の自覚と合意ができていて、それをみんなで担うことが重要であることを教えている。

地縁組織の場合は、そこでの生活・営業が支障なく、そして安全、安心、快適に営まれる条件を住民の総意と参加で確保することが重要である。それが地域管理と呼ぶものである。その地域に住む全住民が組織を作るのは、この安全、安心、快適な生活の確保という目的が、自然のままでは達成できないからであり、そこに住民による地域管理（マネジメントとガバナンス）が必要だからである。住民各自の担う役割の意味は、地域管理の課題から見えてくる。それは、単なる住民の「和」の問題ではないし、決定の民主的正統性も、この客観的な課題との関係でその重要性が理解されるのである。

地縁組織がこのような特徴をもつことからすれば、それが地域において十分に活用できるものであることがわかる。事実、地域の長い歴史の中で、この特徴は活かされてきたし、「新しい公共」の領域が広がっていきこうとしている現在、その道理に合った活用が期待される場所である。

3 名古屋市における地縁組織の歴史的展開

わが国で地縁組織は、公共的組織としての長

い歴史をもっている。現代の地縁型組織の代表格である町内会・自治会は、歴史をさかのぼれば、1889（明治22）年の市制町村制の施行までは地方公共団体であったものが少なくない。それが、明治、昭和、平成とたび重なる合併によって自治体規模が拡大し、それまで自治体であった区域が公的な性格を失い、制度的には民間の任意組織の1つとして存続することになった。首長と議員、そして課税権を失った地域は、大きくなった行政組織の中に組み込まれて、国や行政市町村の下で、行政への協力を求められるものとなっていった。しかし、民間組織となった地域組織も、決してなくなることはなかった。それが「行政の下請け」と否定的に評価されようとも存続してきたのは、これらの組織が、その区域についての住民自治に関わる機能をもち続けてきたからであり、それが住民の「固有権」としての自治の単位であったからであった。いいかえれば、地域における安心、安全、快適さの確保、すなわち地域共同管理の機能をもつ限り、この組織は地域に必要なものであり、なくすわけにいかないものなのである。

自治体内の狭域的な地縁組織の中でも、小学校区は重要な意味をもっている。小学校の設置が公的な責任となったのは1879（明治12）年の「教育令」からである。小学校の設置と運営を行うのは町村公共団体であり、その区画は小学校区と重なるものが多かった。町村合併によって区域が拡大し、市町村内に複数の小学校を抱えるようになって、学区は自治体としての性格を失うが、以後も、学校支援やその他の地域問題に対処するために、学区規模の組織は維持されてきた。その意味で、学区はもともと公共的な性格をもっていたのであり、その単位が今、自治体内分権の流れの中であらためて注目され、それが担う中心的な機能が「新しい公共」と呼ばれるものとなっているのである。先に

「古くて新しい公共」といったのは、こういう歴史をふまえてのことである。

近代化が進んで人口が増加し、学校も増設されていく。以前の地域区分と関係なく通学区域を設定し、学区と住民組織の区域が異なる市町村も多くなった。同じ町内の子どもが別々の学校に通うということで、行事の企画や参加に混乱をきたすこともよく語られることである。他方で、学区と地域の自治組織が同じ区画であることで地域活動がしやすい、ということもよく聞かれるが、地域組織の歴史は、組織の改変を容易には認めず、コミュニティづくりや分権自治の推進にも支障となることも起きている。しかし他方には、住民組織と学区の区域を同じ単位として維持しつづけてきた市町村もある。名古屋もその一つである。

明治当初の名古屋の町の自治の単位は小規模で、公立学校設置の要請に応えきれないところが多かった。そこで、小さな町が連合して小学校の建設と維持に当たることになった。名古屋では、戦前、小学校区は「聯区」と呼ばれたが、それは、連合町の区域という意味を表していた。1889（明治22）年に名古屋が市制を敷くと、小学校の設置・管理を含む公的な業務は市に移管されていったが、地域の住民自治の単位である学区組織は聯区として維持され、地域課題の解決に向けて市と交渉し、また、市政に協力もしてきたのである。

戦後、名古屋市は町内会組織の扱いについて、制度的にはノータッチの姿勢を取ったが、実質的には、町内会の長を軸に行政協力の組織（区政協力委員会）を作ってきた。それは、住民を代表する組織として町内会や学区の組織と直接的に連携するのではなく、市長が市民個人を行政協力委員に委嘱し、この職を介して町内会と間接的に関わることであり、他方で、学区組織については、市は準則を制定して学区連絡協議会の設置を呼び掛けてきてはいるが、制度的

には任意の住民組織のままであった。

しかし、注目すべきは、戦後の人口急増期に小学校の増設が続いたにもかかわらず、名古屋市では、そのつど既存の住民組織を改組して、新設学区に合わせた学区組織（区政協力委員会と学区連絡協議会）を設立することで、地域組織と学区組織の一体性を維持してきたことである。それは名古屋が、既存組織の再編を拒否するほどに既存組織が強固でなく、また、学区ごとに住民組織を置く必要も感じないほどに地域が解体してはいなかったという2つの条件を満たしたが故に可能となった歩みであった。

学区組織は、「新しい公共」が注目される中で、その役割を再発見しようとしている。1980年以降、市は学区をコミュニティの単位としてその区域ごとにコミュニティセンターを建設し、その管理運営を学区コミュニティ組織に委ねる施策をすすめてきた。施策開始から30年以上をかけて、間もなく全学区設置の目標を達成しようとしており、その管理も、指定管理者制によって学区連絡協議会が引き受け、さまざまな活動が学区を単位として繰り広げられてきた。

近年の、河村市長の唱導する地域委員会の設置も、結局、学区連絡協議会を受け皿とする以外に、決定した予算の地域での執行母体を見つけることはできず、当初の全委員公選から学区連絡協議会より推薦された委員を加えることで、審議と執行の機能の連携の体制を作らざるをえなかった。災害に備える活動にも、学区連絡協議会は熱心に取り組んでいる。

4 防災活動に見る「新しい公共」

1・17、とりわけ3・11の大きな災害の経験は、復興が世帯とともに地域をどう再興するかの問題であること、そして、それには長い期間を要することをふまえて、生活支援からまちづくりの体制までを含めて復興に取り組む必要があることを明らかにした。しかも「リスク社

会」化している現代では、防災より減災が現実の課題であることから、それへの対処も、より組織的、計画的に行わなければならないことを教えることになった。

大災害であればあるほど、公的機関が果たせる役割が限定されることも避けられない。このギャップを埋めるのが、まずは「近助」である。東海・東南海・南海地震が起きる確率が高まっている中で、災害対策の体制づくりは、公私双方の課題であり、「近助」は、「新しい公共」が担うべき大きな領域となってきた。

防災の備えについては、古くから、言い伝えやモニュメントにより、地域ごとに伝えられてきたものがあつた。住民の入れ替わりが激しくて歴史的な伝承が途切れ、他方で、行政によるハザードマップや防災マニュアル等の作成と普及で、現場に即して対応を考えることがかえってできなくなっているという指摘もある。こうして、災害のたびに教訓が積み重ねられながら、それが前向きな対策として固められず、災害を忍耐強く受け入れる「災害文化」の成熟のみに向かってきたかに見えさえする。それだけに、災害への備えを「現代日本ふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直す」課題は「新しい公共」の重要な領域を占めることになった。

東海地方では、1959（昭和34）年9月の伊勢湾台風の深刻な体験から、地域での防災体制の強化がすすめられた。名古屋市では、被害世帯数は128,308にのぼり、全市に災害救助法が適用される事態となったこともあって、市会でも何度も取り上げられ、町内会の果たした役割が大きかったことが指摘された。こうした声を受けて1960年に発足したのが災害対策委員制で、1968年に区政協力委員（町内会長）制が始まると、その職務は区政協力委員が兼任することになった。最高潮位が5.81メートルに達したことで防潮堤も補強されたが、その後の地盤沈下も

あって、行政の課題も山積しているが、地域住民の側の災害対策も、風化していくことは避けられなかった。

一方、災害対策については、想定される被害は、生活様式の高度化や都市設備の充実・拡大とともに巨大化し、素手の住民組織では対応できないものも増えてきた。こうして、市民の対応についても、住民組織と企業やNPO等の専門組織との協働の必要性が注目されるようになった。それは「新しい公共」が担う中身の多様化、専門化を意味する。それゆえに、その担い手についても、例えば、災害時に必要となる活動が高齢者や障害者支援の福祉の課題と直結するように、各種の課題が相互に絡み合っており、その担い手も、個々の組織であるよりは、多様な組織の協働が必要となっている。こうして、地縁の原理にもとづいて、独自に多様な活動を展開してきた地域組織も、今やより専門的な問題にたいしては、個々の課題にテーマ別に対応する組織との連携と協働が不可欠となり、そのためには、より広域的な対応が必要となってきた。名古屋に本拠を置く防災NPOレスキューストックヤード（RSY）が市内の学区組織の防災計画づくりや避難所の運営、高齢者の避難訓練などに協力することはその例である。



写真は、RSYが協力した熱田区大宝学区の避難所運営訓練（2012.7）。RSY提供。

また、地域の建設業者が地域の防災訓練に協力するケースもある。中川区の供米田中学校区の「地域防災大会」は毎年開催で2010年で7回目となるが、そこには、地元の建設会社山田組の社長以下社員の方々も参加して、より実践的な作業の手順を教えてくれている。



写真は、地域防災大会で防災活動の手順を示す社員の皆さん（2010.11）。名古屋市提供。

今後ますますこうした多様な組織間の連携がすすむであろうが、そうすると、これら組織を束ねる地域マネジメント機能がいっそう重要となってくる。「公共サービス実行の核組織」として提案された「地域協働体」（内閣府「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告、2009）もその1つである。「地域協働体」は、「地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」である。

この方向にすすむためには、より広域を対象とする機能的団体と小さくて数の多い町内会との協働のために、重層性を特徴とする地域の範囲の拡大が要請されることになる。こうして、地域に根をおろしながら諸組織が連携・協働できる区画として、小学校区や合併前の旧町村単位などの地区組織が浮上してくる。それが地方自治法による地域自治区や、市町村の条例等で

位置づけられる自治体内分権の単位として、制度化がすすんでいるところのものである。

地域での課題解決の取組みは、歴史性を帯びた重層する地域単位の中で、それに適合する内容ですすめられてきたし、今後もすすめられていくであろう。地域組織のリーダーも、地域のまとめ役的な性格から地域問題解決型のものへと展開していくことが期待されるようになる。

その担い手はあるのかといえ、住民、とくに高齢の住民の社会的な活動参加の意思はきわめて高いことに注目したい。内閣府の「高齢者の地域におけるライフスタイルに関する調査」(2010)によれば、全国の60歳以上の男女で、「高齢者世帯への手助けをしたい」と答えた人は80.3%を占めた。老人会はいま、加入率も団体数も減少し続けているが、高齢住民はより社会的な貢献に意欲をもっていることがわかる。この意欲を活動に結び付ける仕組みの開発が急務である。自分から地域に出ていくことが苦手な日本人、とくに高齢男性にとって、地域組織が役割を割り振ることが参加のきっかけとなり、生きがい発見の機会となりうるということが知られている。公共性の高い課題については、小さな役割であってもみんなで分け合って担う仕組みづくりを考えたい。それがやがて自分自身にとっての救いとなる可能性が高いからである。

現在、地域活動としては、地域で孤立しがちな住民、特に中高年の単身世帯男性を連携の輪に巻き込む動きも活発化している。こうした世帯は孤立によってますます不安定な生活に追い込まれてしまっている。災害時の避難でも、孤立しがちで、しかも自力での避難が困難な住民を支援する動きも大きくなってきている。そうした支援がスムーズにすすむためにも、高齢者や住民が気楽に集えるたまり場をつくる取り組みも、民生委員や社会福祉協議会、さらには地域包括支援センターや保健所とも連携して、広がってきている。

名古屋市の地域委員会の第1期のモデル地区であった名東区貴船学区では、活動の1つとして独居高齢者の見守り運動を「花咲か運動」と名付けて取り組み、対象高齢者を花の名前で呼んで、たくさんの花が咲くことを楽しみにしている。



写真は地区のお知らせ(2012.3)。名古屋市提供。

災害対策に限らず、中心となる地域組織が機能しはじめると、課題が山積しているだけに、「新しい公共」の取り組みは着実に広がっていく。

地域での「新しい公共」の取り組みが広がり、その担い手の力量が高まるにつれて、コミュニティも充実したものになっていく。伝統的な公私の区分を超えて、新しい自治の力が育っていくのである。それは、地域での逆風を追い風に変えるチャンスでもある。



名古屋発

名古屋市名東区における協働型まちづくりの取り組みと今後

日本福祉大学国際福祉開発学部 准教授 吉村 輝彦
名古屋市役所子ども青少年局 主査 生田 啓一

1. はじめに

近年、まちづくりを進めていく上で、自分たちで意思決定を行い、自分たちで実行し、さらに、自分たちで管理・運営していくことができる仕組みやシステムを作っていくことの重要性が認識されている。同時に、行政中心の上意下達に基づく「統治（ガバメント）」から、多様な主体の重層的な連携に基づく「共治（ガバナンス）」によるまちづくりへと展開していく中で、まちづくりのマネジメントの方向性そのものが転換し、支援のあり方も問われている。ここでは、名古屋市名東区における協働型まちづくりの取り組みを整理し、今後の推進に向けた課題について考察する。

2. 名古屋市における協働型まちづくりに向けた取り組み

名古屋市において、行政として協働型まちづくりの取り組みが多面的に展開されてきたのは1999年以降である。様々な萌芽的な取り組みが行われると同時に、活動の定着化、活動の発展等の多様な展開を見せた。

名古屋市では、区役所を中心としたまちづくりの取り組みを推進するために、2000年度に、区役所にまちづくりを推進する部署（現、まちづくり推進室）が設置され、同年から「特色ある区づくり推進事業」が、2007年度からは「区民との協働まちづくり事業」が行われるようになった。各事業の現場では、協働をめぐって手

探りの試行錯誤がなされた。取り組みの多くは、どちらかと言えば、ソフト事業であり、一過性のイベント型も少なくなかったが、中には、行政主導であったものが市民主体の取り組みへと発展するケースや市民自ら外部資金を活用しながら様々な活動を展開するケースも出てきた。一方で、区役所改革の一環として、2008年度から区政運営方針が策定される等、区役所機能の強化の方向にある。

また、名古屋市には、まちづくり活動を支援する名古屋都市センターがあり、団体の市民活動力を育んできた。具体的には、1999年度から始まったまちづくり活動団体助成が挙げられる。これは、2001年度からは「まちづくり活動



吉村 輝彦

よしむら てるひこ

日本福祉大学国際福祉開発学部准教授、日本福祉大学高浜市まちづくり研究センター副センター長。東京工業大学工学部社会工学科卒業、同大学院人間環境システム専攻博士後期課程修了、博士（工学）。国際連合地域開発センター研究員を経て、2006年より現職。主な著書に、「住民主体の都市計画」「都市計画の理論」（共著、学芸出版社）他。



生田 啓一

いくた けいいち

名古屋市子ども青少年局主査。北海道大学大学院法学研究科修士課程修了。1996年 名古屋市入庁、2004年 トヨタ自動車株式会社TQM推進部派遣、2007年 財団法人名古屋都市センター主査。2010～2011年 名東区役所主査としてまちづくり等に従事後、2012年より現職。

助成部門」と「まちづくり活動ははじめの一步助成部門」になり、さらに、2009年度からは「魅力アップ部門」と「はじめの一步部門」となった。ソフト事業を中心とした活動助成であったが、2007年度からは「まち夢工事部門」というハード事業への助成も始まった。また、2005年度からは地域のまちづくりびと養成講座が開催されている。このように、活動助成と人材養成を中心に支援が行われている。

さらに、近年は、「地域委員会」及び都市計画マスタープランに位置づけられた「地域まちづくり」の取り組みが始まった。

地域委員会は、投票等によって選ばれた委員が、公開の場で議論し、住民間の合意形成を図りながら、地域において解決すべき課題とその解決策を検討し、そのために必要となる市予算（税金）の一部の使い途（地域予算）を提案する新しい住民自治の仕組みとして創設された。地域の事情に詳しい学区連絡協議会や町内会・自治会と専門性を有するNPO、企業等多様な主体が相互に強みを活かして、連携して取り組む仕組みが必要との認識のもとで、地域委員会は制度設計された。2009年12月からの8区8地域でのモデル実施（2010年及び2011年度の地域予算の提案）及び検証を踏まえて、2012年3月に「地域委員会制度骨子案」がとりまとめられた。2012年度には、新たなモデル地域（7区7地域）で取り組みが行われている。

一方、2011年12月に策定された都市計画マスタープランにおいて、「地域がより良くなるために、地域の力（考え）で地域を育てること」を目指す地域まちづくりが位置づけられた。これは、従前の地区総合整備のアプローチを転換させたものとも言えるが、多様な主体が役割分担を明確にしつつ取り組むものである。具体的には、地域において組織化を行った上での構想づくりとその実践である。この推進のために、まちづくり団体等を対象に、アドバイザー派

遣、活動助成、コンサルタント活用助成からなる地域まちづくりサポート制度がある。現在、特定の地域を対象にモデル的に取り組まれている。

今後、担当部局による縦割りの対応ではなく、地域の目線から様々な取り組みが展開できるかが鍵となる。

3. 名東区における協働型まちづくりの取り組み

名東区は、1975年2月に、千種区から分区して誕生した区で、市内屈指のベッドタウンとして、また、名古屋の東玄関のまちとして発展してきた。区内には社宅・マンション等が多く、毎年区民の1割弱が入れ替わっている。区の面積は19.44km²、世帯数は72,138世帯、人口は161,713人となっている（2012年12月1日現在）。

2000年度以降、名東区においても、様々な取り組みが行われてきたが、2008年度から新たな展開が見られるようになってきた。この背景には、共治（ガバナンス）での協働は自立した多様な主体が目的・目標を共有した上で、互いの特性を活かした行動をすることにより相乗効果が期待できるが、実際の現場では、一つの事業をうまく一緒に実施することを協働と称し、また、それが区民参加型であっても、区役所が事業の企画、経費の手当、事務全般を担うことが多い点があった。こうしたやり方からの脱却が目指された。合わせて、区民自らが主体的に地域の課題を発掘して、それを解決するにはどうしたらよいのか、どのような話し合う場や行政の支援が必要なのか等、区民自らが話し合う必要があった。

この流れの中で、「区民が主体となったまちづくりを支援できる区役所への改革」が目指されるようになった。具体的には、2008年度に

は、「まちづくりスタッフ」制度の創設⁽¹⁾、2009年度には、「めいとうまちづくりフォーラム」の組織化、貴船学区での「地域委員会」のモデル実施、2010年度には、「区民アンケート」「区民ミーティング」を踏まえた「区政運営方針」の策定、また、2011年度には、名古屋都市センターと連携して地域のまちづくり活動を支援する「まちづくりびと派遣事業」の実施等、様々な試みが行われてきた(図1)。

4. 協働型プロセスによる区政運営方針の策定

4. 1 区政運営方針の概要と問題点

「区政運営方針」は、「地域の課題や要望を踏まえて行政サービスや区民生活の向上を図るため、…各区区政の重点的な取り組みや目標を明確にする」ものである⁽²⁾。

まちづくりを行っていくためには、地域の課題に対して、ビジョン(方向性)を共有した上で、解決方策を検討することが必要である。2010年度までの名東区の区政運営方針の内容は、「行政の」取り組みが中心であり、多様な主体によって共有されるべき「まちづくりビ

ジョン」という色彩は薄まってしまっていた。

この点を踏まえ、2011年度区政運営方針の策定に当たっては、区政運営方針を、区のまちづくりビジョンとすることが区役所において決定された。すなわち、区政運営方針は、「区民が、区がどのような課題を抱え、今後、どのような方向を目指して発展していくか、そのために区役所がどのような事業を実施していくかを知ることができるためのツール」であり、同時に、「区民に共有され、その進捗を確認しながら、区民一人ひとりが今後なすべきことを考え、アクションに移すためのツール」として再定義された。

区政運営方針を、まちづくりビジョンとしていくためには、区民の納得感を高め、区民に共有されるものとしていくことが重要であり、「プロセス重視」の考え方が取り入れられた。区政運営方針を策定するプロセスを継続的に向上させ、区民の納得感、共有度(結果)を継続的に高めていくこととした。

4. 2 区民アンケート

2010年7月に、名東区民2,000人を対象とした「区民アンケート」が行われた⁽³⁾。この区

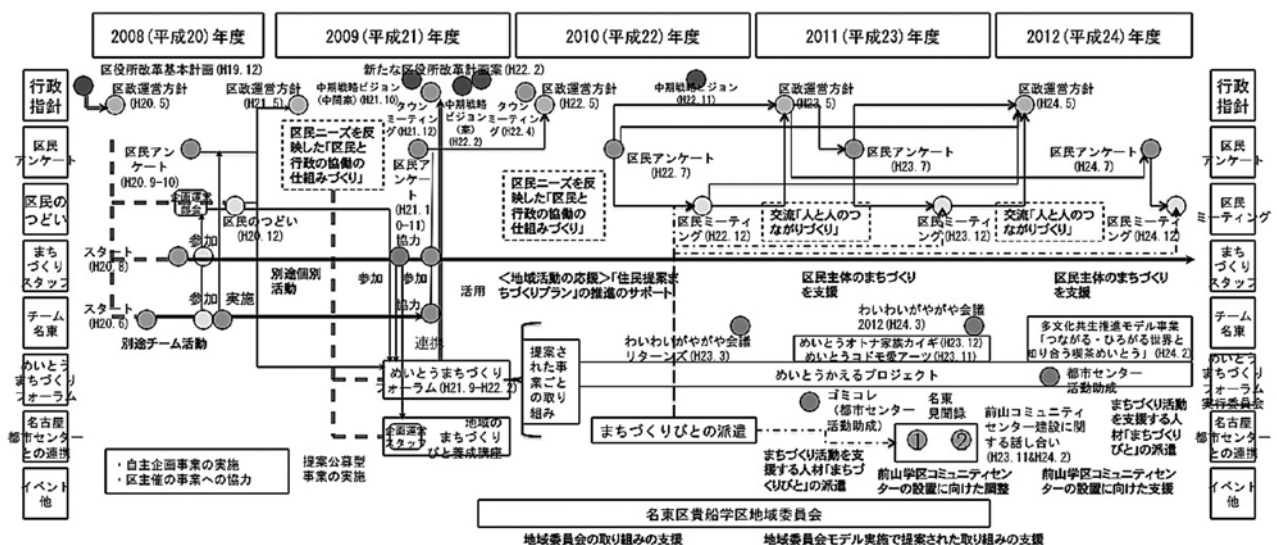


図1 名古屋市名東区における協働型まちづくりの展開

民アンケートは、区民が名東区の現状についてどのように感じているのか、そして、今後はどのようなことを望んでいるのかを質問している。結果は、区政運営方針の「当面、特に力を入れていくテーマ」として反映された。これによって、区民全体のまちづくりに対する満足度や現状認識、また、ニーズ等が「見える化」された。

4. 3 区民ミーティング

2010年12月に、区のビジョン・進むべき方向性を区民と一緒に考えるための会議「名東区民ミーティング」が行われた⁽⁴⁾。区民ミーティングは、区民44人が参加し、ワークショップ形式で実施された。参加者は7～8人の小グループに分かれ、前半は、「5年から10年後の名東区をこんなまちにしたい!」というテーマで話し合い、後半は、そのために「自分たちで何ができるか、行政に何をしてほしいか」のアイデアを出し合った。区民ミーティングは、あえて青写真を描かずに、区民間の前向きな対話と合意を重視し、そこで導きだされたものから、ビジョンを策定するという目的をもって開催された。

こうした会議を実施する上で重要となるのは、参加者の対話の土台づくりと参加者の対話を可能とする場づくりである。具体的には、区民ミーティングでは、ワークショップ開始前に、区民アンケートの結果が説明され、ワークショップの前半は、区民アンケートの自由意見をもとに作成した20枚のカードから、こんなまちにしたいというイメージを絞り込んでいく形で行われた。これにより、ワークショップ全体を通して、参加者は、区民アンケートを通して表明された区民全体の想いを慮りながら、自らの意見を発言すること、また、他の参加者の意見を尊重するといった場の空気を醸成することが図られている。さらに、初対面同士で、どの

ように話し合えばよいのか分からないという不安を緩和しつつ、ビジョンに結びつく対話を導き出すために、小グループには、名古屋都市センターのまちづくりびと養成講座受講者等からなる「まちづくりびと」を配置している。まちづくりびとは、グループ内での対話が上手く進まない場合等に適切な介入をし、対話の場として成立するようにファシリテーションを行った。さらに、まちづくりを専門とする研究者が企画段階からコーディネーターとして参画し、対話の場づくりについてのアドバイスをするとともに、ワークショップ全体の運営を行った。

区民ミーティング後の参加者アンケートでは、「人によって意見が違い、ハッとすることや気づかされることが多かった」「全員がよく説明を聞いて、楽しく対話できた」等の肯定的な評価が多くなされたが、これは、コーディネーターやファシリテーターの効果の一端である。

4. 4 区政運営方針の内容と評価

協働型プロセスを経て作成された2011年度区政運営方針は、新たなまちづくりビジョン「つながるまち、ひろがるまち名東」を掲げ、区役所が地域とつながること、人と人をつなげていくことによって「まちの文化力」を高めていくことを表明している。これらの内容には、区民アンケート及び区民ミーティングの結果が色濃く反映されており、同方針の素案に対するアンケートでは、共感できるビジョンであるかについての問いに対して、一定の評価を得た。

また、2011年度以降も、ニーズを深掘りするために、区民アンケートや区民ミーティングを定期的に行っている⁽⁵⁾。これらによって、継続的に満足度やニーズの変化を拾い上げるとともに、取り組んだ施策・事業の方向性が正しかったのかどうか、また、ビジョン等を見直す必要があるのかどうかを検討するための指標と

している。このように、行政外部からの評価が見える化し、それに対して、行政が真摯に継続的に対応することで、市民の納得度を高めることができる。

つながるまち、ひろがるまち名東

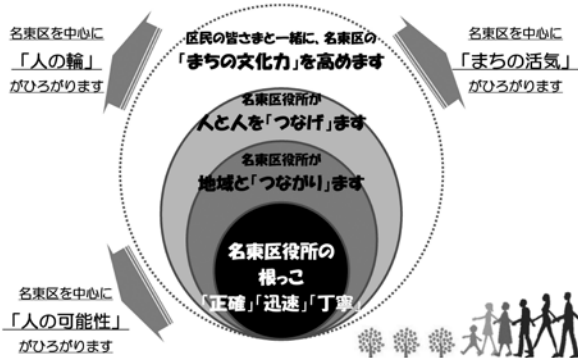


図2 名東区のビジョン

5. めいとうまちづくりフォーラム

「めいとうまちづくりフォーラム」は、2009年度に行われた試みである。2008年12月に開催された「区民のつどい」のテーマは、「新しいカタチの地域コミュニティとは～『志』の『縁』で地域力を高める」であったが、ここでは、市民が様々な形で参加し、地域コミュニティのあり方が検討された。これらの成果も受け、2009年度区政運営方針では、重点的施策の一つとして、「めいとうまちづくりフォーラム」の組織化が位置づけられた。ここには、「めいとうまちづくりフォーラムを新たに組織し、区民自らがまちづくりのニーズ・関心の掘り起こしや協働プランの策定、区民によるまちづくり活動への支援などを行う仕組みづくりを進めます」と記載されている。

このめいとうまちづくりフォーラムは、名東区でまちづくり活動をしている市民やこれから何かに取り組みたいと思っている市民が、活動の分野や地域を越えて「わいわいがやがや」と

自由に意見交換し、「わくわくどきどき」な行動につなげていくための場として設計された。ここでは、あらかじめ明確な目標を設定した上で話し合いを行うよりは、対話や交流を通じてアクションが創出されることを期待した場づくりがなされた。すなわち、多様な参加者の自由な発想に基づく対話や交流から自主主体的に実践する多彩な活動を生み出し、まちづくりへとつなげていくことを目指した。

こうして始まった対話と交流をベースにしたフォーラムには、区民のつどい企画運営部会員やまちづくりスタッフ等の公募区民が参加している。2009年9月から2010年2月に渡って、計5回の話し合いを重ねる中で、いくつかの行動計画を生み出された⁽⁶⁾。その後、行動計画に基づき、グループごとに活動が行われ、そこからさらに新たな取り組みや関わる人の広がりが生まれている。例えば、地域のオトナたちをつなげていく「めいとうオトナ家族カイギ」やゴミ拾いをきっかけとした交流を目指した「ゴミコレ」の取り組みがある。また、2012年度には、「めいとうかえるプロジェクト」が、名古屋都市センターの活動助成を受けて、植田川を区民の憩いの場にしていく活動を進めた。さらに、2013年2月には、多文化共生推進モデル事業として「喫茶『めいとう』」を開催する。また、フォローアップ的な「わいわいがやがや会議リターンズ」（2011年3月4日）や「わいわいがやがや会議2012」（2012年3月12日）も開催した。

めいとうまちづくりフォーラムは、当初、行政の企画で始まったが、その後、自立的な動きへと展開していった。この背景には、フォーラムを中心に、様々な機会を通じて、多様な人が繋がってきたこと、そして、行政の協働に向けた支援的役割が大きい。開かれたプラットフォームとして今後も機能していけるのかが問われている。

6. 前山学区コミュニティセンター建設に関する話し合い

6. 1 まちづくりびと派遣事業

2011年度から、区役所は名古屋都市センターと共同で「まちづくりびと派遣事業」を実施している。まちづくりびとが、地域のまちづくり活動の中で専門的な知験を発揮することで、「地域の様々な人々をつなげて・・・地域の力を高めていくことで、課題解決」していくことを目指している。

6. 2 前山学区コミュニティセンター建設に関する経緯

名東区の前山学区連絡協議会は、1997年頃からコミュニティセンター建設活動に取り組んできた。2011年、開館時間中は管理人を常駐すること等の建設条件付で県営都市公園内での建設が認められる可能性が高まったため、2011年9月に、学区連絡協議会は、建設条件を受諾することとした。しかし、学区住民の中から建設条件に対する不満や建設後の管理運営の方法等に関する不安が浮かび上がった。

通常、コミュニティセンターを建設する際には、「学区コミュニティセンター建設小委員会」を設置し、「建設基礎調査票」を名古屋市に提出することがスタートとなる。しかし、学区連絡協議会と区役所は、建設小委員会設置前に、学区住民であれば誰でも（建設反対派を含め）参加し、話すことができる場を学区連絡協議会の主催で設けることとした。話し合われた内容は建設小委員会が尊重し、学区住民も納得できるものとするために、まちづくりびとの協力を得て、一定の合意形成をすることが意図された。

6. 3 前山学区コミュニティセンター建設に関する話し合い

2011年11月に、第1回の話し合いが開催された。あらかじめ登録した参加者50名は、最初に参加者一人ひとりで「夢のコミュニティセンター」を検討した。その後、7つの小グループごとに、まちづくりびとのファシリテーションにより、参加者の発言をKJ法でまとめ、最後にそれを発表しあった。その結果、前山学区コミュニティセンターを「人と人のつながりがつくれる」「楽しんで遊べる、学べる」等といった場としていきたいというビジョンが、参加者によって概ね合意された。

第1回の話し合いの後、学区連絡協議会は建設小委員会を立ち上げた。2012年2月に、第2回の話し合いが開催され、デザインゲームの手法により第1回の話し合いで合意されたビジョンを実現するための間取り等を検討した。参加者は25名で、建設小委員会委員の多くが参加した。

ワークショップの前半は、第1回の話し合いで提案された代表的な機能・スペースをまとめた18枚のカードをまちづくりびとのファシリテーションにより、小グループ内で絞り込んでいった。ワークショップの後半は、それらをコミュニティセンターの白図面に書き込み、図面として見える化し、最後にそれを発表しあった⁽⁷⁾。



図3 ワークショップの様子

6. 4 前山学区コミュニティセンター建設に関する話し合いの成果

第2回の話し合いの後、2012年2月末に開催された建設小委員会では、話し合いで合意されたビジョンや小グループが作成した図面をもとに議論された。その結果は異例の図面付の「建設基礎調査票」としてまとめられ、名古屋市に提出された。その内容は、通常の建設基礎調査票に比べ、詳細な内容であった。

2012年5月、名古屋市から示されたコミュニティセンターの基礎図面は、概ね建設基礎調査票の内容を反映したものであった。それに対し、学区住民からも不満や反対意見はほとんど出されなかった。また、2回の話し合いの後、学区連絡協議会の役員以外に主体的に取り組む学区住民が出てきており、2012年4月以降、管理運営等についての自主的な話し合いが4回行われている。

7. 貴船地域委員会の取り組み

2009年12月、名古屋市により地域委員会モデル地域が募集された。名東区では貴船学区のみが応募し、そのままモデル地域として決定された。貴船地域委員会は「心豊かな活力のある住み続けたいまちづくり」という広範なテーマを掲げ、2010年度は青色パトロール隊の活動を始め12事業を実施、2011年度は13事業を実施した。

貴船地域委員会は、推薦委員も公募委員もそれまでに何らかの形で学区連絡協議会に関わっており、両者は非常に緊密であった。また、学区（連絡協議会）の気風として、自分たちのことは自分たちでやるという自立性が非常に高く、地域委員会にも、その気風が引き継がれた。貴船地域委員会の提案事業は、街路灯の整備等のハード整備以外、全ての事業で実施主体を学区連絡協議会等自分たちとしており、区役

所等を頼っていない。そのため、各事業の実施段階においては、地域委員個々が学区連絡協議会の役員として、自らの所属する内部組織（防犯部、広報部等）で、活動をリードする形で実施されている。このように、地域委員会と学区連絡協議会が緊密になるほど、両者の役割をどのように棲み分けるべきなのか、また、学区連絡協議会が自立的になればなるほど、制度的に地域予算化できる幅が狭くなってしまおうといった根本的な課題が生じてくる。

貴船学区も含めて地域委員会の実施において、区役所による事務局支援のあり方、参加者の多様性の確保等は、より自立的な取り組みに向けて今後の課題である⁽⁸⁾。

8. おわりに

地域社会を取り巻く環境が、近年変化していることを踏まえると、誰がまちづくりの担い手となるのかも問い直す必要がある。地域に根ざした地縁組織に加えて、特定のテーマに関心を持って、志の縁で集まった志縁組織、さらには、もう少し緩い枠組みの中で、楽しいことをしたい、あるいは、学びたいという縁で集まった楽（学）縁組織が、今後の担い手として考えられる。人々のつながりも地縁に見られる濃密な／緊密な関係から、楽（学）縁のような緩やかな関係まで強弱があり、緩やかな（弱い）つながりの持つ可能性は今後のまちづくりの展開において鍵となる。人々のまちづくりへの関わりや関心のレベルは様々であるが、実際の活動は、少なからずまちづくりにつながっている。

地域には、多様な価値観や関心を持った人々が暮らしている。それゆえ、包容力（包摂性）を持った、開かれた柔らかいプラットフォームの存在が今後の協働型まちづくりの原動力になっていくだろう。その一つとして、めいとうまちづくりフォーラムのようなコンヴィヴィア

ルで創発的な場づくりがある。名東区での取り組みのように、多彩な入り口やきっかけを内包したプラットフォームに、多様な関心を持った関係主体が集い、対話や交流を行う場での出会い、話し合い、分かち合い、学び合いという共有や共感が、共振や共鳴を生み出し、また、多様な縁を紡ぎ、様々な新しい縁（つながり）が形成され（創縁）、そして、新しい活動（コト）が生み出されてくること（共創や創発）が期待される。同時に、このような場を通じて、人々の自発性、主体性や地域当事者性が育まれ、高まり、また、まちづくり組織も自立性・自律性やその活動における持続可能性を獲得していくことになるだろう。この積み重ねが地域の社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の向上につながっていく。

名東区の取り組みを踏まえると、協働型まちづくりを推進していく上では、行政には、政策方針としての推進の明確化、そして、協働型まちづくりを応援・促進する支援的政策環境の整備において、重要な役割がある。具体的な方策としては、例えば、人々やその関心の多様性を踏まえた多彩なきっかけづくり、協働型まちづくりの苗床となる対話と交流の場づくり支援、一過性のイベントではなく、自立的な動きへとつなげていく取り組みの推進、多様な人々をつないでいく橋渡しの役割の強化が挙げられる。これらは、行政がまちづくりファシリテーターとしての役割を果たすことでもある。そして、その担い手には、まちづくりのプロセスをファシリテイトし、また、ネットワーキングしていくスキルと地域への関わり方や態度（ココロ）が大切になってくる。

脚注

- (1) 「まちづくりスタッフ」制度は、2008年度区政運営方針の具体的な取り組みの一つとして始まった。あら

かじめ登録した区民等が、自らの想いや経験等を活かして、意見を表明したり、事業の企画・運営を行う等それぞれに取り組める範囲で、区役所と一緒にまちづくりの活動をする。

- (2) 名古屋市（2009）「区役所改革基本計画」
- (3) 平成22年度区民アンケートの結果は、名東区ウェブサイト公表されている。
(<http://www.city.nagoya.jp/meito/page/0000017163.html>)
- (4) 平成22年度区民ミーティングの詳細は、名東区ウェブサイト公表されている。
(<http://www.city.nagoya.jp/meito/page/0000021519.html>)
- (5) 区民アンケートや区民ミーティングのテーマは、2011年度は「子育て支援」、2012年度は「防災」であった。
- (6) 吉村輝彦（2010）「対話と交流の場づくりから始める協働型まちづくりの展開に関する一考察－名古屋市名東区「めいとうまちづくりフォーラム」を事例に－」日本都市計画学会学術研究論文集，No.45－3，pp.313－318
- (7) ワークショップの詳細は、前山学区ウェブサイト
(<http://www.geocities.jp/maeyamadayori/page9-i.htm>) 及び名東区ウェブサイト
(<http://www.city.nagoya.jp/meito/category/155-5-0-0-0-0-0-0-0.html>) に公表されている。
- (8) 吉村輝彦（2011）「名古屋市地域委員会に見る対話や熟議に基づくまちづくりの展開に向けた意義と課題～モデル事業の実施プロセスの実態を踏まえて～」日本都市計画学会学術研究論文集，No.46－3，pp.1033－1038



名古屋都市センター事業報告

平成24年度
第1回
まちづくり
セミナー

都市住宅政策の再構築に向けて

講 師：神戸大学大学院教授
平山 洋介

日 時：平成24年8月21日（火）

場 所：名古屋都市センター 14階 特別会議室



日本では1920年代頃から、ほぼ100年近くにわたり一貫して都市化が進んできました。経済が成長し、人口が増え、都市が膨張する時代が延々と続いたわけです。ところが、ここに来て経済成長は鈍くなり、人口も減り始めました。それに伴い、「経済成長から、社会をどのように持続するか」というところに課題はシフトしています。私の専門である住宅に関しても、成長時代とは違い、「社会持続を意識した住宅政策に向けて、何をどう組み立て直すか」が大きな課題になっていると考えます。

1. 経済成長から社会維持へ

20世紀後半、特に戦後は、「標準的なライフコース」なるものが形成されてきました。それは、「働いて、給料が増えて、結婚して、子供ができて、家を買って、資産を増やす」という、いわば「ライフコースの『梯子』」で、多くの人たちがそれを上ることになります。そして、その「社会維持のサイクル」を回し続けてきたわけですが、今やそのサイクルがかなり停滞してきています。

実は、「標準的なライフコース」に住宅政策は大きく関わってきました。初期の住宅政策では、家を購入しようと梯子を上ってくる人々のために新築住宅を大量に建設しました。しかし、そんな時代はほぼ終了し、今や空家率は全国で13%を超え、かなり住宅が余っている状況です。

このような住宅に関わる問題を社会問題として捉え、その原因を探れば、一つには「景気が悪いから」ということになるのでしょうか。しかし、戦後は公共セクターによる住宅政策が進んでいます。私たちの生きている現代社会は野放しの市場経済のなかでつくられてきたわけではありません。つまり、景気にすべての原因を求めるのではなく、きちんとした政策・制度があるのだから、「それをいかに改善するか」というふうの問題を立てるべきだと思うのです。そのことを踏まえて、本題に入ります。

2. 都市住宅の政策文脈

戦後展開されてきた日本の住宅政策は、大きくは3つの時期をつくってきたと言えます。

●社会政策としての住宅政策（1950年代～1970年代初頭）

1950年代に住宅政策のフレームが設けられ、70年代のオイルショックあたりまでは標準的ライフコースを維持することで社会を安定させることに主眼が置かれてきました。そういう意味では、住宅政策は社会政策であり、簡単に言うと「中間層の家族による持家取得を促進」というかたちで展開されてきました。つまり、「働いて、結婚して、家を買うなら応援しますよ」と、「低所得層、単身者、借家」の人たちを持家取得に誘導することが戦後日本の都市住宅政策の基本パターンだったのです。

そこで、日本の住宅政策の特徴という、一つは、「賃貸住宅より持家を重視」ということです。1950年に住宅金融公庫が設立され、家を買う人に低利融資を大量に供給した歴史があります。賃貸住宅政策に力が注がれなかったのは、「ほとんどの人が家を買えるだろう」という前提があったからです。二つ目は、「家族重視」です。「ほとんどの人は結婚する」という仮説の下で住宅政策を進めてきたと言えます。三つ目は、「企業が住宅に関与する」ということです。国は家賃補助をしますが、会社には社宅や寮があります。

つまり、日本では家族や企業というグループに所属することで生活が守られるような政策が展開されてきたと言えます。

●経済政策としての住宅政策（1970年代初頭～1990年代半ば）

70年代に入ると、経済政策として持家新規建設推進という面が加わってきます。1973年のオイルショックが大きな変曲点だったと思います。その翌年には総需要管理政策、つまり住宅金融公庫の融資を爆発的に拡大する政策が打ち出され、その後も景気が悪化するたびに家を建てる政策が繰り返されます。あるいは、「スクラップ・アンド・ビルド方式」、つまり壊したり建てたりを繰り返しながら景気対策のなかに住宅を取り入れてきました。

このように、70年代以降は日本のマクロ経済運営において、住宅政策は非常に大きな役割を果たすようになります。

●住宅政策の市場化（1990年代半ば～）

次に住宅政策が大きく変化するのは、90年代の半ばです。いわゆる新自由主義の影響を受けて、市場経済のなかに住宅供給を委ねる方向に大きく転換します。

一つ目の大きな変化は、「住宅ローンの市場化」です。具体的には、住宅金融公庫の廃止です。これにより、民間の銀行は非常に巨大な住宅ローン市場を手に入れます。加えて、住宅ローンの証券化が始まります。二つ目は、「公共賃貸セクターの解体」です。日本ではもともと公共賃貸セクターは重視されていみせんでしたが、これを一層縮小します。三つ目は、「民間賃貸市場の規制緩和」です。これは、定期借家権制度を導入することで、民間賃貸における投資とリターンの関係をより明白にする市場をつくらうという政府の意向に基づいたものだったと思われます。

そして現在は、経済が停滞し、中間層が分解し始めています。日本では、「家族が中間層になって家を買う」ということが社会形成上の基本でしたが、家族をつくる人が大きく減っています。

ところが、このように状況が変化しても、依然として「持家取得」を重視しており、公的賃貸住宅

の比率は低く、公的補助面が非常に手薄です。すなわち、「20世紀後半の条件を基にした政策・制度が現在の実態・条件とズレてきた」というところに問題意識を持たなければならないと考えます。

3. 社会維持のサイクル

若年期は所得が低いので家賃の負担率が非常に高く、壮年期になると収入は上がるけれど住宅ローンの負担が非常に重くなります。そして、高齢期になると所得は低いけれど住宅ローンを払い終わった「アウトライト持家」を所有することになります。

高齢者がアウトライト持家に住むことには、二つの重要な意味があります。住居費負担が非常に軽くなることと、住宅が資産になることです。そのような高齢期の安定に向けて家を買うライフコースが考えられてきたわけです。ただ、この社会維持のサイクルはいつまでも成り立つのでしょうか。

まず、若年層の持家率が大幅に下がっている一方で、民間借家に住む若年層の比率が急激に高まっています。つまり、若い時に家を買ってローンを返済し始めるという、従来のライフコースモデルに沿って人生の梯子を上る若い人が減り始めているということです。

さらに、「住宅余剰の時代」に入っています。ただ、住宅が余っているのに持家取得の負担が重くなっているのは奇妙なことで、それは重要な政策課題と言えます。

そして、住宅投資の対GDP比が非常に下がっています。日本は新築重視で進めてきたので、新築が減ると住宅投資が減ります。しかも、ストックに対する投資が少ないので、住宅が経済に果たす役割は小さくなっています。

日本では税制上も制度的にも新築購入が有利になるよう図ってきた歴史がありますが、今後も社会維持のサイクルを回していくためには、このあたりを見直していく必要があるだろうと思います。

4. 若年層のライフコースと住宅

－ “梯子” の変容、出生率低下、移動しない人生？ －

住宅事情の変化のなかで、若い世代のライフコースがかなり変化してきています。

一つには、若い世代では「梯子」の変容が起きています。住宅にかかるコストの増大、家族形成が遅れ、低賃金化していることを背景に、未婚者が増えているわけです。また、これに加えて離婚が大変な勢いで増え始めています。こうした点を踏まえると、「ほとんどの人が結婚し、その世帯のほとんどが永遠に続く」という前提だけで住宅政策をつくることは成り立たなくなるような気がします。

二つ目は、出生率が非常に低くなっています。日本のように、結婚して家族をつくるのが前提となっている制度設計の国で、なぜ出生率が低いのか。理由の一つとして、住宅研究分野で言われるのは「持家重視の国だから」というわけです。それは、結婚のための住宅コストがべらぼうに高いことを意味しており、親の家にとどまる人が増えるということです。もしかしたら、親の家にいたら女の子を引っ張り込むなんてことはできないことが、少子化の要因の一つかもしれません。(笑)

三つ目は、「移動しない人」が非常に増えています。いろいろな理由がありますが、住宅にかかるコストが増大したことも一つあると思います。よその土地から東京へ行って就職するとなると家

賃に8～9万円はかかり、給料からそれだけの負担をするのは難しい。だから、大企業に就職して家賃補助などがないかぎり、なかなか東京で一花咲かすこともできなくなっているようです。

5. 女性のライフコースと住宅

－女性の就労と「女性の階層分解」、「世帯の階層分解」－

さて、日本のような家族主義社会では、女性が結婚せずに生きていくのは大変です。ある調査によれば、結婚した女性は年を経るにつれて持家率が高くなりますが、未婚の女性はいつまで経っても親の家に住んでいたり、離婚した女性は借家住まいが多いということです。

しかし今や、女性の就労が増加しています。また、雇用機会均等法、男女共同参画社会基本法が制定され、女性管理職を増やすことも図られています。ただ、一方では「非正規労働の女性化」と呼ばれる現象が見られ、現実には増えているのはパートタイム勤務の女性です。つまり、「女性の階層分解」が起きているということです。そして、そのことが「世帯の階層分解」につながっていくのです。

実は、妻の年収が高いほど持家率が高くなっているのです。従来は、夫の所得が高いと持家取得は早いとされてきましたが、今や妻が正規労働か非正規労働か家事専業かによって、住宅ローンの状況は変わってきます。女性がどう働くかによって、住宅の領域にも大きな影響が出てきているのです。

6. 高齢者の住宅資産保有

－不動産資産の流動化、不動産・金融資産の世代間移転－

さて、高齢者は「ハウスリッチ・インカムプア」、つまり年金しかないので所得は低いけれど、住宅資産等はあるというわけです。そこで、そういう不動産資産を流動化すれば所得をカバーできるのではないか、という話です。例えば、リバースモーゲージを活用する、トレーディングダウンで家賃を得る、あるいは付加住宅（2軒目以降の住宅）を貸して家賃を得る、などの資産流動化の方法があります。しかし、実は、所得の低い人は資産もないのが現実です。だから、一般に言われているほど資産の流動化というのは進まない、と私は思っています。

もう一つ、若い人たちの住宅事情を改善するためには、大量に貯まっている高齢者の不動産をいかにして若い人たちに利用してもらうかを考える必要があります。そこで重要なのが、不動産の世代間移転です。それについてまず考えられるのは「住宅相続」ですが、実は高齢者の寿命が延びているため相続の時期が遅れ、若い世代にはなかなか相続が下りてこない状況があります。

一方、「生前贈与」については、この制度をうまく使って親が援助して子供が家を買う、というかたちで効果があがっています。ただ、親の援助次第で子世代の住宅事情が大きく変わるなんて、あまり近代的な政策とは言えないような気がします。

また、大きな家に高齢者が一人とか二人でポツンと住んでいる「過疎居住」の世帯が増えています。こういう余っている住宅を活用する方法がなかなか見つからない状況があるように思います。

7. 住宅セーフティネットの論点

さて、いま住宅政策としては、「住宅に困窮している人たちに、いかに対応するか」がシビアに問われていると思います。以下のように、さまざまな課題が挙げられます。

●住宅の市場化政策とセーフティネット

2007年に住宅セーフティネット法ができました。住宅を市場化する政策をとった結果、不安定になるのでセーフティネットを張ったということです。しかし、市場領域が増すほどセーフティネットが必要になり、セーフティネットを設けるほど市場領域は小さくなる、という矛盾が出てきています。

●雇用危機から住宅喪失へ

昨今では、仕事と住宅を同時に失う人が増えています。そんななか、民間借家の「追い出し」被害が問題になりましたが、考えるべきは「保証制度のあり方」です。また、保証問題に関連して大きな問題になっているのが「家賃滞納の履歴のデータベース化」です。つまり、貸す方のリスクを誰が負うか、そのための制度設計をどうするか、という新しい課題が出てきているということです。

また、住宅喪失というと「住宅ローン破綻」が思い浮かびますが、これが問題として大きいのは「担保割れ」を伴っているからです。日本の銀行は担保物権の価値の80～100%を貸します。ところが、住宅資産の価値はキャピタル・ロスにより落ちているので、ローン破綻すると、土地・住宅を売り払っても借金が残ります。これも景気の悪いせいばかりでなく、制度設計の問題であることを認識すべきでしょう。

●住宅市場と労働市場

雇用の不安定さを起因とする住宅喪失に対して政府はさまざまな策を講じていますが、政府が進めているのは「就労重視から住宅確保へ」というシナリオで、住宅政策というより就労政策と言えます。とにかく労働市場に戻せば住宅も確保できる、という考え方です。しかし、住宅問題を解決するには本当は住宅政策を整備しなければいけないのではないか、と思うわけです。

●公営住宅の「福祉住宅」化

住宅セーフティネットを考える上では、公営住宅が活躍すべきだと思いますが、公営住宅の建設は減少している上にストックの絶対数も減り始めています。また、公営住宅の入居者は、母子世帯や高齢単身世帯の比率が急激に高まっており、「いかに見守り、孤立を防ぐか」といった問題が出てきています。公営住宅は今後どうするのか、というのが大きな課題だと思います。

●地方分権と住宅政策

地方分権がもてはやされていますが、実は、地方分権というのは、住宅セーフティネットや低所得者をサポートする上では絶対に馴染まないことを認識しておく必要があります。例えば、公営住宅に低所得者の入居が増えると福祉コストが増えますが、これはすべて地方の持ち出しとなります。だから、地方政府が公営住宅政策を積極的に行う誘因が働きません。また、住宅関連補助金は「削減」されているだけでなく、社会資本整備総合交付金としてパッケージ化されているので、確実に住宅の方にお金が回ってくるかは疑問です。つまり、低所得者向けの政策は中央が責任を持たないかぎりには難しいということです。

かつて「ナショナル・ミニマム」ということで、「日本に住む人は日本のどこに住んでも最低限の生活は保証されるべきだ」という議論がありましたが、分権が進むと地域によってミニマムが大きく

異なってきました。果たして、それでよいのでしょうか。

8. 成熟時代の都市住宅政策

では、簡単にまとめたいと思います。成熟時代、つまり経済成長時代が終わった21世紀に入り、住宅政策はどうあるべきか、ということです。

●メインストリームからライフコース・ニュートラルへ

一つは、標準的ライフコースを歩むメインストリームの人たちに向けた政策に集中するのではなく、さまざまな立場の人たちに中立的に対応すべきだと思います。特に、賃貸住宅に対する政策が何もないことは日本の大きな特徴です。それは、「ほとんどの人は家を買える」という前提があってこそその政策でしたが、今やそうとは言えません。あるいは、「ほとんどの人は結婚する」という前提も成立しなくなってきました。また、労働市場も大きく変化し、非正規雇用者が現在は3割となっています。そういうさまざまな人たちに対して中立的な住宅政策を講じていく必要があります。

●住宅ストックの改善・利用・流通

また、住宅も新しく建て続ける政策ではなく、ストックを改善、利用、流通することが非常に重要です。日本の住宅の寿命は非常に短く「30年少々」と言われますが、フィジカルな問題はともかく、制度的にストック活用に誘導できる面はかなりあると思います。

そこで、これまでは新築を買う人が税制上も融資上も有利でしたが、きちんとした中古住宅を買う人に対しても制度上有利にして中古住宅市場に誘導してはどうか。そのように、制度設定で住宅市場の構造を変えていくようなことを考える必要があると思います。

●社会的再分配の必要（家族・企業・市場依存の限界）

そして、社会的再分配が必要だと思います。日本というのは公的保障が非常に手薄な国です。それで、20世紀後半は家族や企業に依存して何とか賄っていった面がありますが、家族に依存できる度合い、企業の福利厚生制度に依存できる度合いがかなり低くなっています。ならば、やはり政府を通じた社会的な再分配が必要になるのではないかと思うわけです。

こういったことを通じて、社会を維持するための新しいサイクルの形をどんなふうに描いていくのか。そして、そのなかで住宅に関する政策をいかに組み立て直すのか。そういうことが大きな課題になっているのではないのでしょうか。

□質疑応答

【質問】 今後の住宅政策において、効果的と思われる具体的な事業や施策を教えてください。

【講師】 一点目は、賃貸住宅セクターの再構築です。日本の賃貸住宅の状況は、OECDのなかでもずば抜けて貧しいです。そこで、公営、公社、URあたりの住宅をまとめて一元的に管理運営する方法があると思います。

二点目は家賃補助のあり方を見直すことです。OECDのなかで、国からの家賃補助がないのは日本だけです。企業等が家賃補助をする状況はいつまでも続けるべきではなく、やはり社会的に家賃補助

政策を打つべきだと思います。

【質問】 自分の家を中古住宅市場に出せる状態にする、そういうインセンティブを働かせるにはいかなる制度を設計すべきでしょうか。

【講師】 良質な中古住宅を買う人が有利になるような税金と融資面での制度が設けられれば、そういう市場はできてくるはずです。また、昨今では中古マンションをリフォームして市場に出すビジネスが生まれています。そういった市場を育成していけば、「いま住んでいる住宅をきちんと維持管理していこう」というインセンティブにつながるかもしれません。

加えて、耐震改修等の費用を補助するなど、住んでいる人がきちんと維持することのインセンティブになるような政策が必要です。そうすれば、自分が年をとったときにきちんと稼げる住宅として維持しようということにもなると思います。それがリバースモーゲージを活用したり、高齢者が単身で住む住宅をもっとニーズのある世帯に貸すなどの仕組みが普及していく理由になるかもしれません。

【質問】 50年経ったような団地では、今後どんどん空家が増えるのではないのでしょうか。

【講師】 今後、空家が増えると存続が難しい地域が出てくるので、そういうところは都市計画的な対応で都市そのものをたたんでいくことも考えなければいけない時代になっているのかもしれない。こうした考え方は、これからの新しいテーマになってくると思います。

名古屋における地域の変容と組織運営

名古屋都市センター調査課 後藤 佳絵

はじめに

名古屋において「地域」を対象としたまちづくりの制度が、新たに始まっている。2011（平成23）年に策定された名古屋市都市計画マスタープラン（以下、都市マス）では、多様な主体による地域まちづくりの推進を位置付けている。「地域がよりよくなるために、地域の力（考え）で地域を育てること」を目的に、地域が「まちづくり構想」を市に提案できる仕組みを整えた。

また、2010（平成22）年から、名古屋市独自の“新しい住民自治の仕組み”として“地域のことは地域で決める”という理念のもと「地域委員会」がモデル的に実施された。

一方、名古屋都市センター（以下、NUI）では、地域を対象とした、様々な視点の調査研究や支援事業に取り組んできたが、地域の捉え方、性質、課題意識は多様で、NUIの「まちづくり助成」の応募テーマも多岐にわたっている。

多様な地域を対象とする時、地域をいかに捉え、どの課題に焦点を当てるべきかを明らかにするため、まず、主に太平洋戦争後の名古屋における地域の変化を俯瞰し、名古屋において地域がどのように変容してきたかを明らかにし、次に、地域にかかる「制度」を特徴的な他事例と比較し、最後に、名古屋における地域の持続的な運営にかかる課題と方針の抽出を試みた。なお、地域住民が安全・安心に暮らそうとする地域（生活圏）と、地域外からの来訪者を期待

する地域（商業圏）では目的が異なるため、本稿では生活圏に焦点を当てている。

2. 名古屋における地域の変容

ここでは、主に太平洋戦争後の名古屋における地域にかかる施策等（都市計画、地域施策、コミュニティ施設）の変化を俯瞰する。

2-1 都市計画：近隣住区論から地域まちづくり

戦後の都市計画は、急増する人口と市街地拡大への対応が急務とされ、住宅地確保を目的とする区画整理や道路・鉄道など交通網の整備がC.A.ペリーの近隣住区論に影響をうけた戦災復興院の基準をもとに、進められた。

1980（昭和55）年、住民の合意に基づいて、地区特性にふさわしいまちづくりを誘導するための制度として、都市計画法に地区計画制度が創設された。これをうけ名古屋市では、建築協

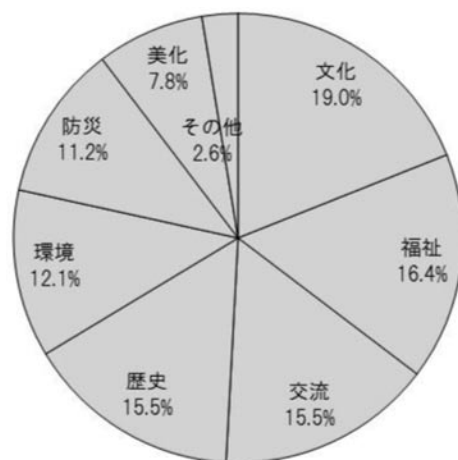


図1 まちづくり助成への応募テーマ（H19-23）| NUI

定締結地区であった昭和区の山中地区が、より恒久的な制度を指向し地区計画へ移行した。また、1992（平成4）年の都市計画法改正では、都市マスが規定され、名古屋市の地域別計画は区ごとに作成された。このように、法律であつかわれる地域にも変化がみられる。

名古屋市の独自制度・概念として、地区総合整備（あるいは地区総合整備事業、以下ともに地区総）と景観自立地区が定められる。地区総は、1980（昭和55）年の「名古屋市基本計画」、続く「名古屋市新基本計画」において全26地区が指定されたもので、「日常生活圏－コミュニティの総合的なまちづくり計画の一単位」として位置づけられた。また、景観自立地区は、1984（昭和62）年に制定された名古屋市都市景観条令による『名古屋市都市景観基本計画』において示された概念で、市域で全186、「生活の場である身近な地区」として、計画づくりの基礎的単位とされた。

2011（平成23）年の都市マスでは、地域まちづくりの主体を、地域（住民・自治会・NPO・商店街・企業）及び行政等と位置づけ、行動計画づくりにおける優先順位づけを地域が行うものとしている。



図2 区画整理区域図

2-2 地域の制度：社会教育協力委員・区政協力委員制度から地域委員会

太平洋戦争時の地域（地縁共同体）は、国民を戦争に総動員するよう行政の末端組織に位置づけたため、戦後、GHQの統治下においては廃止・解散が命じられたが、占領政策終了後、任意団体として再結成された。名古屋ではこれを「住民自治組織」といい、市区政運営上の協力を依頼していた。

1951（昭和26）年、「名古屋市社会教育協力委員制度」が始まり、地域社会の実態を把握することが目的の1つとされた。「地域（概ね町単位）住民の推薦する者」が社会教育協力委員となることで、社会教育等を通じて地域住民への働きかけを行った。その後、「名古屋市区政協力委員規則」へ改編され、職務の1つに「地域の社会教育活動」が含まれることとなった。区政協力委員は、「町の区域」ごとに選出され「町内会がある場合には、その長が望ましい」とされている。

高度成長期になると、地縁共同体の崩壊は著しくなり、国（自治省、現・総務省）において、こうしたコミュニティの状況が課題として検討され、1971（昭和46）年には「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（以下、自治省コミュニティ要綱）が策定され、全国へ通知された。このコミュニティ施策は、既存の地縁共同体とは別で、行政からも独立した地域住民組織において「ふれあい交流」が進められることをモデルとしていた。ここでの理論的背景も、また、近隣住区論であり、地域の規模は小学校区域程度であった。

名古屋市ではこの自治省コミュニティ要綱をきっかけに「名古屋市コミュニティ対策研究会」が設置、『市民とともに模索するまちづくり』として報告書にまとめられた。ここで、名古屋市におけるコミュニティ対策の基本的方向性が示され、「おおむね小学校区を基礎として環境単位の設定を行うことが妥当」とされた。

社会教育においても、地域社会との関連が指摘される。1981（昭和56）年の中央教育審議会答申では「地域社会における学習活動の促進」や「地域社会に対する関心、愛着」が指摘され、地域の重要性が強調された。

名古屋市では、1983（昭和58）年に「区の総合行政の推進に関する規則」が施行され、地域にかかわる事務事業を円滑にするため、区長や生涯学習センター長など、区に設置された各施設の長による区政推進会議が行われるようになった。2004年には「安心・安全で快適なまちづくりなごや条例」が公布され、区ごとに安心、安全で快適なまちづくりを推進するため、区政協力委員議会議長が構成員となった組織が整備されることとなった。

名古屋市で2010（平成22）年に始まった地域委員会は、立候補による公募委員を事前登録制による郵便投票で選出し、これに地域団体からの推薦委員が加わり、地域の人口に応じて、500～1,500万円の予算使途を決めるもので、結果、防犯、防災や、安心・安全で快適なまちづくりに関連する使途が多く決定された。

2-3 コミュニティ施設：社会教育と「ふれあい交流」

社会教育を目的とした施設の設置は、戦後の民主化政策の1つであり、これにより建設されたのが図書館と公民館であった。1950（昭和25）年に名古屋市図書館条例が制定され、1960（昭和35）年以降、各区に1館の図書館を建設することが目標とされた。公民館は、1963（昭和38）年に名古屋市公民館条例が制定され、この条例により1975（昭和50）年に千種社会教育センター（現・生涯学習センター）が建設され、1区に1館建設された。

一方、先述の自治省コミュニティ要綱では、地域における「日常の文化、体育、レクリエーション等の活動を行なうのに必要な施設」としてコミュニティセンターの設置が重要としており、

1980年代には全国的にコミュニティセンターが整備され、コミュニティ・ブームといわれる状況がおこった。

名古屋市におけるコミュニティセンターの建設は、1982（昭和57）年に試行的に始まり、「地域住民の連帯とコミュニティ活動の推進を図るため、学習、集会等多目的な利用に供する施設」として、「名古屋市コミュニティセンター条例」が施行し、小学校区を単位に建設されていった。

1990年頃には、地域に一番近い行政組織である区役所も様々に変化する。社会教育施設として教育委員会の所管であった社会教育センター（生涯学習センター）は、1994（平成6）年に区役所へと管理が移管された。

2-4 災害をきっかけとして：伊勢湾台風

1995（平成7）年の阪神淡路大震災では、日常的な地域のつながりの大切さが再確認されるとともに、ボランティアやNPOなどのテーマ型組織の活動が急速に発展する契機となった。名古屋市においては、1999（平成11）年に「名古屋市NPO懇話会」による提言が行われ、テーマ型組織を支援する仕組みが模索され、2002（平成14）年には「なごやボランティア・NPOセンター」が開設された。

このように災害は地域の制度に大きな影響を与えている。特に名古屋市においては、1959（昭和34）年の伊勢湾台風を契機に災害対策委員制度が創設されたが、この災害対策委員と社会教育協力委員制が一本化され、前述の区政協力委員制度が創設された。

また、法律で商店街が規定されたのも、伊勢湾台風がきっかけであった。被災により物資が流通せず日用品が市民に届かないことを憂慮した政府と、公共的施設整備のために融資を獲得したい愛知県商店街連盟の思惑が一致し、1962（昭和37）年、商店街が「商店街振興組合法」で法人として規定され、この法において商店街

が地域のための組織として位置づけられた。

2-5 コミュニティビジネス：贈与経済と市場経済の間

2011（平成23）年の東日本大震災において、復興への力を持続させ、地域に新しい産業と雇用を生み出すコミュニティビジネスに注目があつまる。愛知県では、2006（平成18）年に「コミュニティビジネス支援指針」を策定し、地域課題の解決やニーズの充足を地域住民が主体となって進めることが示された。同年、名古屋市でも、統廃合された都心の小学校跡地を利用した市民活動支援施設「COMBi本陣」が運営を開始した。

2-6 名古屋における地域の変容

以上のように、名古屋における地域の変化を要素別に時系列で俯瞰してみると、以下のような特徴をもって進んできたことがわかる。

- ・町を単位とした名古屋市独自の地域の制度は、社会教育協力委員制度に始まり、区政協力委員制度へと吸収されていった。
- ・小学校区を単位とした近隣住区論を理論的背景とし、1950年代からの都市計画（区画整理）、1970年代のコミュニティ対策、1980年代からのコミュニティ施設の整備が進められた。
- ・自治省主導のコミュニティ施策が展開された1970年代には、町内会消滅論等が議論され、名古屋市においても「旧来のやり方に変わりうる新しい形での地域」が指向され、小学校区を単位とするコミュニティ形成が進められたが、町を単位とする区政協力委員制度は存続した。
- ・コミュニティ施設の整備においても、社会教育施設がコミュニティ施設に先行した。
- ・1980年代、名古屋市の都市計画行政は、「生活圏」の「総合的」な課題に対処し始めた。ここにおいて、従来のように町や学区によらない、新たな地域の捉え方が出てきた。
- ・伊勢湾台風が、名古屋の地域の制度に大きな影響を与え、災害対策委員制度が創設された。

また、商店街の「町づくり」としての位置づけを明確にした「商店街振興組合法」の成立のきっかけともなった。

3. 地域の制度(他都市事例との比較)

地方自治の母国といわれるイギリスの「パリッシュ」は、中世の教会教区にルーツを持つといわれる地域コミュニティで、1894（明治27）年の地方行政法によって法人格を持つ自治体として認められたものである。

パリッシュは住民の選択によって設置することも、しないことも可能である。地域の規模も、住民が20人程度のものから25,000人程度まで、広さも48haから2,800haと様々である。パリッシュは、事業やサービスを自ら選択する制度であるため、地域の実情に応じて様々な形態が存在する。パリッシュの平均年収は約400万円、無収入のものから最高2億1,000万円のものまで幅広い。課税権（パリッシュ税）を持つことも可能である。

また、住民団体としての機能を持っており、上位の自治体が建築許可や開発許可をする場合、関係あるパリッシュに事前相談しなければならない。パリッシュに議会を設置することもでき、議員は住民の直接選挙で選出され、無給である。こうしたパリッシュの質を保つよう、2003（平成15）年に導入されたクオリティパリッシュ制度では、一定の基準を満たすパリッシュを認定することとしている。

一方、ドイツでは行政運営の効率化のため基礎自治体が広域化（合併）された際に、古くからの地域共同体を単位とする「自治体内下位区分」が制度化された。これは、自治体内すべてを網羅的に区分するもので、自治体が設置を選択し、法人格はなく、課税権もない。しかし、運営に関する職員がいること、住民の直接選挙で議会の構成員が選ばれること、提案・勧告・要請などの住民組織であり、地区詳細計画（Bプラン）につい

て「自治体内下位区分」が決定権を持っている。

このように、パリッシュと自治体内下位区分が共通して持つ特徴は、住環境に影響を与える開発等について、地域が関与する権利が保障され、地域の意見を代表するための議会が設置されていることである。もう一つは事務機能を担う職員が配置されている点であり、こうした事務職員の配置は、地域の持続的な運営という点で重要である。とくにパリッシュ職員は有給であり、それを支える財源がパリッシュにあってこそその制度であるといえる。

4. 地域の運営

制度の比較から地域の運営に2つの特徴があることがわかる。まず、生活圏における地域の大きな目的は安全・安心であり、住環境に影響を与える開発などについて、協議や決定の場が必要であること。もう1つは、地域の持続的運営のためには、事務機能の充実が必要であり、それを可能にする財源が必要なことである。こうしたことから、本章では、地域における「安全・安心を目的とした協議・決定の場」の事例と、「財源の確保」に関する事例を見る。

4-1 安全安心を目的とした協議・決定の場

①条例におけるまちづくり協議会：神戸市

神戸市では、地区計画の制度を、地域のまちづくり活動と連動させるため、1981（昭和56）年「神戸市地区計画及びまちづくり協定などに関する条例」を制定し、住民等の参加による住み良いまちづくりの推進を進めている。この条例において、住民等が設置したまちづくり協議会が、市長とまちづくり協定を締結できるものとしている。協定が締結された地区内においては、建築物の新築などを市長に届出る仕組みとなっている。

②自治会における選挙と選挙管理委員会：森の里自治会 名古屋市緑区の森の里自治会は、1979（昭和

54）年頃に建設された名古屋市営住宅の自治会である。ここでは、一人暮らしの高齢者等の希望者から自宅の鍵を預かる制度があり、2011年末現在の利用は、約50世帯である。また、世帯ごとに生活安全調査票を作成し、家族構成、電話番号、かかりつけ病院を記入するなど、地域として安全確保の対策がとられる。まちづくりの専門家を招いて勉強会を開催するほか、自治会館・集会場、小学校に交流のための喫茶室を設けるなどのコミュニティ活動も盛んである。自治会の役員は、立候補制を採用し、選挙に際しては選挙管理委員会が設置される。役員会は全員一致で進められ、棟長・組長・専門部員など、230以上の世帯が自治会の会議に参加するシステムや、役員会資料が全世帯に通知されるなどの仕組みが整えられている。

4-2 財源の確保

(1)税の再配分

①1%支援制度：愛知県一宮市（千葉県市川市）

愛知県一宮市は、2008（平成20）年に「一宮市民が選ぶ市民活動に対する支援に関する条例」を制定した。これは、個人市民税の1%を、市民が選ぶ市民団体の活動の資金支援にあてる制度で、千葉県市川市等でも実施されている。一宮市の平成21年度決算相当額では約2億円、名古屋市では約16億円となる。

②地域コミュニティ税の導入：宮崎県宮崎市

宮崎市は、2006（平成18）年に周辺市町村を合併し、合併特例区、地域自治区（以下、地域自治区等）が設定されている。こうした地域自治区等の活動費に充てる安定した財源として、2009（平成21）年、地域コミュニティ税と地域コミュニティ活動基金が創設された。これは、市民税均等割の納税義務者（市民の4割強）に、年額500円の市民税均等割超過課税をするもので、年間約8,000万円の税収が見込まれた。

(2)コミュニティビジネス：大山自治体（東京都立川市）

大山自治体は国営昭和記念公園にほど近い東京都立川市の都営団地で、1999年から「いつまでも住み続けたい団地」「住民に必要とされる自治会づくり」を目指し、自治会活動の基本方針を掲げ、自立した活動を展開している。

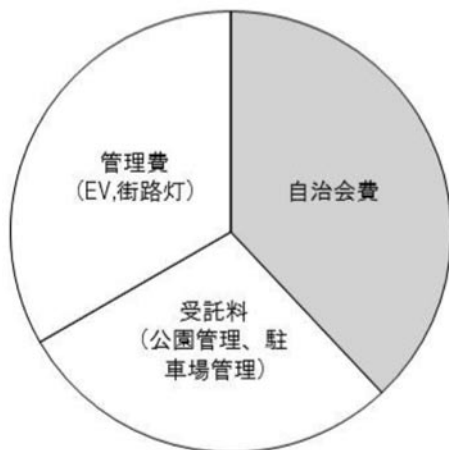


図3 大山自治体の収入の割合（年間1,700万円）

年間1,700万円（2010年）の財政基盤を有し、収入の約40%を占める自治会費の回収率は100%である。他に公園管理業務、駐車場管理の受託や、街路灯などの管理費が主な収入である。自治会役員を世代別に選定するなどの工夫や、豊富な財政基盤を背景に、事務所に専従の事務職員を雇用することで、主体的な組織運営や役員の事務負担が軽減され、自治会事務運営を無理なく行える体制となっている。また、公園管理業務などの受託は、財源の確保といったメリットばかりでなく、公園清掃が世代間交流や高齢者の生きがいづくりとなったり、駐車場管理が、団地内の路上駐車防止につながるという。

おわりに

戦後の地域は、急激な人口増加に対応すべく、まず市街地を整備し、市街地に人々の集まりあわせるよう形成されてきた。これは、市街

地整備が急務で、均質な行政サービスが必要とされた時期の施策であった。こうした地域における「ふれあい交流」は社会教育と親和性が高く、名古屋市地域の独自制度は、もともと町を単位とした社会教育協力委員として始まり、区政協力委員として再編される。

さらに、「ふれあい交流」を進める施設として、学区を単位にコミュニティセンターの建設が始まる一方、図書館や社会教育センター等の社会教育施設は、主に区を単位に整備された。また、地域の課題を扱うのに、学区を単位とした協議会（学区連絡協議会）が形成され、こうした地域の課題は区役所の事務として、区単位で取りまとめられることとなる。こうして、名古屋市における地域は、学区を単位に行い、それを区単位でとりまとめることが、当然のこととなっていった。しかし、人々の日常生活圏は、通勤・通学の交通便利性など、必ずしも学区とは一致しない範囲で形成され、地域と日常生活圏が乖離した。

社会の変化と共に、地域や地域の課題は大きく変わる。都市の拡大に併せて、生活圏の地域単位（近隣住区）を郊外に再生産する時代は終わり、道路、上下水道、学校、コミュニティ施設、住宅といった都市基盤が整備された既存空間において、生活する人の数が減少していく時代に入っている。こうした社会にあっては、人の動きに沿い、人が集まりやすいよう地域の再形成や運営を進める必要がある。また、災害に強い地域のしくみも、かかせない。

地域が持続的に運営されていくのに必要なことは、目的を達成する組織の運営において必要なことと同じであり、地域が目的を達成する組織として運営される必要があることがわかる。ここに必要なのは、日常生活圏と重なる形で形成される新たな地域をマネジメントし、持続的に運営していくという視点であろう。

中川運河の新たな活用に向けて

名古屋都市センター調査課 鎌田 敏志

1 研究の背景と目的

1-1 背景

中川運河は、名古屋市の西部の中川区と港区¹に位置する運河である。中川運河は、大正15年に開削工事が始まり昭和5年に本線が完成し、昭和7年に全線開通した。運河開通後、順調に水運需要は伸びていったが、昭和40年頃をピークに下降し、現在では最盛期の50分の1まで落ち込んだ。

全国各地でウォーターフロント開発が多く行われているが、中川運河においては、さほど大規模な開発は行われず、このため昭和初期の倉庫も残り運河の歴史を今に留める。中川運河の特徴でもあるが、沿岸用地が事業用地として貸し付けられており護岸付近まで倉庫などが建つため、市民が直接水面を見る機会は少ない。近年、各地で運河を活かした取り組みが進められており、中川運河を都市における貴重な水辺として見直す動きが高まっている。

1-2 目的

世界においても、韓国の清溪川（チョンゲジョン）は、1970年代に暗渠化され高速道路が建設されたが、その後、2000年代に復元工事や水質浄化対策及び親水施設の整備を行いソウル市民の憩いの場となった。イギリスのマンチェスターでは1980年代に都市が衰退し工場や倉庫が朽ち果てたまま放置されていたが、運河の整備と商業、観光施設等の整備を行い都市再生させた。米国のボストンやシンガポールなども都市再生として水辺の再生が行われている。日本にお

いても、大阪の運河・河川や東京湾の運河など各地で水辺の再生が行われている。このように運河の再生は、単に運河だけが再生されるのではなく、魅力ある「まち」の再生に発展していく可能性がある。そこで本調査では、新たな利用価値や魅力を向上させる管理運営に着目し、中川運河の新たな活用手法について検討する。

2 中川運河の現状

2-1 管理運営

中川運河は、昭和5年より昭和26年まで名古屋市が管理運営を行っていた。昭和26年に名古屋港管理組合が設立されてからは、名古屋港の一部として市から名古屋港管理組合へ無償貸与を受け中川運河の管理運営を行っている。

中川運河の特徴の一つに沿岸用地を公共団体が管理していることが挙げられる。これは、全国各地の運河の沿岸用地が、造成後売却されることが多いなか、中川運河の沿岸用地は運河開通当初から売却することなく港湾関連企業への貸付け地としており、戦後の名古屋港管理組合の設立においても管理移管としたためである。

主な管理業務として、沿岸用地の貸付け事業、閘門・ポンプ所の管理、緑地の維持、護岸の改修・補修などがある。貸付期間は、普通財産と行政財産で違いがある。普通財産は、建物や構築物を建設又は設置する場合は20年間とし、更地使用または軽易な工作物を設置して使用する場合は3年間としている。行政財産では、更地使用を前提とし貸付期間は1年としている。

現行計画に基づき物流空間の再編用地として必要とされる場合は、普通財産から行政財産に切り替えられ更地利用となる。近年、沿岸用地では行政財産の利用ということで駐車場利用や資材置き場等が増えている。市民はこうした利用形態を空き地として捉え沿岸用地が利用されていないという印象を抱いているようである。

2-2 法的規制

中川運河の沿岸用地は、都市計画法の用途規制ではなく、港湾法により臨港地区²として扱われ、条例により分区を指定し分区の目的に従って構築物の用途が制限されている。

分区には、「商港区」「工業港区」「特殊物資港区」「保安港区」「修景厚生港区」などがあり、中川運河は商港区に指定されている。商港区においては、原則として海上運送や港湾運送、倉庫、旅客、貿易関連などの港湾の利用する施設しか立地できない。（表1）

用 途	構 築 物
①港湾法第2条第5項に掲げる港湾施設	上屋、倉庫など
②港湾の流通機能の高度化を図るための施設	中央卸市場、荷さばき施設又は保管施設に付属する流通加工施設など
③港湾の利用の高度化を図るための施設	情報処理施設、電気通信施設など
④港湾その他の海事に関する理解の増進を図るための施設	会議場施設、展示施設など
⑤港湾関係者の利便性の向上を図るための施設	日用品の販売を主たる目的とする店舗（床面積200㎡以内）、飲食店、郵便局、銀行、ガソリンスタンドなど
⑥事務所	海上輸送事業・港湾運送事業・倉庫業・道路運送事業・貨物運送取扱事業等の事務所、官公署の事務所など

建設できない施設の事例

床面積が200㎡を超えるコンビニやショッピングセンター、商店街、ゲームセンター、おもちゃ屋、アトリエ、住宅、リサイクル施設、工場、上記⑥以外の事務所など

表1 現状の規制（臨港地区 分区：商港区）

一方中川運河の周辺地域は都市計画法の規制を受け、準工業地域・工業地域・工業専用地域が指定されているため周辺地域は、中川運河の沿岸用地と性格の異なる土地利用となっている。

2-3 土地利用の現況

都心に近く都市機能の要求が高いと予想される中川運河北部の土地利用の変化を調査した。中川運河北部の沿岸用地の主な土地利用は、港湾法の規制が適用され図1に示すように、倉庫利用が大半である。運河周辺地域は、都市計画法による準工業地域に指定され様々な建物用途が立地しており、最も多いのが住居利用で、次に倉庫・事務所利用となっている。運河周辺の道路に面している用地では商業利用も見られる。



図1 中川運河北部の土地利用（2007年）

もともと中川運河の周辺は低地であったため、運河建設の掘削土を利用して土地造成が行われた。（図2）幹線部の沿岸用地（幅36m）は、水運需要から倉庫中心の利用となった。そして、道路越しの用地は、工業用地として売却され、倉庫や工場等が多かったが、近年、商業施設や集合住宅の立地も増えてきている。

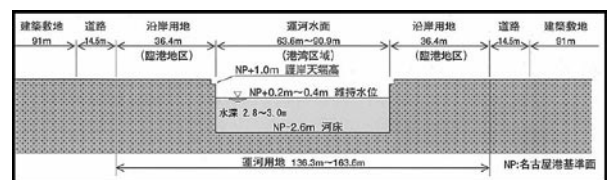


図2 幹線の標準断面図

3 国内外の事例

3-1 海外の事例（イギリス）

現在、イギリスの人口約6,150万人の半分程

は、運河及び河川から8km圏内に住み、また毎年約1,300万人の人々がレジャーとしてボートを利用している。1962年、運河を一元管理する公共団体としてブリティッシュウォーターウェイ（BW）が設立された。この団体は、3,520kmもの運河ネットワークの管理を行い、多くの人々が運河を楽しむことができるよう管理運営を行っている。（図3）BWの管理は水路、閘門、係留施設、給水所、橋、トンネル、トッパスと呼ばれる側道、倉庫、事務所などに及んでいる。これらの多くの施設は歴史的価値があり、保存活動に向けて必要な資金を得て、整備や維持管理を行っている。ⁱ⁾



図3 イギリス運河網 BW HPより

3-2 国内の事例（富岩運河 富山県）

富岩運河は昭和10年に完成し富山市の工業化に寄与したが、昭和30年代以降物流は、水運からトラック輸送に移行し、運河周辺も工場の移転や宅地化が進んだ。昭和54年に道路とするため運河の埋め立てが計画されたが、昭和59年に、県は富山市中心の貴重な水面として活用する方針へ方向転換した。その後、「とやま都市MIRAI計画」として、富山駅北62haの再整備や、「ポートルネッサンス21計画」による遊歩道整備や閘門の復元を行い、運河は都市中心部の

貴重な水辺空間として生まれ変わった。（図4）



図4 富岩運河 公園・緑地整備

富岩運河は富山県の管理である。港湾区域に入っているが沿岸地などは臨港地区の分区指定は受けてない。沿岸用地は公園や遊歩道に整備され、道路越しの用地は住宅地や工場などの民地が広がっている。富岩運河は、沿岸用地の利用形態を除けば、延長5.1km幅50m前後で直線的であり、海から都市中心部まで延びていることや、水位調整の閘門を設けているなど中川運河と共通する部分も多い。

3-3 沿岸活用事例

①倉庫のリノベーション（東京港）

東京港朝潮運河沿いにある倉庫をリノベーションした事例である。空倉庫として貸し出されていた物件について、新しい視点から不動産利用を提案しプロデュースする会社と、都心の高家賃と環境に悩み心地よさと快適性を求めている顧客が結びつき実現した事例である。（写真1）



写真1 倉庫のリノベーション
Open A Ltd.提供

このようなりノベーション利用者には、都心では実現できない魅力的な空間を安価に提供することができ、またオーナーには顧客を広げることが可能となる。

この倉庫の周辺は、運河の沿岸用地に倉庫が並び、その周辺には中高層マンション、事務所や住宅が立地している。高層マンションを除けば中川運河の周辺環境と共通する部分も多い。

②公園内の魅力的施設設置（富岩運河）

富山の富岩運河環水公園は都市公園の側面と港湾の緑地の側面があり、都市公園法又は富山県港湾管理条例の規制を受け占用許可が必要である。公募により都市公園側には有名コーヒーショップが出店しており、港湾側には有名料理人がプロデュースしたレストランが出店している。（写真2）このような企業が進出するには運河と周辺の魅力の向上が不可欠である。富岩運河環水公園においても、開園当初からこうした店が出店していたわけではなく、当初は移動販売やイベントを通じて出店環境が作り上げられていった。このような施設が適切に配置されれば、利用者には魅力的なサービスの提供を受けられ、管理者には使用料が入り収入を公園の維持管理費の一部に充てることが可能となる。



写真2 魅力的な施設

3-4 水面活用事例

水上レストランの設置（東京港）

東京港にある天王洲運河に浮遊式レストランが平成18年にオープンした。このレストランの立地場所は、水面上は都市計画法による市街化調整区域に指定され、港湾法により港湾区域の規制がかかっている。このレストランは市街化調整区域と港湾区域の規制が適用されている水面において民間事業者が建設したことが特徴的である。（写真3）この場所は「運河ルネッサンス」の推進地区に指定されており、目標の一つに「観光資源に資する賑わいの創出」があり、市街化調整区域ではあるが、観光資源として許可され、港湾法の水域占用も運河ルネッサンスの推進方針に水域占用の規制の緩和があり許可された。ⁱⁱ⁾ 占用料等徴収条例³⁾には、このような商業活動の想定がなかったため水域占用料については、飲食機能を有する施設として条例改正を行った。



写真3 WATERLINE FLOATING LOUNGE
ティー・ワイ・エクスプレス提供

これは、都市に残された水面空間が、商業目的の土地に準じた利用ができるという事例である。

3-5 中川運河の活用事例

市民団体の活動

中川運河における市民団体の活動を紹介する。平成23年10月に市民団体を中心とするイベ

ントが2箇所で行われた。

・中川運河キャナルアート（アートイベント）

平成22年から始まったイベントで中川運河の小栗橋付近にて、倉庫を活用したイベントが開催された。内容は、倉庫内におけるバイオリンコンサート、現代音楽などや倉庫壁面に映像を投影する「D-K Live」が行われた。（写真4）



写真4 デジタル掛け軸（長谷川章氏）

・中川運河水上フェスティバル

平成21年から始まったイベントで中川運河南部の名古屋港漕艇センターを中心に、ドラゴンボート乗船体験やジェット船体験、ゴンドラ船体験など水面を利用したイベントが行われた。（写真5）



写真5 水上フェスティバル ドラゴンボート

4 運営方法

4-1 運河の魅力を高める運営方法

(1)PFI事業及び指定管理者

近年の水辺を見直す動きに呼応し、運河の魅力を高めるには都市との調和が必要である。運河の魅力を一層高めるためには、民間活力の導入やエリアマネジメントの要素も必要となり、港湾運営に特化した組織以外にPPP（官民協働）による展開が考えられる。

一層魅力ある運河にするために中川運河においても魅力施設の導入などが必要と考えられるが、民間の経営資源を積極的に活用することが有効であろう。そこで、現在貸付を行っている用地の活用に限って（図4）、PFIの手法や指定管理者制度の導入が可能か考察する。

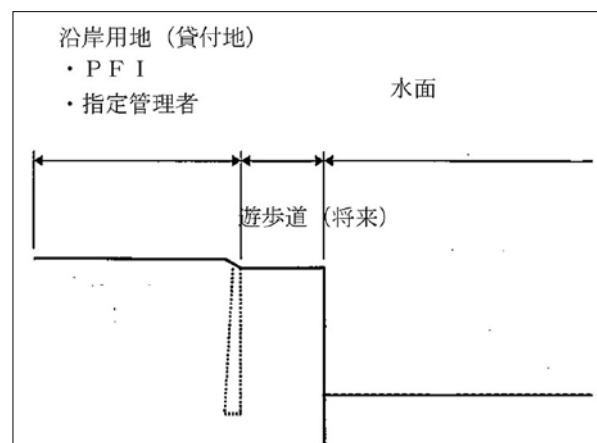


図4 沿岸用地（貸付地）

①PFI

PFIとは公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法であり、平成11年にPFI法が施行されてから、平成22年12月までに375件（実施方針公表件数）の導入があった。PFI法施行から10年以上経過したため、これまで課題となっていた点の改善に加えて、さらなる活用促進のため平成23年に次の内容が改正された。

- ①PFI対象施設の拡大
- ②民間事業者による提案制度の導入
- ③公共施設等運営権（コンセッション方式）の導入
- ④その他（欠格事由、職員派遣等について、技術提案制度など）

この改正PFI法で③コンセッション方式の導入がされたため中川運河への適用の可能性をさらに検討してみる。

コンセッション方式とは、施設の所有権を国や自治体が持ったままで、施設運営を公共施設運営権として設定し民間に運営を委託する方法である。従来のPFIでは、建設と運営を民間に委ね、国、自治体はサービスの対価をPFI事業者に支払うサービス購入型と呼ばれるものが多く、民間事業者が、施設利用者からの料金収入のみで資金を回収する独立採算型とよばれる例は少ない。しかし、改正PFI法のコンセッション方式の導入により独立採算型が増えることが予想される。

コンセッション方式では、運営権を財産権と見なし抵当権の設定も可能であり、それを元に資金調達が可能となっている。ⁱⁱⁱ⁾ この資金を魅力施設や付加価値のある倉庫などの整備や魅力向上の事業に充てることができる。（図5）

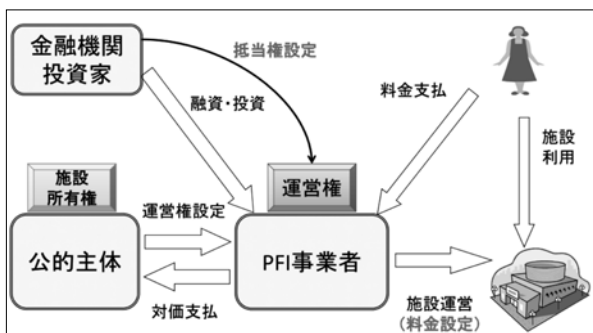


図5 公共施設等運営権
内閣府民間資金等活用事業推進室資料より

PFI事業では、事業者が料金を定める事前届出制となるため、歴史的保全が必要な施設等に

インセンティブが必要な場合や、貸付け地に付加価値を与え収益向上を図る場合など柔軟な料金設定ができる。

PFI事業者から公共への対価の支払いは、PFI法によると当該建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部をPFI事業者から、徴収することができるとされている。（改正PFI法第10条の7）しかし、建設費用相当や過去の改修費用は、中川運河の建設から80年を過ぎており算出するのは難しい。公共施設運営権の対価の徴収をどのように設定するかは今後の検討課題である。

②指定管理者制度

この制度は平成15年9月施行された制度で、民間事業者をはじめNPO団体やボランティア団体などへ公の施設の管理を委任できるようになった。この制度を導入することで、民間事業者のノウハウを活用し、各施設でより一層サービスを向上させることや管理経費を節減することが可能だが、維持管理・運営費は行政からの指定管理料が主であり、公の施設の維持・運営のみの場合は適応するが、積極的に中川運河への魅力施設などを導入し、長期的に中川運河の価値の向上を目指す方策としては、難しい面がある。

4-2 事業主体の組み合わせ

施設整備と管理運営面での事業主体を考えた場合、次のケースが考えられる。

CASE	施設整備			管理運営		メリット	デメリット
	修繕施設 付加価値 高度化施設	運用改修 多量整備	防災施設	貸付け地	防災施設		
1	PFI	公共	公共	PFI	公共	・効率的な運営 ・資金調達が得やすい ・積極的に事業が可能 ・利用者のサービス向上	・公共性の維持 ・契約までに時間がかかる ・不採算事業の場合、推進し無理がある ・リスク分担が曖昧になる場合がある
2	公共	公共	公共	指定 管理者	公共	・効率的な運営 ・利用者のサービス向上	・資金調達が限られる ・指定管理期間が4～5年であり事業の継続性が難しい ・不採算事業の場合無理がある
3	公共	公共	公共	公共	公共	・安定的な運営 ・公共性の確保	・柔軟な運営は難しい

表3 事業主体の組み合わせ

おわりに

昭和7年10月1日に全線開通した中川運河は、平成23年に80周年を迎える。運河周辺は運河の開削土を利用して区画整理によって土地造成が行われたが、当初は土地の販売が上手くいかず、運河祭、納涼大会、模型飛行機競技会、ボートレース大会などの催しを行い、土地の利用促進や工場誘致を図ったとある。建設当時の人々が、人工的に作られた水辺に愛着を持ってもらうための様々な試みが実施されていたことは、80年後の今に通じるものであると強く感じている。

中川運河の新たな活用方法を考えた場合、諸外国や国内の事例などは、大いに参考になると思われる。また、PFI等は中川運河の気づいていない価値を引き出す可能性があると考ええる。

中川運河には、私たちの気づいていない魅力が多くあり、魅力的な都市空間を形成する上でそれを活かした取り組みが必要である。

参考文献

- i) イギリスにおける水路・水辺の利用と管理 秋山岳志 2008
- ii) わが国における水辺空間利用に関わる法制の方途 法政大学 横内憲久 2007
- iii) 改正PFI法解説—法改正でこう変わる 福田隆之 黒石匡昭 赤羽貴 日本政策投資銀行PFIチーム 2012

-
- 1 中川運河の堀止の一部に中村区に係る。
 - 2 この他に港湾区域及び港湾施設を良好な状態に維持・保全する港湾隣接地域がある。
 - 3 東京都港湾区域及び港湾隣接地域占用料等徴収条例

那古野地区のまちづくりの方向性 ～那古野スタイルの構築～

名古屋都市センター調査課 岩田 悠佑

はじめに

近年のまちづくりは、大規模なインフラ整備から身近な資源を活かした地域活性化や、地域における生活に支えられた住環境形成を重視するようになった。名古屋市においても、平成23年度策定の都市計画マスタープランのなかで地域主体のまちづくりについて方針が提示されるなど、まちづくり施策は、新たな段階へと進みつつある。

こうした背景のもと、平成22年度には、名古屋市西区の那古野地区の住民を対象にアンケート調査を行い、地域住民から見た地域資源を明らかにするとともに、地域の“界限”を発見した。さらに、この結果を踏まえ、平成23年度にはもう一步踏み込んで那古野地区のまちづくりの方向性を検討することとなった。

なお、この検討の過程では、那古野学区連絡協議会の杉本委員長、名古屋大学環境学研究科の小松准教授、名古屋市西区役所、名古屋市住宅都市局、名古屋都市センターの職員をメンバーとした研究チームを作り、地域防災、空き店舗、歴史まちづくり、観光、コミュニティ、住環境などの多岐にわたるテーマを議論した。

いる。また、地元には地域主体のまつりや催事が開催されているとともに、古くからの地域コミュニティが残り密着した商店街がある。

(1)那古野学区の人口

学区内人口は増加傾向にあり、0～19歳までの層が減少している一方で、25～44歳の層は増加している。

(2)土地利用現況

商業地域や近隣商業地域が指定されており土地の高度利用が可能となっているが、実際の用途は大半が居住系となっている。

(3)生活利便施設

商店街、コンビニエンスストア、医療施設等が多く、生活利便性が高い。

(4)地域資源

四間道界限や、円頓寺・円頓寺本町商店街、堀川など重層的な歴史の面影を残す。

(5)災害リスクと避難所

水害、地震被害、火災のリスクが高く、また、避難所が少ないなど、さまざまな災害脆弱性が課題となっている。

(6)那古野地区における“界限”

平成22年度に実施したアンケートより、四間道、那古野小学校、問屋街の三つの“界限”の存在が確認された

1 「那古野地区」の現状と課題

1-1 現状

研究対象の那古野地区は、名古屋市西部に位置する。広域交通結節点の名古屋駅近傍にありながら堀川や四間道などの歴史的資源が残って



図1 那古野における三つの“境界”の分布

1-2 課題

現状から、以下の4点を地区の課題としてまとめる。

(1)地域コミュニティの希薄化

人口の増減の傾向から、「少子高齢化」がこの地区でも進んでいる。地域コミュニティの形成に関して、子どもの減少に伴って親同士の交流も減り、さらには世代交代が進むことによって結果的に地域活動の担い手の先細りすることが懸念される。また、新居住者の増加に伴い、地縁に根ざしたライフスタイルの変容が生じることも予想される。

(2)歴史的・地域資源の消失

近年、建物更新に伴い土地の高度利用が進み、古くから残る木造建築物は、建物を保全しつつ店舗活用などの商業利用が一部展開されるようになってきているものの、全体としては減少傾向にある。このため、地域特有の風情や景観の喪失が懸念され、また、風習やまつりなどの維持や運営が困難になってきている。

(3)商店街の沈滞化

かつて名古屋城以西でもっとも活気があると言われた円頓寺・円頓寺本町商店街では、ここ30年ほどで空き店舗が増加し、それに伴い来街者が減少している。

(4)名古屋駅周辺開発の影響

今後、大型再開発案件の竣工に伴い周辺の土地の高度利用が加速するものと思われる。また、2027年にはリニア中央新幹線の乗入を見越して名古屋駅のターミナル拠点機能が強化されるとともに、同地区における開発の動きが活発化することが想定される。こうした流れは、名古屋駅から徒歩10分程度の那古野地区にも及びつつあり、周辺の木造家屋が高層住宅に姿を変えることが珍しくない。

このように土地の高度利用が進むことで、那古野地区の持っている地域の風情や情緒が消えていくことが懸念される。

2 まちづくりの方向性と実現の道筋

2-1 まちづくりの基本コンセプト

近年、地名+スタイルという表記が見られるようになった。この表記は、当該地の持つ魅力とそこで過ごす人々の様相にまち独自の付加価値を見出して、差別化、ブランド化を目指すものである。

この発想を援用した「那古野スタイル」では、都心近傍という立地の中で歴史的な資源を残していくことや、地縁を色濃く反映するコミュニティ活動の継承などを、那古野地区のまちづくりの方向性として提案する。

その基本コンセプトとして、以下の三つのテーマを位置づけた(図2)。

①那古野コミュニティ

那古野地区は、名古屋駅近傍にあって古くからの地縁が色濃く残るコミュニティが維持されてきた。このような地域コミュニティの支えをもとに、文化・まちづくり活動など多彩な活動が繰り広げられている。こうしたつながりを将来にわたって残したい。

②那古野プライド

那古野地区には、他地区にはない歴史的資源がある。この地域に住む人々や中京圏の住民が、那古野地区を「誇り」に思い、未来に継承することを目指したい。

③那古野ウェーブ

那古野地区には、名古屋駅近傍という立地がもたらす新しい流れやまちづくりに関するさまざまな動きがあり、この傾向はリニア中央新幹線の開通時には一層強まることが想定される。したがって、新たな居住者や地域への来訪者を積極的に受け入れ、内外の人間の交流を促進する姿勢を大切にしたい。

2-2 那古野スタイルの構築

(1)那古野コミュニティの持続

①自助・共助による防災まちづくり

那古野地区には、濃密な人間関係を基礎としたコミュニティが残されている。そこで、この

ような顔の見える地域コミュニティが有事の際に機能するよう、日ごろから地域コミュニティの維持強化を進めておくことが大切である。

②小学校の地域活用

地域住民の那古野小学校に対する愛着の念は強く、現実的にも心情的にも地域コミュニティの核となっている。

仮に小学校が廃校となった場合は、地域コミュニティ活動と連携した積極的な活用が不可欠である。

(2)那古野プライドの強化・充実

①歴史的資源の保全

近年、地域の持つ歴史や情緒といったものが再評価されてきており、全国的に歴史まちづくりに関する取り組みが一層進んできている。こうした状況を踏まえて、地域の将来的なまちづくりの方針に基づき、制度を柔軟に活用し、具体的な保全の動きに結びつけていく必要がある。

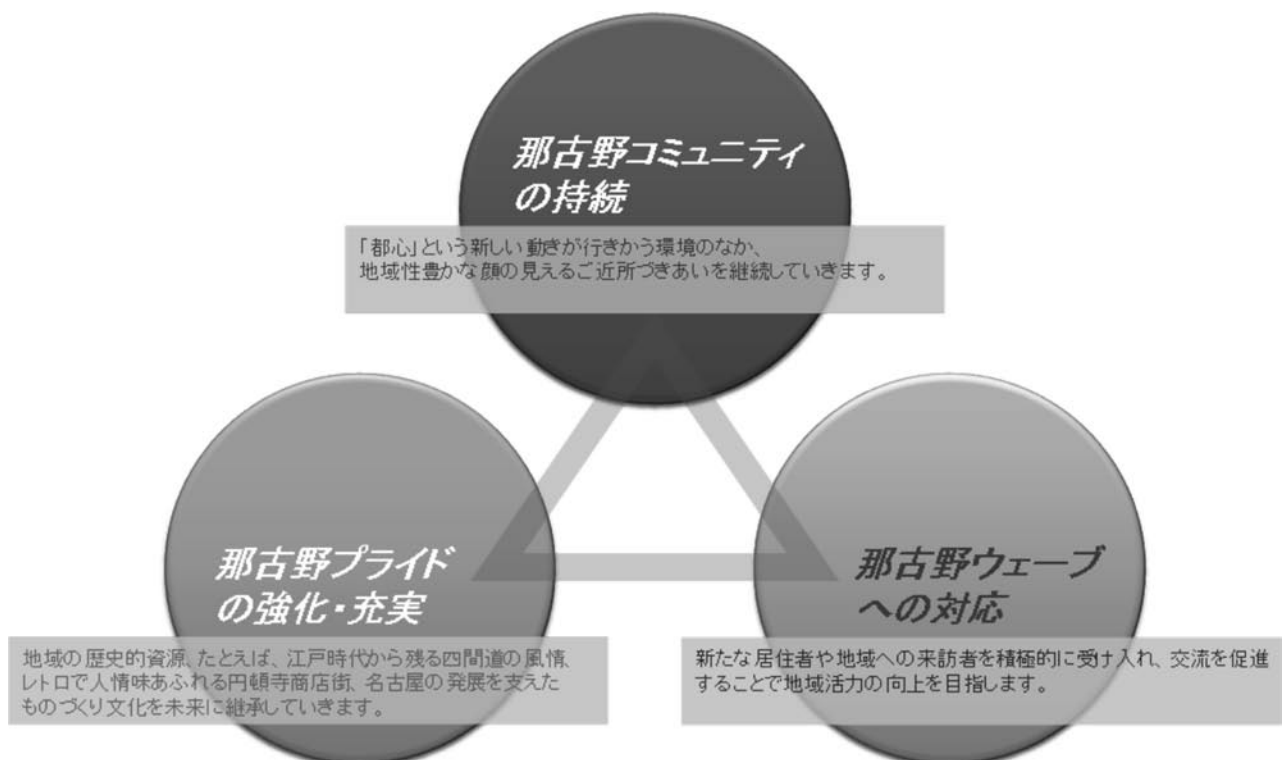


図2 那古野スタイル概念図

②ものづくり文化の継承

那古野地区には「ものづくり文化」という無形の歴史的資源や菓子・玩具問屋街が残っている。安直にそうした機能をそのまま復活させることは現実的ではないが、地域の由来を将来に継承していくことは重要である。

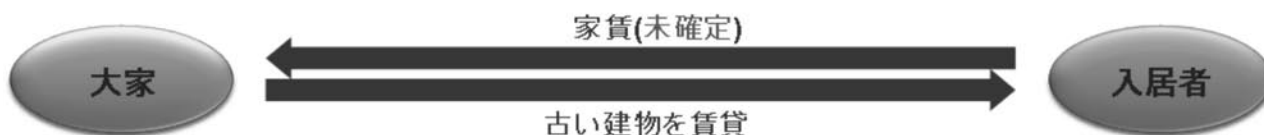
(3)那古野ウェーブへの対応

①拠点形成と地域回遊性の強化

名古屋駅周辺地区のさらなる発展を那古野地区にも取り込むことが重要である。そのためには、広域集客拠点の形成が必要である。さらに四間道界隈の歴史的資源の魅力をより広域的に発信したり、商店街の商圈をより広域的なものとすることを考えなくてはならない。そして、名古屋駅、ノリタケの森、トヨタ産業技術記念館、商店街、四間道、那古野小学校、堀川という拠点間の歩行者回遊性を高めていくことが必要となる。

②都心居住の促進

☆現状



☆木造長屋の改修事業



図3 長屋改修による事業モデル

那古野地区は名古屋駅に近く、多様な居住形態が想定されることから、地域の歴史的な町並み保存とのバランスに配慮しつつ、新たな居住者を受け入れることが重要となろう。

3 重点プロジェクト

3-1 歴史的界隈の保全

(1)歴史的資源の保全

四間道界隈においては、歴史的建築物の保存・保全をするとともに路地を残していくことが重要となる。

このエリアは名古屋市の町並み保存地区に指定されている。この制度は、意匠の維持に関する補助が手厚く、建物所有者に対する支援ツールとして有効であるため、有効な活用が望まれる。

また、建築協定や景観協定などの制度も初動期の取り組みとして有効である。

(2)長屋等木造建築物を地域資源とする仕組みづくり

木造の長屋は過去の面影を残す建物であることから、那古野地区の特性を際立たせ、歴史的な雰囲気を保つ資源として保全していくことが望ましい。現在、那古野地区では、マンションなど建物の高層化やコインパーキング化などによる土地利用転換が課題となっている。

ここでは、図3のような事業スキームのもと長屋を地域資源として維持し、活用する方向性を提示したい。

3-2 商店街の活性化

(1)広域的な歩行者回遊性の強化

名鉄瀬戸線が栄に乗り入れる前は、この地区にあった堀川駅利用者により活況を呈していたようである。このように鉄道駅からの動線を確保することは、地域を活気付けるうえで重要である。那古野地区は、名古屋駅近傍という立地を活かし、地下鉄丸の内駅、国際センター駅、そして堀川など、交通結節点を介した歩行者回遊動線上に商店街を明確に位置づける必要がある。

(2)空き店舗の活用

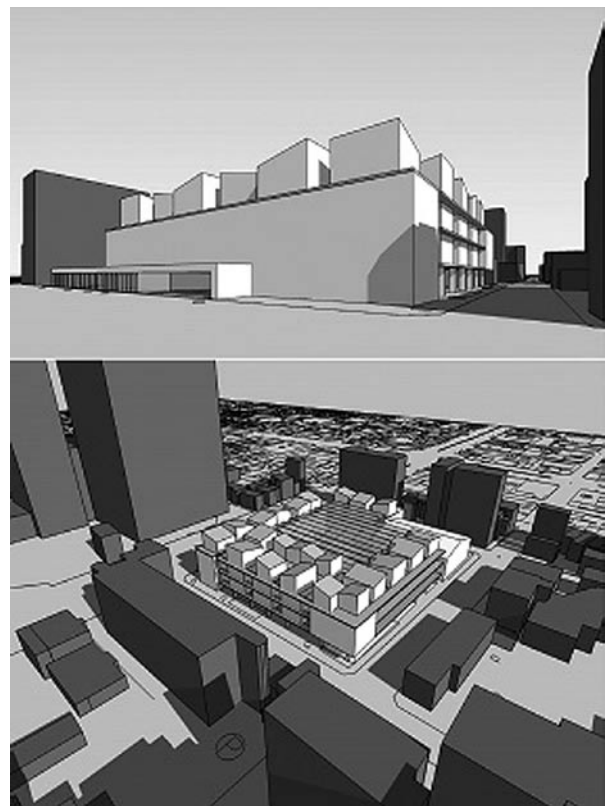
商店街の活性化は、いかに空き店舗を活用できるかに負うところが大きい。現在、那古野地区では多くのまちづくり団体が活動しているが、こうした団体と連携し、地域が一体となって空き店舗対策に取り組めると良い。たとえば、製靴体験施設、ノリタケ絵付け教室などの体験工房、菓子・玩具問屋の機能を一部商店街に移転して、この地域ならではのレトロなアンテナショップを導入するなど、まちづくりの観点で商店街の空き店舗を活用するなどして、「那古野」らしい機能を導入することも考えられる。

3-3 那古野小学校の活用

(1)活用イメージと提案

那古野小学校が廃校となった場合の活用方策として、名古屋大学環境学研究科小松尚准教授の協力のもと、活用イメージ（図4）を提示する。

ここでは、運動場や体育館はそのまま活用し、校舎は一部に修繕を加えているが基本構造はそのまま活用している。



CG制作：名古屋大学小松研究室 李燕
図4 活用イメージ

1階

- ・西側建物の菊井町線側をセットバックし、そこには集客機能を導入する。ガラス張りにして内部の透過性を確保することで、街路景観に貢献し、地域の導入部としての機能を持たせる。
- ・敷地中央は運動場を利用したオープンス

ペースで、さらに採光や空気の流れを工夫する。さらに上層階に膜構造の天蓋をすることにより、全天候対応の空間とする。

- ・東側建物は、志向性の強いテナントを誘致することで、デザイナーなどクリエイティブクラスを誘致する。また、健康増進施設やマルシェなど地域コミュニティに貢献する機能も導入したい。

2～3階

- ・それぞれの棟を連絡通路で結ぶことで回遊性を確保し、要所ごとに隙間をすることで、視線や風が抜けるような構造とし、スタジオや工房などを誘致する。

4階

- ・木造のシェアハウスやアーティストインレジデンスなどを導入し、那古野における新たなライフスタイルを提案する。

4 まちづくり資金の創設

(1)背景

地域まちづくりを展開するうえで、将来的には自律的な資金を獲得する必要性が生じる。さらに、助成や補助は目的や用途に制限があるため、多様な地域課題解決に柔軟に対応できない点や、申請からのタイムラグにより実効性が損なわれる場合があることなどから、一層自律的な資金獲得の必要性が高まっていくことが想定

される。また、企業や市民の社会貢献意識の高まりから、市民活動を支援する機運が高まっていることなども考慮すると、新たなまちづくり資金のあり方を検討する必要性が生じる。

(2)収益還元型まちづくり資金の仕組み

ここでは、地域まちづくりに必要な資金を調達する仕組みを提示し、その内容と課題についてまとめる（図5）。

この枠組みにおいて、行政は、基金やまちづくり団体に対して、初動期の活動資金を支援し、活動を後押しするという視点が重要である。

たとえば、行政の支援のもとに「地域まちづくり基金」が運用する基金を設立し、市民から資金を募る流れが望ましい。こうして集められた資金の用途については、歴史的資源の保全や各種まちづくり団体への活動支援、那古野小学校活用事業などを想定しており、地域で活動するさまざまなまちづくり団体に資金を提供することとなる。

このスキームの原資は、寄付や債券の販売等によるが、あくまでも、まちづくり事業に必要な資金調達を主眼としており、投資者にとっては高利回りや安全性が保証されているわけではない。したがって、こうしたまちづくり基金の創設は、地域への応援資金の受け皿を整備するという意味で意義を有するものと言えよう。



図5 まちづくりにおける資金調達の図式

しかしながら、これは、まちづくり基金が収益性を追求すべきでないという意味ではない。たとえば、基金運営が軌道に乗り、地域の資金循環が活発になると、基金の投資先となる事業が増加することが想定される。その場合は、事業リスクや事業収入の性質が多様化することで、債権をシニア、メザニン、ジュニア等に区分したポートフォリオ構成が可能となる。その結果として、高い経済的リターンを得られるかわりに事業リスクの一部を引き受けてくれる投資家向けのファンドを組成することも考えられる。これはあくまでも一例に過ぎないが、さまざまな工夫によって、まちづくり事業のリスク分散や基金自体の収益確保ができる。まちづくり基金は、事業者はもちろん、地域や行政にも過度な負担を押し付けることなく、地域まちづくりに必要な資金循環を生み出す装置となりうる。

最後に、このシステムの課題について以下のとおり整理しておく。

①専属スタッフの必要性：

資金調達には専門性の高い分野であり、専属のスタッフが必要である。これは、まちづくり団体がそれぞれの分野で能力を発揮するためにも必要なことである。

②市場性の確保：

こうした仕組みは、幅広い投資者が存在することが前提であり、税制優遇等によるインセンティブの設定や、他の基金やファンドとの連携により市場性を確保することが必要となる。

③資金配分対象事業の確保：

多種多様な事業を投資対象とすることが、リターンやリスクの平準化が可能にし、市場性のある仕組みが担保される。

*なお、都市センターでは、継続してまちづくり資金についての研究を進めています。

持続可能な交通・土地利用計画の国際比較

名古屋都市センター調査課 杉山 正大

はじめに

持続可能という形容句が都市計画におけるキーワードとなってすでに久しい。一方で既に長年耳になじんでいたコンパクトシティという概念が、新たな装いをまとうて賢明な縮退（スマートシュリンク）や駅そばといった概念とともに議論の俎上にのせられている。名古屋市においては平成23年末に都市計画マスタープランが改定され、集約連携型都市構造の実現をめざすとされた。

このような都市構造の実現に向けては、根幹となる土地利用計画と交通計画の整合・統合とその担保となる手段の現実性が必須である。成熟社会の典型であるEU諸国の取り組みは、日本の社会とは歴史、法制度等条件が異なるとはいえ参考とすべき点は多々あるように思われる。

本稿は、EUの交通におけるモビリティ・マネジメントと交通の広報啓発（Travel Awareness）に関する共同研究の一環として都市計画とモビリティ・マネジメントの統合を扱ったレポートの内容を参考としている。¹ 同レポートはヨーロッパの10か国を対象としてその施策内容と効用の比較検討が主になっている。その概要を紹介することによってこれからの名古屋市の施策立案の参考となることが本稿のねらいとするところである。

1. ヨーロッパの都市計画の骨格と対象都市の概要

まず、比較対象とするヨーロッパの10か国の

概要を紹介しておこう。

EU当初の構成国は、ドイツとオランダで、次いでイギリス・アイルランド、さらにスペイン、スウェーデンが続き、リトアニアとポーランドが中では加盟が新しく、スイスはEUに加盟していない。

面積ではスペイン、スウェーデン、ドイツ、ポーランド、イギリスの順で、人口規模では、ドイツ、イギリス、スペイン、ポーランド、オランダの順となっている。

国名	面積 (km ²)	人口 (千人)	首都
スロベニア	20,273	2,029	リュブリアナ
アイルランド	70,282	4,515	ダブリン
スペイン	504,782	45,989	マドリード
ドイツ	357,021	81,750	ベルリン
リトアニア	65,200	3,250	ヴィリニウス
オランダ	41,526	16,592	アムステルダム
ポーランド	312,685	38,074	ワルシャワ
スウェーデン	449,964	9,249	ストックホルム
スイス	41,290	7,568	ベルン
イギリス	244,820	61,565	ロンドン

表1 ヨーロッパ10か国の概要（ウィキペディアによる）

以下にこの10か国について土地利用計画と交通計画の統合施策の状況の比較を試みることにするが、土地利用計画という概念が日本とこれらヨーロッパ諸国との間で相違があると思われるので、本レポート中における土地利用計画の意味するところの概要をごく簡略に紹介しておきたい。

ヨーロッパにおける土地利用計画は、大体において2層制の形式を採っている。² 名称は各国

によって異なるが、広域市町村ないし市町村レベル全域等にわたる土地利用計画（イギリスのストラクチャー・プラン、ドイツのフレッツェヌツツクス・プランなど）と地区レベルの地区計画（イギリスのローカル・プラン、ドイツのベバウングス・プランなど）である。前者は都市域レベルにおける土地利用の大綱を定め、後者がその内容に即することを要求するが直接個別の権利を規制しない。後者は原則市町村が策定するもので、前者の内容に即し、国によっては詳細に計画内容を記述し、即地的に個別の権利を規制する。こうした計画内容を担保する手段は、「計画なくして開発なし」の原則に立ち、建築等の個々の改変行為を許可制にかからしめて、計画に適合する行為以外を許可しないことによっている。イギリスでは計画許可（Planning Permission）として有名であるが、本レポートでは建築許可（Building Permission）として表現している。

2. このレポートにおける交通と土地利用計画統合の意義³

このレポートで持続可能な交通・土地利用計画とは、乱暴に言いきってしまうと自動車交通を減少させ、公共交通機関や自転車などが利用しやすくなるような都市構造を志向することにある。その具体的な表現としては次のとおりとしている。

- 1 都心・中心市街地へ公共交通機関や自転車で容易にアクセスできること
- 2 どちらかといえば用途混在型で職住近接志向
- 3 商業業務開発は公共交通機関の結節点等に限定されるべきで、計量指標（アクセシビリティ）によって立地可能性が条件づけられること
- 4 新規開発よりも既成市街地（衰退地区

等）の再開発を優先すべきである。

- 5 新規開発の場合は交通アセスメントによる判断が必要
- 6 新規開発の場合は駐車場台数を制限すべきである。

土地利用計画と交通計画を具体的に統合しようとするには、土地利用計画プランナーと交通計画プランナーが組織的に緊密に協同する必要がある。協同のレベルとしては、まったく協力関係にない段階から理想形まで多様な段階性があり得るが、制度的改善も含め具体的な場で実践していくことが肝要である。

3. 統治機構（政府）と計画手法

都市計画は個別の権利を規制するため具体的な内容は法規によることとなる。したがってその主体は、基本的に公的セクター（政府）である。国によってそれぞれ地方制度が異なり、各段階の政府統治機構のありようが異なる。中央集権－地方分権の程度もそれぞれであり、都市計画の権限配分も国ごとに異なっている。ここでは対象10か国の地方制度と都市計画の権限について以下の作業の前提として掲げておく。

	スイス	フィンランド	スペイン	ドイツ	オランダ	ポーランド	スウェーデン	スロベニア	イギリス
中央政府	○	○	○	○	○	○	○	○	△
州政府	×	×	○	○	×	×	×	×	○
地方政府	○	×	△	○ ²	○	○	△	×	○
郡政府	○	×	×	○ ²	×	×	×	×	×
自治体政府	○	○	○	○	○	○	○	○	○

○：法で定められた役割を有する

△：役割は有しているものの土地利用計画（LUP）における法で定められた役割ではない

×：この段階の政府は、当該国においては存在しない

×¹：この段階の政府は、当該国においては一般には存在しないが、若干の例外が存在する

○²：州法によって授権された場合のみ存在する

表2 対象10か国の地方制度と都市計画の権限

基礎自治体が建築許可の権限を有していることは共通であるが、中央政府（連邦政府）から直近上位に至る各政府から自治体が独立的に自由であるか、または比較的影響を受けているかは国によって状況が異なっており、イギリスとスロベニアは自由度が少なく、スイスは自由度が高い。土地利用計画と交通計画の統合については、建築許可に関する自治体の裁量権が大きいと、中央政府のマクロな計画目標が十分に浸透しがたいため、概して消極に傾きやすいように考えられる。しかし、現実はずしもそうではなく、スイスを例にとってみると、自治権は強固であるが統合は進んでいる。一方、イギリスの場合は中央政府が自治体に介入し得ることになっており、統合がもっとも進んでいる。

4. 既存の計画手法

1の都市計画の骨格で述べたように、土地利用計画は都市ないし都市圏レベルの計画と地区レベルの計画で構成されることが多い。具体的な個別の建築許可事務は、土地利用計画に基づき自治体が執行しているが、建築許可がどのような場合に認められるかについて、規範として成文化しているのは中央政府（州政府等も含む。以下同じ）の法律である。さらに中央政府が、自治体等の下位政府の土地利用計画立案や個別具体の建築許可裁定を指導するための国家計画戦略や計画政策ガイダンスがある。これらはすべての国に存在するわけではないが、イギリスやアイルランドにあっては計画政策ガイダンスが、土地利用計画と交通計画の統合に大きな役割を果たしてきた。

次に既存の計画手法の例を挙げておこう。

① 駐車場台数規制等

駐車場台数は通常最小限度規定（これ以上の台数を整備する）であることが多いが、スイスとイギリスでは国が最高限度（これ以上の台数

整備不可）を指針として示している。ただし、イギリスは大規模開発の場合のみである。両国とも指針であって法定規範ではないが、順守されている。

ドイツではデベロッパーが開発区域内に駐車場を整備する代わりに自治体に金銭を支払うという例が存在している。この金銭はパークアンドライドや公共交通機関の整備（維持管理ではなく整備のみ）についての基金に充てられている。

② 交通アセスメント（環境アセスメント（EIA）の一部として実施する場合もある）

新規開発に伴う自動車交通発生需要を調整する手法として交通アセスメントがある。現時点ではイギリスとスイスに見られるのみで、他にはアイルランドが一部限定的なかたちで採用しているに過ぎない。

ドイツ、スペイン、スウェーデン、スロベニア、ポーランドにおいては、交通影響分析（TIA/Traffic Impact Analysis）が実施されているが、その主たる目的は、開発に伴う需要を調整する手段としてよりも、道路ネットワークが発生自動車交通量に適合できるかどうかを確認するために行われている。

5. 土地利用計画の成果目標としての持続可能な交通

日本における持続可能な交通という言葉の語感、抽象概念を超えないように思われるが、ヨーロッパにおいてはどうやら歴とした具体的内容を意味している（ようである）。たとえば持続可能な都市交通計画という言葉はSUTPと略称され、土地利用と持続可能な交通を統合するうえで財源の裏付けをもって政策の優先順位を具体的に差配する施策を体系的に有していることを指している（ようである）。

そうした意味で、持続可能な交通という概念

が、土地利用計画の成果目標となっているかという指標を見ると、対象国は次の三つのグループに区分される。

① 認識低位の国

リトアニア、ポーランド

② 認識中位の国

スロベニア、スウェーデン、オランダ、場合によってはドイツ、スペイン

見出しのような認識は、政策ステートメント（中央政府の計画書レベルなど）において、交通結節点やコリドーに開発を集中するといった名古屋市でいうところの駅そば的政策などを掲げていることに表れている。

しかし、地方の政治家が雇用や税収を確保しようとして開発抑制に消極的なため、地方において現実的な実践に移されない。また、スロベニアのように交通計画の担当者が、交通計画がもたらすインパクトを認識していないために土地利用計画の担当者と連携しないということもある。

③ 認識高位の国

スイス、イギリス、両国に比べやや低位だがアイルランド

イギリスは1947年都市農村計画法以降、中央政府が地方自治体の都市計画政策と意思決定に対して影響力を行使してきている。1990年代半ば以降に特に東南イングランドにおいてスプロールと交通渋滞が顕著であったため政治が深く関与したことが認識を高めることに貢献している。

アイルランドの計画制度はイギリスの計画制度を範としており、交通計画の専門家と土地利用計画の専門家は相互の交流がある。アイルランドにおいても交通渋滞の問題に対処するためにイギリスと類似の手法がとりいれられた。

スイスにあっては、自動車代替の交通機関、特に公共交通機関利用を促進する政策は、環境保全の長い伝統により立法化されてきた。

以上の3か国は、いずれも駅そば的施策を重視し、公共交通機関と自転車利用を志向している。スイスとイギリスでは、それを徹底するために中央政府などが計画指針や上位計画を作成し、自治体が土地利用計画を立案するときにそのような計画指針などを考慮したかを示す義務を課している。

次に統合を推進する組織について見てみよう。

一般的には、交通計画を所管する主体と土地利用計画を所管する主体との間には組織的な統合は存在していない。特に中央政府をはじめ上位の政府にあってそれは著しい。組織的な統合の可能性を有しているのは、唯一自治体であるが、自治体においてすらセクショナリズムが統合を妨げていることはしばしばである。

次に2で掲げた施策が各国でどの程度実践されているかを比較する。

① 交通アセスメント

交通アセスメントを実施しているのは、アイルランド、スロベニア、スイス、スペイン、イギリスの4か国にわたるが、イギリスだけがモビリティ・マネジメントに関するツールとして用いており、他の国はその段階に至っていない。

② 駐車場規制

多くの国で駐車場を規制するルールが存在しているが、開発に伴う発生集中交通量をコントロールする手段として駐車場を制限する施策は一般的ではない。スイス、イギリス、アイルランドには国としての施策が存在するが、そのほかにはスウェーデンが特定の開発の場合に適用しているのと、ミュンヘンなどドイツの特定の都市のみである。

③ 既成市街地（ブラウン・フィールド）の再開発

既成市街地（ブラウン・フィールド）の再開

発については、ポーランド、スロベニア、ドイツ、イギリス、スイスなど多数の国で都市計画方針に位置づけられ、実施に移されている。既成市街地（ブラウン・フィールド）の再開発は、その対象地が土地利用計画・交通計画の統合を目指す方向で都市構造上位置づけられている場合には有効であるが、モビリティ・マネジメントにとって即効性を担保するものではない。ただし、スイスやイギリスでは、モビリティ・マネジメントが建築許可手続きに組み込まれており、開発による自動車発生集中交通量を減少させている結果が得られている。

6. 建築許可手続きにおけるモビリティ・マネジメントと土地利用計画の統合

建築許可手続きにおける自治体当局の判断を左右するものとしては、上位政府による上位計画や計画指針などがある。そのほかに建築許可手続きに影響を及ぼす要素として次のようなことがある。

① 開発規模（大規模開発に関する特例）

たとえばスイスでは、大規模建築物の建築許可申請の取扱には広域のカントン（郡）が積極的な役割を果たすことによって影響緩和を図ろうとしている。

② インフラ整備

ポーランドやリトアニアでは、開発許可に際して対象の開発行為が既存インフラと接続していることを求め、隔地開発を制限している。

アイルランド、イギリス、スイス、ドイツでは、開発区域外のインフラ改善のための開発負担金徴収や自動車交通削減に資するインフラ整備（バス停への歩行者路、自転車駐車場、カープール駐車場など）を求める制度がある。

オランダとスウェーデンには、開発に際して自治体とデベロッパーの間に、廃棄物処理や開

発区域内の道路新設などに関する開発負担金協定がある。特にオランダの計画法においては、開発負担金を拒否した場合には不許可とする規定がある。

③ 環境アセスメントとの結合

スウェーデンでは、土地利用計画と建築許可手続き双方の面で環境影響が考慮されている。

オランダでは、大規模建築物は建築許可と同様に環境許可も必要であり、アムステルダムではモビリティ・マネジメントを有効にするための手段として環境許可を用いている。

スイスでは、300台以上の駐車場を有する開発計画は環境アセスメントが必要で、場合によっては台数削減をしなければ不許可とすることもあり得る。

7. モビリティ・マネジメント促進のための手段

各国におけるモビリティ・マネジメントを促進するための手段には次のような例がある。

スウェーデンでは、自治体とデベロッパーの間の開発関係協定において、モビリティ・マネジメントに関する条件を付与する余地がある。

スペインでは、既に着手済の開発であっても、交通アセスメント内容によっては他の交通手段を付加するなど交通を調整するモビリティ・マネジメントの可能性がある。

ポーランドでは、デベロッパーに対して公共交通と自転車のためのインフラを提供させたり、自動車駐車場を制限したりする法的な可能性がある。

ドイツ、スロベニア、リトアニアでは開発区域内の新住民に対して無料のバス乗車券交付の試行または自転車駐車場設置かデベロッパーによる無料バス運行などを建築許可条件とすることが認められている。

オランダには自治体とデベロッパーの間に新

規業務地区におけるモビリティ・マネジメントに関する新しい協定の例（グーゼ・ポルトなど）がある。⁴

8. 建築許可手続き中にモビリティ・マネジメントを統合している例

限定的なかたちではあるが、建築許可手続き中にモビリティ・マネジメントを統合している国は、イギリスとスイスであり、アイルランドも該当すると思われる。

イギリスは1990年代初頭以降、一定規模以上の新規開発に対して交通影響分析（TIA）を実施している。基本的にはピーク1時間に100トリップ以上を発生させる開発を対象とするが、状況いかにによってはもっと小規模の開発であっても対象とすることができる。中央政府は計画政策指針（PPG：Planning Policy Guidance）を発して、自治体の許可権限に方向性を与える。1999年版の計画政策指針13交通編（PPG13 Transport）において、開発区域の交通計画について交通影響分析（TIA）と建築許可手続きの一部として言及した。⁵

アイルランドはイギリスの5～10年程度以前の状況と似ている。中央政府の計画政策指針は存在するが、先進的な自治体のみが実施している状態である。

スウェーデンもアイルランドと同様な段階にある。

スイスには通常の土地利用計画よりももっと狭いエリアを対象とする特別土地利用計画がある。これは地区活性化地区、新規雇用創出地区、広域ショッピングセンター立地地区などの開発の時に策定される。この計画では開発地区のアクセシビリティを特定することを要し、土地所有者とモビリティ・マネジメントに関する協定を締結しなければならない。

スイスでは、公共交通機関が便利な地区では、駐車場合数の標準的な最高限度を切り下げることができる。

スイス交通・環境協会のような環境団体の異議申し立てによって、新規開発が従うべき条件が提案されることがあり、この条件の中にモビリティ・マネジメントが含まれていることがある。

9. 土地利用計画と持続可能な交通・モビリティ・マネジメントを統合する鍵

土地利用計画と持続可能な交通・モビリティ・マネジメントを統合する鍵は、これまでに再三登場している内容の繰り返しとなるが、次のように要約される。

- ・国又は地域レベルの計画政策指針等は、統合が成立することをサポートする。
- ・国がオーソライズしている新規開発に関する交通影響分析（TIA）システムの存在
- ・国又は地域レベルの計画政策指針等と土地利用計画立案及び建築許可決定の間に明確で適用可能な関連性
- ・建築許可決定にモビリティ・マネジメントが組み込まれる局面における政治の介在

次に示す表は、対象10か国のモビリティ・マネジメントと土地利用計画の統合に向けて、各国の土地利用計画制度がどの程度協力的かについて要約したものである。

次に以上のような視点とは別に少し留意しておく必要がある点について触れておく。

- ・既存の計画手法を柔軟に運用できる可能性を持たせること
- ・高速道路など国レベルのインフラ計画は、一般の土地利用計画や交通計画とは別個に計画

されることが多いこと

・資金調達ないし財源の問題

※ 現在注目すべき動向

① オランダの計画法改正等

開発区域外のインフラ整備のための財政負担を自治体がデベロッパーに求める権限を与えるようにする改正が2008年現在準備中である。

運輸大臣の諮問機関は2008年1月に「義務の伴わない開発の終焉」という答申を行った。⁶ この答申の中で運輸大臣と環境大臣に対して州

と自治体の当局に既存の法律を強く運用する権限を与えるように、さらに新法を制定して建築許可と土地利用計画立案プロセスにおいてモビリティ・マネジメントを活用するよう勧告している。

② スペインの新規立法

スペインでは持続可能な交通、土地利用計画、モビリティ・マネジメントの連携を活性化しようとする新規立法が成立しようとしている。

国	計画政策 国の	計画法 国の	土地利用計画 国の	州又は地方の 計画政策	州又は地方の 計画法	州又は地方の 土地利用計画	自治体の 土地利用計画	統治機構	自治体の 交通計画	建築許可 手続き	影響評価 交通環境	規制 駐車場	活動自由度 自治体の	合計	対総計比 (%)
スイス	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	39	100
イギリス	n/a	n/a	n/a	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	100
アイルランド	3	3	3	n/a	n/a	n/a	3	2	3	3	2	2	2	26	87
スウェーデン	3	2	3	3	n/a	3	1	2	3	3	2	2	2	29	81
スペイン	3	2	2	3	2	2	2	2	3	2	3	1	1	28	72
ドイツ	3	2	3	3	3	3	1	1	2	2	2	1	2	28	72
オランダ	3	2	2	3	n/a	3	1	2	3	1	2	2	2	26	72
ポーランド	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	1	27	69
スロベニア	3	2	2	n/a	n/a	n/a	1	1	2	1	3	1	2	18	60
リトアニア	3	1	1	n/a	n/a	n/a	1	1	2	2	2	1	1	15	50

3－協力的

2－中立的

1－非協力的、MMに逆に作用する

n/a－非該当

注

1 計画政策 (Planning policy) - 土地利用計画 (LUP) が何を獲得すべきかを表現した政府文書。例：ドイツにおける短距離交通都市 (city of short distance in Germany)

2 (都市) 計画法 (Planning law) - 計画制度がどのように機能すべきかということと特定のレベルの政府の役割と手法を律する法

3 土地利用計画 (Land use plans) - 土地がどのように開発されなければならないか、どの土地がどうなるべきかについて、詳細に誘導し、かつ、設定する計画

4 統治機構 (Governance structure) - 国から自治体に至る各レベルの政府のどのレベルがどんな機能及び機能間の関連に対して責任を有しているか。

5 交通計画 (Transport plans) - 自治体や国の交通計画 例：スペインにおけるSUTP (Sustainable Urban Transport Plans)

6 建築許可手続き (Building permission process) - 特定の開発に関する計画許可を認定する手続き

7 交通影響評価 (Transport impact assessment process) - 開発による自動車や公共交通の発生交通を予測し計画する手続き

8 自治体活動の独立性・自由度 (Freedom of municipality to act independently) - 自治体が建築許可の決定をするときに、上級官庁の指針・政策・計画をどの程度まで考慮に入れなければならないか

9 駐車場規制 (Parking standards) - 駐車場規制がどの程度であるか、また、最高限度規制として利用できるか

表3 各国における持続可能な交通に対する土地利用計画の協力度状況

最後にまとめとしてモビリティ・マネジメントと建築許可手続きを統合する例を次表に示す。

- 1 http://max-success.eu/downloads/WP_D_Analysis_common_report.pdf
- 2 都市開発制度比較研究会「諸外国の都市計画・都市開発」(pp.290-301 ぎょうせい 1993.11)
- 3 交通と土地利用の統合に関するEUの詳細なレポートとしては次のものがある。
LUTR: Land Use and Transportation Research/
Policies for the City of Tomorrow www.lutr.net
SCATTER: http://www.transport-research.info/Upload/Documents/200607/20060727_155741_37971_SCATTER_Final_Report.pdf
ECOCITY: [http://www.rma.at/sites/new.rma.at/](http://www.rma.at/sites/new.rma.at/files/ECOCITY%20Final%20Report.pdf)

- [files/ECOCITY%20Final%20Report.pdf](http://www.rma.at/sites/new.rma.at/files/ECOCITY%20Final%20Report.pdf)
TRANSPLUS: http://www.transplus.net/TrDoc/T_inglese.pdf
4 www.optimum2.org.
5 <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/155634/pdf>
6 <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/6/365095/-Einde-aanvrijblijvendheid.pdf>

手法	該当国	内容	根拠	実施主体	MMに関する効果	内包手段	適用段階
環境影響評価 (EIAS)	スイス	300台以上の新規駐車場を要する新規開発の申請者はEIAS提出	連邦環境法	州(カントン)当局	間接的効果: 環境影響が大なら駐車場台数減とMM戦略適用義務	建築許可手続き	自治体レベル
交通影響評価	イギリス、アイルランド、スペイン、ドイツ、スロベニア、ポーランド、スウェーデン	申請者は開発による交通影響の対処策提示義務、イギリス、時によってスウェーデン、アイルランドにおける代償措置/MM	多様 常に法定制度とは限らない(イギリスでは助言)	通常は自治体	開発がすべての交通手段を適正に活用できる途を十分確保できるようなコンセプトを拡張	建築許可手続き	自治体レベル
駐車場台数最高限度	国レベル: イギリス、スイス 自治体レベル: スウェーデン、オランダ、アイルランド	新規開発における提供駐車場台数の制限、特に公共交通の利便性が高いところではさらなる削減	多様 常に法定制度とは限らない(イギリスでは助言)	駐車場台数制限が国で定められているところ以外、通常は自治体	開発に際してMM導入を活発にし、移動手段をどうするか、について強力な影響を行使し得る	建築許可手続き	通常は自治体レベルだが時に国レベル
建築許可手続き中の条件や協定	スウェーデン、スロベニア、リトアニア、イギリス、アイルランド、スイス、ドイツ	デベロッパーが開発手続きの一部として一定の改善や便益供与(新規バスサービスのための基金など)を義務付ける条件や協定	多様 例: 州計画法(イギリス)、国家土地開発法(オランダ)	自治体時に直近上級官庁の助言を受ける(スイス)	開発区域や周辺区域でMM手法をもたらすのに有効だが、多くの国であまり適用されていない。(発想の新奇さが不適切か政治的意志の欠如あるいはその双方)	建築許可手続き 開発手続き	自治体レベル
新規開発におけるインフラ整備義務	オランダ、ポーランド	デベロッパーは開発によって必要となる交通インフラ(既存のネットワークに接続するものを含む)を提供義務	多様	自治体	すべての国で歩行者自転車インフラが提供され、さらに一定の国では既に公共交通機関提供まで拡張される可能性がある	建築許可手続き	自治体レベル

表4 モビリティ・マネジメントと建築許可手続きを統合するためのアプローチ

● 編集後記 ●

名古屋都市センターの機関誌である「アーバンアドバンス」も今回で60号を迎えました。創刊号が発行された1993年当時は、まだ高度成長期の余韻が残っていたためか、開発志向、発展志向の内容が多く見られます。

時代が変わって、近年の「アーバンアドバンス」ではストック活用やソフト志向の各論的なテーマが中心になってきました。これらには、さまざまな主体による参画と来街者・生活者の感覚に訴えるまちづくりという背景が通底します。

実は、今回取り上げた「新しい公共」は字義が示すほど「新しい」概念ではなく、既に現実のまちづくりにおいて欠かせない要素となっています。そうした意味で、今号は近年のトレンドを総括するものとなりましたが、改めてまちづくりの視座を考えるという形でお役立ただけければ、当センターとしても幸甚でございます。

最後になりますが、お忙しい中にもかかわらず、快くご執筆をお引受けいただきました皆様に、この場をお借りしまして心よりお礼申し上げます。誠にありがとうございました。

● 表紙デザインコンセプト ●

新しい「公共」が各地で沸き出してきている様子をエレメントを円状に配置することで表現しました。また、エレメントの種類を変えることで地域団体や企業など多様な主体が公共を作り出していることを表現しました。そして、円をはみ出させる事で、未来への大きな期待を表しました。

賛助会員のご案内

これからのまちづくりを進めていくには、市民、学識者、企業、行政など幅広い分野の方々の協力と参加が不可欠です。名古屋都市センターでは、諸活動を通してまちづくりを支える方々のネットワークとなる賛助会員制度を設けています。趣旨にご賛同いただきまして、ご入会いただきますようお願い申し上げます。当センターの事業内容については、ホームページ（<http://www.nui.or.jp/>）をご覧ください。

年会費 ◇個人会員…一口5,000円 ◇法人会員…一口50,000円

（期間は4月1日から翌年の3月31日までです。）

なお、当公社は税法上の「特定公益増進法人」となり、賛助会費については税制優遇措置が受けられることになりました。（ただし、確定申告が必要です。）

● アーバン・アドバンス No.60 ●

2013年2月発行

編集・発行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター

〒460-0023 名古屋市中区金山町一丁目1番1号

Tel : 052-678-2200 Fax : 052-678-2211

表紙デザイン フォーマットデザイン 金武 智子

60号デザイン 水野 翔太(名古屋工業大学大学院 社会工学専攻 1年)

印刷 駒田印刷株式会社

※この印刷物は、再生紙を使用しています。