

特集・身近なまちづくり⑥

# 世田谷区の「身近なまちづくり行政」への試行

川瀬益雄・原昭夫

一 打てば響くまちづくり

## ① 地域行政制度の発足

一九九一年四月一日、世田谷区の行政制度は大きく変わる。

地方自治の運営には、団体自治（組織された機関）と住民自治（住民の自発的参画）があいまって、現地性、効率性、総合性の拡充されることが求められている。しかし、七十八万人という人口（一九九〇年国勢調査）を擁する大都市世田谷で、東京二十三区が標準とする区役所一カ所の組織体制では、このような真の地方自治の実を上げていくことはできない。また、世田谷区が掲げる将来都市像を、計画的に実現し

ていくためにも、

① 多様な地域課題が解決しにくい。

② 行政サービスを総合的、円滑に提供しにくい。

③ 縦割・細分化された行政組織が効率を妨げている。

④ まちづくりや地域福祉の場面で住民参加を保障しにくい。

などの問題を積極的に解決して、地域ごとにキメ細かく行政を展開する仕組みづくりが望まれてきた。

そこで、出張所（二十一）―総合支所（五）―区役所（二）による「地域行政ネットワーク」によって、計画・実施・評価・発展の各過程への住民参加を拡大し、世田谷区の地方自治のあ

一 打てば響くまちづくり  
二 「環境自治」をめざして  
三 新しい三つの視点

りようを大きく前進させることとされたのである。このネットワークを編成するに当たって、従来行政サービスを中心としてきた出張所は、区民活動の支援、身近なまちづくりの促進、管内公共施設の維持管理等の事務が移管され、地区のくらしに密着した事務は可能な限り解決していくこととされた。総合支所は「地域の区役所」として地域の総合実施機関として位置づけられ、区民、地域振興、福祉、土木、街づくりの各セクションが設けられ、保健所との連携を図ることとされた。これによって、地域のハード、ソフト両面に亘る事務は原則として現地完成的に処理される。このように分権的執行体制を編成することによって、地域・地区に亘って

多くの事務を処理してきた区役所は、区全体の総合的な計画や各地域間の調整など中枢機関として純化される。更に、このようなネットワークはオンライン通信網によって結合され、各種行政サービスはもとより、住民情報サービスや地域情報システムについても情報の垣根は取り払うという構想である。

「地域行政」は、区政への住民の自発性に基づく積極的な参画を命題とする。「地域行政制度」は、そのための行政の受皿づくりであるといつてよい。その一歩が、「もっと身近に、もっと便利に」を目標とする、行政の仕組みづくりと身近なまちづくり施策の展開として具体化されたのである。

## ② 地域計画

世田谷区は、一九七五年の区長公選を契機として、計画行政を指向し、今日では「基本構想―基本計画―実施計画」の体系は組織内に定着している。当初計画の策定は、スタッフ部門と学識経験者が中心となってトップの意向を生かすのに懸命であったが、ようやく組織の末端までが参画する主要な作業にまで成長した。

このような段階に到達して、基本構想が示す、区の政治や行政の出発点は「区民ひとりひとりの自主性におかれ、すべてにおいて区民自治が

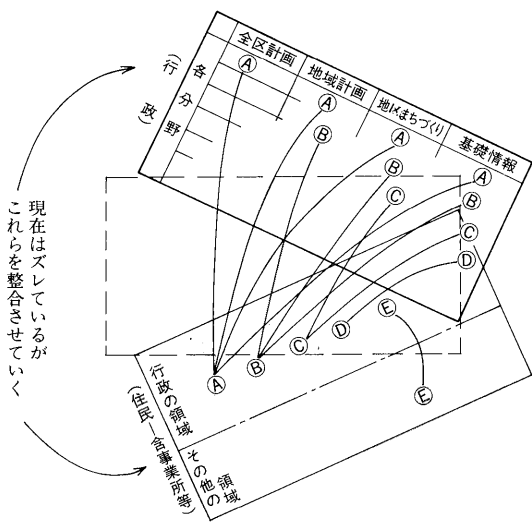
基礎となる」とする理念を、いかにして定着していくかが当面の主要な課題となっている。

一九七九年に基本計画を策定し、以来①住民のまちづくりを支援・推進する機能をもった地域行政組織の実現、②地区まちづくりを推進するための実践的体制整備と取組みの拡充、を図ってきた。出先機関への段階的業務移管、出張所での住民参加によるまちづくりの実践、地区担当制の試行、重点地区でのまちづくり協議会活動、地域・地区に根ざしたコミュニティ活動への支援、リレー・イベントの展開、ボランティア協会やまちづくりセンター活動の育成等々である。

このような実践を通して、住民参加の現状と問題点を明らかにし、地域行政を制度的に展開するのを契機に計画化されたのが「地域計画」である。

多くの行政は、住民参加の手法として、公聴会（対話）、諸調査、委員会などを採用している。しかしこのような形式の住民参加は、一過性であるとともに質量ともに部分的である。特に地域社会で継続的に多様な活動をしている、自覚的な住民の行政運営への参加を保障することにはなりにくい。地方自治が住民と行政の共同連帯による営みであるとするなら

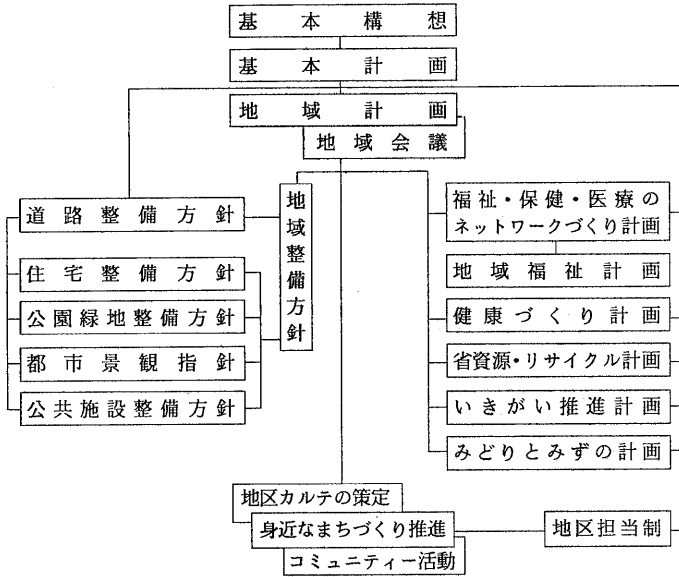
図-1 基本的な考え方の概念図



ば、計画―実施―評価―発展のすべての過程への住民の自発的参画を拡充していく方策がもたらされる。

行政の計画は、行政としての情報を根拠として、行政区画全体のレベルから判断して策定されるのが一般的である。このような計画によって実施される施策は、当然のことながら、標準化・画一化の弊害を内包している。その典型は国の省庁行政を見れば明らかである。一方住民の暮らしは、行政の枠をこえて地域社会の私的あるいは企業等の活動などをも含む総体としてある。いいかえれば、地域社会の一本の木、ひとつの道標もそこに生活する人びとによって育て

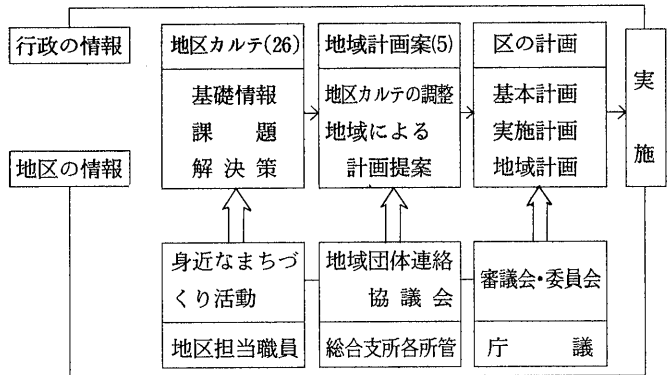
図一 地域計画の概念図



られ守られて、まちはつくられている。住民はそのような暮らしの情報を根拠として、まちのありようを判断している。とすれば、本来地方自治体の計画は、行政の判断と住民の判断とが調和した計画として策定されることが期待されているといわなければならない。そのようにあることによって、計画後の行政運営に住民と行政の共同協力の関係を維持し発展させていく端緒がひらかれるのではないか(図一)。

このように観念するとき、「地域計画」はど

図二 地域計画運用の概念図



のように構想されうるであろうか。まず行政側が住民に提起する計画案としては、基本構想、基本計画にもとづいて、行政が収集した情報を基礎とするハード面の計画とソフト面の計画があり、それは、各行政分野ごとの計画が統合調整されたものであるべきであろう。このような計画案を行政側が提起するとすれば、これを受け取る住民側の態勢として、どのような姿が期待されるであろうか。従来主流をなしてきた批判型・要求型であったのでは、大きな期待はで

③ 相方向の住民参加

住民参加の現代的意義は、行政の客体にすぎなかった住民が、地方自治の主体にふさわしい自発性と責任をもって行政運営の過程に参加する実質的な地位を確立していくことにみいだしことができる。そのためには、行政は地域・地区といった住民の日常生活圏に着目した分権型組織体制と参加を促進する運営システムづく

きない。問題解決型・創造型であって欲しい。そのためには生活圏での実質的活動に依拠して、民主的・科学的な対応を可能にする組織化が望まれる(図二)。

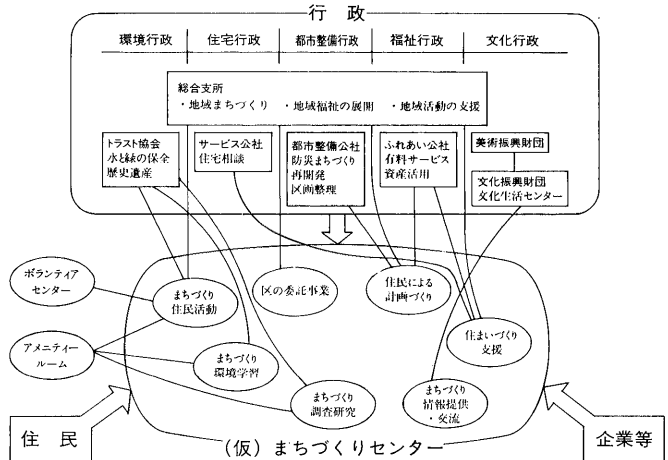
さて、計画はとかく画餅に終りやすいといわれる。その欠陥の主要な原因は、どこにあるのだろうか。その最大のものは「何のための計画か」という目標設定の曖昧性にあると思われる。「地域計画」は、自治行政が住民と行政の共同協力によるまちづくりを発展させていくための計画である。行政や企業の単独事業の計画ではなく、共同連帯の計画である。このため、「地域計画」は、計画・実践・評価・発展といった、まちづくりのすべての体系にそって、その過程ごとに住民と行政が共同協力するシステムとして構成され運用されていくものでなくてはならない(図三)。

りに取組まなければならない。生活圏での住民活動への支援、地区担当職員制度、住民参加による地区カルテや地域計画策定のマニュアル化等々は、その手法として採用される。

しかし、このような手法をいかに拡充しても、行政による包摂にすぎないという批判に十分に応えることはできない。地域社会の営みの総体としてあるまちづくりは、住民を主体として、住民・行政・企業等の三者がそれぞれ主体的に参加し、連帯して進めるべきものであるが、住民の中には多様な地域社会でのまちづくり活動が展開されているものの、現状では行政や企業等が組織力・経済力ともに強力な主体であるのに対して、住民の側は相応しい組織・資金をもちえず、主体としての力量を発揮できないという現実がある。

このため、住民・行政・企業の中間的な位置にあって、住民の主体的力量を拡充していく仕組みづくりを、行政が支援していく必要がある。先進事例をあげれば、ローカル・アメニティー・ソサエティー、コミュニティ・デザイン・センター等を支える行政施策である。住民の実践的活動への支援、活動団体相互の交流と連携の促進、意識向上のための継続的イベント誘導型事業の展開など、住民主体による「まちづくり非営利団体」の組織化を、行政としても施策化

図-4 まちづくり非営利団体の概念図



すべきである。この団体は、従来の第三セクターや株式会社だが、行政の代行的色彩が強いのに対して、住民の自発性、自律性に依拠した「第四セクター」とでも呼ぶべきものであり、これからのまちづくりにおいて検討・拡充していきたいところである。

二 「環境自治」をめざして

このように、行政の枠組を地域型にし、そこ

で地域の特性・自主性に立脚した計画をたて、住民参加の方向を目指したとしても、そうした考え方が住民とも共有され、それが試行できる実践の場がなくては、そのねらいもまた机の上の議論、報告書の中だけの美文にとどまってしまう。

そうしたものに陥らない柔軟性と現場性を持つまちづくりの手法を増やしたい。そんな考えから、ここ数年取り組んで来ている試行錯誤と実践例を、以下にいくつか記して見る。

① まちづくりリレーイベント

一九八八年は、現行の都市計画法のもととなった「東京市区改正条例」が制定されて百年に当たる年ということで、国・都・関連団体などによって、近代都市計画の百年をふりかえる様々な行事が行われることとなった。

世田谷区では、こうした企画の協力団体として、ただ行事に参加するというのではなく、東京の一面の基礎自治体としてまちづくり百年がどうあったか、これからの百年をどんな方向で考えていくか、そんなことを住民と一緒に考えて模索をしてみる一年にしてみよう、ということになった。

そこで、すでに計画化され予算も付けられている区役所内部の各部課の、まちづくりや環境

関連の行事や啓発事業を、改めてリストアップして見ると、結構な数にのぼった。ところが、

これが今まで全くばらばらに、河川週間には川の行事、緑の月間には緑のイベント、環境週間にはゴミのキャンペーンといった具合に、国の機関や関連団体の都合をそのまま受けて、区でもやって来ていたことに気がつかされた。こうした行事を個々ばらばらに進めるのではなく、「まちづくり」という共通テーマで、これらを

綴ってみてはどうだろうか、そうしてそれらを一カ月に一回、リレー方式でテーマも事務局もパトナッチをしながら、イベントづくりと運営をやってみてはどうだろうか、そうすることによって、いまこの地域で何が課題となるのが、住民も行政も判ってきはしないだろうか。

そうした考えで八八年には、「世田谷・ここがわたしたちのまち」をスローガンに、十二のイベントをひとつのシリーズで行うこととした。

それは「まちづくりリレーイベント」と名付けられたが、そのやり方としては、次のようなことを一応のルールとした。

①具体的、即地的なテーマであること。そこから全体につながる課題が浮き彫りにされてくることを期待する。

②老いも若きも、男も女も、そして生活面で色々なハンディを抱える人もそうでない人も、すべ

て「生活者」の立場で参加ができるようなものであること。

③専門家の話を聞いておしまい、という一過性のものではなく、できるだけイベントの機会に住民も行政も知恵を出したり、汗をかいたりする仕事があること、それによって議論も空論に終らず、身にしみた課題として共通認識が得やすくなるだろう。

こんな方針に基づいてイベントが出揃った。全体を大きく分けると、次のような三つの系統のものになった。

ひとつは、「まちを知る」というイベント。まちが好きになるにはまずまちへ出て、みんな

でそこを歩き、様々な体験を一緒にすることがそのスタートだろう、という訳で、多摩川の河川敷での川を知るイベント。古道を歩く「道の日」の行事、歩いたあとに道のあり方を考える

シンポジウム。車イスに乗ったり、アイマスクによって目をおおってまちを歩く体験をしてみる「やさしいまち」を考えるイベントなど。

二番目は、「まちを考える」。まちを歩いて発見したものを、地図や絵本にまとめてみたり、昔のまちのあり方を記録したり、聞き取りをしたり、というもの。

三番目が、「まちをデザインする」というテーマ。実際のまちづくり事業に、その施設の使い

手や、その地域環境の住み手である住民の思いや意見を、環境づくりに反映させるために、アイデア募集のコンペやコンクールを行ったりした。

そのひとつとして東京都の清掃工場の煙突建替をするのに併せて、これまでの赤白塗分けのものではない色彩デザインの煙突案をコンペで全国から募集した。これには千点を越す案が寄せられ、住民の側には環境のことを考えるパワーや素晴らしいアイデアが眠っているのを思い知らされた。そしてこれまで、行政がそうしたパワーに気がつかなかつたり、それを事業に結びつけることがされてこなかったことを、反省させられたりもした。

また小公園を、実際そこを使う子供達のアイデアに基づいてつくっていく初めての試みとして「パークショップ」(パークとワークショップを合成した造語)というものも行った。

この年のイベントのいくつかは、実際にものが出来ていく事業に併せて行ったもので、人々の関心と興味を呼んだようであった。七十八万人という大きな人口をかかえる都市である世田谷。そこで毎日生活をしている人々は、必ずしも全てが自分のまちに関心を持っている人々ばかりではない。しかしこうしたイベントなどをきっかけとして、少しずつではあるが、関心を

持つ人々がふえてくる、行政と「顔の見えた関係」ができてくる、ということが大きかった感じがした。また今までは違った手応えも得られたようであった。

こうして「リレーイベント」は、住民の方々からも次の年度も続けたいといったはげまを受け、八九年度には「子供と環境」をテーマに、子供の目線から見たまちのあり方を考え、九〇年度には「長寿社会と環境」で、高齢化社会のすがたを皆で考えてきている。

イベントというものを、一過性のものとしないうで、リレー式にすることによって、一回ごとの課題やヒントが少しずつ蓄積され、次のイベントへ受け渡されているようだ。いまずぐその成果が目に見えてくる、というものではないが、こうした行事に参加した人々が自主企画で、「高齢化社会を考えるワークショップ」をシリーズで開く、といったこともはじまって来ており、住民と行政の協働型のまちづくりの芽が、「まちづくりリレーイベント」を通して出て来ていることは、何かこれからの方向と手応えを感じさせてくれる。こうした動きをしっかりと読みとって、現実のまちづくりにつなげていくことが、行政の中にあるまちづくりマンの仕事であろう。

## ② 「界隈塾」と「界隈研究会」

世田谷区では、良好な街並や界隈を形成したり、維持している方々を顕彰することを「せたがや界隈賞」という事業で一九八四年より隔年で行って来た。

その三回目にあたる八八年、これまでの区民による候補地推せん方法だけでなく、半年ぐらい何人かの区民の方々に集まっていただき、界隈とは何だろう、どうしたらいい街並みが出来るのだろうか、を色々考えてみる「界隈塾」というものを作ることとして、区民の方々に募集を呼びかけた。会場の都合もあって十数名の方々をメンバーとして予定をしていたら、五十人もの方々の応募があり、狭い部屋で毎回、色々なテーマで街のことを考え、そして熱っぽく討議することが出来た。

講師には、郷土史研究家、建築史の先生、イラストレーター、雑誌編集者など多種多様な方々にお願したがる、塾生の方も、建築家、主婦、高校生、会社員など老若男女、多様をきわめた。全体を数グループに分けて担当地域を決め、街並みウォッチング、界隈発見、レポート作成など半年の間に数多くの宿題をこなし、仲間同士も色々なつながりが出来、まちづくり応援団としてかつ厳しい批評家として大へん頼もしいメンバーが、界隈賞選定の作業をきっかけに、出

現したことはうれしいことであった。

この「界隈塾」は、そのレポートを基に、「界隈読本」を発刊し、その後自主グループ「界隈研究会」に発展して、おフロやさんの研究、坂・辻・ハケの研究などグループごとにテーマを見付けて活動を続けている。

きっかけは行政がつくるが、その後は独自に地域からテーマを見付けて、そのあり方や改善方向を、住み手の立場から様々なメンバーが現地調査や議論を通して提案していく、といったゆるやかなまちづくりは、これまでの行政が進めてきた単年度・事業推進型のものとは異なり、また住民側からの告発型・要求型のものとも違う、新しい運動型の方角を示唆しているようだ。

週休二日の普及など、地域で過ごす時間が増えていく時、地域のあり方を人々がしっかり考え、そこで豊かに過ごすことを実践していくことは、これからの「ゆとりあるまちづくり」に欠かせない。

## ③ 地域施設づくりとコンペティション

コンペ（設計競技）というと、文化施設などモニユメンタルな建築物を、それによって募集する、ということが公共建築の場合多いようであった。国家的建築物においてなら、数年に一回、高名な建築家の参加も得て、コンペを行う

表一 実施したコンペ

年度	テーマ
1986年	宮坂地区会館と境界
1987年	清掃工場煙突の色彩デザイン
1988年	公共トイレとアイディア
〃	バス停広場
〃	橋（職員対象）
1989年	バス停小広場（10ヶ所）
1990年	出張所（東京建築士会と共同）
〃	鉄道駅とアイディア
〃	公園とアイディア（進行中）

ということでもよいかも知れないが、基礎自治体が行うコンペには、良好な設計案を得る、という目的に加えて、それによって人々にまちの施設のありようをPRしたり、またはそれに参加してもらうことで関心を引き起こしたり、更には住み手やユーザーとして意見を提示してもらう機会とする、といった意味合いもある。

そこで、出来るだけ身近な施設、これまでマイナーと思われていた建築物にも人々の眼を向けてもらうためにも、煙突とか、トイレとか、バス停とか、駅などにも、人々の知恵が投入されるのが大切であろう。こうした考えから、

世田谷区ではここ数年、身の周りの地域施設のいくつかをコンペに付して、その案にもとづいて実現をはかって来た（表一）。

特に最近のものでは、建築家やデザイナーといった専門家だけを対象とするのではなく、例えば公共トイレで言えば、実際に幼児を連れてトイレを使うお母さん達や、車イスの人達が意見やアイディアが自由に出せるような、作文やイラストによる自由提案部門を設けるようにしている。建築家や技術者がこれまで気づかなかった思わぬアイディアや使い勝手の提案も、こうした中から出てくることも多く、こうした提案内容も盛り込みながら、設計部門に入賞した建築家には、実際の設計を運ぶようにお願いもしている。

こうした「地域コンペ」については、まだまだ取り組んで日も浅く、賞金の面、要項の面、コンペ案を実現していくための自治体側の体制（予算や担当組織）など、解決すべき課題も多いが、住み手やユーザーが、身の周りの施設について提案をする機会として、コンペというものはもっと取り組まれてよい手法であろう。

そして自治体で行う場合、一度やったらそれっきりとか、十年に一回のコンペといったものではなく、継続して行っていくことが大切である。それによって自治体のまちづくりの

方向や展開の方法が住民にも判り、関心のある人は提案を出せる機会ともなるからである。

「提案型まちづくり」を目指していくのであるなら、提案できる機会を提供し拡大していくことも、自治体の仕事であろう。

#### ④ 「ワークショップ」による施設づくり

住み手の参加、ユーザーの参加によるまちの施設づくり、という言葉が当然とも思えるようなやり方が、我が国ではまだ十分にその手法が開発されていなかったり、また「何から何まで住民の要望を聞いていたらきりが無い」といった行政の姿勢もあって、人々の意見を聞く、アイディアや思いを出してもらう、ということまであまりやってこなかった。

しかしながら、都市に人々がこれからも住み続け、しかもその環境改善を住民にも考えてもらうおおう、まちを愛してもらおう、というのであったら、いつまでもこれまでの「タテ割型手法」、「閉鎖型手法」で、まちづくりや施設づくりに取り組んでいてよい筈はない。

身近な施設を、まずそれに一番かわる利用者や住民と応答しながらつくっていく手だてはないものだろうか。この模索のひとつとして、九〇年には、「学校づくりワークショップ」を、実際に近々建てかわる予定の学校において、生

徒や先生、そして親達の参加を得て二日間にわたって行った。講師はたまたま国際会議で来日していた、校庭や遊び場、児童心理や環境心理の専門家であるオランダやアメリカの方々計五人にお願いし、学校と周辺の探検・視察にはじまり、課題の発見、どんな学校が欲しいかという夢の話し合い、それにもとづくグループ作業などを、ワークショップ形式で行った。

短期間で、しかも地域のことを殆ど知らない外国人講師のリードで、どれほどの提案ができるのか、ただ集まって絵を描くことで終るのではないか、出された成果をどう実際の学校づくりに生かせるのか、などなどまだ模索の段階で課題も無数にあるが、「エンドユーザー」としての児童・生徒や現場の先生方が、学校づくりにしっかり取り組み、その経験が地域づくりに拡がり、更に都市づくりにつながっていく……ということになっていけば、砂漠だ、住みにくい、冷たいなどと言われる私達の都市が、少しは住みよく、私達のものになっていくきっかけが見つかるのではないだろうか。

私達都市の住み手の中に、さまざまな機会を通して、環境を自らの頭で考えていく力を育てていくこと、それを拡げて「都市をつくる力」を作っていくこと、このことが、都市を変えていく力になっていくのだろう。またこれ無しに

は、都市は相かわらず私達のものとならず、住み手はいつまでも「お客さん」の域を脱することはできない。

都市の環境を自ら制御し、自ら創造していくこと。そこに住む多層・多様な人々やそこにある自然と共存していくこと。そうした「環境自治」を拡大していくことに向かって基礎自治体の果すべき役割は大きく、九〇年代の挑戦がいま求められているのだ。

### 三——新しい三つの視点

こゝに述べたことから、世田谷区の身近な（住民参加の）まちづくり行政の計画であり、実践の紹介である。一九九一年度を初年度とする四カ年の実施計画では、各施策・事業について手法、手順、目標等を具体的に示して、区民に公表される。この実施計画では、基本構想（一九七八年）が示す行政施策を選択する三つの判断基準、①区民生活優先、②区民自治の確立と広域協力の確保、③科学性と計画性の徹底と、現今の区政をとりまく大きな環境変化を統一してとらえ、地域の発想にもとづいて世田谷区としての特性と役割を生かした行政運営を、すべての課題や施策を展開する過程でつらぬくため、新しい三つの視点を示すこととされている。

やさしい街をつくる——都市デザインといわれる総合的な環境づくりを進めていく手法を駆使して、すぐれたアメニティーのある街をつくりあげていく。

共に生きる——区政は地域を管理する、または行政としてのサービスを提供するという枠をこえて、「共に生きる」地域づくりの水先案内人の役割を担い、地域に住む人、働く人、企業等の活動体などが連帯し、あるときは地域をこえた交流を促進しつつ、活力ある地域づくりに取り組んでいく。

未来につなぐ——大きな時代の転換期にあつて、「特別区制度の改革」、「地域行政制度の推進」の方向が明らかにされ、新たな住民自治の仕組みづくりの大きな一歩を踏み出している。区政は、残すべきものは残し、改善すべきものは改善し、創るべきものは創るなどとして、着実に未来につなぐ。

ある意味では、大きな実験ともいえる世田谷区の取組みを概括してのべた。ご批判、ご声援、ご助力を切にお願いしたい。

（注）執筆は一、三は川瀬が、二は原が分担した。

〈川瀬〓世田谷区企画部長、原〓同企画部都市デザイン室長〉