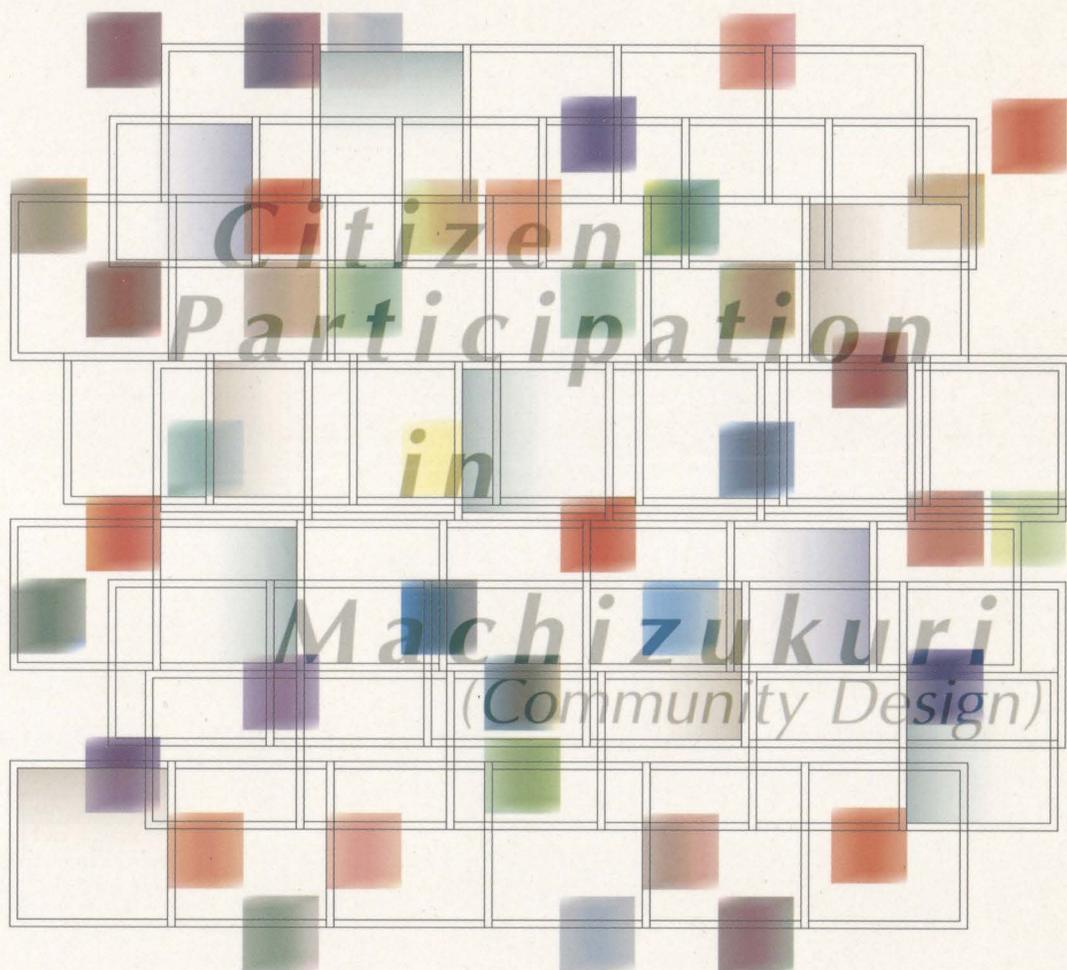


アーバン・アドバンス

| Urban・Advance | No.21 2001.3 |

[特集] 市民参加のまちづくり
Citizen Participation in Machizukuri (Community Design)



Urban・Advance

No.21 2001.3

[2000・年間テーマ] 都市 新しい世紀に向けて

市民参加のまちづくり

Citizen Participation in Machizukuri (Community Design)

11 「参加はそこまで」を越えて —マスタープランへの市民参加をいかに貫徹するか—

How To Carry Out Citizen Participation in Master Planning

渡辺 俊一 Shun-ichi J. Watanabe 東京理科大学工学部教授

18 市民がリードする協働と連携の広域まちづくり

The Citizens' Leadership in Collaborative Regional Planning

有賀 隆 Takashi Ariga 名古屋大学大学院環境学研究所助教授

26 アメリカにおける住民参加のまちづくり

Public Involvement in American Urban Development

倉田 直道 Naomichi Kurata 工学院大学建築都市デザイン学科教授

33 NPOが育ち、生きるまちづくり —企業とNPOのパートナーシップ—

A Community Where NPOs Are Nurtured to Flourish —Partnerships Between Corporations and NPOs—

岸田 眞代 Masayo Kishida 特定非営利活動法人パートナーシップ・サポートセンター常務理事・事務局長

40 「協働」でひらくまちづくり —「市民社会」実現への期待—

It is Collaboration that Encourages the Community-build

間瀬 寿夫 Hisao Mase 名古屋市立大学芸術工学部非常勤講師

48 まち創りは「住民力」が勝負! —熊本・「住民ディレクター」の現状と展望—

"Residents 'Power' is the Key Element to A Creative Community —Kumamoto "Resident Directors", Current Situation And Future—

岸本 晃 Akira Kishimoto 有限会社プリズム代表取締役

54 コミュニティを中心とした環境改善 —住民と行政とのパートナーシップづくり—

Community-based Environment Improvement —Forging Partnerships between citizens and local government—

吉村 輝彦 Teruhiko Yoshimura 国際連合地域開発センター研究員

加藤 理香 Rika Kato (財)2005年日本国際博覧会協会

吉岡 喜吉 Kiyoshi Yoshioka 福井市企業局企業総務課

63 まちづくりとNPO —法人NPOの検証—

A city-wide project and NPO(Non Profit Organization) —A verification of corporate NPO—

山崎 勲 Isao Yamasaki 特定非営利活動法人シンフォニー代表

海外便り ● Essay

70 ドイツ大小の都市をめぐる

Travel Around German Cities

大場 民男 Tamio Ohba 弁護士

自主研究 ● Research

81 集客施設と関連産業に関する実態調査

Present Condition Investigation About Visitor Industry

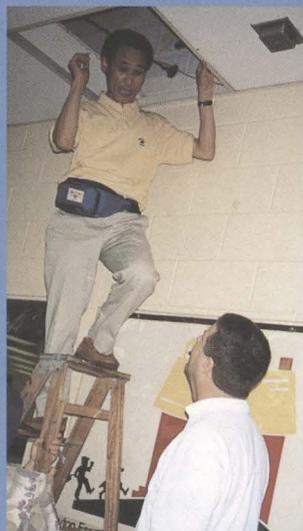
河合 誠 Makoto Kawai (財)名古屋都市センター調査課研究主査

アメリカ・アトランタ市の事例

- 1 TAP(ジ・アトランタ・プロジェクト)のミッションカーター(コラボレーション)センター
- 2 TAPプロジェクトのひとつ(学校の一角)を訪ねる(ファミリーツリー・リソースセンター)
- 3 ベルサウス&NPO&ボランティア アトランタ小学校でのインターネット導入のためのボランティア(学生とNPOによる)



1



3



2

日米シンポジウム

- 4 名古屋都市センターで開いた日米シンポジウム (2000.11) PSC



4

市民社会実現への期待

- 1 「トンキラ農園」長野・浪合村
- 2 グランドワーク三島の活動 静岡・三島市
- 3 伊勢市の「住民ワークショップ」三重・伊勢市



1



2



3

住民ディレクター活動事例

- 1 くまもと未来国体のイベントFM放送局
- 2 住民ディレクター養成の様様
- 3 住民の手作り番組新発見伝くまもと
- 4 国体情報を伝えた人、光る。にゅーす(熊本朝日放送)



1



2



3



4

インドネシア

- 1 スラバヤ市においてコミュニティによる環境整備がされているカンボン
- 2 ジョクジャカルタ市においてコミュニティによる母子健康診断



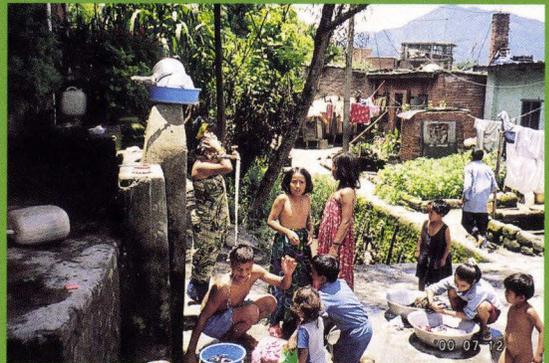
1



2

ネパール

- 3 ネパールのスラム：コミュニティの共同水道で水浴びする人々



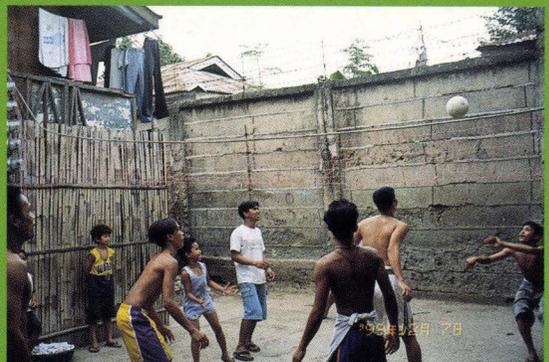
3

フィリピン

- 4 川沿いに形成された住まい
- 5 コミュニティにあるオープンスペースで遊ぶ若者



4



5

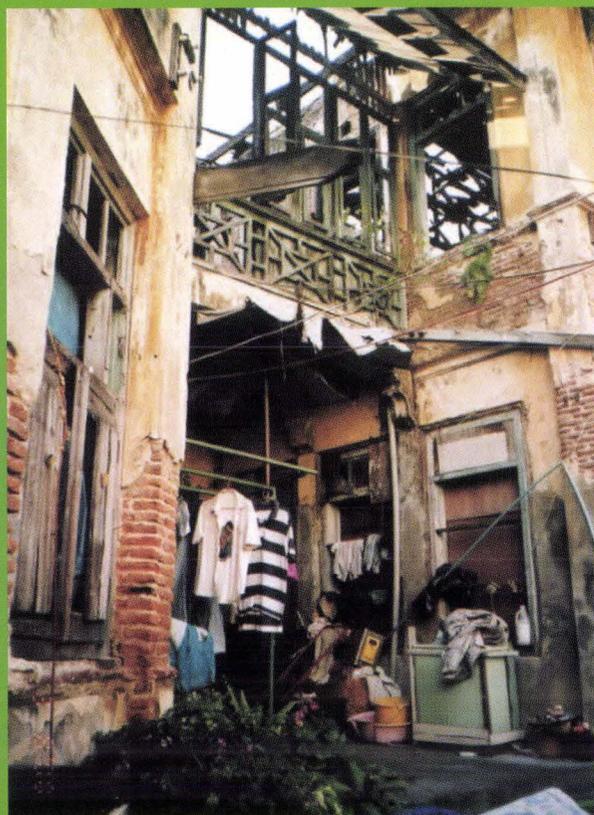
タイ

6 バンコクにおけるスクワッター地区

7 政府所有の使われていない建物に67世帯が居住するコミュニティ



6



7

GERMANY

海外便り [ドイツ]



1
2



ハンブルク



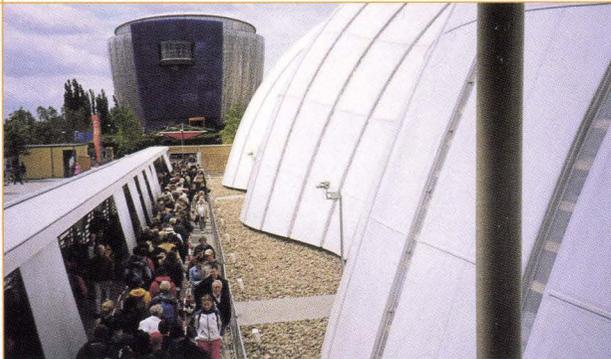
ベルリン

3



フランクフルト

4



ハノーバー

5

ハンブルク

- 1 アルスター湖
- 2 エスカレーターが設置された横断歩道橋

ベルリン

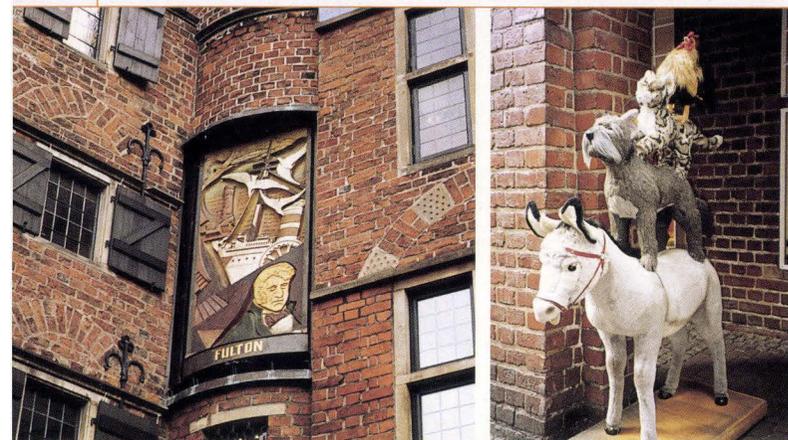
- 3 路面電車 (Uバーン)

フランクフルト

- 4 高層ビル群

ハノーバー

- 5 万博日本館



ブレーメン

6

7



ハーメルン

8



カッセル

9

ブレーメン

- 6 ベツチャー通りの家々
- 7 「ブレーメン音楽隊」の像

ハーメルン

- 8 「ハーメルンの笛吹き男」の野外劇

カッセル

- 9 ヴィルヘルム・スーエ丘陵公園から見た市内

リュネブルク

- 10 市庁舎前

フリッツラー

- 11 旧市街の街並み



リュネブルク

10



フリッツラー

11

特集

住民参加のまちづくり

はじめに

「個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成」という地方分権推進の基本理念のもと、地方分権一括法が制定され、平成12年4月からは同法の大部分が施行され、地方分権は制度としてその軌道を走り始めました。これからの地方公共団体は、自己決定・自己責任のもと、住民とのパートナーシップを確かなものとしつつ、地域の行政を自主的・総合的に実施し、個性あふれる住みやすく魅力的な地域を創り上げていくことが求められています。

このような状況を踏まえて、地方分権時代のまちづくりとはどうあるべきかについて考えてみます。

まちづくりは、人々が住むためのもの、そこで働くためのもの、そしてそこで、生き、生活し老後をすごすためのものです。地域の特性を生かし、市民一人ひとりがまちづくりの主体として、まちの将来像を考え共有し、より良いまちづくりをすることが必要となってきました。

まちづくりの中心的役割は住民にもっとも近い市町村が行うべきであるという地方分権の理念からして、まちづくりは、今後の地方分権の推進において、まさに中心的な課題となってくるでしょう。また、近年のまちづくりにおいては、行政と市民を結ぶ役割を果たしているNPOなど市民組織の存在は極めて大きいものとなっています。そのような意味では、「市民参加のまちづくり」は今後ますます重要になってくると思われます。

今、「市民参加のまちづくり」は政府から都道府県あるいは市町村レベルまで、唱えています。しかし、実際はアンケートや意見募集を「市民参加」といったり、策定段階の会議に委員として参加している程度の参加を指しているという例はいくつも見うけられます。そういう意味で、地方分権時代の真の意味の「市民参加のまちづくり」とは何か、ということを検討していきたいと思います。

そこで、今回のアーバン・アドバンスは、市民参加のまちづくりの可能性や限界、協働と連携のまちづくり、あるいはまちづくりにおけるNPOの役割などについて様々な実例を紹介しながら考えてみたいと思います。

「参加はそこまで」を越えて

—マスタープランへの市民参加をいかに貫徹するか—

東京理科大学工学部教授 渡辺俊一

1. 「参加はそこまで」

1992年、都市計画法の改正によって、市区町村の「都市計画マスタープラン」の制度が導入されました。これは、わが国の都市計画法制上、はじめて本格的な市民参加を義務づけたものとして注目されます。

以来9年間、台東区の事例（1994年）を最初に、多くの自治体でマスタープランが策定され、全国各地で、いろいろなレベルの参加が行われました。かなり徹底的な参加もあり、ほどほどの参加もあり、そして形式的な参加もありました。が、全体としては、この間、市民参加はかなり進んだと言っていいでしょう。

参加を支えたものは、むろん制度だけではありません。ワークショップなどの参加型まちづくりの手法が専門家によって開発され、それを修得した市民が各地に多くではじめています。市民レベルでも、都市計画技術を支える人材が出現しているのです。

ワークショップに参加した市民は、出来あがった分厚く華麗なマスタープランを手にして、「自分たちのいろいろの提案や要求がマスタープランに入った」と満足している場合が多いはずですが、そこに問題があるのです。

プラン策定段階で、かなり徹底した参加をしたところでも、参加がそれで終わっている点です。「参加はそこまで」というのが多いのです。

ワークショップで、参加型まちづくりの面白さに目覚めた市民も「ちょっと、おかしい」と

感じはじめています。いまや市民は、マスタープランへの参加を「策定」段階で終わることなく、さらに「実施」段階へも広げることを要求しはじめています。

これは、原理的に考えても一理あることです。プランは策定すること自体に意義があるのではなく、それを実施してはじめて意義が生ずるからです。

「参加はそこまで」を、どうやって越えるか？以下では、この点を切り口に「マスタープランへの市民参加をいかに貫徹するか」を考えます。それによって、将来におけるマスタープラン（ひいては法定都市計画）とまちづくりの望ましい関係を考えてゆきたいと思います。

2. マスタープランとまちづくりの関係は

まず「マスタープラン」と「まちづくり」との関係に注目しましょう。両者の関係については、4つの場合があります。

第1は、マスタープランとまちづくりは全く無関係だという場合です。しかし、92年改正法



渡辺俊一

わたなべ しゅんいち

1938年生まれ。1961年東京大学建築学科卒業、ハーバード大学デザイン大学院修了。東京大学助手、建設省建築研究所室長、部長を経て、現在、東京理科大学工学部建築学科教授（都市計画学専攻）。工学博士。主な著作に『アメリカ都市計画とコミュニティ理念』『比較都市計画序説』『「都市計画」の誕生』等。

の通達では、マスタープランの「策定過程それ自体が住民のまちづくりへの理解と参加を得る」という判断を示しています。もはや、無関係という場合は原理的になくなったはずです。

第2は、マスタープラン策定に際して、行政がワークショップなどの形でまちづくりを取り込む場合です。しかし「参加はそこまで」となると、要するに、まちづくりを単なる参加の1手法として位置づけることになり、「まちづくりに対して、かなり失礼な関係」とも言えます。市民が「ちょっと、おかしい」と批判するのは、この点なのです。

第3は、行政としては、たしかに第2の関係として位置づけたにもかかわらず、参加した市民が策定後もまちづくり活動を継続し、以後マスタープランの実施や事後評価への参加を要求する場合です。この傾向は、各地で散見されるようになってきました。

そしてその延長線上に、第4の場合が想定されます。つまり、マスタープランがまちづくりと密接に連動する場合です。とは言っても、これは観念的には何となく分かる気もしますが、具体的にはどうなるのでしょうか？

どうしたら「マスタープラン」と「まちづくり」を密接に連動するように関連づけることができるか？これが、この小論のテーマです。

3. 「プランの一生」で考える

ヒントは「プランの一生」にあります。プランは、その策定が発意されることによって「受胎」します。そして、実際に原案の作成作業が進むことによって「成長」し、でき上がった原案が（議会または行政によって）公定されることによって、はじめて一人前の「成人」となるのです。「策定」とは正に、計画案を「策」し、計画として「定」めることなのです。

さらに、プランは実施段階で実社会に投入され、本来の働きをしつつ、長い「人生」の途を

たどります。が、ある日、突如として「改訂か、新規策定か」という大きな「人生の岐路」にさしかかります。改訂されて「若返り」するプランもあり、新規策定のため改訂されず、使命をおえて「死亡」するプランもあります。つまり、プランは「原案作成→公定→実施→改訂→」という一生をたどるのです。

こう見てみると、いままで「策定への参加」と考えていたことは、正確には「原案作成への参加」であり、市民はふつう「公定への参加」には加わっていないことが分かります。また「原案作成への参加」さえも、プランの一生における単なる一段階にすぎないことも気づきます。そして、上の「公定→実施」をいかに結ぶかが、次の論点になります。いったん出来あがったマスタープランの実施段階に、市民はいかに参加できるのでしょうか？

4. 「使えるプラン」にしたい

どうも、いままでの多くの行政計画は「つくるプラン」ではあっても、「使えるプラン」ではなかったように思います。

上のたとえで言えば、「成人したプラン」は「使われる」という本来の働きを全うすることなく、放置されることが多い、ということです。

「使えるプラン」とは、ある個別具体の案件が持ち上がった場合、その採否に関して、大所高所からの確な判断を下すための「事前に熟慮された抽象的な原理・原則」と言ってよいでしょう。よく誤解されるのですが、「ある案件が、あらかじめプランに具体的に書き込まれてある」ことは、例示としての意義はあるにせよ、自動的にその案件の正当化の根拠とはなりません。あくまで全体的・抽象的な次元から、個別的・具体的な案件の審議をガイドすることが、プランの本来の機能です。

同時に、抽象的なプランを具体的な案件にいかにか適用するかについては、まちづくりの観点

から1つの条件があります。それは、その審議が密室ではなく、公開で明示的におこなわれることです。そもそもプランは、文字や図表によって公的な方針を客観的に第三者へ伝達するものです。ゆえにその運用自体も、市民の目にはつきりと分かる形でおこなう必要があります。これが「透明性」の要求です。

ですから、「使えるプラン」のあるべき姿をイメージするには、実際に市民がまちづくり活動のために「マスタープランをどのように使いたいか」の状況を、具体的に想定しましょう。

5. まちづくりにマスタープランを使いたい

まちづくりの現場では、たとえば次のような案件が持ちあがるでしょう。

まず、行政からの発意によって、

- ① 都市計画道路〇〇線を事業認可申請をするため、地元の住民・地権者と話しあいたい。
- ② 〇〇地区で「地区計画」指定や「建築協定」締結のため、住民と協議したい。
- ③ 〇〇地区の用途地域を「〇〇地域」から「〇〇地域」へ変更したい。
- ④ 中心市街地の活性化のため「〇〇特別用途地区」を新設し、指定したい。
- ⑤ 〇〇地区で、住環境整備のための事業をすすめるため住民と話しあいたい。

など、都市計画法・建築基準法の枠内の案件や、住宅政策がらみの案件など、多くは都市計画法令が想定しているものです。

一方、市民からの発意によって、

- ⑥ 市民有志で「市民版マスタープラン」をつくりたい。
- ⑦ 〇〇団地自治会が、同団地の市民版「地区マスタープラン」をつくりたい。
- ⑧ 市民有志で「道路のバリアフリー化」や「自転車によるまちづくり」を研究し、提言したい。
- ⑨ 市民団体が「〇〇沼のビオトープ化」を研究し、

提言したい。

- ⑩ 〇〇公園周辺住民が、同公園の遊び場の整備プランをワークショップで設計したい。
- ⑪ 市民・地権者・行政の協働により「水と緑の保全化」の制度を研究し、提言したい。
- ⑫ 市民有志が「都市計画道路のあり方」について行政と共に勉強会を行いたい。
- ⑬ 開発業者のマンション建設の提案をうけて住民が開発業者と、その敷地のマンション計画を検討したい。
- ⑭ 市民が「高齢者福祉施設」や「ごみ処理施設」のシステム化について、行政と共に研究し、提言したい。
- ⑮ 市民有志が「同市の都市計画マスタープランの事後評価」について、行政と共に調査研究したい。
- ⑯ 市民が「まちづくり学習塾」を設立するために、行政の支援をえたい。

などの場合が想定されます。これらは、市政全般にとって重要な課題であり、市民生活にとっても重要な物的側面に関するものです。とくに⑩以降の案件は、市民だけでは実践できない場合であり、また、行政や開発業者が発意してもおかしくない案件でもあります。

市民は、行政発意のみでなく、市民発意の場合にも「使えるプラン」を求めているのです。こう具体的にイメージしてみると、たしかに市民発意の可能性を広げることによって、マスタープラン自体が、市政運営と市民生活にとって、はるかに豊かな内容をもつことが明らかです。

では、これらの状況下で、都市計画マスタープランはどう役立つことができるのでしょうか？

6. 都市計画マスタープランを超えたい

結論からいうと、きわめて「手堅い立場」にたつ限り「あまり役立たない」のです。

理由は、「マスタープランは本来、都市計画法によって定められた制度だから、その働きは

最終的には法定都市計画の具体的な事業や規制として実を結ぶものに限られる」という言い方になります。

①～⑤などの「事業、地区計画、建築協定、用途規制等の即地的な『個別具体の都市計画』等に反映するのでなければ、マスタープランとして責任を負えない」。これが建前です。

しかし「それだけでは、もの足りない」とか「都市計画マスタープランを超えたい」というのが、市民感覚です。そして、市区町村もそれを受け止めはじめています。多くのマスタープランは（自覚的か、無自覚かは別として）法定都市計画とは一見、関係のうすいように見える事項についても、積極的に書き込んでいます。

たとえば「農地や樹林地の保全、活用について、地元の農家、市、地域の専門家などの参加により、市民活動を展開する」（狛江市）という具合です。これは「手堅い・消極的な立場」を超えた「積極的な立場」ですが、このほうが現実的であると思います。

そもそも92年改正法の通達でも、マスタープランは「今後... 新たに取り組むことが必要となる都市計画上の課題についても積極的に取り込むこと」によって、将来の「時点における都市計画の... 課題を個別具体の都市計画... に反映させる役割を期待」されているのです。

ここで「将来の時点」が問題です。周知のとおり、現行の都市計画制度は現在、地方分権へ向けて急速かつ抜本的に姿を変えつつあります。その中で、10～20年という長い計画期間をもつマスタープランの内容は「その将来時点での都市計画制度と矛盾しないこと」が必要です。その意味で、現状維持的な「手堅い立場」は、かえって非現実的になるおそれがあるのです。

ですから、都市計画マスタープランを真に現実的な存在にするためには、現行の法定都市計画を中心に考えることは必須ですが、それに満足することなく、そのまわりの領域をも含めることにより、将来の都市計画の内容を豊かにす

ることが強く望まれます。つまり今後、まちづくり活動をすすめていく場合にも使えるように、市民の創意工夫によって、その内容を広げ、付加価値を高めてゆく姿勢が大切なのです。

そういう意味で、実質的に「都市計画マスタープラン」から「まちづくりマスタープラン」へと、概念を広げて考えてみたいと思います。現に、都市計画マスタープランを「まちづくりの基本方針」等と位置づけている自治体は、少なくありません（たとえば国分寺市）。

7. 市民発意の提案をそだてる

では、どうしたら真の「まちづくりマスタープラン」にできるのでしょうか。それは、マスタープラン策定を契機に「市民発意のまちづくり提案を育てる仕掛けを作り上げること」です。

思いもかけない時に、市民から出された「まちづくり提案」を、マスタープランと連動させながら、いかに市政の中に練り込んでいくか。それを、いかに一般的・制度的に行うか、が問われているのです。

しかしその過程には、ちょうど障害物競走のように、いくつかの難問が控えています。そこで次に、そのハードルを一つ一つ確認し、どういう考え方で跳び越せばよいか考えましょう。

(1) 市民の「提案権」

スタートラインは、市民の積極的な発意です。熱意さえあれば、単なる思いつきでも構いません。が、これがなければ、まちづくりは何も始まりません。この市民発意を行政がしっかり受けとめて、彼らの「提案権」を認めるのです。

「提案権」という概念は、まだ十分に熟したものではありませんが、現行の法定都市計画にもその片鱗が見られます。たとえば、地区計画の方針決定地区内の地権者が合意により「地区整備計画」の策定を要請する制度があります。都市計画中央審議会では、さらに地権者等によ

る「地区計画」じたいの策定要請の制度化を提案しています。

「市民が発意をした場合に『提案権』というものがある」ということを、広く一般化すべきです。しかも「誰でも、いつでも、何についても」提案する権利があるという形で、です。

① 「誰でも」の点でいうと、現行都市計画法は、基本的に「地権者」でないと、権利を与えていません。しかし、たとえ不動産の権利はなくとも、そこで住み、働き、学んでいる「住民」、さらにそこに特別の関心をもつ遠くの住民である「市民」などを含む「誰でも」です。

さらに市民のみならず、企業や行政についても提案権を認めるべきです。(こう言うと、従来の提案権が行政のみ与えられていたことが分かります。) いまや提案者としては、市民も企業も行政も全く「対等の位置」に立つのです。

② 「いつでも」というのは、仮にマスタープランの完成直後でも、またその改訂直前でも、「やはりこの地区でこういうことをやりたい」と言う人がいれば、提案権を認めるべきだ、という考え方です。

③ 「何についても」には、大別して「テーマ」と「市域・地域・地区」の2つがあります。

「どんなテーマでも」とは、法定都市計画の領域内であろうと領域外であろうと、まちづくりの領域の中であれば(そして「将来の都市計画を豊かにする可能性がある」と判断されれば)どんなテーマでもいい、ということです。

「どんな市域・地域・地区についても」とは、全市的なことでもいいし、人口数万程度の「地域」でも、あるいはごく狭い住民の身の周りの「地区」でもよい、という意味です。

このような意味で「誰でも、いつでも、何についても」提案できる。こう言うのは簡単ですが、実際にはまず第1の高いハードルが待ちかまえています。

(2) 行政の「支援義務」

市民の提案は、単なる思いつきの程度では、市政の政策オプションとして、まともに審議してもらうことはできません。政策案として議論しうるレベルまで高めることが必要なのです。

しかし市民サイドには、そのための十分な「技術力」が欠けています。行政や企業は十分「技術力」をもっていますが、住民にとってその不足は致命的です。

これを補うのが、情報・施設・技術・資金などの各種支援の仕組みです。このうち特に技術支援が重要で、その中心は、学識経験者やコンサルタントの「専門家派遣」制度です。

このような支援制度は近年、NPOも着手していますが、まず行政に義務づけよう、というのが基本です。

端的に言うと、一人の市民が市役所へ行って、「私は、まちづくりをやりたいが、どうやって始めていいかわからない。だからどうか、私に適切な支援をしてください」と言う権利がある。また、行政はそれを受け止めて「支援する義務」がある、という考え方です。当然、その裏には、市民の「学習義務」があります。「学習なくして、参加なし」なのです。

最初は、少額の支援を受けた小グループの「勉強会」からスタートし、実績をつむと「協議会」へ格上げになり、さらなる支援を受けるという段階的な仕組みもあります。

その後、さいわい支援をうけ、数ヶ月・数年の学習と立案作業の結果、1つの提言としてまとめ、行政へ提出した、とします。しかし、それが市長さんの机上に積んだままになっていたのでは、全ての苦労は水の泡です。

どうしたら、成果をきちんと受け止めてもらえるのか？ これが、第2のハードルです。

(3) 行政の「審議義務」

それを跳び越える仕掛けは「審議義務」です。提案された案件を、マスタープランの枠に照ら

して、公定の可否を審議するのです。

「枠に照らして」とは「マスタープランを尊重してください。しかし場合によっては、マスタープランの主旨に反する提案を出しても結構です。よく照らしあわせて検討した結果『やはりそちらの方がよい』となったら、マスタープラン自体を部分的に修正する可能性もあります」という意味です。

決して「一回決めたから、枠の中なら認めてやるが、これに反する提案は駄目」という剛直的なやり方はしない、ということです。こうしてマスタープランは、政策オプションの幅を広げる仕掛けとしても機能するのです。

このようなマスタープランの柔軟な運用は、剛直的な運用と異なり、部分的な修正を常時認めるものです。例えてみれば「成人した段階で成長が止まる」のではなく、「成人後もたえず成長しつづける」マスタープランの姿です。

そして、審議は公開でおこなわれます。その結果は、①無条件採択、②条件付採択、③不採択のいずれかの「決定」です。また、前述のように必要があれば、マスタープラン自体の部分的修正も含まれます。

ということは、この審議の場は、継続的に存在する必要があることを意味します。そのため、マスタープランを策定した組織は策定後も、何らかの形で存続する必要があるでしょう。

審議結果としての「決定」も当然、公にされます。これは、法定都市計画上の「都市計画決定」に匹敵する、まちづくり上の「まちづくり決定」として位置づけられるでしょう。

こうして公定の仕組みが出来てゆくのですが、ここでまた問題が生じます。「市民提案の全てが無条件採択になるとは限らない」のです。「仕組みはできたのに、自分たちの主張が通らない」。これが第3のハードルです。

(4) 行政の「回答義務」

この点を考えるヒントは「自己責任」です。

市民にも議会・行政にも、等しく自己責任の原則が適用されます。まちづくりに関わる主体は、それぞれの自己責任の下に、自由に判断し、行動するのが大原則です。ゆえに市民の判断が議会・行政のそれと異なり、結果的に「無条件採択」とされないことは大いにありうることです。

それは仕方のないことです。そのこと自体は問題ではありません。問題は「なぜ無条件採択されなかったかが分からない」ことです。この点を飛び越えるためには、次のことが必要です。

つまり、条件付採択や不採択の場合、議会・行政が必ずその理由を明らかにする義務、つまり「回答義務」です。むろん、その回答内容は公開され、市民等による議論の対象とされます。「それでも、どうしても承服できない」という市民は、議員や首長に対して次回の選挙で反対する、ということです。むろん自分たちの主張が十分な説得力を欠いていた可能性へも思いをはせながら、です。

このような緊張状態の中で、まちづくりは長期的には健全にそだってゆくと思います。結局のところ「まちづくりを裁くのは、歴史と市民だけ」なのです。

8. まちづくり条例が必要だ

以上で、冒頭の「2」の課題である「マスタープランとまちづくりの密接な連動」が可能になると思います。両者はプラン策定期という1回限りの関係ではなく、「常時接続」状態での「密接運用」の関係になります。

「密接運用」的なやり方は従来、全然なかった訳ではありません。たとえば、たまたま役所に実力と熱意のある担当者がいた場合や、既存ルートでの陳情・請願を通じて、個別的に処理していた場合が、けっこう多かったと思います。

しかし「透明性の要求」からすれば、やはり正式に一般的な手続きとして、法的に根拠を整える必要があります。つまり「まちづくり条例」

がどうしても必要なのです。

その場合、マスタープランとまちづくり条例とは「ハード・ソフト」の関係になります。つまり「使えるマスタープラン」(ハード)のための「使い方マニュアル」(ソフト)として、まちづくり条例が位置づけられるのです。

ところで、現状をみると、多くの市区町村で、マスタープラン策定は、終了または進行中です。マスタープラン報告書の最終章で「実現化方策」として、まちづくり条例の必要性を認識し、策定にとりかかっているケースも多いようです。

それも悪くはないのですが、両者が内容的に相互に密接に関連してくる点を考えると、「マスタープランとまちづくり条例を、同時に策定するのが理想だ」というのが、私の考え方です。特にこれからマスタープランの新規策定や抜本的改訂に着手する場合は、両者をうまく関連づける大きなチャンスだと思います。

このような同時策定を進めるには、その策定プロセス全体について事前に十分に検討し、設計すること、つまり「プロセス設計」をうまくやることが是非とも必要です。

従来、この「プロセス設計」は役所の担当課が自前でやってきました。しかし、それは次のことを考えると、大きな問題があるのです。

マスタープランの原案作成は、ふつう「調査→全体構想→地域別構想→実現化方策」と、4年ぐらいかかります。全体のお金も千万円のオーダーです。その第1年度の前年、つまり「第0年度」のある段階で、担当課がほぼ4年間のプログラムを定めて、予算要求を出します。

12月や3月議会の前の数週間で、庁内組織、審議会の権限・委員構成、市民参加の方式、コンサルタントの選定、全体スケジュールなどについて決めるのです。

優れた自治体では、よく勉強して定めますが、多くの場合は、あまり慣れない担当者が他の事例などを参照しつつ、適当にまとめているのが現状です。つまり、第0年度の秋から冬にかけ

ての数週間で、その後の4年間にわたる膨大なエネルギーと経費の使い方はほぼ決まっています。あとは、その路線を突っ走るだけです。

これは役所における「プロフェッショナルリズムの欠如」の問題であり、大きな問題です。これを乗り越えるために「第0年度におけるプロセス設計をキチンとやる。しかもその段階から市民参加をおこなう」ことが肝心だと思います。

9. おわりに

以上で、マスタープランの市民参加を貫徹するための仕組みと、その考え方が明らかになったと思います。これは多分に理想的・仮説的な考え方ですから、「果たして現実の中へ投入した場合、どこまで可能か」、やってみなければ分からない面があります。

実は、私は上の考えにもとづいて目下、これから都市計画マスタープランの策定に着手しようという、ある自治体で、担当課・市民・学識の3者で勉強会をつづけています。

まず、われわれだけで大まかなプロセス設計をおこなった後、プラン原案作成のための市民を公募し、勉強会を半年(または1年)つづける予定です。

できれば、その成果として、コンサルタントを公募し、その選定自体を市民が中心になって公開でおこない、選ばれたコンサルタントと共に再度、詳細なプロセス設計をおこない、マスタープランとまちづくり条例の同時策定へむけて、本格的にスタートする、という構想です。

21世紀の地方分権と自己責任の時代、地方レベルでいろいろのユニークな試みが積み重ねられ、その成果を相互に交流することにより、国の方針へ反映させてゆく、そういう時代になってきたと思います。参加型まちづくりからの挑戦は、いま全国各地で始まっています。

市民がリードする協働と連携の広域まちづくり

名古屋大学大学院環境学研究科助教授 有賀 隆

1. 地域主体のまちづくりの技術と文化

市民参加によるまちづくりは、1992年の都市計画法改正、1999年の地方分権一括法による都市計画の地方への権限移譲など、制度的変革とともにその活動テーマや領域の拡大、対象とする地域や圏域の広域化、計画策定や事業実施を担う活動主体の多元化、そして様々な市民・住民が参加するための場や仕組み、プロセスの複合化など、より地域市民の発意と主体的活動を基本とした公民パートナーシップ型活動へと変化しつつあります。もちろん、全ての自治体や地域が同じような成果を上げている訳ではなく、地域固有の課題や魅力、資源を背景に、多様な活動とその過程における独自の計画と実施の在り方を形づくり、それぞれの結果を導きだしています。こうしたまちづくりにおける地域毎の取り組みや、その結果に違いが現れてきているということ自体、ある意味では地域主体の活動に変化しつつあるということでしょう。

ではこうした市民参加によるまちづくり活動の地域ごとの違いには、どのような背景や要因が影響しているのでしょうか？これまでのまちづくりの経験を通して蓄積されたノウハウや、条例、組織など制度上の違いもあるでしょう。また市民側のまちづくりに対する理解度、自らの地域課題や資源について学習し、そこから具体的な活動に結び付けていく力などにも地域毎の違いがあり、こうしたひとつひとつのまちづ

くりの技術と文化の差が地域力の差として大きく関係していると思われます。

市民参加型まちづくりを進めるための技術は、1970年代の町田市での試みや80年代の神戸市や世田谷区での取り組み以来、国内外の先進的な活動で開発されてきたものをベースに、その後の各地の活動での応用を経てより合理的、客観的、科学的な手法へと改良が積み重ねられてきました。住民参加による合意形成のための一手法であるまちづくりワークショップや、そこで用いられるシミュレーション手法、またデザインゲームなどは、現在では広く用いられている計画技術の一例です。

一方参加型まちづくりで目指すテーマや目標像、さらにはまちづくりの進め方や合意形成の仕組みに影響を与えるものとして、その地域や地区固有の文化の違いが考えられます。こうした文化はその地域に受け継がれてきた自然と人々との関わり方や暮らしの知恵、地域社会の話し合いの単位や方法、また地場の産業や生業を支える住民協力の慣習や取り決めなどであり、こうした地域固有の文化的要因がまちづくりの計画や参加の在り方に対しても少なからず



有賀 隆

ありが たかし

1963年生まれ。早稲田大学大学院、カリフォルニア大学バークレー校環境デザイン学研究所 Ph.D. 課程修了。まちづくりにおける市民-行政-専門家の協働の在り方に焦点を当て、参加型都市計画理論の研究を行っている。主な著者に「まちづくりの科学」(共著)、「現代に生きるまち」(第5章分担)など。

影響を与えていると言えます。まちづくり活動の背景にあるこうした文化的要因は市民が自らの生活とそれを取り巻く自然、地域の環境に対して、どのような将来像を描き、それをどのように具体的な都市計画に反映させるのかというまちづくりの在り方そのものに対し大きな違いを生み出しています。

ひとくちにまちづくりといっても地域の住環境問題や都市施設の計画、整備など、身近な生活の範囲をベースとして住み手である住民が主体となった地域型まちづくり活動の一方で、河川の流域計画や市町村の行政圏を越えた広域圏における自然環境保全や資源リサイクル活動など、特定のテーマを基に広い範囲で様々な活動主体と連携しながら行うテーマ型まちづくりとに大別することができます。またまちづくりの進め方についても、従来の住民組織である町内会や自治会を活性化させたまちづくり協議会などの住民組織が中心となるケースや、都市計画マスタープランの様に、行政計画策定への公募による直接的な市民参加や、インターネットやホームページなどの情報ネットワークを活用した、より幅広い市民の間接的な参加など、様々な参加の場の形成と仕組みが試行されています。さらに、まちづくり活動の全体プロセスを考えた場合、それぞれの検討、作業の段階によっても参加の内容は異なります。地域住民の発意によって活動が生まれ、そこから課題の認識や目標像の合意形成を経て、具体的な活動や事業の実施、さらにその後の運営、管理まで参加によって行うものから、行政側の呼び掛けによる計画策定やデザイン立案への参加など、様々です。

都市自体が拡大成長期から安定期へと移行し、都市計画のテーマも既存ストックの再生や活用、環境との共生に主眼を置いたものへと変化しつつあります。こうした地域全体の資源や課題に関する都市計画の取り組みが重要になりつつある現在、市民参加型のまちづくりも市町

村の行政界を越えた河川流域や自然の生態系地域、また歴史や文化を共有する地域文化圏などを対象として、住み手である住民が主体となった地域型まちづくり活動と、より特定のテーマを基に幅広い市民が参加するテーマ型まちづくり活動とが連携しあい、これまで個別に行われてきたまちづくり活動がフィールドや方法論を共有しながら地域全体の協働型まちづくりへと広がっていくケースが現れつつあります。こうした、市民発意による広域連携型まちづくりにおいては、当然ながら行政も複数組織にまたがり、それら自治体間の施策の連携も求められるようになりますし、個別活動支援の仕組みや、活動間の相互調整に対しても、より効果的な検討、調整の場と実現のための仕組みの構築が必要となります。

そこで本小論では、複数の自治体にまたがる広域圏をフィールドとして、多様な活動主体がそれぞれの参加の場と実現プロセスを提案しながら、相互に活動の調整と連携を図り地域全体のまちづくりとして発展させていく、市民発意による広域連携型まちづくりに焦点を当て、市民-行政-専門家のパートナーシップの在り方、市民活動の提案と方法、そして個別活動と地域全体活動との調整、連携の仕組みなどについて、具体的活動事例の紹介を交えながら論考していきます。

2. 広域圏の都市計画とまちづくり

河川流域の環境整備やオープンスペース計画、緑地の生態系保全や里山の再生、資源リサイクルやグリーンエネルギーの開発利用、さらに地理的条件、歴史・文化的条件を共有するような幅広い地域における産業振興や文化的事業の実施など、従来の市町村行政圏を越えた広域圏における都市計画の策定と事業の連携に関しては、各地での実践事例やその成果を基に研究報告がなされ、その必要性と有効性が論じられ

ています。雑誌「都市計画」においても、「転換期の都市計画」(223号/2000年)、「広域圏計画を考える」(226号/2000年)、「日本都市計画21世紀ビジョン」(228号/2000年)などの特集論文として、継続的な研究報告と提言がなされています。

こうした広域圏における行政計画策定や連携型事業の仕組みについては実践的取り組みが行われている一方、市民自らが身近な生活圏を含むより広範な地域における生活環境問題や自然生態系保全などのまちづくりテーマに取り組もうとした際の提案方法や場、他の市民活動についての相互理解や協働の可能性の判断、さらに専門家の協力や派遣に関する制度や、活動の実現に向けた資金的援助の在り方など、広域圏での市民発意型まちづくり活動についてはまだまだ多くの課題が残されています。また、広域圏のまちづくりでは、これまで自治体ごとに分割され、さらには担当部局ごとに細分化されてきた都市計画を地域の視点から再統合し、個別の計画や事業を整理して、新しい地域ニーズや将来目標の変化に柔軟に対応できる仕組みとしていくことも求められています。

しかしながら、こうしたいわば個別のまちづくりの活動を地域全体の視点で調整し、連携させていくような“個から全体”への計画をつくり、活動を実現する仕組みは、従来の行政による一元的な「公共性」に基づく全体計画策定と、その部分としての地域別計画や部門別計画の在り方とは根本的に異なり、自治体中心の予定調和的な計画プロセスから、多様な“個”による相互調整、検討、協力、実施という自己責任と協働に象徴されるプロセスへと変わる事を意味しています。そしてこのプロセスが公開された参加の場を通して行われることで、初めて市民発意のまちづくり提案が広域圏における「新しい公共性」としての意味を持ち、行政も加わった形で実現されていくことになるのではないのでしょうか。

このように広域圏における市民発意のまちづくり活動とは、単に広い地域で共有可能なテーマや事業を進めるという事では無く、市民提案の方法、公開の場での審議、調整と連携の在り方、事業実施の仕組みなどの点で、新たな仕組みを構築しなければならないものです。そこで、ここではまずまちづくりを進めていく上での広域圏とは、身近な生活圏とどのような点で違いがあるのか、そこでの市民提案についてはどのような場が必要なのかなどを中心に、広域圏でのまちづくりを特徴づける要因についてまとめてみます。

3. 行政による広域圏計画の特徴と課題

まず最初に、都市・国土計画分野においてこれまで策定されてきた広域圏の計画について、ごく簡単に振り返ってみます。我が国最初の広域圏計画と位置付けられているのは東京緑地計画(1938)ですが、この計画では東京都心から50kmの圏域における広域的な緑地やレクリエーション空間を対象として、環状の緑地帯や開発事業の規制を計画していました。戦後になると、首都東京の復興に向けた国家的計画と事業予算措置のための首都建設計画(1952)が計画され、道路建設や戦災復興土地区画整理などの事業が計画されました。しかしその後間もなく今度は東京への人口、産業の集中への対応として、首都圏基本計画の第1次計画(1958)が策定され、ここではグリーンベルトによる市街地拡大の抑制や、衛星都市の開発が構想されました。しかし結果としては東京近郊への開発圧力は相当強く、グリーンベルト構想は実現されませんでした。

この間、特定地域総合開発計画(1947~1967)が国家的プロジェクトとして策定され、戦後の課題であった食料増産や電源開発、国土保全などを河川流域の開発によって対応しようとしま

した。また国土全体の計画である全国総合開発計画（1962～）では、拠点開発方式として新産業都市（1962指定）の指定を広域圏をベースに行いました。このような広域圏計画はいずれも国家的視点から国土利用や開発拠点の計画を示したもので、電力開発や食料、水資源の確保と産業の集積、育成を通した国土・地域開発の計画であったと言えます。

第3次全国総合開発計画（1977）では、定住圏構想として河川流域のビジョンが示されました。この中では地方での定住を促進するため、自然環境、生活環境、社会環境全体の調和を図る事を目的とし、地域の水系の重視と自動車生活圏の融合を基本に考えたことが特徴的でした。

こうした時期と合わせるように、市民活動の領域においても河川流域の環境問題や、自然の生態系保全への関心が高まり、様々な活動が活発化しました。建設省（当時）による河川行政も、多自然型河川づくりや河川法の改正に見られるように、自然環境や市民活動との連携を重視する施策へと変化が見られ、流域連携、流域ネットワーク、流域文化圏、流域社会などをキーワードとした市民活動が活発化し始めたのです。特に市民活動を主体とした流域ネットワークの形成は、河川管理、環境保全、流域まちづくりなどの多様なテーマを巡って行政と連携する主体となることで、流域規模での情報共有の仕組みを作ったり、市民参加による流域マスタープランの策定や、市民活動グループの意見を取り入れた流域圏計画の策定の動きへと様々な形で展開しています。

さてこうして見てみると、ひとくちに広域圏計画といっても国家的視点による国土開発計画から、市民活動と行政の連携による河川流域を対象とした計画まで、多様な視点とともに多元的な計画主体によって策定されてきている事がわかります。私達の日常生活圏は通勤圏を含む広域定住圏として拡大していますが、こうした

広域定住圏における都市計画の取り組みについては、いずれ市町村合併の結果形成される新しい行政圏をベースとした計画によって対応がなされるものと思われます。しかしながら、既に述べたように、河川流域のまちづくり活動や緑地・海岸線の保全活動など、自然環境へ配慮したまちづくりの活動は、私達の定住圏を越えて、あるいはそれとは異なった空間的広がりを持って地域間での連携や協力、また人、もの、情報などの交流を基本としています。こうした活動を地域固有の課題や資源に対応させて、活動主体の特徴を反映できる計画づくりへと展開させるための市民発意型広域連携のまちづくりの仕組みを構築していくことが今求められています。さらにこのことを通して、これまでは縦割りの行政組織によって別々に策定されてきた、複数の広域圏計画や開発計画を、地域本来の視点に立って再評価、整理、統合していくことも大切な視点です。

こうした新しい広域圏におけるまちづくりの仕組みは、行政中心の予定調和的なものではなく、活動主体である市民グループやNPO、地域企業や団体などの幅広い参加の場づくりと、そうした参加者からの提案を受け、それらを調整、連携していくための場と仕組みを作り、行政プランナーや専門家は、そうした個別活動を全体計画や総合的活動へと展開させるための専門的支援を担っていくことが求められます。

さてそれでは、このような市民発意型のまちづくり活動を広域圏の計画に反映させ、そこから新しい公民パートナーシップによる協働まちづくり事業の実現を目指している三重県の取り組みを見てみましょう。

4. 公民協働による「生活創造圏づくり」

三重県では1997年より県内7つの地方県民局が中心となり、それぞれの所管地域毎（北勢地

域は3分割毎)に、全体で9つの「生活創造圏ビジョン」と呼ばれる広域圏計画の構想の策定を行っています。筆者はこのうち松阪地方県民局が中心となった松阪・紀勢生活創造圏ビジョンの策定に「櫛田川流域圏部会」と名付けられた流域のまちづくりを考える専門テーマ部会のコーディネーターとして関わりました。松阪・紀勢生活創造圏づくりでは、通勤、通学、買い物などの生活者の日常生活行動に基づき、対象地域を概ね松阪市、飯南郡、多気郡、三雲町、大宮町、紀勢町、大内山村としています。ちなみにその成果は「生活創造圏づくり宣言」として、市民発意による新しい広域連携型まちづくり計画としてまとめられています(生活創造パートナーシップ会議、2000年3月)。

この生活創造圏づくりでは、

“地域課題に対応して市町村の広域連携や住民参画を進めることで、創意と工夫に満ちた地域づくりの促進を図る生活創造圏づくりを進めるため、「生活創造パートナーシップ会議」を設置する。”(生活創造パートナーシップ会議設置要項より抜粋)

として、公募による様々な市民活動グループの代表、地元市町村の職員、中学・高校の代表、大学研究者、NPOの代表、県民局の事業部局代

表、そして事務局職員によって構成される参加の場が最初に設置され、この公開の場を通して流域環境の踏査や、まちづくりワークショップ、地域のミニ懇談会など具体的な作業と検討作業が協働で進められました。特に広域圏計画における市民参画をどのように進めていくのか、市民発意のまちづくり活動をどのような場を通して提案してもらい、それぞれの個別活動をどのような仕組みで連携、協力しあえる公民協働の全体計画として整理、調整していくのか、という視点が最も重要な取り組みテーマとなりました。そこで次に、こうした計画づくりの仕組みとしてまとめられた「システム形成ビジョン」と、市民発意の公民協働事業の全体プランである「パートナーシッププラン(第1次)」について考えてみたいと思います。

(1) ‘であい’ (公益的な市民活動) の提案と「システム形成ビジョン」

ここでは、地域の側、生活者の側から地域の生活環境をどのようにつくっていくのか、市民が暮らしのなかから課題を見つけ、まちづくりを思い立ち、行政や企業、様々な専門家達とそれぞれ役割分担して、協働で問題解決を図っていく“仕組み”づくりをシステム形成ビジョン

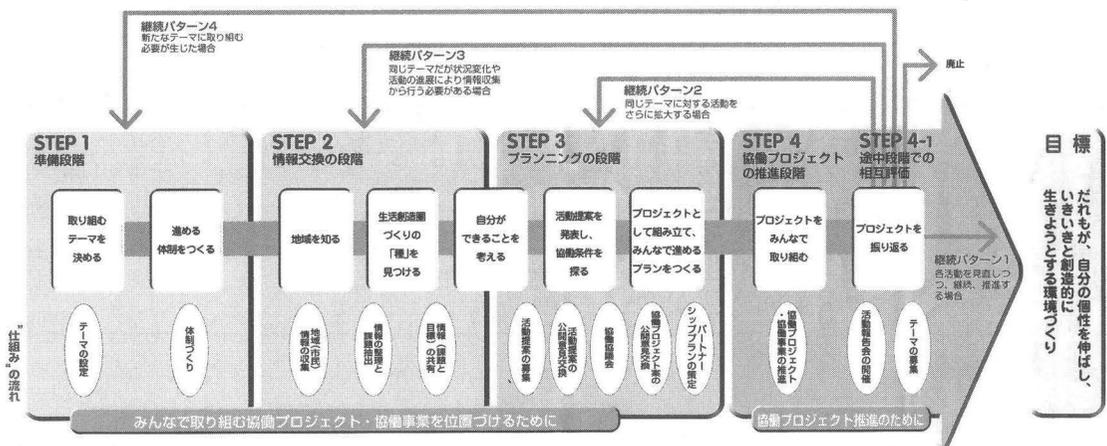


図1 生活創造圏づくりのシステム形成ビジョン (出典:松阪・紀勢生活創造圏ビジョン)

として作り(図1)、これを基に“どこからでも” “どなたでも” 参加できる、を基本に“みんな” で進める“体制を作りました。

計画策定は、図示したようにSTEP 1:準備段階、STEP 2:情報交換の段階、STEP 3:プランニングの段階、そしてSTEP 4:協働プロジェクトの推進段階、という4つの段階で進められました。ここでは紙面の制約上、それぞれの段階の詳細報告は割愛しますが、プランニングの段階における公益的な市民活動の提案募集と、そこで提示された個別事業の連携のための‘であい’のフォーラムについて考察を加えましょう。

まず市民活動提案は、「生活創造圏づくり」の主旨に沿った市民の自主的なまちづくり活動を募集するもので、特に地域住民の意見を反映するために“実際に市民のみなさんが主体となって行う活動提案”を募集しました。具体的には活動提案募集にあたって、募集する公益的な市民活動を‘であい’と呼んで「応募の手引き」を作成し、地域毎のミニ懇談会や、部会員が個別にヒアリングを行うなど、できるだけ多様な方法を通して提案募集を呼び掛けました。プロジェクトとして取り上げる際の視点として①住民参画と広域連携が盛り込まれていること、②テーマの目標を実現する活動であること、③活動の実現性が高いこと、そして④協働により効果がいっそう高められること、の4つのポイントがあげられ、こうした視点に基づき提案された公益的な市民活動は32にもものぼる結果となりました。市民活動提案の全てを紹介することはできませんが、例えば「山岳信仰の道の再生」、「休耕田を活用した生態系の保全」、「大台の民話を掘り起こしたい」、「俳フォト・伊勢みちー三雲・松阪・明和編の製作」、「参向古道親林パークづくり」、そして「‘ゴミ’はドラマチック」など、従来の行政計画には含まれなかったような視点から、地域環境や歴史・文化の再生、また自然保全や資源リサイクルなどを考え

る公益性の高い提案がなされたことは非常に重要な成果です。

(2) 協働事業を実現する「パートナーシッププラン」

‘であい’（公益的な市民活動）として提案された32の市民活動計画に加え、県や市町村からの行政事業計画も含めた地域全体のパートナーシップ事業の提案会を、市民、企業、団体、行政、専門家など約130名の参加のもと、公開の‘であい’のフォーラムとして開催しました。このフォーラムでは、これまで個別に提案されたきた多様な市民活動計画について、それぞれの提案者が内容の発表を行うことで相互の活動に対する理解を深め、協働化の申し入れや活動の連携による実現化の機会を提供する事を目的としました。また、それぞれの提案内容はポスター形式にまとめられ会場の壁面一杯に掲示されました。参加者は、提案者に対するアドバイスやコメントなどをカードに書きとめポスターに貼ると共に、会場に設置された「協働提案箱」に、具体的プロジェクトへの参画希望や、協働化の申し入れなどを行い、相互に活動パートナーの募集を行いました。

こうして‘であい’のフォーラムで提案された活動計画を基に、それらと協働が考えられる市民グループ、団体、企業、市町村、県などの活動パートナー候補が集まり「協働協議会」を設置して具体的なプロジェクト実施へ向けた検討段階へと進みました。協働協議会では32の市民活動提案を、活動テーマや対象地域、活動主体の内容などを基に改めて10のグループに整理し直し、「協働プロジェクト」として公表しました。この中では、事業や活動の推進に向けた具体的活動目標の設定、実施上の課題の認識と解決策の検討、地域全体への情報発信の方法などが示され、協働プロジェクトの推進段階へと着実に進んでいったのです。

こうした市民発意による広域圏の連携型まち

づくり活動の提案と実現へ向けた検討を経て、県は「パートナーシッププラン（第1次）」を行政側の基本計画として策定しました。パートナーシッププランは、松阪・紀勢生活創造圏づくりが目標とする「だれもが、自分の個性をのび、いきいきと創造的に生きようとする環境」を実現させるための基本テーマ、戦略、協働プロジェクトをまとめたものです。このプランの推進により、行政の政策的情報の公開を推進するとともに、市民意識や協働意識を醸成し、広域圏における自治意識の質の向上を目指しています。

また、毎年度開催される「市民活動・行政事業提案会（‘であい’のフォーラム）」で提案された活動や事業を核として更新し、新たな活動を加えるなどして幅を広げ、総合的な生活創造圏づくりを目指す永続的プランと位置けられました（図2）。プランの重要な要素として、戦略が挙げられます。戦略は協働プロジェクトの「共通目標」となるものであり、また生活創造圏づくりの目標達成のために新たな協働プロジェクトを誕生させる役割も担うものです。さ

らにプランでは協働プロジェクトに対して、場の提供やノウハウの提供、人的支援、資金的支援を行う事業や取り組みを「協力・支援事業」として位置付け、広域圏における連携型まちづくりのパートナーシップの形として明記しています。

このように、生活創造圏づくりにおけるパートナーシッププランは、これまでの行政中心の一元的公共性の概念に基づく全体計画ではなく、多様な計画・活動主体による市民発意の個別活動とそれらの連携、協働による、まさに“個”から“全体”を作り上げていく公民パートナーシップの広域圏計画の在り方を示したという点で大きな意味を持つものと言えるでしょう。

5. 市民発意による広域連携のまちづくりへ向けて

これからの広域圏計画とそこでの連携型まちづくりの推進のためには、地域固有の資源と活動主体の発意を活かした計画の在り方を構築しなければならないことは既に述べました。同時に広域的な人、もの、情報の交流によってもたらされる周辺圏域との整合性や、機能分担、さらには国土全体の計画や社会資本計画との役割分担についても明確にしていく必要があるでしょう。

こうした新たな広域圏計画と連携型まちづくりの取り組みが実の有るものとして機能していくためには、今後、市民活動の成果についての評価方法や、利害調整を担う公の場の確立を進めると共に、何よりも一度策定した計画は変更しない、という硬直的な位置付けではなく、毎年度更新していく中で計画の修正、改良や、新たな課題に対する活動提案の追加などを行い、計画自体の柔軟性と可能性を広げ、発展させていく事が重要であると言えるでしょう。

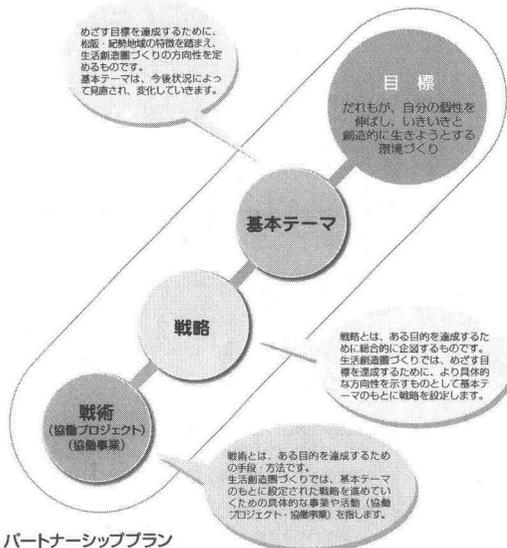


図2 第1次パートナーシッププラン
(出典：松阪・紀勢生活創造圏ビジョン)

参考文献・資料

- ・「都市計画」223号、2000 Vol.48／No.6、(社)日本都市計画学会、2000年
- ・「都市計画」226号、2000 Vol.49／No.3、(社)日本都市計画学会、2000年
- ・「都市計画」228号、2000 Vol.49／No.5、(社)日本都市計画学会、2000年
- ・「生活創造圏づくり宣言」松阪・紀勢生活創造圏ビジョン、生活創造パートナーシップ会議、2000年3月

アメリカにおける住民参加のまちづくり

工学院大学建築都市デザイン学科教授 倉田直道

はじめに

アメリカの都市計画は、地方自治体に多くの権限が付与されており、地方自治体はその権限のなかで独自の都市づくりに取り組んでいる。そのなかで住民参加は、都市づくりやまちづくりを進める地域社会における民主的な政治プロセスや合意形成のプロセスの根幹をなすものである。アメリカにおける都市計画の歴史は、地域社会における住民の政治プロセスや計画決定プロセスへの参加の歴史でもある。アメリカにおける従来の住民参加は、住民にとって課題が身近であることから一般に地区レベルにのみまちづくりにおける住民参加がより積極的に行われ、都市全域や広域圏に及ぶ課題については、環境アセスメントなどの制度に裏付けられた公式の手続きとしての住民参加が一般であった。しかし、近年では連邦政府の交通政策の転換などに伴って、市全域や広域圏を対象とする都市計画や都市基盤整備のプロセスにおいても実質を伴った住民参加が積極的に行われるようになってきている。そこで、本論では、こうしたアメリカにおける新しい住民参加の動きに焦点を当て、その背景と具体的な事例を紹介し、これからのまちづくりにおける住民参加のあり方を展望したい。

1 アメリカにおける住民参加制度

1) 住民参加の歴史的背景

アメリカにおけるまちづくりにおける住民参加の歴史を概括したとき、1960年代の都市を舞台とする社会の動きが、その後の40年近い都市づくりに係わる制度や計画プロセスの変化に対して決定的な影響を与えたといえる。一つは、公民権運動として知られる市民の権利、言論の自由、ベトナム戦争のような社会不安に対するコミュニティや住民レベルの意識変革であった。この社会不安の根底に流れているものは社会的不公正と中央集権に対する疑問であり、地域社会に根差した意思決定権限の獲得を目指す市民運動がこの時期に誕生した。こうした市民運動の中から、〈アドボカシー・プランニング〉と呼ばれるある特定の地域コミュニティや住民の利益を擁護する新しい計画手法や、〈アリンスキイ組織〉と呼ばれる有能な専門的なオーガナイザーが地域のコミュニティの組織づくりを通して地域コミュニティの住民活動を支援する住民参加の手法がうまれた。地域社会への権限移



倉田直道

くらた なおみち

1947年 長野県生まれ
工学院大学工学部建築都市デザイン学科教授
(株)アーバン・ハウス都市建築研究所主宰
第4回ふるさとの顔づくり設計競技建設大臣賞
「新しい交通まちづくりの思想」(共著:鹿島出版会)

譲を目指す住民参加の動きのもう一つは、連邦政府レベルの「モデル・シティ」などの都市開発プログラムのなかに現われた。これらのプログラムは、州や地方自治体を介さずに直接地域社会に用途を特定しない補助金を提供しようとするもので、それまでの再開発プログラムにみられる伝統的なトップ・ダウン手法に代わるものとして、草の根型の市民による都市づくりへの取り組みに対して直接多額の資金を提供することになった。

1970年代は、地方自治体と連邦政府の制度的枠組みが大きく変化した時代である。それまでの既成の計画決定のプロセスに対して、学習と開かれた意見交換に基づく新しい都市づくりへのアプローチを体現した制度への変化として現われた。1966年の情報アクセス法、1969年の連邦環境保全法（NEPA）がこうした動きに呼応した連邦レベルの制度である。この他に住宅補助金の停止に代るコミュニティ開発包括補助金（CDBG）と呼ばれる連邦政府の補助金制度の創設がある。こうした連邦政府レベルの制度の改正は、計画決定プロセスへの住民参加と非営利的な地域社会主導型の開発に向かう動きを加速させることになった。

1980年代、都市づくりの形態は大きな変容を遂げた。市民の都市づくりへの積極な参加がさらに一層進む一方で、変化の大きな要因となったのは、国内経済の活性化を目指し民間活力の導入や政府の関与の縮小に向かう、連邦レベルと地方レベルの両方でおこった税制の改革や規制緩和への動きであった。こうした都市づくりの大きな環境変化に伴い、都市開発やまちづくりの主体として、非営利団体（NPO）の役割が大きくなった。1970年代の非営利団体の位置づけは、大規模な都市の改変活動に対抗する「市民の声」としての存在であったが、1980年代にはより能動的にアフォーダブル住宅の供給などに関与する都市開発の主役のひとりとしての位置を獲得している。

1990年代になると、都市開発やまちづくりのプロセスへの市民の参加は疑う余地のない当然の手續きとして社会的にも認められるようになった。また、これまでの市民参加がどちらかというと地区レベルのものが中心であったが、市全域さらに広域圏における道路や公共交通網などの都市施設の整備においても積極的な市民参加が見られるようになった。これまでも1969年の「連邦環境保全法」（NEPA）に基づく都市開発の手續きにおいて形式的な市民参加は行われてきたが、クリントン／ゴア政権が積極的に進めた1991年の「総合陸上交通効率化法」（ISTEA）の制定は、広域的な都市整備における市民参加を不可欠なプロセスとして位置づけたものとして画期的な制度であった。クリントン／ゴア政権は、その後1994年には、「マイノリティ及び低所得住民に対する環境公正を呼びかける連邦政府の行動」を制定し、それまで市民参加とは縁遠い存在であった低所得者やマイノリティと呼ばれる社会的弱者に対しても参加の手を差し伸べ（「アウトリーチ」と呼ぶ）、彼らがこれまで以上に不公正な扱いを受けまいよう配慮することを規定した。社会的弱者が居住する地区に対してその地区及びそこに居住する住民が社会的に公正に扱われるよう力を持たせようとするこうした動きは、エンパワーメントと呼ばれている。そして、1998年には、「総合陸上交通効率化法」をさらに発展させた「21世紀交通公正法」（TEA-21）を制定し、こうした動きをさらに進め、もう後戻りできないようにしたといつてよい。

2) 計画策定プロセスにおける住民参加

州や自治体によって異なるが、アメリカの都市計画制度においては、さまざまな手段によって計画決定プロセスにおいて住民の参加が制度的に保証されている。カリフォルニア州などにおいて積極的に用いられている制度に裏付けられた住民参加の形式として「住民投票」による

ものがある。具体的な手段としては、〈イニシャティブ（発議権）〉、〈レファレンダム（法案審査権）〉、〈リコール（罷免権）〉がある。〈イニシャティブ〉は、必要な署名数を集めて住民の発議による法案を住民投票にかけるというものである。〈レファレンダム〉は、法的な裏付けはないが、司法手段で成立した法案を有権者が審査するもので、議会が承認した開発案などを住民自らが審査する手段となっている。〈リコール〉は、有権者の投票により選挙によって選出された役人を任期中に退任させることができるというものである。このうち〈イニシャティブ〉と〈レファレンダム〉は、1970代後半から住民の意志を政策決定に反映する有効な手段として積極的に用いられている。また、〈イニシャティブ〉と〈レファレンダム〉のどちらで投票を行うかの判断は、その法案が立法的なものであるか、準司法的なものであるかによる。

制度的に裏付けられた計画決定のプロセスへの住民参加の主要な機会の一つとして、それぞれの自治体が行っている土地利用の変更などを含む開発審査の手続きがある。開発審査の手続きは自治体により異なるが、この審査手続きでは、自治体が策定する総合計画や土地利用方針との整合性の評価、環境影響評価手続き等が含まれる。カリフォルニア州をはじめとする多くの州で行われている環境アセスメントの手続きの主要な目的の一つは住民参加であり、法に基づく手続きにより市民は事業計画の立案や許認可権の行使に対して行政機関に意見を表明する機会を得ることが出来るようになってきている。

2 シアトル都市圏サウンド・トランジットにおける住民参加

1) サウンド・トランジットの概要

サウンド・トランジットは、1993年にワシントン州法に基づき、シアトルを中心に渋滞など最も交通問題が深刻である3郡にまたがる地域

に対する公共大量輸送システムの計画立案、建設、運営を目的に設立された独立行政機関である。サウンド・トランジットは、州法に基づき住民投票により承認された対象地域内で徴税される特別地方税により運営されている。サウンド・トランジットは対象地域内の郡・市の市長、理事者、議員、州の交通局秘書官事会により構成される理事会のもとで、交通のプランナーやエンジニア、広報、住民参加のスペシャリストを内部スタッフとして抱え、外部のコンサルタントと協働で計画策定などの業務を遂行している。

サウンド・トランジットは、1996年に10年計画を策定・承認し、これを受けて対象地域住民は、計画実施に必要な資金を新たな地方税で賄うことを住民投票により承認している。10年計画では、それぞれの自治体の公共交通部局がローカルの公共交通サービスを提供するのに対して、サウンド・トランジットが主要な地域センターを繋ぐ高速広域公共交通システムを提供することになっている。10年計画では、公共大量輸送システムとして、高速バス（ST Express）、通勤列車（Sounder）、LRT（Link）の3種類の交通手段を組み合わせたサービスを提供することになっている。

2) 住民参加の概要

サウンド・トランジット対象地域の住民は、様々なレベルで意思決定のプロセスに参加している。まず、住民投票によりサウンド・トランジットの計画実施に地方税（販売税の0.4%、自動車免許税の0.3%）を充てることを承認している。もう一つの住民参加は、10年計画の計画立案とLRTの計画・実施に伴う環境アセスメント（EIS）の手続きにおける住民参加である。この住民参加は、連邦及び州の環境保全法に基づくものであるが、これに加えて1994年の大統領行政命令により、連邦環境保全法による環境アセスメントのプロセスにおいて、地域のマイ

ノリティ住民や低所得者がプロジェクトにより環境的な不利益を被らないよう（環境公正と呼ばれている）、それら住民の意見を意思決定のプロセスに十分反映させるために積極的な参加の働きかけを行っている。

サウンド・トランジットのLRTプロジェクトでは、地域内の自治体の交通関連部署を含む行政部局と協働で次のような積極的な住民参加活動を進めてきている。

①ホットライン

ベトナム語、カンボジア語、中国語、韓国語、ラオス語、スペイン語、ロシア語、アムハリック語（エチオピア）、ティグリニャ語（エチオピア）で何時でもサウンド・トランジットの部署に対する質問や意見を寄せることの出来る無料電話によるホットラインが設けられている。

②コミュニティ・ミーティング／イベント

過去10年間に渡り、サウンド・トランジットのスタッフは、2,350のミーティングに出席し、地元の住民に情報提供や意見聴取を行ってきた。また、地元のお祭りなどのイベントにおいて、サウンド・トランジットのプロジェクトの展示を行っている。

③定期ニュースレター

“Sound Transit Wave”という季刊のニュースレターを毎回約14,000人に配布している。また“On-Board”という2週に1回のサウンド・トランジット理事会での議論や活動の概要を記した冊子を約2,500の地域やビジネス・リーダーに配布している。

④ファクト・シート

サウンド・トランジットの活動や課題などの状況を記したファクト・シートを提供している。

⑤データベース

サウンド・トランジットの活動に関心を持ち、定期的に情報提供を希望する12,000人の人々のメーリング・リストを整備している。

⑥1995年3月住民投票

地域公共交通計画を策定する際に、代替案に

対する意見を数千人の住民から聴取した。

⑦アンケート

1994年に地域公共交通計画の選択肢を検討する際に、住民に対する直接アンケート及び電話アンケートを行った。

⑧円卓討論会

1994年、産業界を含む地元のオピニオン・リーダーを集めた円卓会議を7回行った。合計で約300人が3つの代替案の得失を議論した。

⑨サテライト・サミット

1994年、一度に5ヶ所で同時に、それぞれをケーブル・テレビで繋いで地域公共交通に関するミーティングを行った。

⑩公聴会

地域公共交通システム計画を採択する際に、4回公聴会を開催した。

⑪情報パンフレット

住民投票の前に州法に基づき、対象地域内の全戸（約100万戸）に対してプロジェクトの概要と事業計画を記したパンフレットを配布した。

⑫1996年11月住民投票

否決された1995年の計画を修正し、より複合的な公共交通手段による計画を住民投票にかけ信任を得る。

⑬プランニング・キット

1995年、サウンド・トランジットは行政職員や議員達が、計画内容の組み合わせにより運賃、税金、公債収入などがどのように変わってくるかなど、計画を評価・検討する際に役に立つプランニング・キットを提供した。

⑭市民フォーラム

1995年9月、住民投票にかける提案の考え方を広く共有するために、26の組織代表と31人の個人が参加した市民フォーラムを開催し、サウンド・トランジット理事会に対して意見を述べた。

⑮地域アウトリーチ委員会

新しい鉄道計画に対する意見を得るために、

1995年提案に対して賛成、反対の両方の立場の人を含む15人の委員から成る地域アウトリーチ委員会を組織した。

⑩基本指針

1995年の住民投票で否決された後の住民からの意見に応じて、新しい地域公共交通システムを検討するための基本指針を策定した。

1996年の住民投票により計画実施のための財源が承認された後も、サウンド・トランジットの職員は、LRTのための環境アセスメント、技術やデザインに関する検討にあたって積極的な住民参加活動を進めてきている。その中で、サウンド・トランジット理事会は、15人のボランティア市民から成るサウンド・トランジット市民監視委員会を組織している。市民監視委員会は、忠実な公的責務の執行、開かれたタイムリーな市民参加、プロジェクトの代替案の評価プロセス、計画実施にあたっての運営予算と財源、地域財源の管理、サブ地域における予算上の公平性と報告、スケジュールと予算に対する忠実性、年間の活動の監査、といった視点からサウンド・トランジットの活動を監視する責任を負っている。

3 アメリカの住民参加から学ぶこと

我が国の住民参加の現状を踏まえ、アメリカにおける住民参加の取り組みを通して得ることの出来る教訓から、今後の計画策定における住民参加のあり方を展望・考察すると以下のようになる。

1) 社会における都市計画の位置づけ

我が国における住民参加の現状とアメリカにおけるそれを比較したとき、先ず決定的に異なるのが、住民参加の歴史的背景と社会における都市計画そのものの位置づけの違いである。アメリカの都市は、多民族国家としての歴史から、

多様な社会的・文化的な背景と価値観を有する住民から構成される社会であり、そうした住民間の合意形成は社会存立の上で不可欠なものである。そしてその合意形成の結果得ることの出来るものが「公共の利益」と呼ばれるものである。一方、単一民族で社会全体の価値観が漠然とではあれ合意されているようにみえる我が国では、市民の間であえてそうした価値観を巡っての確認・合意をとる必要性がなかった。そこには暗黙の「公共の利益」が存在しているように思われ、行政もその暗黙の「公共の利益」のもとに公共事業を行ってきたともいえる。アメリカにおいて、都市計画は、社会の変化に対応しながら、「公共の利益」の保全、「公共の福祉」の向上を実現するための社会のシステムとしての役割と位置づけが明確になされており、その存在と評価も市民の間でもある程度定着しているといえる。何が「公共の利益」や「公共の福祉」であるかを決めるのは行政ではなく、それを選択するのは市民である。社会の価値観がドラスティックに変化し、個人の生活の質に関わる要求が多様化する時代にあっては、常に「公共の利益」や「公共の福祉」が何であるかを確認・合意することが必要であり、そこに計画策定における住民参加の意味が存在する。

2) 価値の選択の場としての住民参加のプロセス

時代の変化とともに「公共の利益」や「公共の福祉」の中身が変化することを考えると、都市計画が対象とする課題に対して唯一全体的な解は存在しないというのが、計画策定の前提となる。ある課題に対処する方法は複数存在し、それぞれの方法には得失がある。計画策定のプロセスとは、その得失をどの価値を優先するかという判断により解を選択するプロセスである。住民参加のプロセスは、計画の説明・説得の場ではなく、説明・選択の場である。解決すべき課題を分かりやすく提示し、その課題に対する解決策の幅（選択肢）を提示する。解決策

の幅を提示する際にその解決策の得失を客観的かつ実証的に示すことが必要である。アメリカにおいて公共事業に求められる環境アセスメントとはそうした選択肢を提示・評価する手続きであり、その中に住民参加のプロセスが位置づけられている。

3) 「アウトリーチ」の意味

現在のアメリカにおける住民参加において、「アウトリーチ (Outreach)」という言葉が住民参加と同義語のように登場する。この「アウトリーチ」はもともと手を差し伸べるといった意味であるが、住民参加においては、放っておくと参加の機会のない住民達に如何に必要な情報を提供し、彼らが計画などに意見をいうことの出来るように手を貸す活動のことを指している。その背景としては、これまでの住民参加の問題として、住民参加のプロセスが必ずしも広い民意を反映する場になっていないという指摘がある。とりわけ、住民エゴとも呼ばれる行政に対して常にクレームをつけ、要求だけをする一部の声の大きい住民だけの要求を通す場になっているという指摘である。そのため、近年のアメリカにおける住民参加のプロセスにおいては、声の大きい人や声を出しやすい立場にいる人だけでなく、如何に異なる多様な利害関係者の意見を計画などに反映するか非常にエネルギーが注がれ、結果としてそうした異なる利害関係者の意見が反映された住民参加のプロセスが良い住民参加として評価されている。特にアメリカにおいては、マイノリティと呼ばれる社会的・人種的にハンディキャップを持った住民が多数いるが、それらの人々の意見も計画などに反映する必要があるということで、そうしたアウトリーチの活動に力を入れているのである。もはやアメリカでは、制度の上でも住民参加は選択ではなく、都市計画や政策決定のプロセスの一部として必要不可欠なものになっている。その為現在アメリカのまちづくりにおける

住民参加の課題は、住民参加のプロセスを取り入れるかどうかではなく、異なる利害を調整した上で如何にバランスのとれた住民参加を効率的に行うかといったところにある。

4) 専門家の役割

全米の認定都市プランナー協会 (AICP) のメンバーの6割以上が行政機関に働く都市プランナーであり、多くの都市計画の業務が専門的なトレーニングと経験を有する行政内のプランナーによって行われているところにアメリカにおける都市計画の実務の現状の違いがある。民間のコンサルタントは、それを補う役割を担っている。行政内のプランナーを含む専門家もそれぞれの専門分野を持って業務を行っている。特に近年では、行政内に住民参加のスペシャリストと呼ばれる専門家を抱える自治体も増えてきている。彼らのバックグラウンドは多様であるが、民間企業の広報担当などを経験した人、コミュニティ・アクティビストと呼ばれる市民活動家はその経験を買われて市のスタッフとして雇用されている。近年、民間のコンサルタントにおいても専門化が進んでおり、住民参加のスペシャリストとしてだけでプロジェクトに関わっているコンサルタントもある。これらのコンサルタントは、住民参加のプログラムの作成、実際のワークショップなどにおけるファシリテーター、さらにインターネットのホームページの作成などを含む住民向けの情報提供を専門的な業務として行っている。また行政も、計画プロセスに住民参加の重要性から、こうした業務に対して十分な予算措置を行っている。我が国の住民参加の現状を見ると、専門家の関わりといった点からも、質の高い住民参加を実現するための環境が未だ不十分であるといえる。

5) NPO など市民組織の役割

アメリカにおける住民参加においてNPOなどの市民組織の果たす役割は極めて大きい。そ

れは行政と市民を繋ぐ役割を果たすと同時に、多様な住民の価値や意見を調整・集約して、合意形成の場に持ち込むという役割を果たしている。特に近年は、行政を補完し低所得者用住宅の建設事業などを直接行ったり、行政に対して計画提言を行ったりするNPOも増えてきている。一般にNPOといっても様々であり、テーマ／課題に特化した組織、特定の地域や地区に根差した組織、利益団体や職能団体など様々である。NPOを横に繋ぐNPOといったものも存在する。NPOは組織の規模からも多様であるが、何れも経営能力、調整能力、提案能力によりNPOの評価がなされる。とりわけ、経済的な経営基盤がしっかりしている点で日本のそれとは大きく異なる。多くのNPOでは内部に専門家を抱えており、社会的にも説得力のある活動を行っている場合が多い。また、行政の専門家はその経験を活かし、NPOに職場を移し活動していることも少なくない。

NPO が育ち、生きるまちづくり

—企業とNPOのパートナーシップ—

特定非営利活動法人パートナーシップ・サポートセンター
常務理事・事務局長 岸田眞代

1. 「人」と「ソフト」のまちづくり

今、NPO をめぐる話題にはこと欠かない。法人化、税制、認定NPO、緊急雇用に委託事業、資金調達、人材育成、評価…などなど、NPO 総体としての課題だけあげてもきりがなほど。12の分野別（まちづくりはそのひとつ）課題まで入れると、おそらく日本が抱える課題がほとんど網羅されるのではないかとさえ思われる。NPO が社会で果たす役割はこれからますます増大していくにちがいない。とはいえ、果たしてどのくらいの人が、NPO の存在意義やこれらの話題について理解しているだろうか。

ちかごろ気になるのが、そうしたNPOをサポートしようという施設づくりの動きである。いわゆる「NPO 支援センター」と言われる、NPO のサポート機能をもつ施設づくりが、行政・民間入り乱れて、日本全国開設ラッシュといても過言ではない。

先日、A市の主催によるNPO向け「地域リーダー養成講座」に講師として出かけたのだが、そこにも半年ばかり前にできたというNPOのための交流センターがあり、その運営を市からNPOに委託されたという。いわゆる官設民営である。しかし、市から月10万円弱という予算はついたものの、運営を担当するNPO側にもまだ一部古いボランティア意識から抜け出せておらず、センター運営のための新しい組織（協議会）はつくったものの、センターという場で何をやるのか、どう運営していけばいいのかもまだあ

いまい。一部先行しているNPOのメンバーからは、「行政に安上がりに使われているのではないか」との懸念や、「協議会リーダーにもっとNPO意識をもってもらうためにこの先どうしたものか」との相談を、複数の人から寄せられたのであった。

1998年にいわゆるNPO法（特定非営利活動促進法）ができ、2年がすぎてようやく国も地方行政も、NPOを視野に入れた施策を具体的にたて始めた今、緊急雇用という枠等を利用してのさまざまな企画が展開されてはいるが、必ずしもNPOの実態にマッチしたもののばかりではない。むしろ、将来的にNPOの存在基盤を揺るがしそうな危なっかしい施策も見受けられる。

そのひとつの例が、このNPO支援センターの設置あるいはNPOへの事業委託で、ある県などはまだNPOの基盤のないところにもかかわらず、振って沸いたように何千万という予算が、割り当てられた例もある。もちろん、センターの設置や事業委託そのものが問題なのではない。その方法・やり方が問題なのである。A市



岸田眞代

きしだ まきよ

特定非営利活動法人パートナーシップ・サポートセンター常務理事・事務局長。

（尚）ヒューマンネット・あい代表取締役。

大学理学部卒業後、新聞雑誌のフリー記者、人材派遣会社統括責任者等を経て、企業や自治体での研修講師。93年アメリカNPO調査をきっかけに、現市民フォーラム21・NPOセンターの設立に関わる。98年7月パートナーシップ・サポートセンター（PSC）設立。

現在、（尚）ヒューマンネット・あい代表取締役。東邦短大非常勤講師。日本NPO学会理事。

の例も、いわば市長の積極的NPO支援策といえ
ば聞こえはいいが、むしろ「点数とりの思いつ
き施策」と、直接係わる市民からの評判は今ひ
とつである。

その原因は、やはり行政（市長）が、市民の
変化と現実を十分見ていない、ということにな
るのではないだろうか。NPOを育てようという
意志は大切だが、何でもかんでもNPO、という
中身の伴わないかたちだけの「信頼」は、かえっ
て方向を見失う。ハードさえ与えれば、という
発想は、今やむしろ危険でさえある。

行政の基本は、そこに「ひと」が住み、住ん
でいるひとたちが、安全に豊かに自分らしく生
き生きと暮らせるよう基盤整備することではな
いか。まちづくりは、それを行政だけでなく、
そこに係わる人たちと協働で作りに上げていくこ
とだろうと思う。「ハード」が先にあるのでは
なく、あくまで「ソフト」が先なのである。

「ひと」がいてはじめてハードが必要とされる
のであり、顔の見えないハードづくりの先行は
かえって税金の無駄使いであり、そこに住む市
民の意欲をそいでしまうことになりかねない。
NPO支援センターも、つくってくれたはいい
が、かえって市民間のネットワークにひびが入
ったり、自主性・自立性を損なう危険性を抱
え込んでしまうようでは、本来の目的や意味を
見失ってしまう。

ハードより、ひとが先、ソフトが先。何を今
さら、ではあるが、頭では分かっているが、実
際の場面になるとそれがなかなかできないのが
常である。きっと、こうした当たり前のことが
当たり前にできるようになったとき、きっと本
物のまちづくりが始まるのではないかと思う。

2. 知恵と力が生かされるコミュニ ニティ

では、まちづくりにおける「ひと」あるいは
「ソフト」とは何か。またそれはどうあればい

いのだろうか。

「まちづくり」とひとくちに言っても、その
概念は捉えどころがないくらい広い。また、そ
こに参加する「ひと」も、ひとくくりで論じる
ことはおそらくできないであろう。したがって
「ひと」によるまちづくりの概念、その範囲や
意味や役割など、とめどなく拡大していく。

しかし、それでも「まちづくり」は、自由な
発想と思いや志で動くNPOにとって、ある意
味、得意分野といえるかもしれないのだ。NPO
がいきいきと活動を始めたとき、地域は動く可
能性を秘めている。「ひと（=市民）」とは、自
らの意志で立ち、考え、行動し、それらの言動
に責任をもつ一人ひとりであり、NPOは本来そ
うしたひとびとによって成り立つものだからで
ある。「まちづくり」も、それらの人々による
自らの「コミュニティづくり」として捉えたい。

したがって、「まちづくり」は、「コミュニティ
における課題を、そこに係わるひとたちが自
らの意思にもとづきながら解決を図っていくプロ
セス」であり、別の言い方をすれば、「そこで
暮らす市民」が「まちをつくっていく主役」で
あり、「そこに係わる人たちの知恵や力が生かさ
れるコミュニティをいかに作りだすか」であ
る。「自分の係わっているまちや地域に誇りがも
てるよう、係わりある人たちがともにつくりあ
げていくこと」ではないだろうか。

「まちづくり」は、そのプロセスを経ること
によって、そこに係わる人たちの意識や生活が
変わることを意味している。またここでは、「ま
ち」の範囲・地域を小学校区とか県内とかあ
えて限定せず、それぞれが「コミュニティ」と
して考えられる範囲とのみ捉えておきたい。

「まちづくり」ということはこそ前面には出
していないものの、そうした地域地域で、税金に
頼らずまさに自らの意志と自主的な手で、それ
ぞれが抱える問題の解決がはかれないかと設立
したのが、私たち企業とNPOのパートナーシ
ップを推進するパートナーシップ・サポートセン

ター（PSC）である。行政とNPOの関係以上に立ち遅れている企業とNPOの関係。「民間という共通項」をもつ両者のパートナーシップの構築をめざして、先進的な協働事業の事例紹介、あるいは協働事業そのものの推進を試みながら、名古屋・愛知という地域をおもな基盤に、ささやかながら活動している特定非営利活動法人である。設立3年を迎える今、企業とNPOの協働事業がたくさん生まれてほしいと心から願いつつ、その協働事例を「まちづくり」のひとつとして紹介しようと思う。それはもしかしたら「まちづくり」と呼ぶには余りに小さなコミュニティでしかないかもしれない。ただ、その「コミュニティ」に係わる人たちの意識と行動が着実に変化し、生活を変えていったという点で、それぞれの意味をもっていると思うのである。

パートナーシップ・サポートセンターがこの3月発行した「企業とNPOのためのパートナーシップガイド」で紹介した例で言えば、京都の「環境市民」というNPOは、叡山電鉄との協働で、鞍馬線の車両に草や鳥などの絵を描いて市民の自然保護への喚起をうながし、また愛知県常滑市では、INAXが地域の複数のNPOと手を組んで、地域の高齢者へのサービス事業を開始している。これらは、当事者たちがはじめからまちづくりそのものを意識した活動や事業では、おそらくないであろう。前者は、自動車の渋滞による大気汚染や騒音という環境問題の解決策の一案としてNPOが提起したものであり、後者は、企業によるパイロット事業（マーケットリサーチ型社会貢献活動）として位置づけられているものである。しかし、そこに暮らす人たちの意識や生活に変化をもたらすという意味では、まさに「まちづくり」であり、それを企業と地域のNPO・市民が担っている例である。

3. 企業とNPOのパートナーシップ事例

さらに具体的に、協働事例を紹介しよう。

1) 三井海上の場合

三井海上の名古屋ビル1階で展開している「NPO喫茶」も、企業とNPOのパートナーシップによる新しい動きである。ある意味一般からは閉ざされた企業空間に、まったく異質のNPOが、協働の相手として入り込む構図である。聴覚障害、知的障害をもった人たち、あるいは女性グループのメンバーが、企業の外から通ってくる。あくせく働く企業人たちに、一杯のコーヒーとともに、障害者らとの日常的な触れあいの場を自然に提供していることになる。

企業側が場所や什器備品・光熱水費を提供し、NPOが運営を全面的に担う。そして障害者や女性たちは、これまではなかなか得られなかった職場と、多額とはいえないまでも、働くことによって得られる自分たちの活動資金を獲得する場でもある。さらにいえば、自分たちでお店を運営することによって経営感覚を磨く格好の場でもあり、人員確保、ローテーション、材料の仕入れから給料の分配、値上げ交渉、そしてリーダーシップや人間関係に至るまで、さまざまな学びの場でもある。

この間、企業とNPOという、いわば営利と非営利の、本来相容れないセクターどうしが、ひとつの場所を共有し、意見をぶつけ合い、新しい文化をつくってきたのである。障害者や女性たちの生きがいづくり、働く場づくりであると同時に、意識や生活にもさまざまな変化をもたらしてきた。企業という閉ざされた空間から、NPOに開かれた空間へ。新しいコミュニティが生まれ、企業人である一人ひとりの心にも何らかの変化が起きているにちがいない。ある社員は「宝石のように貴重で大切にしたい空間」と

表現してくれた。

2) 安田火災の場合

もうひとつの例をあげよう。安田火災は、名古屋ビル最上階にある人形劇専門のホールを、NPOとともに10年以上にわたって運営している。愛知人形劇センターという市民たちによって新たに組織されたNPOと、「地域の文化」「人形劇の普及」という共通項をもった、安田火災が、116名定員の人形劇ホールをとおして、さまざまな活動を展開してきた。人形劇フェスティバルはもちろん、各種講座、脚本賞の設置、会場利用システムづくりなど、人形劇の発展を両者がともに支えてきたのである。開設後10年間で公演日数500日、来場者10万人を数えた。

この事業が先進的なのは、10年以上も前の開設当時から企業とNPOの共同運営であったことだが、さらに、センターの事務量の増加に伴って専従職員の必要性が大きくなったころ、安田火災は、市民の中から登用し採用した社員を、ホールの責任者であると同時にセンターの事務局員としても配置したことである。市民側からの要請があったとはいえ、おそらくこうした事例は、10年も前という事実を考えれば、日本では極めて珍しい先駆的な企業とNPOによるパートナーシップ事例といえるのではないだろうか。

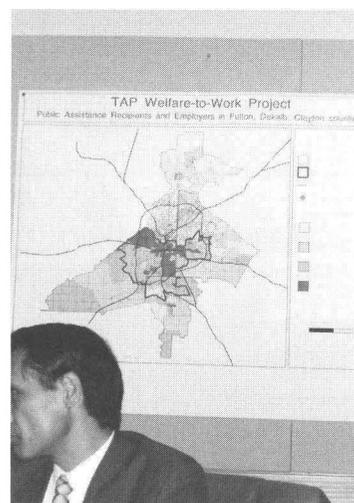
地域の文化を支え、担い、企業と市民・NPOの新しい関係を提示したこのような事例が、他のNPOのさまざまな活動分野にも広がっていけば、大きく「まち」は動くのではないかとさえ思える。そういう意味では、まさに新しいまちづくりのひとつのあり方として注目できるのではないだろうか。

4. 元大統領によるダイナミックなまちづくり

こうした日本の事例をたくさんつくりつつ、私自身はさらにダイナミックなまちづくりを夢見ている。もちろん、NPOと企業のパートナーシップを前提にして、である。

数年前、アメリカアトランタに、元大統領のカーター氏が率いるNPOを訪ねたことがある。元大統領がNPOを、というのも日本ではなかなかイメージできないが、「ジ・アトランタ・プロジェクト」(TAP)と名づけられたその「まちづくり」のダイナミックさを、何とか日本でも取り入れられないか、と数年来考えつづけている。

もともとアトランタ・プロジェクトというのは、10年前、アトランタの町の貧困を軽減し、コミュニティという感覚を市民につけてもらおうという趣旨で始まったものである。50万人が住む地域を20のクラスターに分け、クラスターごとに住民からクラスター・コーディネーターを選び、同時に各クラスターには、各1企業ずつのコーポレート・パートナーがついた。企業



TAP (アトランタプロジェクト) の1つを示す地図

からは、かなり地位の高い担当者がアドバイザーとして選ばれ、クラスター・コーディネーターと連携しながら、住民の声を聞き、クラスターの問題を探しあてていく。そして地域のプロジェクトについて案を練り、実践していった。

企業は、3～5年間、クラスター担当者の50～75%の時間を費やして、その地域のために貢献する。もちろんアドバイザーの給料は企業が払う。つまり、クラスターは、企業人を、無償で借り受けて使ったということである。各クラスターのプロジェクトは多種多様。コミュニティセンターをつくったり、雇用の機会を創出したり、さまざまなイベントで啓蒙活動などをおこなったりした。コカ・コーラやCNNといった大企業はアトランタ全体をカバーした。

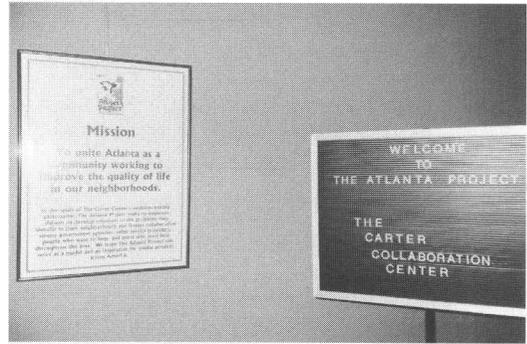
これが、TAPと呼ばれる企業と地域・NPOによるパートナーシップ活動であり、積極的なくみづくりとして注目されたのである。

私たちは、当時セントラスト銀行の副頭取だったリンデン・ロンジーノさんにお話を伺った。

カーター元大統領が銀行にCEO(最高経営責任者)を訪ねてきて、「アメリカの都市の貧困に取り組みたい。一緒にやろう」と、エグゼクティブクラスの人をプロジェクトにと要望を出したのに応えて、ロンジーノさん自ら手を挙げ、その後4年間フルタイムでクラスターに係わったのである。カーター氏は、このほか財政支援への依頼と、従業員をボランティアに出すこと、銀行として低所得者への融資などのサービスをもっと行うよう働きかけたという。

ロンジーノ氏は、治安の悪い、犯罪率の高いクラスターにある高校の中にオフィスを設け、毎日そこに通った。銀行の副頭取が、である。

銀行自身も、低所得者層に融資しても得にはならないとこれまで敬遠していたが、このプロジェクトをきっかけに小口融資の新しいプログラムや、銀行口座を持たない人たちに自分のお金をマネージするとはどういうことかなどを教



TAP(ジ・アトランタ・プロジェクト)のミッションカーター(コラボレーション)センター

えるプログラムなど、そのクラスターで展開した。結果としては銀行としての利益もあがったという。さらに、その他の参加銀行も一体になって、スモールビジネス向けの基金をつくり、低所得者地域の事業に融資活動をおこなったりもした。リスクは銀行間で分散し、融資の事務作業は参加銀行がそれぞれ分担した。

また、別のクラスターを担当したジョージア・パワー(電力会社)は、高校進学を前にドロップアウトしてしまう子が多い9年生(中学3年生)を対象に、学校への出席率や学業成績のアップをはかろうと、学校と協力しながら従業員をボランティアとして送り込んだ。ジョージア・パワーの担当者は、クラスターでの活動を企業本体にレポートし、また企業のもっている資源(印刷物・トラックや乗用車・ボランティアなど)をコミュニティに提供した。そうした活動を通



TAPプロジェクトのひとつ(学校の一角)を訪ねる(ファミリーツリー・リソースセンター)

じて、企業とコミュニティの意思決定のしくみの違いなどを、互いに学びあうことができたという。

こうした企業と地域・コミュニティの出会いと学びが、96年のオリンピックを前に、アトランタのまちを大きく変えていったのである。元大統領が仕掛けた、ダイナミックなまちづくりの一例である。



ベルサウス& NPO & ボランティア
アトランタ小学校でのインターネット導入の
ためのボランティア（学生とNPOによる）

5. NPOと資金づくりとまちづくり

日本でも、こんなダイナミックなまちづくりが何とか展開できないものかとそれなりに打診はしてみるものの、なかなかそこまでは理解してもらえないのが現実である。「元大統領がいなから」ではもちろんない。まだそこまで企業もNPOも方向が見えていない、というところではないだろうか。しばらくは、日本流のまちづくりを模索していくほかはない。

ただ、まちづくりもいろいろな試みがあってよい。地域通貨・エコマネーなどが各地で試さ



名古屋都市センターで開いた日米シンポジウム（2000. 11）PSC

れているのもそのひとつだろうし、あるいは、NPO支援センターが各地で誕生しているのも、まちづくりの拠点としての意味を含んでいると考えられよう。

そうしたなか、パートナーシップ・サポートセンターでも、理事のひとりが店舗兼ご自宅の1階を提供してくれるという話が舞い込み、PSCの出先拠点として活用を検討し始めたところである。日本経済に明るい兆しがなかなか見えてこない今、空家や空室は放置されることが多い。NPOからいえば、事務所を独自にもつことは、決して容易なことではなく、できることなら、そういう場所を「使っているよ」と言ってくれる奇麗な人が現れるのを心待ちにしているのである。PSCの本事務所も今や手狭になって、そんなうまい話はないものかとあちこちへ声をかけてはいるが、本部より一足先に出先の拠点が誕生しようとしている。桑名市で活発に活動している市民活動ネットワーク平成の町割会なども、そうした成功例のひとつであろう。

私自身常務理事であり、設立当初から深くかかわってきた市民フォーラム・21NPOセンターが、名古屋駅前の4階建てのビルを拠点に活発に活動しているのも、もとはと言えば、建て替える予定の立たない期間放っておくよりは、市民に使ってもらえればという、ビルのオーナーの心意気によって成り立っているものである。

そこに、私たちパートナーシップ・サポートセンターの会員企業が、7つの営業所の廃止に伴って出た机やイスなど、800万円相当にも上る新品同様の什器備品を提供してくれたことによって、NPOのインキュベートオフィスとして大きく前進したのである。

そんな状況を見ながら、私が今意識しているのは、いわゆるNPOがNPOとしてきちんと育っていくこととまちづくりが、相乗効果を生むしくみづくりである。「場」があって、そこに「ひと」が集まって、自分たちで活動のための「資金」を生み出していくしくみ。「場」と「ひと」と「資金」。シャッター通りと呼ばれる商店街や新しい事業を展開したい企業、そして志を持ちながら場所やひとや資金調達に苦慮しているNPOとの協働による、WIN-WINの関係づくりを意図したまちづくりを構想している。

企業とNPOの関係(=パートナーシップのあり方)も、ただ寄付(チャリティ)を募るだけではない新しい関係づくりの時代に入った。互いの立場を堅持しながらそれぞれメリットを模索する関係(トランザクションと呼ばれる)、さらに、社会に対して共通の目的をもつともに働きかけていくまさに協働の関係(インテグレーションと呼ばれる。注)。さまざまな関係が、必要なところに必要なだけ生まれていけば、まちは活性化し、たのしく生まれ変わるはずである。

NPOが育ち、生きるまちづくり——それを担うのは、そこに暮らす「ひと」を中心にした、企業と行政とNPOのパートナーシップである。それぞれの違いと個性が豊かに生かせるよう、パートナーシップ・サポートセンターはその一端をしっかりと担っていきたい。

(2001. 3. 31)

【参考文献】

「企業とNPOのためのパートナーシップガイド」(2001.3)

「企業とNPOのパートナーシップ PART II～アトランタ・デトロイト編～」(1998.6)

(いずれも、パートナーシップ・サポートセンター発行)

【注】

「企業とNPOのためのパートナーシップガイド」の第1部(p 8～p15)参照

「協働」でひらくまちづくり

～「市民社会」実現への期待～

名古屋市立大学芸術工学部 非常勤講師 間瀬寿夫

いまや、まちづくりは花盛りである。現在ではどこの町でも何らかの形のまちづくりの取り組みが展開されている。しかし、このまちづくりがいつ、どこで始まったのかはあまり知られていないが、そのルーツは実は名古屋である。町の中心「栄東（さかえひがし）」で1960年代のはじめ、一人のふとん屋さんが取り組んだ再開発事業がその起源といわれている。

いまや法律や条例にまで登場する「まちづくり」ということばが、地域の一市民の中から生まれたことばであり、「都市計画」に対比して「まちづくり」がより地域性を込めたことばとして広く使われるゆえんも、こうした点でうなずける。

100メートル道路に象徴される名古屋の都市計画は、全国的にも類を見ない画期的な都市計画事業として評価された。その対象地域は、当時名古屋市全域の4分の1にあたる約4000ヘクタールにおよぶ膨大なものである。しかし、それらは都市のインフラ整備が中心であり、市民の視点から見たとき、生活環境を考慮せずにコミュニティ社会を引き裂き、コンクリートの巨大な障壁で囲んだ「都市計画」であった。「栄東」の提案は名古屋の都市計画に市民の側から向けられた痛烈な一撃であり、そのプランがいまも輝きを失っていないのは、都心居住という新しいライフスタイルへの提案であり、まちづくりへの市民参加であった。

まちづくりの挫折と栄光

1958年、名古屋市中区車道（現在は中区新栄三丁目）のふとん店「あずまや」の店主、三輪田春男さん（故人）が描いた「栄東のまちづくり」は市民からの提案という点でまちづくりの本質に訴えるものとなった



夢のマスタープラン（千種駅前）

「栄東」は、名古屋の繁華街栄の東側一帯に広がる商住混合地域である。実は「栄東」という地名はない。たまたま三輪田さんがまちづく



間瀬寿夫

ませ ひさお

1940年半田市に生まれる。南山大学第二文学部卒。1959年よりNHKの報道カメラマンとして活躍。1999年NHK退職。1998年より「まちづくり交流フォーラム」運営。2001年よりまちづくり支援のNPO法人「ボランティア・ネイバース」副理事長

著書「輝く人 きらめく町」「続・輝く人 きらめく町」

りに取り組むにあたり、対象地区全体に対して勝手につけたいわば、ニックネームのようなものだ。

当時、地区の南東部一帯は廃品回収業などを生業とする住宅の密集した王子地区（中区新栄二・三丁目）、西南部には30ほどの寺院が集まった地区（東区東桜二丁目）、そして北部には布池カトリック教会を中心とした一般住宅地区（東区葵一・二丁目）となっていた。地区内の世帯数は約8000、夜間の総人口は約2万3000人と推定され、地区全体の総面積は165ヘクタールである。栄の繁華街と飲食店や飲み屋が軒を並べるもう一つの盛り場今池とのちょうど谷間となった、活気のない地区でもあった。

1963年、三輪田さんを代表とする「栄東地区再開発促進協議会」の準備会がスタートし、「栄東」の運動は、これまで例を見ないスケールの大きな市民による再開発運動となった。とりわけ、日本住宅公団（現在 都市基盤整備公団）名古屋支所の職員や地元名古屋工業大学建築学教室の若い教職員や研究生など専門家集団が応援団として加わり、運動にはずみがついた。

このプランによれば、165ヘクタールの全地区を、ビジネスと商業・住居地区の町とし、地域の一街区に文化センター地区を設ける。文化センターには、劇場、図書館、美術館を建てる。また、住居地域には10階から20階建てのアパートを建て、歩行者と車を分離し歩道を高架で結んだペDESTリアン・デッキの建設など、都心での快適な市民生活を想定した近代的な市街地に改造しようという「夢のマスタープラン」であった。

ただ、住民の中に再開発の必要性がさし迫った課題として理解されず、住民の組織化がすすまないうちに、専門家グループの支援によって調査・計画・マスタープランづくりが先行した。その結果、住民にとって少し高度で手の届かないレベルまでエスカレートしてしまった。そこには、三輪田さんらリーダーと専門家グループ

の間で、理想のまちづくりを追求するあまり、マスタープランが描いた市街化像が住民に共有されず、地元の住民が置いてきぼりにされてしまった。結局、住民の間に連帯も生まれず、三輪田さんを支える若いリーダーも育たないまま、再開促進協議会「準備会」の名称のまま数年を経過し、計画は消滅した。



林立する「再開発住宅」 名古屋・新栄

こうした中でも、王子地区はそれまでの劣悪な生活から、快適な生活環境へ移るという「実利」が、住民の決断をうながし、住民の組織「住宅改善推進委員会」が生まれ、町は大きく動いた。全地域が県有地ということもあって、名古屋市の手で整備がすすみ、現在はマンション群が林立してかつての地区の面影はない。この「栄東」と「王子」の2つの取り組みは、今後のまちづくりをすすめる上で大きな示唆を与えてくれた。

まちづくりの成功は、何よりもまず、市民・住民が連帯して話し合い、理解し合うところに生まれる。この上に、行政との協働の手法が成り立ったとき、成果を見ることになる。市民が切り開く「まちづくり」の挫折と栄光の2つながらを、40年の歳月を乗り越えて、いま「栄東」が教えてくれている。

都市計画からまちづくりへ

高度経済成長を通じて人びとに物質的な豊かさをもたらしたが、日本人の多くはふるさとを捨て都市に集中し、一方それぞれの地域が本来もっていた自然・歴史・文化・環境などの特徴が失われ、それまで地域の生活を支えていた地域コミュニティも失われることになった。むしろ、コミュニティは地域の中よりは、人びとが働く会社の中に生まれる、いわゆる会社コミュニティが発達した。すべて経済優先の結果である。

その後の経済的行き詰まりは、人びとの意識を大きく変えることになった。人口の減少や高齢化の問題が大きくクローズアップされることにより、地域は空洞化しいずれ崩壊するかもしれないという不安や危機感も生じていた。こうしたことが地域を何とかしなくてはならない、まちづくりへ取り組もうとする契機となった。

地域の住民や市民による、自発的なあるいは自主的なまちづくり運動が全国的に展開されはじめたのは、いわゆる「むらおこし」がきっかけとなった。代表的なものは、大分県の一村一品運動であり、北海道池田町のワインづくりが有名で、こうした取り組みが各地に広まった。ただ当時、そうした取り組みは地域の中で実力もあり智恵もある強力なリーダーシップが発揮されることから、むらおこしは限られた地域の出来事にすぎなかった。

然るに最近の動きは、お役所の力で生まれたものでもなければ、誰からも強要されず、住民の中から自発的に生まれたということが大きな力となっている。生活の場を元気にしたい。人間らしいコミュニティ社会を取り戻したいとする思いが、何よりのエネルギーとなり、普遍性のある取り組みとなっている。さらにNPO(特定非営利活動)と呼ばれる市民活動とまちづくりが結び付いて、まちづくりはまさに市民のもの、

の、住民のものとなってきている。

私たちが1998年より取り組んだ「まちづくり交流フォーラム・研究集会」は、愛知・岐阜・三重の東海3県で、市民が主体となるまちづくりについて広く話し合う場となった。ここでもまちづくりのテーマは、「地域の歴史・文化・環境を活かすまちづくり」、「よみがえれ農山村」、「人にやさしいまちづくり」など、年ごとに生活周辺の課題解決に関心が集まった。

これまでは「都市計画」という呼び方で行政



「まちづくり交流フォーラム」岐阜・加子母村

関係者や都市工学の立場から、都市の外形的な基盤整備に限定した取り組みであったのに対し、生活空間としてのまちをもっと多面的にとらえる意味で「まちづくり」ということばが使われるようになった。そこには、生活要件としての福祉、環境、教育、さらにコミュニティの再生といった日常生活を取り巻くすべての要素がからむ、地域の総合的な課題としてとらえ直されるようになってきたところに特徴がある。

従って、それまでの都市計画にみられるように、計画にかかわるのは行政関係者や建築学系統の専門家のみのもので、地域の生活環境に目覚めた市民・住民が取り組む課題としてのまちづくりが見直されるようになり、まちづくりがこれだけ広く多くの人たちの関心をおよぼすようになったと考えられる。

主役たちの活躍

このようにまちづくりは多様な取り組みとして、その概念も広がっている。そこで、東海地方を中心に、まちづくりの特徴を分類した。まちづくりは実にその数だけの取り組みがあるといわれているだけに、やや無謀に近いものではあるが、あえてまちづくりの目的やねらいといったよりソフトの視点から分けてみた。

(1) 埋もれた資源や歴史を掘り起こし、地域を舞台にした文化や仕事を創造するものとして。

◆岐阜県河合村は豪雪地帯で、雪を夏まで保存し東京都港区の商店街と連携して毎年イベントを開いているほか、各地で交流を展開している。また地元の匠童夢(たくみドーム)では年間を通して雪の感触を味わえるなど、雪を村の「宝」にかえた。

◆岐阜県大和町は歴史の掘り起こしの中から、中世この地を治めた領主・東常縁が古今和歌集を伝授したという故事にならったフィールド・ミュージアムを建設し、短歌愛好家が訪れるまちに変身した。地元の小・中学生も短歌に親しむ「短歌のまち」となっている。

◆長野県浪合村は北海道の寒さと比べられる

ほどの高冷地である。地元のとんキラ農園では、地元のお年寄りが訪れる観光客と農業体験を通して野菜づくりや田舎料理を楽しむながら、消えかかった農村の生活文化を見直す試みをしている。

これらの地域では過疎化や高齢化、さらに大雪や高冷地といった条件の不利な環境にもかかわらずこうした環境を逆手にとって、まちづくりの味方とする逆転の発想と共に地域文化をはぐくむ地域の智恵が生かされている。

(2) 地域のニーズから生まれた小さなビジネスを育て、こうした生活周辺のビジネスを通して地域の自立をはかろうとしている。

◆愛知県足助町は農村文化を伝える「三州足助屋敷」で有名だが、その発展として「ZIZI工房・バーバラはうす」では、お年寄りかハムやパンづくりを通して、訪れる観光客との交流をはかり生涯現役のまちづくりをめざしている。

◆岐阜県明宝村の「明宝レディース」は、地元のお年寄りがつくる農産品を原料とし、農村婦人が手づくりケチャップなどの農産加工品づくりに励んでいる。こうした取り組みが郡上郡内の町村に刺激となり、農村婦人によるアグリービジネスが広がった。

◆三重県宮川村は宮川の源流の村である。1992年建設省の調査で日本一の清流というお墨付きとなったところから、地元の青年グループが宮川の水を天然水として売り出すと共に都市との交流をはかり、水資源を利用した地域のビジネスに育て上げた。

こうした生活ビジネスこそ、いわば「コミュニティ・ビジネス」といえるもので、地域コミュニティをよみがえらすことに貢献する新しいタイプの市民・住民参加のビジネスである。このコミュニティ・ビジネスの特徴は「まちの中の職場づくり、地域の中の仕事づくり」であり、利益第一・効率第一ではなく、地域の資源・技



「トンキラ農園」 長野・浪合村

術を活用することで、地域内の人・モノ・金・情報を循環させ、地域内に自立的な経済基盤、すなわち地域コミュニティの自立の基盤を築くこととなっている。このようにまちづくりの概念ははてしなく広がりつつある。

(3) まちの計画づくりに市民・住民が積極的に参加する事例で、生活する地域の計画づくりに自主的に取り組み、行政とのパートナーシップをきずくもの。

◆愛知県瀬戸市では山口・水野地区をはじめ、それぞれのまちづくりの団体が地区計画に取り組んでいる。さらにその計画に従って行政計画として実施に移すなど行政と一緒に展開を繰り返している。

◆富士山の麓にある静岡県三島市は町の中の豊かな湧水の町だった。しかし、その湧水が涸れたため、12の市民グループがグラウンドワーク三島実行委員会を結成し、企業・行政との話し合いでまちに清流を取り戻すことに成功した。こうした活動は日本におけるグラウンドワーク活動の模範とされている。



グラウンドワーク三島の活動 静岡・三島市

◆三重県伊勢市の都市マスタープラン計画での市民参加と、まちづくり計画を具体化するため市民主導のまちづくりセンター建設計画がすすんでいる。

このうち、伊勢市の住民参加型のまちづくり計画について、市民と行政との間で取られる「協働」作業について検証してみたい。

伊勢市民の挑戦

「都市マスタープラン」は、まちづくりの将来構想を示し、長期的・総合的な都市計画の指針としての役割をもつ計画で、これまでの都市計画と違って、「計画の原案作成プロセスへの市民参加」をうたっている。しかし、多くの自治体では、市民に簡単なアンケート調査をおこなう程度で、あとはコンサルタント任せが多いのが実情である。

ところが伊勢市では、市民参加によるワークショップで、都市計画マスタープランに市民が参加している。取り組みは1996年からは全市を9つの地区に分け、まず伊勢市の中心市街地である明倫・有緯（ゆうしゅう）・厚生地区から、地区別のワークショップが始まった。3年目の昨年は、伊勢市の中心から東部の四郷地区での取り組みがおこなわれた。この地域は、地区の真ん中を五十鈴川が流れ、伊勢神宮内宮の周辺部にあたる静かな農村地帯である。

まず、「まちかどウォッチング」からはじまり、この成果をもとにまちづくりについての基本的な内容やテーマについて話し合う市民の計画案づくりがスタートした。その後、5ヶ月におよぶ市民ワークショップではグループごとに最終計画案の発表をおこない、最終の計画案をまとめ上げ、5回にわたるワークショップをしめくくった。

こうしてワークショップで浮かび上がってきた地域の課題について、市民がつくる都市マスタープランは、市民が提案する「原案」としてマスタープラン策定委員会にはかられ、専門家を交えた場で将来計画にふさわしい形で検討され、市民と行政とが共に計画づくりにたずさわり「伊勢市都市マスタープラン」として決定さ



「市民ワークショップ」 三重・伊勢市

れる。

伊勢の下町といわれる「河崎」は、勢田川の兩岸に商家や蔵が立ち並び、通りには伊勢地方独特の妻入りの町並みが美しい。ここで町並みを残そうという機運が生まれ、一部建物は取り壊されたものの、多くの建物はそのまま残った。こうした取り組みとして、数年前使われなくなった蔵の保存や再利用をすすめる市民の会が結成され、古い商家や蔵を改造して喫茶店や居酒屋が次々に誕生した。古い町並みの中に現代感覚と調和したショップがオープンし、伝統的な建物がよみがえり活気が戻ってきた。

一方、都市マスタープランのモデルとしての拠点を構想していた伊勢市では、この地区の旧家を買取り「伊勢河崎商人館」とし、この中に「伊勢まちづくりセンター」を併設する計画で改修工事が始まった。さらにこのセンターは地元のNPO法人「伊勢河崎まちづくり衆」が管理・運営することになっている。都市マスタープランを計画の段階から実施に移す第一歩であり、伊勢まちづくりのスタート拠点ともよべるものである。

伊勢市の都市マスタープランは市民の手により全体構想から始まり、地域別構想まで着実な積み上げを見せている。市民の「発想」と行政の「計画」が一体となって、市民と行政とのパートナーシップによる「協働」の取り組みが開花しようとしている。

まちづくりを支える環境

21世紀には、少子高齢化社会がますます顕在化する一方で、財政危機から様々な行政負担を後世代の税負担で賄うことになるのか。さらに国民生活の基盤さえ崩壊しかねないとの懸念が広がり、将来への不安を駆りたてている。また、高度経済成長時代の行政機構をはじめ、社会経済全般が行き詰まり、新たなパラダイムが求められている。

そうした結果、市民が中心となるNPOとしてのまちづくり団体など市民活動組織への期待が高まっている。アメリカの著名な経営学者ピーター・ドラッカーは「NPOなどの社会セクターの育成が今後の先進国では非常に重要だ」と説いている。NPOなど非営利組織が発展することによって、公共部門における官僚制の弊害を避けることができるし、そのことを通してサービスの質が高まり、公共サービスにおける本来の市民性を回復することへの期待がある。

新しい時代のまちづくりに求められるのは、こうした市民の力であり、市民と行政との協働の中に見出されるものであり、この意味で地域のことに関心をもつまちづくり組織が各地に誕生することが求められている。

そうしたまちづくり団体が生まれる環境として、すでに伊勢市の事例に学ぶことができるように、まず市民の活動を支え、グループが緩やかなネットワークで結ぶ、中間支援組織として「まちづくりセンター」が生まれ、市民自らの手で管理・運営されることも必要であろう。さらに、市民のそうした活動を陰で支える枠組みとして、市民活動が動きやすいように、支援する仕組みが必要となる。その手段として、例えば市民にまちづくりの提案権を与える「まちづくり条例」や「NPO支援条例」など、制度面から市民の活動を担保することも必要となる。

大阪府箕面市では、市民主体のまちづくりを実現するために、「まちづくり理念条例」「市民参加条例」「まちづくり推進条例」、そして1999年には「箕面市非営利公益市民活動促進条例」を制定した。これは、まちづくりで市民の地域における活動を行政自らが支援し、行政とのパートナーシップを強調し、市民の自治能力を高めることを期待している。これにならない全国各地で、同様の条例づくりが相次いでいる。東海地方に限っても、昨年愛知県の大口町では「NPO活動促進条例」を制定し、さらに今年3月には犬山市でも「市民活動支援に関する条例」を制定するなど、各地に波及している。

市民活動の立ち上がりの段階では財政的に困窮することから、資金的なバックアップや市民活動での資金を支援する「まちづくり財団」とか「まちづくりファンド」の創設もある。さらに、市民と行政がまちづくりに関して話し合う場として「まちづくり市民会議」なり「市民協議会」などを設け、市民参加を名実共に確かなものとする基盤づくりが不可欠となっている。こうした、市民活動を支える仕掛けが整ったとき、市民による「まちづくり」は大きく飛躍するに違いない。こうした市民が主体となり、それに行政が参加するシステムを築き上げることこそが、21世紀のまちづくりには不可欠なものとなろう。

「市民社会」実現の世紀

明治維新、第二次世界大戦後の日本、それに引きつづく現在は第三の変革期とさえいわれている。これまでの地域社会は大企業を誘致したり、新幹線や高速道路などに大規模な公共事業を誘致して地域の活性化をはかろうとした。こうした外来型開発を見直し、いまこそ市民のエネルギーを引き出し、市民が主人公となる内発的発展をとげることが必要とされている。

さらに、規制緩和や行財政改革による「小さ

な政府」と地方分権化の方向性は、これまでの行政の役割を補う、あるいは行政に取って代わり公共的サービスを提供する主体としての市民活動やNPOの役割が高まることが期待される。

そのために、まちづくりにおいても、市民・住民が主人公となり、行政との間にパートナーシップにもとづく協働が欠かせないものといえる。すなわち、地域での問題・課題の解決、地域での共通目標の達成プロセスに、市民・住民はもとより自治会やNPOといった多様な主体が連携し、協働した取り組みである。それは取りも直さず、地域のことは地域の市民・住民が治める、すなわち住民自治システムの確立することである。

市民・住民と行政との間で、現状に対する課題をどのように共有していくのか、その達成目標をどのように共有するかといった行政システム全体に対する基盤整備が求められている。こうした取り組みは、先程もふれた箕面市をはじめ、東京都や横浜市など先駆的な自治体で取り組みが始まっている。

こうしたシステムの確立のためには、行政の側にもこれまでの行政スタイルを変革する英断が求められるし、一方市民・住民側も従来の行政依存体質を変え、主体としての変革が求められよう。行政の変革と同時に、市民・住民もこうした公共的サービスの提供する主体としてふさわしい意識変革をなし遂げ、その結果として行政に対し様々な政策提言をしたり、自治体政策に市民・NPOとして積極的に参加することが求められている。

こうした市民・NPOの存在によって、行政もまた市民を意識した姿勢に変化し、行政の変化によって、さらに市民活動全般が活発になるといった相乗効果により質の高い活動によって支えられる地域が実現できる。市民と行政の双方におけるこうした変化こそ、「協働」にふさわしいものと期待したい。

21世紀はこうした市民が中心となってすすめ

る社会に次第に生まれ変わり、地域の自立した姿勢が求められているのではないか。成熟したこれからの社会は、規模のレベルでなく、質が問われる社会である。いうなれば身の丈にあった規模のもので、何よりも一人ひとりの市民・住民が主体的にかかわり、そのかかわりの中から地域の変化を自分自身が確かな形で実感し、その実感をバネにさらに地域の変革を求めていくものである。そこに新しい世紀の市民像を結び合わせ、21世紀を真の「市民社会」実現の世紀としたい。

まち創りは「住民力」が勝負！

—熊本・「住民ディレクター」の現状と展望—

有限会社プリズム 代表取締役 岸本 晃

はじめに…

「究極は人」ということを最近つくづく感じます。そのことを再認識させてくれたのが名古屋の人ということも妙な縁で、この原稿を書かせてもらってます。

私は平成8年4月から「住民ディレクター」という発想を具体的な形にしてまち創りを応援する仕事を熊本で始めました。「住民ディレクター」についてはのちほど詳しくお伝えするとして、今は一言でいうと「企画力をもった住民のことで、こうすればいいのでは、と思いついたことを生活現場とメディアで明確に表現できる人」としておきます。

この「住民ディレクター」が名古屋の東海テレビさんをはじめとするメディア関係の人、東邦学園短期大学などの大学関係者、行政、NPOの方々に注目され始めたのが昨年です。

昨年12月上旬に熊本県の南に位置する人吉球磨地域で「住民ディレクター」によるメディアワークショップを開きました。全国から30人が参加されましたがこのうちの半分以上のメンバーが名古屋から来られました。リーダーは東邦学園短期大学教員の津田正夫さんで、この時の模様を「メディア・アクセスとNPO」（リベarta出版）という著書で書いていただいています。

この時のワークショップは住民の手作りによるテレビ番組の現場を体験してもらうというものでした。実は、熊本では熊本朝日放送という

民放テレビ局で企画から取材、編集、スタジオ出演までのすべてを住民がやってしまうテレビ番組があり、少しずつ全国各地の人々から注目を集めている頃でした。この動きの中心を担っているのが「住民ディレクター」です。

で、参加された方々が何を感じとられたのか…という和多分、私が受けた印象では人吉球磨地域に住むひとびとの「住民力」でした。このことはとにかく一度、熊本を訪れてもらわなければ伝えきれないことです。今回は、この「住民力」をひとつの形にした「住民ディレクター」という考え方をレポートするにとどまりますが、「住民参加」というより「住民主体」のまち創りの基本的な考え方をお伝えできればと考えています。

「住民ディレクター」の現状と展望

「住民ディレクター」は、平成8年の人吉球磨・住民ディレクター講座開講から実質的にスタートした。熊本県民テレビで14年間模索してきた「地域作りへの具体的な支援の方法」と「住民のためのメディアの在り方」の実践方法として自



岸本 晃

きしもと あきら

1953年8月11日生まれ。14年間放送局に勤めた後、1996年独立。1999年地域活性化を支援する企画会社(有)プリズムを設立、代表取締役。「人、光る。国創り」を企業理念に「住民ディレクター」によるまち創りに取り組んでいる。

	活動期間	中心メンバー	ネットワークエリア	展 望
人吉球磨	半永久的	行政マン	人吉球磨 地域間交流	地域活性化モデル
未来国体	一時的から 半永久的へ	ボランティア	県内ネットワーク	住民自治モデル
KAB	一時的から 予測不可能へ	ボランティア	放送局補完 ネットワーク	ローカルメディア モデル
使える テレビ	長期的	ボランティア	プリズム ネットワーク	住民メディアモデル

表1 住民ディレクターの現状と展望

ら創造した手法であった。住民ディレクター養成の目的は①地域創りリーダーの養成と②地域住民による地域情報の発信である。この二つの目的を実践する人材として「住民ディレクター」と名前をつけたが、実質的には「住民プロデューサー」養成を目指している。地域創りのポイントは、地域内外の人材ネットワークをもち、なおかつそのネットワークを活用する能力を持った人材が地域の中にたくさんいることである。さらにまち創りのビジョンを描ける企画力とお金の作り方、使い方を知っている人が必要である。これはプロデューサーの能力である。しかし「プロデューサー」という言葉は一般的ではないし、いきなりお金の作り方まで入ってくると、難しく感じられてしまうので、まずは地域創りの演出、つまり「ディレクター」の感覚を養成するところからスタートしたのである。これが「住民ディレクター」と名付けてスタートした背景である。

さて、人吉球磨地域をスタートに、この5年間で大きく分類すると〈表1〉のような活動をしてきた。表で見るとわかりやすくなると思うが、4つの事業でそれぞれの特徴や課題があることが分かる。

1. 人吉球磨地域での住民ディレクターの養成と活動



住民ディレクター養成の様相

人吉球磨地域では人吉球磨広域行政組合^(注1)の事業として始まり、当初から半永久的の活動と位置づけ、焦らずじっくりと取り組んでいるが、地域情報発信の面ではすでに地元の住民ディレクターだけで企画、取材、スタジオ収録までを行えるだけのノウハウを取得している。技術的には編集ノウハウが課題である。また、地域創りのリーダー養成の面では、これまでは行政マンが中心だったので、自治体職員の地域間の人材交流の効果は非常に大きなものがあったと思われる。当初から戦略として3年間は自治体職員の養成を目指していたので、現段階では45人が育ち順調に経過していると判断している。人吉球磨には14市町村あり、全体で約11万人の人

口である。特に地方の市町村では情報は行政マンが持っているし、住民が能力を発揮するには行政マンのサポートが重要なファクターである。そこで「住民ディレクターの理念」を理解した自治体職員を各市町村に3人ずつ養成することが、将来的に官民一体となった動きを創りやすいとの考えがあったのである。現在、徐々に民間の参加がすすんできているが、まだまだこれからで、2001年の課題である。2001年は住民ディレクターである行政マンがサポーターとなって民間人を対象にした住民ディレクター講座を開いている。

また、「住民ディレクター」の地域内での広報活動が重要なテーマである。昨年から熊本朝日放送で人吉球磨地域をキーステーションとした県内情報番組「新発見伝くまもと」^(注2)が始まり、地域住民にも活動が知られるところとなったが、まだまだ、浸透するには十分な時間と広報活動が必要である。

2. 未来国体での住民ディレクターとイベントFM放送局の運営



くまもと未来国体のイベントFM放送局

くまもと未来国体では、イベントFM放送局^(注3)の企画、運営を住民ディレクターが行うという大きな舞台を経験した。県の事業として企画され、住民ディレクターに住民キャス

ターが加わったが、これはあくまで地域創りへの入り口を広めるための名称の追加の問題であって、本質的には「住民プロデューサー」としての「住民ディレクター」「住民キャスター」の養成と活動であった。人吉球磨と違うのは女性を中心としたボランティアの活躍とネットワークが一挙に県内に広がったことである。また、国体後の各地域での活動が、当初から大きな目標であったことから、イベント放送局の運営という一時的な活動の中で、基本理念を失わないようにリードすることが使命であった。しかし120人のボランティアスタッフの活動を保障することは、現場的には大変困難な状況であった。今振り返ればプリズムスタッフの不足が根本的な問題であった。しかし、結果的には「住民ディレクター」の本来の理念と目的に合致して参加されたボランティアの方々、または、途中から気がつきはじめた方々は、今、自分の地域で「住民ディレクター」として動きは始めている。そして、何より、この事業では、県の担当者がプリズムの趣旨を理解して、お金は出しても口は出さないという一番難しいことをやって下さったので「住民自治」の在り方を探る非常に大きなチャンスであった。

ちなみに、この時の「住民ディレクター」を核としたNPOくまもと未来^(注4)をこの4月に立ち上げた。まちづくり活動を行うNPOで、くまもと未来国体で当初狙っていた「国体後の地域活動」を実践するものとして今後の活動で証明していきたい。

3. KAB 熊本朝日放送での住民 ディレクターと放送活動



国体情報を伝えた人、光る。にゅーす（熊本朝日放送）

KAB 熊本朝日放送では、未来国体を機に夕方ニュースの中で住民ディレクターによる番組制作を行った。4月から8月までは未来国体の情報を、9月から10月は身障者のハートフル大会をそれぞれ毎週金曜日に25分間の放送枠をもった。本来、私、岸本は放送局の人間であった（14年間 KKT 熊本県民テレビ在職）ので KAB の大英断には敬意を表してこの仕事を進めた。それほど既存の民放テレビが根本的な住民ボランティアの参加を喜ばないことを知り尽くしているからである。そこには頑なな映像技術信仰があるのであるが、ここでは、プリズムとしてあくまで地域創りの視点で書きすすめる。住民ディレクターの目的もまず一番は、地域創りのリーダー養成であり、2番目に地域住民による地域情報の発信がある。つまり、テレビ番組を創るプロセスが地域創りリーダーのための企画力養成につながるのと発想が先である。結果として地域情報の発信をも身につける。だからといって KAB に対して番組制作を軽んじているのかというそれは全く違う。他人に伝えるノウハウを学び、より質の高い表現力を身につけることが、地域創りに還元されるわけだから、当然、質を求めるのである。但し、質を求める

ベクトルが既存の放送局とは現段階では若干違うかもしれない。その違いを私は「放送の理念の違い」であると認識している。つまり、放送の目的を「見て楽しむもの（娯楽性の追求）」と捉えるか、「地域や人が生きる上で役立つ情報の発信事業」と捉えるかの違いである。プリズムとしては後者の放送目的をもったの参加であり、その意味での質の向上に全力を挙げた。結果的には、このプリズムの目的と現段階での KAB の目的（新しいソフト開発への可能性、営業上の採算性と思われる）を融合させる形ですすめ、一応の成果は得たと考える。現在、住民の手作り番組「新発見伝くまもと」^{〔注2：前述〕}を運営することで具体的にすすめているが、今後の活動は「住民ディレクターを介した地域への社会貢献」を KAB がローカルメディアの未来戦略としてどのように位置づけられるかによって話し合っていきたい。

4. 模索が続く「住民ディレクター」と、拠点としての「使えるテレビ」の役割



住民の手作り番組新発見伝くまもと

以上3つの動きを全て包括して住民の住民による住民のためのメディアの在り方を模索してきたのが熊本市のCATV、(株)熊本ケーブルネットワークの一番組「使えるテレビ」である。「使えるテレビ」はプリズム発足と同時にプリズム

メンバー自身のボランティア活動で支えてきたメディアの現場である。(株)熊本ケーブルネットワークの放送枠をプリズムがボランティアで自主運営するという形態をとっている。行政や既存のメディアではまだまだ住民の自主活動への制約が多いことから、全くのスポンサー無しではじめ、現在は受益者負担の発想で、使う人やグループ、組織、団体自身が年間の会員費を払うことで「使えるテレビ」の運営を支え、プリズムが情報発信の場を維持している。活動規模、内容、採算性、支えるボランティアスタッフ数など全てに課題を抱えるが、様々に形を変えながら平成8年6月から毎月放送を継続してきた。プリズムの他の活動が経済的にこの「使えるテレビ」の運営を支えていることから、まだまだ本格的な取り組みができていないが、住民ディレクターの根本的な主体性、自主性を保障する場としての役割は大きいと考えている。

インターネットと「住民ディレクター」そして、未来への展望…

「住民ディレクター」の誕生から様々な活動を振り返って、今、一番強く感じるのは「住民ディレクターの理念と目的を共有して、実際にそれぞれの地域で実践しようとしている人が熊本県の中に確実に何人かいる。」という実感である。

住民ディレクターによるまち創りという構想を長期的に見れば、この5年間はまず、「住民ディレクター」という概念を知ってもらうための期間だったと考える。

ビデオカメラをもってテレビ局に映像を送ることを趣味とされている素人ビデオカメラマン、テレビやラジオのボランティアスタッフとして番組制作に参加し、将来はテレビキャスターやラジオキャスターのプロを目指すプロ予備軍の方々、この皆さんは「住民ディレクター」とよく似ていると思われるが、実は全く違う。(否定をしているのではありません。違いをわか

りやすく伝えるための例として書いています。)

「住民ディレクター」はメディアに出ることが第一義の目的ではない。地域創りの活動のためにメディアを主体的に積極的に使っていき生き方を創造することが目的である。(このことは最近、メディア業界やまたは、小中学校の総合的教育の観点から「メディアアクセス」や「メディアリテラシー」^(注5)という言葉で一般化されようとしている。)さらに、その延長線上には生活現場に根ざした情報や知識、そして知恵をコミュニケーションすることで、生活を豊かにしていく新しい情報産業の創出を構想している。つまり、「生活と仕事の一体化による全く新しい人間の生き方」を模索しており、それが、現段階の「住民ディレクター」の未来像である。このパワーの源泉となるのが冒頭記述した「住民力」である。

また、この未来像とリンクしているのが住民メディアとしてのインターネットの可能性である。「住民ディレクター」の発想は当初からインターネット放送局をイメージしていた。しかし、まち創りに必要な情報発信はマルチユースであり、マルチメディアである。あらゆるメディアをまち創りに生かすことが求められるし、そのビジョンは住民マスコミュニケーションの創造に繋がっていく。

以上、住民ディレクターの現状と展望をまとめたが、逆説的にまとめれば、住民マスコミュニケーションを創造し、主体的に活用することが地域創りのビッグバンとなる。

その動きを創る人材が「住民ディレクター」である。

注釈

- (注1) 人吉球磨広域行政組合…人吉市をはじめとする14市町村が共同事務の効率的運営をや住民サービスをはかるため平成元年に設立した。
- (注2) 新発見伝くまもと…住民が企画し、取材、編集、スタジオ収録と全てのプロセスを行う番組。テレビ朝日系列の民放熊本朝日放送の制作。
- (注3) イベントFM放送局…国体などのイベントや行事の期間中だけに開局する臨時FM放送局。くまもと未来国体では2ヶ月間放送を続けた。
- (注4) NPO くまもと未来…住民ディレクターの養成、地域情報の発信、地域活性化の推進方策などを幅広く企画、実践するNPO。
- (注5) メディアリテラシー…メディアの情報を読み解く能力、又はメディアを使った表現能力

コミュニティを中心とした環境改善

—住民と行政とのパートナーシップづくり—

国際連合地域開発センター研究員 吉村輝彦
(財)2005年日本国際博覧会協会 加藤里香
福井市企業局企業総務課 吉岡喜吉

はじめに

近年、日本に限らず、都市づくりや地域づくりの分野では、ある種のパラダイム転換が起こりつつある。このパラダイム転換には、「トップダウン」から「ボトムアップ」へ、「中央集権的な画一性」から「地方主権（分権）で地域の多様性と固有性」へとといった、今ではよく使われる言葉も含まれている。特に、「参加」と「パートナーシップ」が中心的な課題として新たに広く提起されてきた。つまり、計画の作成やその実現及び運営・管理に、住民を中心として行政・専門家等の様々な主体が関わることで、多くの主体が参加することで、多面的な意見が広く計画に反映され、より望ましい空間や仕組みが形成されるとともに、議論を行い計画をつくり上げるプロセスを通して各主体の意識が変わること、能力形成が行われることが期待されている。

しかしながら、「参加」や「パートナーシップ」という言葉は都市計画や地域開発、計画行政の分野では、本来の意味をはずれて単なる

ファッションとなりつつある状況にもある。ロバート・チェンバース¹⁾も指摘しているように、参加のレトリックは爆発的に広がりつつあり、今ではそれが普通となり、当然のことと思われる。しかしながら、現場における実践はとて追いついていないのが現状であり、そのギャップは広がっている。とはいえ、行政の意思決定プロセスの中にも参加や対話型の手法が導入されたり、地域づくり調査の段階で Participatory Learning and Action (主体的な参加による学習と行動) という手法が使われるなど、「参加」や「パートナーシップ」はもはや理念の段階から手法の開拓、そして、制度化の段階に来ている。

一方、開発途上国のスラム地域の環境改善分野でも、「先進国」から「途上国」へとといった



吉岡喜吉

よしおか きよし

1987年 福井市職員
1992年 福井坂井地区広域市町村圏事務組合へ出向
1999年 国際連合地域開発センターへ研究員として出向
2001年 福井市企業局企業総務課勤務、現職



吉村輝彦

よしむら てるひこ

1994年 東京工業大学社会工学科卒業
1996年 東京工業大学大学院社会工学専攻修士課程修了
1999年 東京工業大学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)学位取得、現職



加藤里香

かとう りか

1983年 名古屋市職員
1998年 国際連合地域開発センターへ研究員として出向
2001年 (財)2005年日本国際博覧会協会へ出向、現職

外部から持ち込まれた理論による方策、または、「政府」から「住民」へとといったトップダウン型の方策、さらには、スラム住民の現状をかえりみない強制的なスラム撤去といった方策が取られてきたのに対して、近年では、住民自らが居住権を獲得し、自助努力により生活環境を改善する過程を地方政府が支援する方策への転換が行なわれている。この変化の意味することは多くの外部からの直接的な援助が、結果的には内に持つ自立能力を奪ってしまったこと、また、従来の撤去型スラム改善は別の場所に新たなスラムを作り出す以外何ら改善に繋がらなかったことへの反省、そして、組織化されたスラムやスクォーター住民によるコミュニティ中心の自己環境改善能力を重視していることによるものである。

ここでは、地域開発のパラダイム転換の中から生まれた東南アジアの改善方策の事例を通じて、コミュニティを中心とした持続可能な環境改善を行うためのメカニズムを考察し、日本のまちづくりにも有用と思われる行政と住民・住民組織のパートナーシップづくりやそのプロセスで培われる双方の能力形成について見ていく。

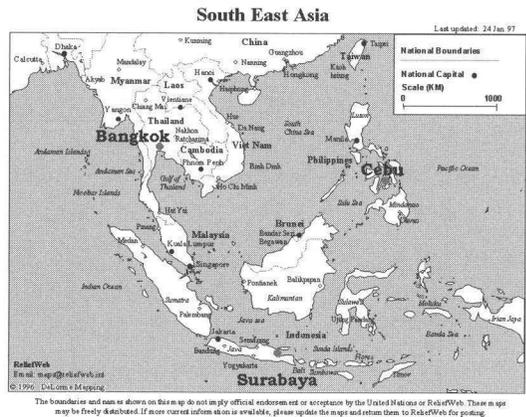
対象となる都市の概要

対象として、東南アジアの三つの都市インドネシア・スラバヤ市、タイ・バンコク首都圏、フィリピン・セブ市の事業を選択した。これら三都市において共通するのは、1950～60年代からの経済発展に伴い、地方からの人口流入が激しくなり、急劇な人口増加が見られたことである。地方からの流入者は就労機会を求めて都市にやってくるが、フォーマル部門への就労は困難な場合が多く、日雇い労働や路上での物売りなどインフォーマル部門の仕事に就く。そして、多くの場合不法占拠という形でスラムやスクォーター地区を形成してきた。そこでの生活

は常に所有者からの追い立ての危険にさらされているため、手づくりによる粗末な簡易住居に大家族がひしめき合って住んでいる。また、住宅以外にも上下水道、ごみ処理などの基本的なインフラ施設、教育・医療施設へのアクセスが極めて貧弱な水準にある。このため、行政からもスラムやスクォーター地区は一般に未規制居住区とみなされ、また、中産階層を主体とするフォーマル部門の市民からは犯罪や暴力の温床ともみなされてきた。

しかし、行政や一般的な市民から問題視されるスラムでも、そこに暮らす人々にとっては生きる場を与えてくれるスラムは「唯一の解決である」といった見方もある。避けられない都市化の中では、規制や計画では追い付かない現実に対して、行政が理想とする都市管理を押し進めるだけではもはや限界に達しているといえる。そこで、前述したように、近年のスラム改善策においては住民自身による居住環境改善を可能にさせる後方支援者としての政府の役割が重視されつつある。

次節においては、各都市における具体的な取組みについて紹介していきたい。



図：東南アジアにおいて対象とした都市の位置

インドネシアの取組み ～スラバヤ市のカンポン改善事業～

「カンポン」は従来、インドネシア語で「村落」を意味する言葉であったが、現在では都市部における低所得者コミュニティの総称として使われている。カンポン改善事業（Kampung Improvement Programme : KIP）がスラバヤ市内を一巡する以前のカンポンの多くは周辺農村部からの大勢の移住者が未使用の公有地や沼地に不法で形成した集落であるため、上下水道や排水設備などの都市基盤整備が全くなされない劣悪な環境であった。現在でもスラバヤ市内の約7%しか占めないカンポンは約63%の人口が密集する高密度住宅地域である。

その歴史がオランダ統治期にまで遡るKIPとは、カンポン内のインフラ整備（特に雨季でも使える舗装道路、排水設備、上水道、共同洗濯場・水浴場、共同便所、ごみ収集システムなど）を自治体の協力を得ながら、コミュニティ主導で進めるものである。

カンポン改善事業と住民参加

初期のKIPはカンポン内の自発的な改善活動が行われる場合に、自治体はそのガイドラインや工法を示す程度のものであったが、スラバヤ市では1968年に補助を施策としたSupratman KIPが確立された。具体的には、市担当者コミュニティがNGOの協力を得てカンポン内の問題やニーズを確認し、改善要求をまとめて市当局に提出する。次に、市公共事業部は提案された改善要求からプログラム案を作成する。コミュニティは市から提案されたプログラム案を十分に検討し、再び市当局との対話の上で変更案を盛り込む。言い換えれば、基本計画は全てコミュニティによって決定され、市公共事業部が技術的な設計を担当すると言えよう。ここで

特徴的なのは、事業費の半分をコミュニティが負担できる事を確認した上でプログラムが実施される事である。コミュニティによる負担は現金に限らず、労働力、あるいは建築資材の提供で賄われる場合も多い。

このように、KIPでは計画立案から実施に至るプロセスにコミュニティの主体性を促す仕組みが組み込まれている。つまり、それはコミュニティの意見が直接事業案に反映できるシステムや事業費の半額を自ら負担する過程でのプログラムが単なる政府からの施しではなく、自分達のプログラムであるという認識の変化であり、その事がコミュニティの潜在的な自助・相互扶助による環境改善能力を引き出し、継続的な維持管理活動にまで発展させている。そして、コミュニティと行政担当者が協議する過程で、双方が共に学び会い、行動していく中で行政主導型（トップダウン）の環境改善事業がボトムアップ型へと極めて自然に変化していくのである。

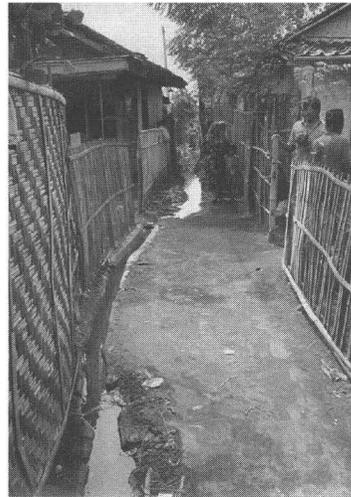
その他にも、スラバヤ市のKIPが成果を収める事ができた背景には、a) インドネシアには日本の自治会・町内会・隣組にあたるコミュニティ組織が日常生活にしっかりと根付いていること、b) 生活を混乱させ、就労機会を奪う立ち退きを避けたこと、c) 通路の舗装や共同トイレなど全ての住人にとって分かりやすく、便益がすぐに享受できるものであったこと、d) ボトムアップ型の事業実施手続きを採用したこと、e) 経験と能力を備え、行政・住民の双方に影響力を持つ戦略的なNGOが存在したこと、f) 市長をはじめ行政首脳の交代にも左右されない継続性が市民と行政の信頼関係を育ててきたことなどが挙げられる。KIPはその後、国家的政策に引き上げられ、また世界銀行等の援助を受け、都市貧困層の生活要求に対する最も成功したアプローチの先進例として世界的に知られるようになったのである。

インフラ開発から住民の能力を高める社会開発へ（包括的カンポン改善事業）

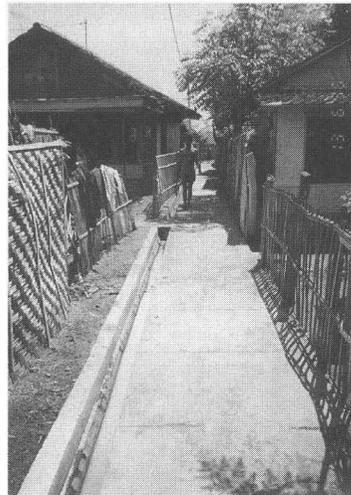
スラバヤ市では約30年の間に、市内全域のほぼ全てのカンポンにおいて、KIPによるインフラ中心の改善を一通り終えた。非常に投資効率の高いKIPではあるが、この様に短期間に事業が遂行された背景には、複雑な土地所有関係には一切かかわらずに事業を進めたという事実を忘れてはならない。多くが不法占拠であるカンポンにおいて、土地所有関係を明確にしながら改善事業を進めることは、事業を著しく遅らせることになったであろう。しかし、土地の所有関係を明確にする要求は必然的に高まり、またアジア経済危機の影響から財政的困難な局面を迎え、スラバヤ市は1998年から新しい形の包括的カンポン改善事業（Comprehensive KIP：C-KIP）を開始した。

C-KIPは従来のインフラ中心の改善から社会開発に重点を置いたソフトなプログラムであり、コミュニティの人々が自ら持続的に環境改善活動ができるように、a) コミュニティ活性化プログラム、b) 所得水準を上げるための職業訓練や小規模融資プログラム、c) カンポン内のインフラ改善を市域全体の幹線に繋ぐためのプログラム、d) 土地所有関係を明らかにし、居住環境保証を進めるプログラムから構成されている。C-KIPでも、コミュニティが主体となって、自分達に必要なプログラムを選択し、自ら企画・運営する仕組みが取り入れられており、住民一人一人の能力を養成すると共に、コミュニティの運営・管理能力を高める事を目指している。

スラバヤ市で始ったC-KIPは、中央政府からも評価されており、近い将来インドネシアのコミュニティ開発の基本モデルとして国家レベルで採用されることが期待されている。



写真：KIP実施前～雨が降ると道路が川のようになる



写真：KIP実施後～雨季でも使える舗装道路と排水路が整備された

タイの取組み ～コミュニティ組織開発機関～

コミュニティ組織開発機関（Community Organization Development Institute：CODI）とは、2000年10月に都市コミュニティ開発事務局（Urban Community Development Office：UCDO）が農村開発基金（Rural Development Fund）と合わせて設立された機関である。そもそも、UCDOは、1992年に都市貧困開発プログ

ラムの執行機関として設立された。CODIの主な使命はコミュニティや市民社会を強化すること、コミュニティ組織としての地位を与えること、貧困層に対する信用を与えること、そして、様々な組織のコネクターになることである。CODIは政府組織から独立した理事会により運営されており、理事は、(1)政府関係者、(2)コミュニティ、(3)NGOと民間セクターなど外部専門家から三分の一ずつ選出されている。運営にコミュニティメンバーが関わることで、コミュニティの意見が直接反映された事業展開を行なうことができるのである。

コミュニティ組織開発機関の融資事業とは

こうしたCODIの事業の中で最も大きな柱は低所得者が組織した貯蓄・信用組合に対する融資事業である。その特徴は直接個人ではなく、貯蓄・信用組合に対して融資を行なうという点であり、融資資金はCODIから各貯蓄・信用組合へ、そして、その貯蓄・信用組合のメンバーである個人へと渡る。その融資は以下の9項目、1)住宅開発融資、2)住宅修繕融資、3)収入機会融資、4)回転資金融資、5)回転ネットワーク融資、6)コミュニティ起業融資、7)銀行保証融資、8)再生融資、9)宮沢再生融資から構成されている。

それぞれの融資の利率はCODIから各貯蓄・信用組合に対するもので、各組合は通常3～5%を上乗せして個人に融資する。最終的に個人に対する融資金利は市中金利とほぼ同じ6～15%となる。各組合から個人に対する融資の金利上乗せ分による差額は各組合の維持・運営資金になるばかりでなく、組合を基礎としたコミュニティ活動の資金にも利用される。CODIからの融資を受けるためには、貯蓄・信用組合を設立し、貯蓄活動を6ヶ月以上行ない、CODIからのメンバーシップを受けて1ヶ月以上経つ

ことが求められる。

1992年のUCDO設立から1999年までの事業実績をメンバーシップを受けた組合数、実際に融資を受けた組合数と融資額の推移から見ると着実に増加している。しかも融資の返済率は1999年においても94.2%と高い水準を保っている。これは組合員間の相互監視のシステムが作用している点と各メンバーが返済できない場合、組合からCODIへ返済しているためと考えられる。この高い返済率によりCODIの融資事業は持続的にその対象者を増やしており、組合が中間マージンを取るといふしくみにより事業として成功を取めているともいえよう。

コミュニティ組織開発機関の融資事業をどう見るか

これまでに見たCODIによる融資事業については以下の点が重要である。第一に、低所得者層に対する公的融資へのアクセスを保証したことである。すなわち、従来信用制度の対象になり得なかった低所得者層に対し、担保を要求せず公的融資へのアクセスを保証した点、また、融資条件として各組合での貯蓄活動実績を要求することで返済が滞ること等のリスクを低減させた点が評価できる。第二に、融資目的が広範囲であることが特徴である。目的別に融資タイプを選択することが可能であるため、実態に即した融資が受けられる。つまり、コミュニティ住民が本当に必要としている資金に充てることができ、それが環境改善に結びついているといえる。第三に、融資事業を通じてコミュニティ活動を強化する仕組みが取り入れられている点である。低所得者層に対し、単に融資を行なうのではなく、グループ融資という形を取ることによって住民の組織化を図るばかりでなく、コミュニティの自助活動を促進することができる。第四に、政府、住民組織、NGOとのパートナーシップで運営されていることである。実際に、NGO

表：UCDO の実績

指 標	1996年 9 月	1997年 9 月	1998年 9 月	1999年 9 月
メンバーシップを受けた組合数	576	670	759	863
融資を受けた組合数	129	176	203	214
融資額 (unit : Million Baht)	543.08	713.25	764.05	807.93
返済率	94.88	92.65	92.15	94.16

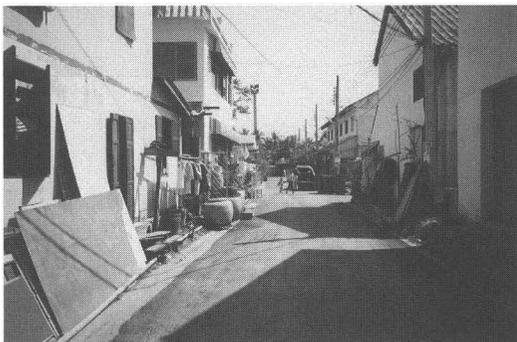
関係者やコミュニティメンバーが理事になり、その運営に参加することで、住民の意向や実態に沿った支援活動が可能である。また、住民が貯蓄・信用組合を組織する際に、NGO と CODI が連携し、前者が住民の組織化を、後者が貯蓄・信用組合運営のための会計訓練等を支援している。

フィリピンの取組み ～コミュニティ抵当事業～

セブ市におけるスラム地域の環境改善に向けた取組みはフィリピンの取組みの先駆けを示すものであると言える。その主眼は GO - NGO - PO (政府組織 - 非政府組織 - 住民組織) のパートナーシップであり、都市低所得者コミュニティの政治的重要性を認識していることでもある。この原点となるパートナーシップの形成は1988年の市長選挙に端緒がある。この時、都市貧困問題に関わる NGO の支持を得て当選した市長は都市貧困問題評議会を設置すると同時に、このトップに NGO の代表者を任命し、後に市政府内に都市貧困層福祉課を設置した。重要な点はインフォーマルな社会的弱者に焦点をあてたセクターが行政機関として位置づけられ、インフォーマル層への制度改善が期待されたことである。



写真：貯蓄組合のメンバーへの融資状況を示した黒板



写真：再居住により改善された住宅

コミュニティの重要性

インフォーマルセクターに従事することの多い不法占拠コミュニティの住民は公的な場で権利が保障されたり、公的支援を受けることが困難である。しかし、行政側から組織として認められ、活動ができるようになることで、住環境向上への住民の意欲を高める契機にもなる。このような意識変化そのものが住民主体の環境改善を促進する。その点で、組織化は住民活動の基礎となるものである。

コミュニティ抵当事業とは

セブ市のスラム地域における環境改善を進める上での重要なツールとしてコミュニティ抵当事業(Community Mortgage Programme: CMP)が挙げられる。CMPは不法占拠コミュニティに対する土地権利の獲得や地域内のインフラ整備のための低利融資制度であり、あくまでも融資プログラムである。しかしながら、コミュニティの組織化、住民自身の主体性を育てること、セルフヘルプの進展をプログラムに内在させていることが特徴である。

スラム地域の住民の多くは賃金の低い仕事やインフォーマルセクターで就労しており、収入の安定しない場合が多く、一般の融資は受けにくい。しかし、この事業では、コミュニティとしての連帯責任を前提に融資を実現した。すなわち、CMPとは、スクオッター地区住民を対象として、政府が長期(25年)の低利(年利6%程度)の土地取得、水道・排水施設整備等の住環境整備、住宅建設のための資金を融資する仕組みである。例えば、スラムや荒廃地域を占有しているスクオッター住民に対し、土地所有者側に売却意志がある場合には、その占有している土地の購入を進め(オンサイト)、一方、所有者側に売却の意志がない場合は、移住できる土地を新規に購入し(オフサイト)、その後、コミュニティで区画割りの再編、ならびに水道、電気、排水などの施設及び設備の導入を図るのである。つまり、土地所有権を安定させることによって、居住者自身による地域の改善、住宅建設が促進されることを期待するものである。

融資は政府系住宅金融融資機関を通じて行われ、第一段階は、コミュニティ所有方式による土地取得に対して融資される。第二段階は、地区整備及び個々の人への土地分配に対して融資される。第三段階は、個々の住民による住宅建設・改善への融資である。この事業プロセスに

おいては、NGO、自治体、国家住宅公社がオリジネーターとして、スクオッター地区のコミュニティの組織化の支援、融資に関わる事務的手続きの支援を行うことが位置づけられている。

コミュニティ抵当事業をどう見るか

CMPは政府が住宅供給のための十分な予算が確保できなかったために(あるいは、多額の予算を投じるのではなく)、住民自身が財源を確保して自主的に環境改善を行えるようにするというイネープリング戦略に基づいているとも受け取れる。重要な点は土地を所有することを通じてコミュニティの主体的な環境改善意欲を生み出し、それを行政が支援することである。つまり、住民自身が環境改善に対して意欲をもって取り組むことが不可欠であり、同時に、住民組織をいかに育てるのがこの事業の成功の可否を握ると言える。そして、コミュニティを単位として行政やNGOなどの異なるセクターが連携し、個々の住宅よりも地区全体の環境改善を優先していることで、より事業の主体として住民組織の位置づけが明確になっている点は重要である。

背景にある国レベルの制度とNGOの存在

CMPはセブ市におけるNGOの試みが契機となって、その後、国のプログラムへと展開した。ここで、フィリピンの地域づくりを支える重要な制度を二つ紹介したい。1991年に制定された地方自治法(LGC)及び1992年に制定された都市開発及び住宅法(UDHA)である。LGCでは、地方分権促進を最重視しており、地方自治における住民参加の提供などを規定している。UDHAでは、様々なサービスへのアクセスを可能にすることで環境改善、公平な土地所有権システムの提供、都市開発プロセスへの効果的

な住民参加が挙げられ、CMPも規定されている。元来、フィリピンはNGO活動が盛んであることで知られるが、実際に、これらの法の制定においてもNGOは重要な役割を果たした。



写真：環境改善が進められているコミュニティ



写真：コミュニティによって運営されるお店

3 カ国を通して見えてくること

1988年に国連人間居住委員会、イネープリング戦略が提唱されて以来、途上国において様々な環境改善の取り組みがなされてきた。インドネシア、タイ、フィリピンの取り組みを見ていくと、都市貧困層が自立して住環境の改善を行い、持続的な生活向上に取り組めるように支援する戦略としては、(1)土地や住宅の権利の保

障、(2)社会サービスへのアクセスの確保と水供給、衛生、下水道、ゴミ処理といった環境インフラの整備、(3)適切な収入を得られる就業機会を確保するといった一連の施策を必要としている。

重要なことは、こうした施策は、以下に示すような条件があって初めて実効性を高めることができるということである。第一に、イネープリングな政策環境と制度が存在することである。第二に、組織化された住民が自らの生活に影響を及ぼす意思決定をコントロールできるような力をつけることである。つまり、コミュニティ単位でのエンパワーメントや能力形成が極めて重要になってくる。第三に、住民（住民組織）、行政、そして、NGO・NPOによって効果的なパートナーシップが構築されていることである。

このように、途上国における様々な住環境改善プログラムも、学習と行動プロセスが重要なものになっている。従来の政府主導の住環境改善施策には、ある種の限界があり、青写真的な計画に基づいたものではなく、コミュニティ自身が力をつけながら漸進的に環境改善に取り組み、行政やNGOがそれをサポートしていくことが一つの有力な方法になってきている。つまり、地域開発の担い手である住民、コミュニティ、行政がスラム環境改善プロセスの中でともに学び、より良い方向に自覚と責任を持った主体として行動していくこと（主体的な参加による学習と行動）が重要なのである。このためには、それぞれ置かれた立場の違いを融合・妥協させ目標を共有すること、その目標に向かって、役割分担を行っていくこと、そして、行政はイネープリングな政策環境と制度を整備することが課題になってきている。このようにして、住民と行政とのパートナーシップづくりが出来るのである。

これは、日本のまちづくりについても、同様の文脈で考えることができ、「都市計画」から

「まちづくり」への流れの転換と軌を一にする。つまり、中央集権的なトップダウン的なものから地域主権のボトムアップ的なプロセスが重要になってきていること、コミュニティが地域づくりの単位として重要であること、「参加」と「パートナーシップ」が鍵になっていること、そして、各主体が今もっている知識を重視するだけではなく、プロセスを通して力をつけていくことなどである。しかし、例えば、「参加」という言葉が今では、当然のことであるかのように思われ、語られている一方で、実践はなかなか追いついていない。真の意味での「参加」と「パートナーシップ」を学習と行動の中から見つけ出し、それをいち早く制度化した途上国の政策から日本のまちづくりが学ぶべきものは非常に多い。

なお、本報告は、国連地域開発センターにおける調査プロジェクトの成果の一部であり、筆者らの責任でまとめたものである。プロジェクトのメンバーである大矢釵治氏、アントニオ・L・フェルナンデス氏、デヴヤニ・マニ氏、酒井美里氏、楠見友規氏に感謝の意を表します。

参考文献

- 1) ロバート・チェンバース「参加型開発と国際協力」明石書店（2000年）

まちづくりとNPO

—法人NPOの検証—

NPO 法人シンフォニー代表 山崎 勲

はじめに

特定非営利活動促進法（NPO 法）が成立してから丸4年。私たちシンフォニーが特定非営利活動法人（NPO 法人）として兵庫県から認証を受け、登記してから約2年がたつ。この2年はまさに試行錯誤の連続であった。自立したNPOとして資金獲得や、新しい「公」と協働、他のNPOやボランティア団体との連携や支援等々において模索と実験の連続だったとってよい。

私たちは1995年の阪神・淡路大震災直後のボランティア活動の中から生まれた団体である。そこから始まる歴史は、震災で行き詰まりが明らかになった古いシステムや秩序の解体を促し、新たに秩序を作り出すことに意味があった。そうした宿命を背負わされたNPOとして、この間の私たち自身の歩みを書き記しておくことは、意義のあることだろうと思う。

1 NPO 法の成立—意味と影響

NPO 法が国会で可決されたのは1998年3月。この背景には、阪神・淡路大震災で全国的関心となった震災ボランティアの活躍がある。

ボランティアの自発的行動は、これまでの行政依存型・突き上げ型運動ではなく、市民の自立性、自発性の現われであり、新しい市民的秩序の始まりを思わせるものであった。そして、その質こそがボランティアに対する国民的共感

を生み出し、NPO 法成立の流れを決定付けていくことになったのではないだろうか。

2 メリットとデメリット

NPO 法の成立後、各団体では、法人格を取得した場合のメリット、デメリットをめぐる議論が活発になっていった。

メリットとして多くあげられたのは、「社会的信用が高まる」ことへの期待である。その次が、「契約主体となれる」「所有の主体となれる」「団体の資産と個人の資産とを明確に分けられる」という点。これによって、組織で働く（専従）スタッフの雇用保険（失業、労災、厚生年金）などの適用が楽になる。

他方、デメリットとしては、「官公庁への届け出や保険の支払いなどの管理に手間とコストがかかる」「課税対象としてきちんと捕捉される」「情報公開などをきちんとしなければならぬ」「若干だが行政の監督を受ける」等々。

シンフォニーでは「NPO 法人のメリットデメリットを考える」と題し、尼崎市の女性センターでフォーラムを開催した。



山崎 勲

やまざき いさお

1950年1月29日、愛媛県生まれ。
佛教大中退。団体職員、出版社を経て、1996年
NPO シンフォニーを設立。代表理事。

その中で明らかになったのは、法人のメリットとデメリットは表裏一体であるということである。メリットである「社会的信用」「団体の法的認知」は、デメリットといわれる情報公開、報告、税申告などをきちんとやりこなしてこそ生まれるものである。

3 法人格取得に向けて

NPOは、10人以上の社員がいて、組織としての要件を満たしていれば、書類審査だけで法人格の認証が得られる。従来の公益法人（社会福祉法人、社団法人、財団法人等）に比べると極めて簡単である。簡単に法人格がとれるのだから、法人格を取得したからといって、それ自体で「社会的信用が高まる」「補助金や助成金がもらいやすくなる」というわけではないのも当然かもしれない。

むしろ徹底した情報開示が求められる中で、NPO間の競争が激しくなるだろう。また複雑な事務作業が増大し、行政による監督指導の対象となり、法的な義務も生じてくるし、税もかかってくる。

私たちは、法人格取得に向けた準備を開始して以来、財務や事業計画などの面でそれ以前と比較して、短期間でより大きなスタッフの能力アップが勝ち取れたし、多くの協力者も得られた。

1998年11月22日、尼崎市中小企業センターで、発起人44名により「特定非営利活動法人シンフォニー」の設立総会を行った。ここで定款、設立趣意書、2カ年の事業計画、収支予算、役員などを決定した。

4 法人登記と新しい社会関係

シンフォニーの場合、収益事業（情報通信事業）を定款に明記しているため、法人登記にあたり事業計画、収支予算、財産目録等、それぞ

れ区分けして2年分を提出しなければならなかった。つまり、特定非営利事業と収益事業とを区分し、それぞれ別個に独立させる形で、財産目録や、計画書を作成することが求められた。管理費部門も区分けして予算化することが義務づけられた。収益事業といっても同じ事務所を使用するわけだから、このような区分けは非常に難しい（厳密にはほとんど不可能である）。

しかも事業計画や収支予算書を作成すれば、1年後にはそれに基づいての評価をされるので、かなり客観的な数字を出す必要がある。

収益事業に関しては、税制上、営利法人とまったく同じ扱いである。したがって、区分けして処理することが求められる。つまり、収益事業を行うということは、非営利組織が内部に「株式会社」のような営利法人を抱えることを意味する。

今後、申請を希望している団体は、この点に十分配慮する必要があるだろう。

5 NPOの社会的認知をめぐって

NPOの主な収入源は、通常のボランティア団体と同じく、会費収入、寄付、助成金、事業収入などである。助成金はほとんどが企画事業に対して出るので、かなり高い倍率の中で選ばれることが多い。

会費収入は、NPOの場合、直接的な利益誘導で会員を増やすわけではなく、「会費を払ってボランティアしましょう」という形なので、おのずと限界がある。

寄付金収入を増やす方法は、自分たちのミッションの社会的意義をメッセージとしてどれだけ届けられるかにかかっている。そのためには、ホームページを充実し、質の高いニュースレターなど情報誌・紙を発行し続けるなど、できる限りの情報発信を行い、社会的理解を得ることが重要である。

これで、いわゆる活動費は、大体賄えるはず

である。問題は、事務所の維持費や人件費など、いわゆる管理費である。この部分は、これらの資金だけでは不十分である。それを支えるために、事業をして収益をあげ、それをまわすことが必要になる。

6 自立したNPOをめざして

(1) 収益事業は何に達着したか

シンフォニーは、自立したNPOを目指すというこで、定款に収益事業（情報・通信事業）を位置付け、1999年1月1日付で「改業届」を提出し、パソコン研修などに取り組んだ。

定款で収益事業を位置付けることは、NPO法上で「収益事業を行っている団体」ということになり、均等割りなどの減免措置ができなくなる。つまり、収益があるかどうかにかかわらず、税を納めなければならない。

1年目の収益事業分野で、収益が上がらなかったにもかかわらず私たちは均等割りの税を納めた。

収益事業といっても、ボランティア団体や障害者、高齢者にパソコンを教える程度の事業であり、内容は「特定非営利活動」の中に十分入れられるものであった。

収益事業と位置付けながら、収益をあげられないような事業を続けるべきかどうか、が問題となった。

そして何よりも、担当者を別に置いてはいたが、同じ事務所で事業を行う形をとった結果、事務所に人があふれ、本来事業の事務作業などにも支障をきたすようになった。

非営利事業を行うにあたっての私たちの共通認識は、特定非営利活動を支えるために、事業を行うということであった。

しかしながら、事業で収益が上がりそうな場合でも人件費など経費部分を増やすことでバランスさせることが可能だから、純粋な意味での収益は問題になりそうもなかった。

次に、NPOを営利事業と連携させることで、マーケティングに利用する人たちが増え、そうした立場から接近する人たちが参加してきた。

そして、これこそ重要な点なのだが、新しい社会や秩序作りを目指す団体としてのNPOは、収益事業だからといって何でもすべきではなく、自己が定めている特定非営利活動のミッションに規定される。環境保全を追求する団体が環境破壊型の事業で収益をあげるべきではないことは当然であろう。

シンフォニーの場合は、震災で明らかになった古い価値観、古い組織にとって変わるものを追求して登場したのだから、収益事業と位置づけたパソコン研修事業も、障害者や高齢者などへの支援策の一環とならざる得なかった。

シンフォニーは収益事業をめぐる、今転換局面を迎えている。次回定期総会に提出予定の事業計画では、パソコン関連の事業は「ボランティア向け無料ホームページの作成やメールマガジンの発行」などNPO、ボランティア支援事業として位置づけられている。

こうして、自立したNPOを目指すにあたっての私たちは、特定非営利活動の事業そのものの中で資金的にも自立できるようにしていくことをめざしたいと考えている。

(2) 受託事業について

2000年に入ると、政府が「緊急雇用対策」を発表し、「NPOの活用」を打ち出したことにより、NPOへの事業委託の動きが始まろうとしている。これは、不況、失業が続く中、NPOを単にボランティアとしてだけでなく、経済セクターとしても評価し、そこに税金を再分配しようとしていることを示しているのではないだろうか。

しかし、このことはNPOに新たな課題を与えることになった。たとえばかか税金の再分配であっても、それをめぐる争いが起こる可能性があるからである。現在のところ、社会福祉協

議会など既存の組織と新興NPOという関係での微妙な綱引きが行われようとしているが、やがてNPO同士の競争にもなっていくであろう。

この税金の再分配を巡る中で、NPOが国や自治体の下請け機能的役割を担うことで組織を維持し発展させていこうという傾向が強まる可能性があるとしたら、その意味を押さえておく必要があると思う。

人々がNPOに期待しているとすれば、住民が国や自治体を通さずに直接に資金や人、モノを提供して社会的事業を行うシステムに対してだと思ふ。

阪神・淡路大震災で登場したボランティアが新しい流れを作り出したのは、国や自治体では対応できない仕事を、自分たち自身の資金や人、モノで実行する事ができたからである。

必要なのは、金やモノの流れを住民の中で自己完結させていくようなシステム作りには他ならない。そういう自立したNPO、国家・行政に対して自立したNPOを作り出していかなければならない

この場合、国や自治体の委託としての事業ではなく、本当に社会に必要とされる事業の新規創出が必要である。

(3) 協働

この年もう一つ顕著に出てきたことが、「パートナーシップ」「参加・参画」「協働」を地域活性化・まちづくりにおけるキーワードにする動きである。

しかし、その中身はほとんどなかったといわざるを得ない。

はっきりしているのは、力関係の差、とりわけ市民と行政の関係における力の差である。専従職員を何百、何千と抱え、専門分野ごとの部や課を有する行政機構や、設備や技術の点では行政に引けを取らない企業と、ほとんど組織らしい組織を持たない市民という関係の中で、「パートナーシップ」「参加」「協働」は形式的

なものにならざるを得ない。

事実、「住民参加」というと、審議会や委員会で住民代表が意見を述べたり、公聴会やアンケートなどで市民の意見を聞くのが一般的である。公募で市民主体のまちづくり委員会を作っても、意見を述べさせ、プランづくりに利用するくらいしか出来ていないのではないだろうか。

ボランティア、NPOへの事業委託の流れも少し出てきているが、それは調査やイベントなど行政の事業の中では「どうでもよい」部分にとどまっている。

これは、市民の側に力、能力が弱いことにも原因がある。

地域活性化、まちづくりにおける「パートナーシップ」「参加」「協働」は、この市民の力、能力をアップすること抜きには、真の意味ではあり得ないことを自覚する必要がある。

では市民が自分の力、能力をアップするためにはどうすべきなのだろうか。

マネージメントばかりで、行政や企業のまねごとをNPOやボランティアが導入することで、能力アップを図ろうとする動きもあるが、そういう形で能力アップをはかっても「パートナーシップ」「参加」「協働」という点では、せいぜい下請け能力のアップにしかつながらないのではないか。違うやり方で力、能力アップをはかる必要がある。私たちは自分がやっていること、やろうとしていることがどのような結果をもたらすのかを、一つ一つ評価しながら進んでいきたい。

7 阪神NPOサミット

(1) NPO流のマネージメントを求めて

こうした中、私たちはNPO同士が連携し自立した事業をやっていこうということで、日本災害救援ボランティアネットワーク（西宮）、宝塚NPOセンター（宝塚市）、シンフォニーの3

団体が呼びかけ団体となり、2000年4月から「阪神NPOサミット」を定期的で開催しており、これまでに10回を数えている。

そこで議論してきたのは、NPO流の新しいマネージメントの創出である。

マネージメントを企業の専門家に学ぶ、という動きも活発化している。しかしNPOが、営利法人である企業に学ぶべきことは、効率追求の面以外にあるであろうか。企業は、利潤動機が基本にあるから効率よく働くやり方とか、経費節約とかの面では非常に進んでいる。この面では参考にすべきことは多々あると思う。しかしNPOは非営利という意味で、営利法人とはマネージメントが根本的に違っている。なによりも、社会的資源へのアプローチの仕方、動員の仕方において、他団体や、ボランティアに依拠することが出来るし、場合によっては行政に頼ることもできる。そして、コーディネートにおいても、分野を越えてさまざまな専門家や熟練技術者の助けを得ることが出来る。当然その中には企業の専門家もいる。これは、企業のマネージメントの専門家には決して出来ないことである。

旧来の組織＝営利法人であれ、事業組合のような組織であれ、サービスを提供とする側と享受する側との関係で自己完結的なマネージメントが行われる。

NPOは、サービスを提供する側と享受する側との関係で完結するわけではない。サービスを提供する側は、それを支援してくれる人との関係も重要なマネージメントの対象となる。

つまり、NPOの事業主体は、支援者によって支えられ、支援者とサービス享受者とは一致しない。サービスを提供する側、それを支援する人(団体)、サービスの享受者という三角関係のマネージメントが必要である。

NPOは、寄付は集めるが出資金を集めるわけではない。金を出した人は、それに見合うサービスなり払い戻しなどを受けるわけではない。

仮に収益があった場合でも、それを会員に配分することはできない。それはすべて、社会活動に再投資することが義務づけられている。

会員の権利としては、なによりもNPO組織や、事業計画、報告などに対し、直接に意見を言い、影響力を与えられるだけでなく、それを自分で担うことが出来る点にある。これが第一であり、それ以外は二義的なことである。それ故、直接的な利益(セミナーなどを主催する場合の会員割引など)をあまり強調すべきではないように思う。

従って、三角形のマネージメントにおいて重要なのは、情報提供・情報共有を行えるようにしていくことである。事業に取り組む中で出てくる課題、問題などを社会に発信し、共同で解決していくことで、結果報告だけではなく、プロセス全体を共有していくような情報開示の必要がある。

(2) 雇用でなく新しい活動

阪神NPOサミットの参加団体の多くは、専従職員を有し、事務局で仕事をしている。しかし、事務局といっても有給の職員だけで運営されるわけではない。そこには手弁当で活動しているボランティアが重要な役割を果たしている。有給の職員とボランティアの違いは、専門性や能力の差によるものではない。有給職員の場合でも、単に雇用関係で働いているわけではない。働く人間であると同時に経営者である。社会的共益的事業のために、自発的、先駆的、献身的に活動している点では有給職員とボランティアとの間に違いがあるわけではない。活動する原理は、能力、条件に応じて活動をしているということにあるのであり、この点で相違はない。

ボランティアの場合、生活の糧をどこか別の場所で稼いで、そのお金を使って私的な時間で社会的な活動を行う。私的な時間ではあるが、社会共益的な活動を行うことで、そこでの活動は公的なものとなる。

NPOは社会的組織であり、特定の理想と特定のミッションをもっている。ボランティアの人が参加するのは、特定の理想・ミッションを実行しようとしている特定の組織に賛同するからである。特定のミッションを持った特定のNPOに参加している以上、そこで社会的な事業のすべてができるわけではない。

専従職員の場合、営利企業などで働くことをやめ、自分自身の判断として特定の社会共益的なことを仕事としている人たちである。私的な時間を社会活動に使うボランティアの人たちと一緒に活動する以上、職員が私的時間を強調することは出来ない。専従職員は、法的には代表理事との間で雇用関係があるとしても、雇用されているという意識ではなく、経営者であり働き手であるという意識が必要であり、本質的には自発性、先駆性、無償性を特徴とするボランティアであり続けることが求められるといえよう。

NPOは、最初から参画者自身が作り出すものであり、そこでの活動の仕方も自分たちで決めていくことが求められる。この点ではワーカーズコレクティブや企業組合のように「働く人が同時に経営者」であることが理想である。

私たちはNPOという場を、雇用の場というより新しい活動の場として位置づけるべきだと思う。「専従職員」という形で報酬を受け取るとしても、それは「働きに応じてというより、必要に応じて」ということを原則にした方がよい。もし通常の雇用と同じように、「何時間の労働に対していくら」「仕事の出来具合でいくら」ということを原理として採用すれば、労働やレベルの高い知識や技術を無償で提供したり、仕事を無償でやったりしているボランティアの原理と齟齬を来すことになる。

NPOで活動することは、有償であろうと無償であろうと、同じ原理であるべきだ。それは、自分の条件や能力に応じて参画し、生活上の必要に応じて、報酬を受け取る、という原理であ

る。財政的に余裕がない以上、「必要に応じて受け取る」ということはきわめて制限されざるを得ないとしても、これからのNPOの作り方や運営の仕方において、この原理は重要に思う。

(3) 阪神NPOサミット2001

こうした議論の成果を踏まえて、私たちは2001年1月14日「阪神NPOサミット2001」を開催した。

参加団体は次のとおり。

芦屋芸術村 村役場(芦屋)、川西高齢者と歩む会(川西)、環境カウンセラー兵庫(芦屋)、国際エンゼル協会(伊丹)、国際情報科学協会(宝塚)、古代遺跡研究所(西宮)、在宅福祉グループ・コスモス(尼崎)、シンフォニー(尼崎)、女性と子供のエンパワーメント関西(宝塚)、すばる舎(西宮)、宝塚NPOセンター(宝塚)、宅老所光明の家(宝塚)、日本災害救援ボランティアネットワーク(西宮)、Knots(川西)、兵庫シー・エス・アール(宝塚)、プレーンヒューマニティ(西宮)、めふのお家(宝塚)(以上NPO法人)、アフリカ協会、伊丹NPOセンター、ななくさ厚生院、西宮地域助け合いネットワーク、ペットフォーライフジャパン。

当日は、関係者約200人が集まり、活動拠点、財源、人材、マネジメントの4つのテーマで分科会を開き、活発な議論を行ったあと、次のような共同声明を満場一致で採択した。

「21世紀は、地球環境の破壊、構造的不況、教育の荒廃等々山積みされた社会問題を抱えながら幕を開けました。旧来の「大量生産・大量消費」システムの限界が明らかとなっており、私たちひとりひとりが「自立と共生」の新しい社会を模索し、様々な課題に立ち向かっていく世紀の始まりです。

七年前に発生した阪神・淡路大震災は、そのことを先取的に私たちに突きつけ、今までのライフスタイルや価値観を根本的に問い直すきっかけになりました。震災復興のプロセスは、

自立と共生の社会・循環型社会のあり方を模索しながら進んできました。ボランティア、NPO、コミュニティビジネス、と次々に登場してくる市民力がその証です。

20世紀後半は、地球的に市民が主体として登場した時代であり、その組織された姿の一つの形としてNPOがあります。21世紀は、自立した市民が主役になり、NPOが大きな社会的役割を担うことになるだろうと言われています。

わたしたちNPOは、21世紀の社会における責任を自覚し、次のことを宣言します。

- 1 地球市民としての自覚のもとに、自立と共生の新しい社会を模索し、「循環型社会」をめざします。
- 2 公共サービスの新たな担い手として、信頼に足る存在となるために、そのネットワークを活かし、相互に刺激しあい、学びあい、健全な組織にしていきます。
- 3 社会的理解、経済的支援、政治的諸策などの社会的整備を推進します。

2001年1月14日

阪神NPOサミット2001実行委員会」

(4) NPOの責任

こうして新しい社会の主体としてのNPOの流れは着実にその地歩を固めてきた。

しかし、そうであればこそ私たちは社会的責任を自覚し、歴史的社会的課題に対して、自己を改革していくことが求められる。それゆえ、それぞれの組織が、どういう社会的課題に取り組んでいるのか、その取り組み方は、行政や企業と比較してどう違うのかを発信していくことが重要である。

ドイツ大小の都市をめぐる

弁護士 大場民男

はじめに

本稿執筆時に手元にある本誌19号までの「海外便り」は、2稿を除き、海外に居住している方々が居住している街・都市・地域ないし国についてレポートしておられるものである。

日本に居住していて海外視察に参加したに過ぎない筆者のごときは本欄の執筆者不資格と言える。しかし、土地制度とか都市計画、都市開発、区画整理についてヨーロッパの大小の都市を何回か視察し、ドイツだけでも下記のように6回めぐってくると、なにがしかの報告をすることができるのではないかと思うようになる。執筆依頼を機に、法律家、弁護士である者が都市についての専門誌である本誌に寄稿することは、おこがましいが、思いきって書くことにした。ご容赦いただきたい。

記

- ① 1983 (昭和62) 年 5 月
海外収用制度等調査団
ウィースバーデン、フランクフルト、アウプスブルグ、ミューヘン
- ② 1988 (昭和63) 年 7 月
土地問題研究調査団
バーデンバーデン、ハイデルベルク、フランクフルト、ボン、ケルン
- ③ 1992 (平成4) 年 9 月
海外都市再開発調査団
ハンブルグ、ハノーバー、シュツットガル

ト、ミューヘン

- ④ 1999 (平成11) 年 7 月
欧州土地区画整理・都市開発事情視察団
フライブルク、カールスルーエ、ハイデルベルク、フランクフルト
- ⑤ 1999 (平成11) 年 8 月
行政裁判所制度調査団
ハンブルグ、リューネブルグ、プレーメン、メルヘン街道 (ビュッツケルブルグ、ハーメルン、ボーデンヘルダー、ホーフガイスマー、カッセル、フリッツラー、マールベルク)、ケルン、バーデンバーデン、カールスルーエ
- ⑥ 2000 (平成12) 年 7 月
欧州土地区画整理・都市開発事情視察団
フランクフルト、ドルトムント、ベルリン、ハノーバー

ドイツの地図に訪問した都市 (メルヘン街道沿いの小都市は省く) とその都市の所在する州名を記載すると図1のようになる。都市名の脇の数字は訪問回数である。1回だけの都市については数字は記載しない。



大場民男

おおば たみお

1957年 司法試験合格
1958年 名古屋大学法学部卒業
1960年 静岡地方裁判所判事補
1961年 弁護士資格、現職
土地区画整理、都市計画、地方自治団体の訴訟事件、相談、著作が多い



図1

北から順に印象深い大都市について紹介をさせていただきます。

何故ドイツを採り上げるか。

第1に本誌の海外便りにドイツの都市のレポートがないので重複しないであろうこと。第2に大学で第2外国語としてドイツ語を選択しドイツに親近感があること、第3にわが国が明治時代にドイツ法を模倣して立法していて法律面でも親近感がもてること、現に後述の都市開発について網羅している「建設法典」を理解しうること、第4に土地区画整理・耕地整理・土地改良（ドイツでは農地整備という）における換地処分の手法は、ドイツと日本にしかないように思われること等からである。

本誌の寄稿に当たってはグラビア頁等に写真の提供を求められたが、あいにく写真は趣味ではなく、視察に出掛けても撮る枚数は少なく下手である。いい写真のないことをいたく反省している次第である。

ハンブルク Hamburg

ハンブルク市は1市でハンブルク州を形成し人口170万人、面積755haのドイツ第2の都市である。エルベ川本流に面し、ドイツ最大の港をもち貿易で栄える都市である。街の真ん中にアルスター湖がある。写真1-1の手前がハンブルク港、右上がアルスター湖である。都市の開発も港の周辺を中心に行われている。

（写真1-1はその模型である）

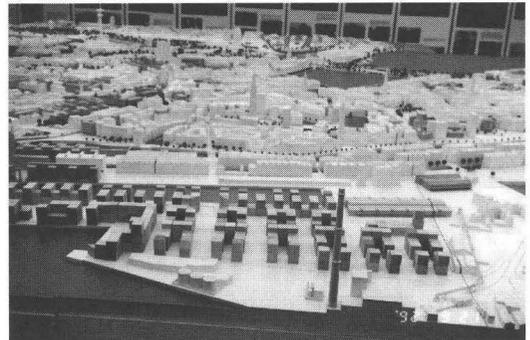


写真1-1

1892年という古い時期に区画整理による換地が行われた。行政裁判所の付近も区画整理による街づくりがされている様子が見受けられた。私がドイツの「建設法典 BauGesetzbuch」を買うようになったのは、ハンブルク市役所において都市開発の説明を聞いた時に、各担当官が白の表紙に赤く BauGB と印刷された本を持っていて、よく読んであるせいか、手あかがつき、色エンピツで線が引かれているのを目にしたからである。

建設法典は、わが国の「都市計画法」「建築基準法」「土地区画整理法」「土地収用法」「都市再開法」「不動産の鑑定評価に関する法律」「行政事件訴訟法」などを一本にしたような法律である。財団法人日本不動産研究所からの邦訳が『ドイツ建設法典 [対訳]』として出版されてお

り、これはドイツの都市開発を理解するには欠くべからざるものである。



写真1-2



写真1-3

ノインシュタット、ラルシュテイツ、ファイケンベルダー、ランゲンベック、ファーブルクの5地区で土地区画整理が行われている。

写真1-2はアルスター湖である。その周辺はよく整備された自転車道がある。

写真1-3は横断歩道橋であるが、横に昇り降り用のエスカレーターが露天下で設置されている。ドイツの街づくりは人に優しいと言われるがその一例である。

ベルリン Berlin

東西ドイツ統一に伴うベルリンへの首都移転事業が急ピッチで進められている。開発の中心地であるポツダム広場にある真っ赤なインフォ

メーションセンター「インフォボックス」からその工事現場を写したのが写真2-1、2-2である。他方、ベルリンは緑の多い街である。写真2-2の奥にも森が見られるし、ブランデンブルク門の遠景を撮ると写真2-4には木々が多い。路面電車(Uバーン)も都心を走っている。(写真2-3)

乗ってみたが、相当の高速で走る。車輛が通



写真2-1



写真2-2



写真2-3



写真2-4

行けないように、軌道を高くしてあるし、駅もそれなりの装置がしてあるのが見受けられる。

人口346万人、面積889haでドイツ最大の都市である。ベルリン市でベルリン州を形成している点はハンブルクと同じである。

ブレーメン Bremen

ブレーメン市は1市で(正確には、ヴェーザー川河口部のブレーマーハーベンという外港のあるところ) 1つのブレーメン州を形作っている人口70万人のハンブルクに次ぐドイツ第



写真3-1

2の貿易港である。面積は約20haのドイツ最小の州である。

グリム童話の「ブレーメン音楽隊」で有名な町であり、ろば、犬、猫、おんどりの像が見受けられる(写真3-1)。ベツチャー通りには旧家を買取り、全く新しく造り変え芸術の粋を凝らした家々(例えば写真3-2)が並ぶ。マルクト広場は市庁舎、巨人ロラント像が立ち絵となる(写真3-3)。

マルクト広場から乗る路面電車は立派なもので(写真3-4はその終着駅のホームで写したものの)、途中の車窓からの住宅は連棟である。車庫の柱は木で日本のようなシャッターはなく開放的でやわらかい(写真3-5)



写真3-2



写真3-3



写真3-4



写真3-5

リューネブルク

10世紀のころから塩の生産地として栄えた。ドイツの街は小さい都市ほど美しいと言われるが、ここもそうであり、さまざまな時代の建物が共存し、「建物の博物館」と呼ばれる。写真4は市庁舎前の建物を写したものである。



写真4

ハノーバー

ハノーバーは今や2000年万博開催の都市として日本では有名である。写真5-1は万博会場駅として開設されたラーツエン駅とを結ぶ動く歩道長さ340メートルの一部である。スチールとガラスでできており、雨の日でも濡れずに会場へ向け、眺望もよくスカイ・ウォークと呼ばれる。

写真5-2は再生紙で造られた日本館とそこへの入場者の行列を写したものである。

ハノーバー市は土地区画整理事業が古くから盛んなところである。図2の従前地とその地上建物を図3の換地と建物に変換したことを示すものである。図2では1階、2階建てが多いが図3ではほとんど3階建てとされている。ドイツでは土地と建物とを詳細計画によって同時に



写真5-1

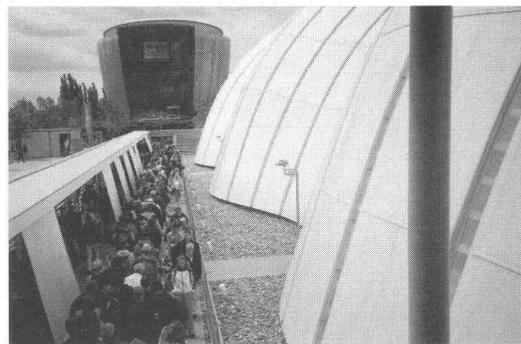


写真5-2

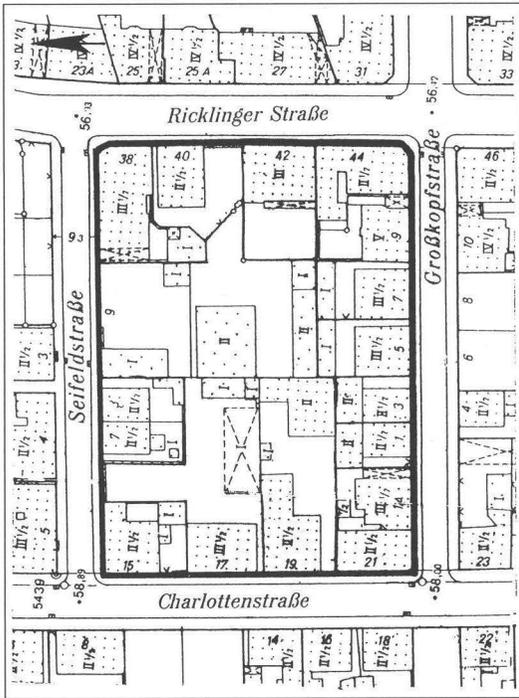


図2

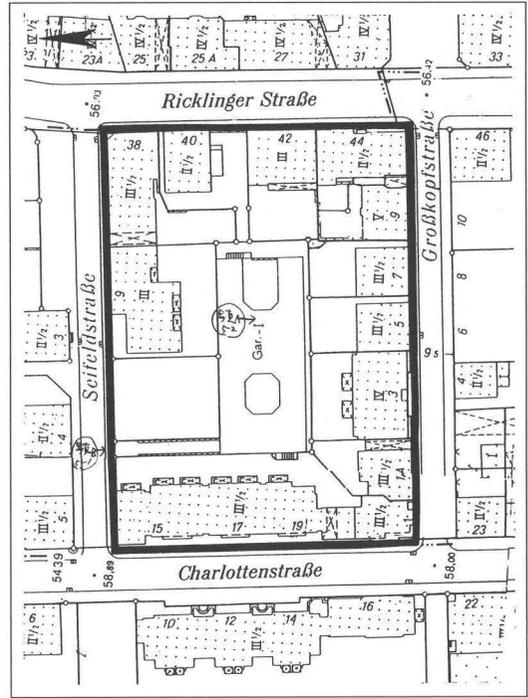


図3



写真5-3



写真5-4

造り直すのである。図3の中央は小公園として環境の改善を図っている。小公園を撮影したのが写真5-3である。図3のA点から写してある。後方には詳細計画図の階数、形状の建物が見受けられる。小公園の下はこのブロックに属する人の地下駐車場である。写真5-4は地下駐車場への出入り口を写したものである。

ハーメルン

「ハーメルンの笛吹き男」(写真6-1)として世界中に知られている。今でも毎日曜日、市民(大人・子供・男女)が当時さながらの衣装を身にまとしてネズミとり男の伝説の野外劇を行い、文字通り黒山(金髪の人が多いのでこの日本的表現はまずいか)の観光客を楽しませてくれる。

木骨組の美しい家並みの家が多く、表通りは車両通行禁止で観光客等の散策、喫茶等に供さ



写真6-1



写真6-2



写真6-3

れている（写真6-2）。商品、飲食物の搬入はどのようにされているのかと裏通りに入ってみるとしっかりした車輻の出入り口、荷降場がある（写真6-3）のを見て安心する。

ドルトムント

人口59万、周辺地域を含めると350万人の鉄鋼・機械工業の都市であるとともに学術・文化・スポーツも盛んな都市である。旧市街地の再開発が盛んに行われている。

旧市街地に接する中央駅（写真7-1）をUFO型の駅（写真7-2）とし、多目的センターMulti-Themen-Center (M. T. C) に2006年までにしたいとのことであった。まだ着手されていないが、今後訪独するときは是非行ってみたい。

自転車置場に装置されているのを見たので撮影した（写真7-3）。この方式だと路上に散らばらずに歩行者に迷惑をかけることもなかるうと思った。



写真7-1



写真7-2



写真7-3

カッセル

写真8はカッセル市の西にあるヴィルヘルム・スーエ丘陵公園から市内を撮影したものである。夕刻7時で遠くに焦点を合わせれば近くは暗くて写らず、近くの薄暗い人工池に焦点を向けると遠方は露出温度になってしまったので2枚の写真を1枚風にしたものである。

陵の上から真っ直ぐな道というか緑の並木道が東へ向かって街の中央を走り、目の下は広大なヴィルヘルム・スーエ公園である。日曜日には公園の池で噴水ショーが繰り広げられるとの



写真8

ことである。

丘を下り街のなかをバスで走るが、往時の栄華を偲ばせる建造物が立ち、カッセルがかつてヘッセン州（国）の首府であったことがあるなと思えた。

街には路面電車が走り、夕食のレストランと宿泊のホテルの間を、2区間ほどであるが乗ってみる。スピードもあり、公共交通機関も整備されているようだった。日は落ち写真は取り損ねた。

フリッツラー

1250年の歴史を持ったドーム（塔・大寺院）と城壁のある古い街である。旧市街（アルトスタット）に入ると4～6階である木組みの家が見事に並んで（写真9）生活が行われている。街の外壁と塔は頑丈な石であるのに、ここは木である。アルプス以北の中、西部ヨーロッパのゲルマン文化圏は「木の文化」であると言われているのを実感し、ほっとする。



写真9

マールブルク

メルヘン街道を北からこの街へ接近したのであるが、到着するより前からカメラを向けたくくなるような山上に塔などが立ち美しい風景が連続している。積み木を積み重ねたような外観を持

つ。平地の駐車場に着き、山の上に上がるエレベーターに乗る。これは有料でなく、道路の一部となっている感じである。

カメラチャンスは上記のように多いのに、人物の入っていない写真は、エレベーターをとりまくように造ってある階段を徒歩で下る途中でとった平凡な写真10のみである。

落ち着いた街の感じはつかめてもらえると思う。帰国後、マールブルクで世界宗教大会開催とか、ドイツの哲学者ハイデガーとハンナとの出会いがマールブルク大学とか、この街は人をひきつけるところがある。



写真10

フランクフルト

日本で単純にフランクフルトというがドイツではフランクフルト・アム・マイン（マイン河沿いのフランクフルト）と呼ばれる。ドイツの東端ポーランドとの国境近くのフランクフルト・アン・デア・オーデル（オーデル河沿いのフランクフルト）と区別するためであるが、本稿では図1に記したヘッセン州に所在するフランクフルトを単にフランクフルトという。

フランクフルトには人口65万人、市域249km²でドイツ5番目の都市であるが、ヨーロッパで1、2を争うフランクフルト空港があり、日本からの飛行便はほとんど同空港に到着し、高層ビルが多い（写真11-1）のでドイツで1番目の都



写真11-1

市のように思えてならない。ベルリンもまだ及ばない感じである。ドレスナー銀行ビル300m、メッセタワー 258mなどである。

フランクフルト市土地整理部部长ミュラー・エッケル氏にフランクフルトに高層ビルが多いのはドイツの一般的傾向に反するのではないかと尋ねたところ、当初は高層ビルに市民の反対があったが、近代デザイナーの優れたデザインによるビルに建築許可があり、それを手始めに個性豊かなデザインのよい高層ビルが建ち、市民感情も高層ビルの建築に受容的になってきたとのことである。機能一点張りのような



図4

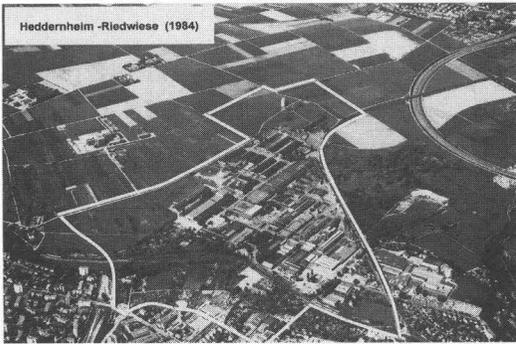


写真11-2

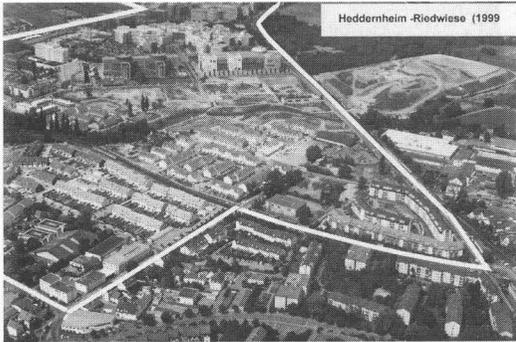


写真11-3



写真11-4

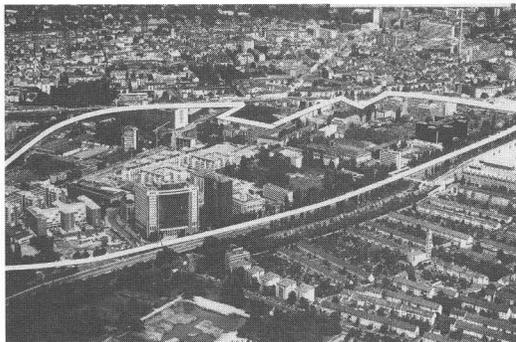


写真11-5

日本のビルと比べると美しいビルが多いように見えた。

図4はフランクフルトと都市開発プロジェクトの場所を示す図面である。右下のRATHAUS(市役所)とあるところ付近が旧市街である。2004年完成をめざして、①と④の事業が進行中である。換地手法をベースとしながら地上建物を築造していくのがドイツ方式である。写真11-2が①の地区の事業前の状態であり、写真11-3が事業中の状況である。手前中央の赤い屋根の住宅に近寄って生活臭があるところで撮影したのが写真11-4である。

④の場所はフランクフルト中央駅に近い場所で工場が主にあった(図5)を取り壊し、オフィス街と住宅にする計画である(図6)。1999年の状況は写真11-5である。

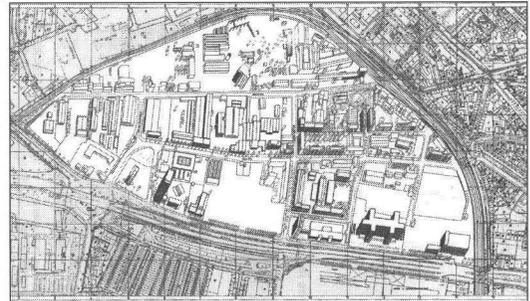


図5

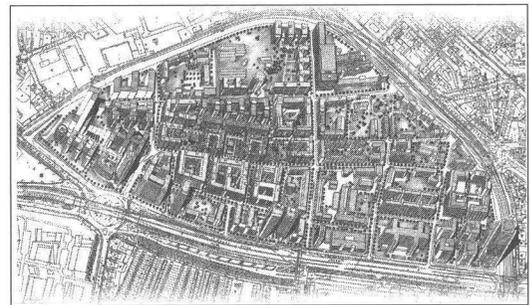


図6

カールスルーエ

1715年にこの地方の支配者カール・ウィルヘルム辺境伯が、バルタザル・ノイマンの設計で「人工都市」を作ろうとしたのが始まりで、王宮（カールスルーエ館—シュロス・城と呼ぶほどでなく平地に建てられている）を中心にして放射線状に22本の大通りが造られており、その南は基盤の目のような道路が整然と縦横に走っている特徴的な街である。現地の地図はそれを歴然と表している、この寄稿文に紹介することを楽しみにしていたのに見当たらない。残念である。

当市にはドイツ憲法裁判所（写真12-1）がある。横から写したもののだが正面から写すと幅広いがあまりかわらず、ガラス張りが多く、周囲も開放的でニュース車（赤地に白地でNEWSとある車）がだいたい横付けになっているとのことであった。



写真12-1

カールスルーエは環境保全、ビオトープ（生物保護場ともいうべきか）が整備されているのも有名である。写真12-2は手前のプーラツハBulach地区（写真にもその文字が写っている）と向こうの地区とが4車線のバイパス道路が通って住宅街を分断することになったところ、分断され離れ離れとなったためバイパス道



写真12-2

路の上に緑地帯を作り、トンネル構造にして生物の生息環境の維持を図っているのである。写真12-2の中央の緑がそれである。

集客施設と関連産業に関する実態調査

(財)名古屋都市センター 河合 誠

近年、東京圏、関西圏の大都市地域においては、東京ディズニーシー、ユニバーサル・スタジオ・ジャパンといった世界的スケールのテーマパークが開設されており、新たなブームの様相を示している。こうしたテーマパークは、地域の集客、交流に大きな役割を果たすのみならず、産業・経済の面からも地域に大きな波及効果を与えることが予想される。すなわち今日のテーマパークは、その建設・運営にあたって、情報関連産業、アミューズメント産業、デザイン産業など技術革新の著しい成長産業との関わりが強まっており、従来の建設・機械系の産業に加えて、新産業の立地・成長に大きな影響を与えるからである。

また、「元気」な都市づくりのためには、何よりも、まちの活気が必要であり、経済面から繁栄を支える産業の集積も不可欠である。テーマパーク等は、その立地によって、内外の交流をもたらし、まちの賑わい、活性化につながることはもちろん、アミューズメント、情報技術等に関連する産業の発展や新規立地、更には地域の雇用機会の増大を促すと予想される。

この調査は、集客施設の中でも特にテーマパークを取り上げ、現況を把握するとともに、経済・産業面へ

の効果という観点から近年の動向やテーマパークの建設や運営に当たって参画する企業の実態、地域に対する影響等を把握するものである。

集客施設・集客産業の定義

集客施設・集客産業とは何か。様々なとらえ方があると思われるが、「日々の生活上の必要性を満たすため、また心身の満足感を得るため、不特定多数の市民が原則的には自由に利用・参加できる施設、催し物」を集客施設として、また、それらの事業主体を集客産業として定義することとした。表-1は、集客施設の具体的なイメージづくりのため、市民・利用者の立場から利用の目的（「食事をする」、「遊ぶ」等）に沿って分野区分を行い、該当する施設（一部は

表-1 集客施設の分野別代表例

分 野	代 表 例	
食事をする	飲食店、レストラン、ライブハウス、酒場、ファストフード	
買い物をする	百貨店、ショッピングセンター、大型専門店 商店街、みやげもの店、朝市、展示場・ショールーム	
泊まる	ホテル、旅館、ロッジ、ペンション、モーテル	
遊ぶ	アミューズメント施設	テーマパーク、遊園地、ゲームセンター レジャーランド、博覧会（期間限定）
	観て楽しむ施設	劇場、映画館、プロスポーツ施設、公営ギャンブル 展望タワー、展示会、名所・旧跡、神社・仏閣、 博物館・美術館、動植物園・水族館
	参加して楽しむ施設	運動公園、体育館、スキー場、ボウリング場 市民ホール、カラオケ店、パチンコ店
	余暇を楽しむ施設	都市公園、自然公園
学ぶ	学校、各種教室、図書館 博物館・美術館、動植物園・水族館、名所・旧跡	
治す・癒やす	病院、保養施設、エステサロン、ウエルネスプラザ 温泉・クア施設、デイサービスセンター神社・仏閣	
移動する	駅、空港、港、バスターミナル	
生活する	市役所、郵便局、銀行、公民館	

催し物)の代表例を提示した。その代表的な機能に着目して一応の整理を行ったものである。

なお今回の検討対象であるテーマパーク等とはテーマパーク、遊園地及び同種の機能を一部含む施設(例えば遊園地機能を併設する動物園)とした。

テーマパーク等に対する社会ニーズと名古屋圏における施設整備の必要性

テーマパーク等の集客産業が注目を集め、また、積極的な建設・整備が進められている背景については、基本的には次のような市民意識、社会経済の潮流の変化があると考えられる。

○市民意識の変化

- ・生涯を通して自由時間が増え、楽しい時間を使いたい。
- ・都市に住む市民としての楽しさや先進性を享受したい。(特に大都市居住者が魅力を感じる点)

○経済産業の状況変化

- ・既存産業が成熟化しており、次世代を担う新たな産業を育てたい。
- ・技術や資産を活用したい。また、雇用先を作りたい。

○その他の社会環境・意識の変化

- ・市民や来訪者が楽しく集える、魅力のある場所を作りたい。
- ・人口や産業が都心からスプロール化しており、都心部の魅力を高めたい。

こうした集客産業を求める社会的な背景に対し、名古屋

圏は首都圏、関西圏との比較において、製造業を中心とした働くまちとしての印象が強く、余暇を楽しめる面白い場所、内外から人が集まる場所が少ないといわれている。新たな集客施設が相次いで立地している首都圏、関西圏とは違い、名古屋圏は若者を惹きつける新たな集客施設の整備が立ち後れていると考えられる。

テーマパーク等の集客力

テーマパーク等とはどのようなものがあり、どれほどの集客力を持つものであろうか。平成10年度における全国主要レジャー施設の年間入場者数をまとめると表-2のようになる。

それでは、テーマパーク等の集客力の決め手となる要素とは何であろうか。次の3点が考えられる。

表-2 平成10年度全国主要レジャー施設年間入場者数

	施設名	所在地	年間集客数(千人)
1	東京ディズニーランド	千葉県浦安市	17,459
2	フェスティバルゲート	大阪市浪速区	6,363
3	横浜・八景島シーパラダイス	横浜市金沢区	5,667
4	長島温泉	三重県長島町	4,150
5	ハウステンボス	長崎県佐世保市	4,031
6	阿蘇ファームランド	熊本県長陽村	3,207
7	鈴鹿サーキット	三重県鈴鹿市	3,190
8	東京都恩賜上野動物園	東京都台東区	3,176
9	倉敷チボリ公園	岡山県倉敷市	2,940
10	愛知青少年公園	愛知県長久手町	2,750
11	天保山ハーバービレッジ(海遊館)	大阪市港区	2,734
12	所沢航空記念公園	埼玉県所沢市	2,614
13	宝塚ファミリーランド	兵庫県宝塚市	2,361
14	スペースワールド	北九州市八幡東区	2,100
15	志摩スペイン村「パルケエスパーニャ」	三重県磯部町	2,035
16	南ヶ丘牧場	栃木県那須町	2,000
17	名古屋市東山動植物園	名古屋市千種区	1,935
18	伊勢崎市華蔵寺公園遊園地	群馬県伊勢崎市	1,825
19	としまえん	東京都練馬区	1,820
20	サンリオピューロランド	東京都多摩市	1,810
∴			
34	名古屋港水族館	名古屋市港区	1,373
∴			
44	鳥羽水族館	三重県鳥羽市	1,178

出所)レジャーランド&レクパーク総覧2000(総合ユニコム)

①立地

後背圏に大きな人口を持つことは、集客力にとって大きなプラス要因となることは、言うまでもない。その点で後背圏人口3千万人の首都圏、2千万人の関西圏の施設が集客数の集めていることは明らかである。ちなみに名古屋圏は後背圏人口1千万人の規模を持ち、また国土のほぼ中央に位置し、交通の要衝となっていることから、国内他地域との交流は、表-3に見るとおり有利な位置づけとなっており、地の利を活かしたテーマパーク等の立地ポテンシャルは高いと言える。逆に名古屋圏市民が国内他地域に容易に移動できることから、名古屋圏内に良いものがなければ他地域の施設へ流出する可能性も高い。

表-3 一日交流可能人口の多い都道府県ベスト10 (平成8年)

順位	都道府県名	一日交流可能人口比率
1	大阪府	78.4%
2	東京都	77.5%
3	愛知県	74.8%
4	神奈川県	74.4%
5	岐阜県	73.3%
6	滋賀県	73.2%
7	京都府	71.4%
8	静岡県	68.2%
9	兵庫県	67.9%
10	新潟県	64.2%

資料) 国土庁「総合交通体系データベース」

注) 一日交流可能人口率＝

$(\text{一日交流可能圏の人口} / \text{全国人口}) \times 100(\%)$

一日交流可能圏とは、当該地域の中心都市から3時間以内で到達できる都市とその圏域。

②施設の魅力

集客力は、後背圏の人口や交流人口によって一律的に決まるものではなく、当該施設の持つ魅力が集客の決め手となることは言うまでもない。テーマパークで言えば、テーマとなる外国や時代、キャラクターの持つ魅力やそれを具体的に表現する技術力が決め手となる。またライド型施設の場合は、乗物のスケールやスリルが決め手であり、その話題性が集客を加速することとなる。しかし、ジェットコースター等のラ

イド型施設は専ら機械的な魅力に負う要素が強いため、地域による差異があまりなく、より身近な距離にある施設で間に合ってしまう。一方、そこにしかない魅力を発揮する「テーマパーク」は相対的に広範な集客範囲を持つものと思われる。

どちらにしても施設の魅力は、恒常的なものではなく、時とともに減衰すると言わざるを得ない。そのため、集客力の維持、向上のためには新規施設の導入等リニューアルの努力が常に求められることとなる。

③複合集積

テーマパーク等を訪れる楽しみは、単に乗物に乗ったり、景観を見るだけではなく、飲食や買い物、宿泊等他の楽しみを求めるものであることが多い。これらを含めて楽しい時間を過ごせることが本格的なテーマパーク等の魅力、時間消費型施設としての魅力であるともいえる。

また、複合集積には、より広がりを持った概念として、隣接するエリアにある他のテーマパーク等との連携、集積という観点もある。隣接する施設はライバルであると同時に、うまく差別化できれば相互作用により、エリア全体の魅力向上により、個々の施設についても集客力向上が可能となる。著名な観光地の中にあるテーマパーク等は、それ自体が目玉施設の一つとして全体の魅力度アップに寄与している施設が多く見られる。これもテーマパーク等の地域経済に与える影響の一つと考えられる。

テーマパーク等の地域に対する影響

テーマパーク等の地域に対する影響について、テーマパーク等に対しヒアリングによる事例調査を行った。

【ハーモニーランド】

大分のハーモニーランドは、東京のピューロランドと同様(株)サンリオのテーマパークであ

り、そのためプロデュース・建設については、ピューロランドに関わった企業が参画している。しかしイベント企画は、ハーモニーランド独自で行っており、ノウハウの蓄積や職員雇用など地元への貢献は少なくないといえる。また、物販に関しても地元物産とのタイアップが3割程度あり、地域経済に対する経済効果も大きいと考えられる。

【フェスティバルゲート】

大阪のフェスティバルゲートについては、立地がJR新今宮駅に隣接した場所であり、従来から交通の便の良い都心であった一方、治安、風紀の面では、芳しからぬ地域であったとのことである。フェスティバルゲートの立地により、まちの様子が変わり、地域イメージが改善され、それまで同地域を敬遠していた若者や女性の行き来も増えた。具体的な効果としては、年間約600万人の集客を誇る施設であるだけに、主たる交通アクセスであるJRや地下鉄の乗客数が増え、また、隣接する通天閣の入場者数も年間約40万人から約90万人に増えた。施設周辺の新たな産業集積についての効果は目に見える形で表れていないが、地域の活性化には役割を果たしているとのことである。

【ユニバーサル・スタジオ・ジャパン】

USJは、平成13年（2001年）春の開設を目指し現在建設中の施設であるが、現時点での経済効果についての認識として以下の話を得た。

まず、計画段階で予測した定量的な経済波及効果については、大阪市内で年間約8,600億円の生産誘発効果を生じ、約77,000人の雇用創出があると試算されている（大阪府全体では市の1.2倍、全国では市の1.5倍）。

USJに対する産業界の期待としては、都市型観光産業（ホテル業、タクシー業、グルメ産業、シアター・シネマ産業等）の発展であり、新たな大阪文化創造の契機となることである。立地場所となる住之江区周辺は、従来、重工業のまちであったが、交流のまち、情報発信のまちへ

と発展することが期待されている。

USJオープン時に開設される新駅の周辺で土地区画整理事業を行っており、USJとの相乗効果が期待されている（駅前整備はホテル3棟、商業施設1棟、業務施設にはNTTが入る予定。2期にはシネマコンプレックスも入る予定）。

【マイカル小樽】

マイカル小樽には集客人口の増加に加えて、雇用創出や地元の水産加工業へのインパクト等の経済効果が当初から期待されていた。これまでの実績を考えると地元への効果があり、貢献しているとのことである。そのうち雇用面については、マイカル小樽の従業者数は、約3,500人であるが、そのうち地元雇用は約9割にのぼっており、雇用創出という当初の目的の一つを果たしている。またマイカル小樽で販売する水産品の仕入先は北海道内の業者が約5割、小樽市内の業者が約1割である。アクセスについては、JR北海道と北海道中央バスが協力体制をとっている。中には小樽の閉鎖的なぬるま湯体制から脱皮できたという企業もある。

集客関連産業の概要

テーマパーク等に対して施設の整備、機器の製作、物品の仕入、サービスの提供等を行っている企業としては、アンケート、ヒアリングの他、文献情報等から以下のように整理した。もちろんここに掲げた企業以外にも多くの同業他社が存在し、また、建設会社が総合プロデュースを行うなど業種も必ずしも画一化できない多様な面を持つものであるが、集客関連産業の全体的な実態把握と各業種に含まれる個別企業のイメージは、表-4から掌握できるものと考えられる。

表-4 テーマパーク等の建設運用に関わる関連企業リスト

() 内は本社所在地

業 種	企 業 名
総合プロデュース・企画・設計	
アミューズメント企業系	サンリオ(東京) セガ・エンタープライゼス(東京) アカツキ工芸(東京) ナムコ(東京) 泉陽興業(大阪) ランドマークエンターテイメント(米国) ユニバーサルスタジオ(米国)
設計会社系	山下設計(東京) 松田平田(東京) デザインシステム(東京) 日建設計(大阪) 安井建築設計事務所(大阪) JPI(米国)
広告・ディスプレイ企業系	丹青社(東京) 東宝映像美術(東京) 電通(東京) 日展(東京) 乃村工芸社(東京) 博報堂(東京) ビーティーシー(大阪)
その他総合企業系	三井物産(東京) 三菱地所(東京) 三菱重工業(東京)
建設・造成	大林組(東京) 鹿島建設(東京) 清水建設(東京) 大成建設(東京) 青木建設(大阪) 竹中工務店(大阪) 銭高組(大阪) 千代田化工建設(横浜) 矢作建設工業(名古屋) 名鉄環境造園(名古屋) 辻本建設(八戸) 国場組(那覇)
アミューズメントマシン・機器製作	三基(東京) トーゴ(東京) ミゼッティ工業(東京) 眞砂工業(東京) インタミン・ジャパン(東京) サノヤス・ヒシノ明昌(大阪)
映像システム・アトラクション製作	ソニー(東京) 日立製作所(東京) 三菱プレジジョン(東京) ビクターアークス(東京) ミノルタプラネタリウム(吹田)
音響・照明機器システム製作	コマデン(東京) 住友スリーエム(東京) ヤマギワ(東京) テクニカル・サプライ・ジャパン(東京) 日本ビクター(横浜) 松下電器産業(門真)
施設環境システム製作 (機器製造、電気工事等)	新菱冷熱工業(東京) 日本調理機(東京) 扶桑電機(横浜) トヨコムエンジニアリング(神奈川・寒川町) 名鉄エンジニアリング(名古屋)
入退場管理システム製作 (カード、ゲート、チケット等)	富士電機冷機(東京) 凸版印刷(東京) 旭精工(東京) グローリー商事(大阪) オムロン(京都)
物販・飲食	[飲食系] 不二家(東京) 日本ケンタッキーフライドチキン(東京) マイカルイスト(東京) 日本マクドナルド(東京) [物販系] 名鉄百貨店(名古屋) 是里ワイン醸造場(岡山・吉井町) マイカル北海道(札幌) *上記の他、全国チェーン、地域有名店等多数。多くはテナント出店
イベント企画	東急エージェンシー(東京) ライトディメンション(東京) フォーカス(吹田) パソック(名古屋)
ユニフォーム製作	白洋舎(東京) ワコール(京都) クラレ(大阪) 信成商事(大阪) 丸十服装(大阪) ダイイチ(横浜) ユニックス(沖縄・東風平町)
警 備	セコム(東京) 全日警(東京) 総合警備保障(東京) 国際警備(東京) 関西警備保障(大阪) 青森総合警備保障(青森) 福島総合警備保障(郡山) 琉球警備保障(浦添)
施設の保守管理・清掃	日本ビルシステム(東京) 東武ビル管理(東京) 清光社(東京) ジャパンメンテナンス(大阪) エム・アイ・ディビルサービス(大阪) アポロ産業(横浜) 朝日ビルメンテナンスシステムズ(福岡) 厚生ビル管理(秋田) 福島県ビル管理協同組合(福島) シルバー人材センター(伊勢崎)
人材派遣	ザ・アール(東京) パソナ(東京) テンプスタッフ(東京) 西日本シミズ(福岡) ピープルスタッフ(名古屋)
社内管理システム	日本電気(東京) NTT(東京) 三菱電機(東京) ダイコク電機(春日井)
その他	鉄道、バス等のアクセス交通機関、近隣の商業施設、金融機関等

集客関連産業の地域特性

集客関連産業の地域特性についてであるが、まず、集客関連産業として掲げられた企業の本社は、東京、大阪に集中しており、地方都市でテーマパーク等を開設する場合でも企画、設計、

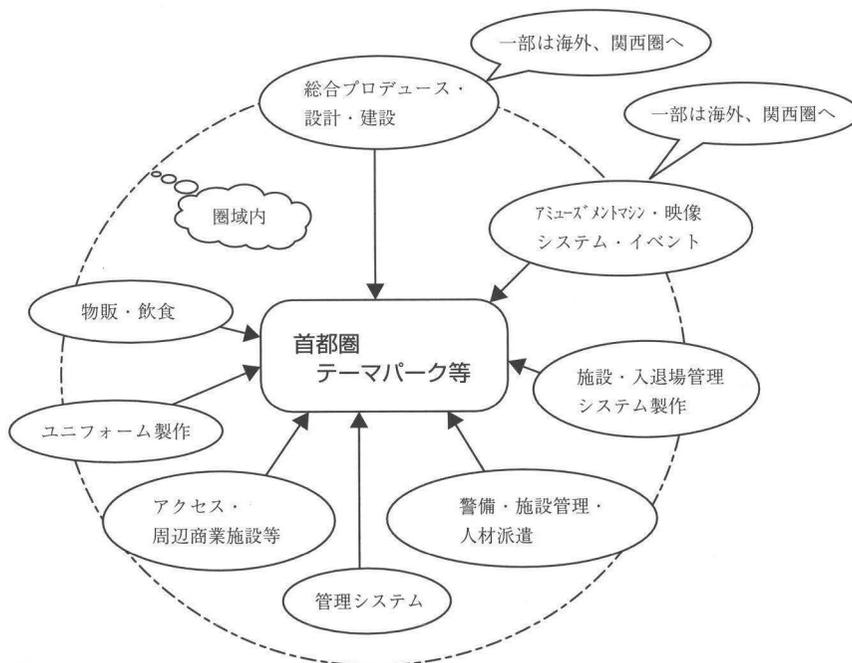
建設等の基本的な部分は、地元ではなく、こうした大都市の企業に依存する傾向が強い。ヒアリングにおいても施設全体のプロデュース能力を持つ人材、企業は東京以外では、例え大阪であっても数えるほどであるとの意見が聞かれた。また、こうした機能を海外(特に米国)に求める事例も少なくない。一方、警備、清掃等

継続的にマンパワーを要する業務については地元企業、大手企業の地域支社が行う場合が多くみられる。

こうした集客関連産業の地域特性のイメージをわかりやすくするため、首都圏、地方圏の2つのパターンを図-1、2のように作成した。もちろん、実際のテーマパーク等については分類の例に漏れるものもあり、また、本社は東京であっても強力な支社が当該地域に立地する場合もあり得るが、おおよそのパターンを知ることが、名古屋圏における集客産業の方向性を考える上で重要であると考えられる。

①首都圏…首都圏の企業中心。一部の総合コンサルは外国。

首都圏は、集客関連産業としてこれまで整理してきた各業種分野において全国的な展開をみせている有力企業を多数擁しており、当然のことながら首都圏に立地するテーマパーク等についても首都圏企業が主導的な立場で参画するケースが多い。その一方で、東京ディズニーランドなどのように総合プロデュースや企画面では海外の先進施設のノウハウ、技術の提供を受けるケースもある。



注) 本図に示した業種名と表-4「テーマパーク等の建設、運用に関わる関連企業リスト」との対応は、次のとおり。以下の地方圏の図においても同じ。

- 総合プロデュース・設計・建設……「総合プロデュース・企画・設計」「建設・造成」
- アミューズメントマシン・映像システム・イベント……「アミューズメントマシン・機器製作」「映像システム・アトラクション製作」
「音響・照明機器システム製作」「イベント企画」
- 施設・入退場管理システム製作……「施設環境システム製作（機器製造、電気工事等）」
「入退場管理システム製作（カード、ゲート、チケット等）」
- 警備・施設管理・人材派遣……「警備」「施設の保守管理・清掃」「人材派遣」
- 管理システム……「社内管理システム」
- アクセス・周辺商業施設等……「鉄道、バス等のアクセス交通機関、近隣の商業施設等」
- ユニフォーム製作……「ユニフォーム製作」
- 物販・飲食……「物販・飲食」

図-1 首都圏テーマパーク等に関する関連産業の立地イメージ

②地方圏…警備・清掃作業等は地元主体。建設も参入余地あり。頭脳部分は首都圏、関西圏の大手企業。

「総合プロデュース・設計・建設」会社や「アミューズメントマシン・映像システム・イベント」会社、「管理システム」会社については、やはり首都圏、関西圏の層が厚く、経験も豊富なことからこれらの企業に依頼するケースが多い。ただし、建設・造成、設計については、JV等により地元企業が参画する例も少なくない。また、「警備・施設管理（清掃等）・人材派遣」、「物販・飲食」、「ユニフォーム製作」については、地元企業の活躍が多く見られる分野である。

名古屋圏における集客関連産業の望ましい方向性

首都圏、関西圏におけるテーマパーク等の建設計画の背景には、それぞれの地域の膨大な後背圏人口の存在があることは、想像に難くない。

首都圏、関西圏に次いで圏域内に1千万人の人口を有する名古屋圏において、これらテーマパークに匹敵する施設を整備し、本格的な交流時代の中核的な拠点の一つとして名乗りを上げるべき時期が訪れていると考えられる。特に名古屋圏は、地理的位置や発達した交通網等の諸条件から首都圏、関西圏を始め全国主要地域との交流が容易であるという利点があり、整備するテーマパーク等の魅力次第では東西から集客しうる立地ポテンシャルを持っている。

また今回掌握できた集客関連産業の実情は、テーマパーク等の開設・運営の実績と深い関わりを持っており、数多くの先進・類似施設を手がけて技術、ノウハウを蓄積した東京、大阪の企業が自圏域、あるいは全国各地において強みを発揮している。地方圏の企業では技術や経験がなく受け皿となりえないためである。

名古屋圏においては、本格的なテーマパーク等の開設経験が東西の大都市圏と比べて乏しく、集客関連産業の集積は地方圏と同様、現状

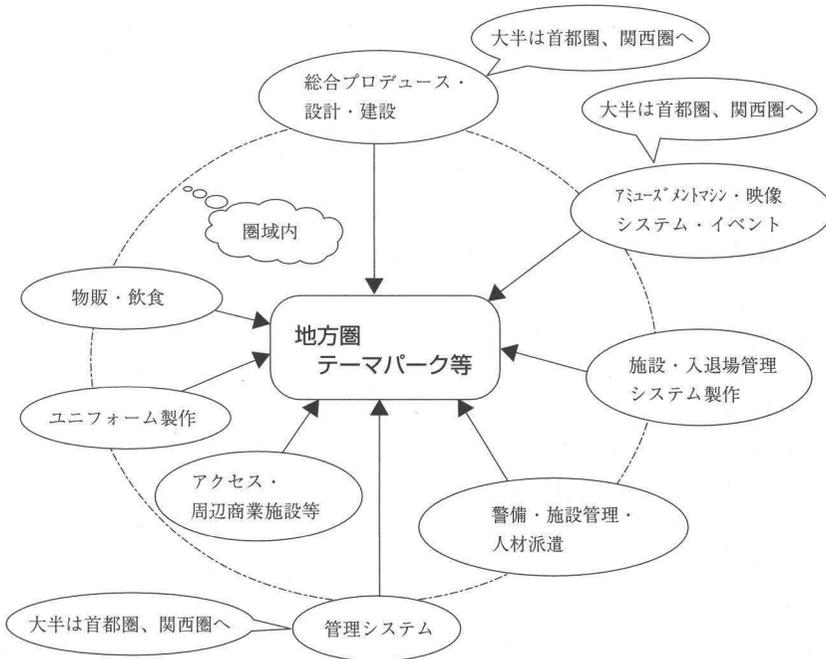


図-2 地方圏テーマパーク等に関する関連産業の立地イメージ

では劣ると言わざるを得ない。

名古屋圏は、産業・経済の全体的なパワーについては、首都圏、関西圏に次ぐものであり、集客関連産業の中でも、「警備・施設管理（清掃等）・人材派遣」、「物販・飲食」、「ユニフォーム製作」については、名古屋圏内の企業で十分に対応が可能である。その一方で「総合プロデュース・設計・建設」、「アミューズメントマシン・映像システム・イベント」、「施設・入退場管理システム」、「管理システム」関連企業については、これまで、名古屋圏に本格的なテーマパーク等を整備した経験が余りなかったためもあってか、首都圏、関西圏の後塵を拝し、他の地方圏と大差のないのが現状である。

その一方で自動車、航空機を始めとする機械産業、総じてモノづくりの面では、名古屋圏は日本最大の拠点である。こうした産業技術集積や新規技術の優位性を遺憾なく発揮し、テーマパーク等への事業参入経験を積むことができれば、産業成長のポテンシャルは十分にあるものと考えられる。

「総合プロデュース・設計・建設」や「アミューズメントマシン・映像システム・イベント」等の分野において名古屋圏企業の集積が進むことにより、名古屋圏テーマパーク等の建設・整備に当たっての地元企業の受注割合が向上することはもちろんであるが、その技術を背景に名古屋圏企業が他圏域の集客施設への進出も期待できる。

名古屋圏における集客関連産業の発展は、自動車に依存しがちな地域産業を多様化、複合化することにつながるとともに情報関連、建築、デザイン等についての先端的な新規技術の習得等により、巨大な集積を持つ名古屋圏の既存産業に対しても、アミューズメント性、文化性、快適性など人の心を捉えるソフトな要素についての新たな刺激による好影響をもたらすこととなる。

今後、中部国際空港の開港や万博の開催を契

機に国際都市としてのステータスアップが見込まれる名古屋圏において、世界的な規模で相乗的な発展を続けているテーマパーク等を整備する意義は、集客、情報発信という意味からも、また、既存産業、新産業の発展という観点からも大きな意義を持つものであると考えられる。

編集後記

財団法人名古屋都市センターは、まちづくりのシンクタンク、交流活動拠点、そして情報発信拠点としての多面的な活躍が、豊かな魅力ある名古屋のまちづくりに貢献できることを願って平成3年に設立されました。今年で10周年を迎えます。まちづくりをいかに進めるかを考え続けた10年ではなかったかと思えます。そのようなことを総括し、さらに、今後にどのように生かしていくかを考えるためにも、今回この「市民参加のまちづくり」という特集を組んでみました。

「市民」と「まちづくり」との関係のいかにすべきかという一つの新たな試みとして、本年12月には、わが町からの映像情報発信「なごや・まちコミ映像祭“2001”」を開催いたします。まちコミとは、まちづくりコミュニケーションからの造語で、これまでのマスコミュニケーションに加えて市民主体の「まちコミ」と、メディアを身近なものへの願いが込められています。また、まちづくりを進める手法としては、協議会方式、ワークショップ方式などいくつかありますが、「まちづくり映像」によるまちづくりは、まちづくりのプロセスを映像で表現し、生活者自身が自分たちの活動を記録して、メディアやインターネットのホームページで発信することを通してまちづくりを効果的なものとする方式です。まさに、「市民」と「まちづくり」の新たな関係であると考えております。この「まちづくり情報の発信」という試みが、今後の「市民」と「まちづくり」との関係の一つのヒントになるのではないかと考えております。

本号の特集「市民参加のまちづくり」は、当センター設立以来ずっと考えてきたことであり、今後も考え続けていかなければならない当センターの命題であると私自身考えております。

最後に、執筆者の方々には、年度末という大変お忙しい中、当方の執筆依頼を快くお引き受けいただきましたことを厚くお礼申し上げます。
(近藤)

●アーバン・アドバンス No.21 ●

2001年3月発行

編集・発行 財団法人 名古屋都市センター
〒460-0023 名古屋市中区金山町1丁目1番1号
Tel : 052-678-2200 Fax : 052-678-2211
印刷 株式会社荒川印刷
表紙・グラビアデザイン temple

アーバン・アドバンス 次号予告

【第22号 名古屋都市センター設立10周年記念号】

名古屋都市センターが平成3年7月に設立されてから今年で10年になります。この間センターは「まちづくり」にこだわり続けてきました。そもそも、「まちづくり」は名古屋で生まれた言葉ということですが、当初と今ではその言葉の持つ意味も大きく変わりつつあるところではあります。そこで今回は記念特集号として、都市センターの今後目指すべき方向性を定めるため、設立当初の考え方や成長の過程を振り返りながら、まちづくりに様々な角度から取り組む皆さん、都市センターゆかりの皆さんとともに、まちづくり総合センターとしての都市センターのあり方について考えます。

アーバン・アドバンス 前号

【第20号 特集／既存ストックの活用】

既存ストックを生かした都市開発・・・早稲田大学理工学部教授 佐藤 滋
歴史的町並みを生かしたまちづくり・・・金沢大学工学部教授 川上光彦
ストック先進国・オーストラリアに学ぶ・・・在ウィーン建築家 三谷克人
文化のみち―建築資産を活かしたまちづくり― (株)都市研究所スぺーシア代表取締役 井沢知旦
モダンな名古屋―アートから見たストック活用の現状と都市イメージ試論― 名古屋大学大学院助教授 茂登山清文
既存ストックを活用した福祉施設づくり・・・(株)ニコム代表取締役 岩口孝一
門司港レトロに見る官民一体のまちづくり
―レトロ建築物や街並みを活用したまちづくり― 門司港レトロ倶楽部事務局次長 上田善浩
21世紀の協働型まちづくり時代の「地域市民組織」像・・・三重大学工学部助教授 浅野 聡
海外便り
ロンドンの音と環境・・・在ロンドン作曲家 石島明実
自主研究
名古屋における水環境・水循環に関する研究・・・(財)名古屋都市センター調査課研究主査 出縄正大

お詫び

前号のP.38、《市政資料館》の記述の中で、「市が建物を国から譲受し、土地は交換して、市政資料館として利用している。」とあるのは、「市が建物を国から無償貸与され、市政資料館として利用している。」の誤りです。訂正してお詫び申し上げます。

Urban Advance

No.21 2001.3



Nagoya Urban Institute