

◎市民参加による身近なまちづくりまちを元気にするエンドレスな市民参加

第5グループ

1 はじめに

横浜市も身近なまちづくりに取り組む時代を迎えている。他都市においても、身近なまちの単位を、たとえば小学校区や中学校区に設定し、そこに、地域施設を配置したり、将来のまちの計画づくりなど、市民参加による身近なまちづくりに力を入れてきている。

身近なまちづくりは、市民と行政とのよきパートナーシップによって達成されるであろうことは言うまでもない。横浜市の身近なまちづくりへの市民参加の現状はどうだろうか。町内会・自治会組織のしっかりしている横浜市では、市民参加の対象を、とかく町内会・自治会を中心とする既成の住民組織に限定する傾向があり、それ以外のさまざまな地域活動をしている住民や一般市民の意見を広く聞いたり、情報提供したりする仕組みは弱い。そのため、市民参加は、日頃から行政とかかわりの深い限定的住民を対象として半ば形式化して行われるか、あるいは、さまざまな公共事業への反対運動などの対立関係として

現れるか、どちらかの傾向に片寄りがちである。その結果、一般市民の市政への参加意欲も低下の傾向にある。(横浜市民意識調査によると、対話集会への積極的な参加意向はここ十年で二十五%から十五%に減少)

しかし、市民の定住意識の高まりや、ボランティア活動への参加の意欲、市内の活発な自主的活動グループの存在などをみると、身近なまちへの関心、愛着などは決して少なくない。行政は、こうした市民の関心に立脚し、市民が主体となった自発的なまちづくりを展開するための市民参加の仕組みを用意すべきであると思われる。ここでは、地域施設を契機としたまちづくりとして「まちが息づく七つの手」―地域施設の計画・建設・運営へのエンドレスな市民参加の手法を提案する。

2 「身近なまち」とは

まず、我々の作業のプロセスでは、「身近なまち」とは、どのような構成要素から成り立っているのかを検討した。西区境之谷地区

と旭区白根地区という典型的な下町と郊外の特徴をもった二つのまちを取り上げ、現地調査により、現状と課題を比較した(表参照)。

まちの構成要素は、地域によって固有性の強い要素(歴史資源、道路網、商店街、交通機関、自然資源など)と、どのまちにもある共通な要素(児童公園、市民利用施設、福祉施設、学校など)とに分けられる。それぞれ対象により、まちづくりの方法論は違って来るだろう。

当然の事ながら、スタディした二つのまちにも、それぞれ固有の課題があり、たとえば、境之谷地区は商店街の振興、白根地区は道路の拡幅の問題などである。これらの課題は、広域的な背景や利害対立の面があり、一般化した市民参加の方程式は描きにくい。ケースバイケースで市民と行政が具体的にやり取りする中で、はじめて問題が共有化され、解決への手掛かりが生まれていくだろう。

- 1―はじめに
- 2―「身近なまち」とは
- 3―まちづくり処方箋
- 4―まちを元気にするエンドレスな市民参加
- 5―むすび

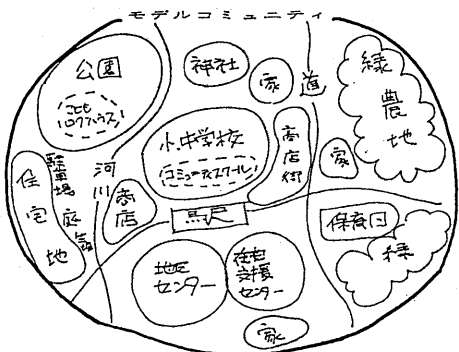


表 身近なまちづくりを考える視点 (現地調査結果のまとめ)

まちの構成要素	地区の特性 (歴史・住宅・住民)	住民の特性 (人口・地域活動)	道 路	まちのインフラ (駅・商店街・銭湯等)	公 園	自 然 環 境 (農地・森・河川・神社)	小 学 校 (コミュニティ学校開放等)	市民利用施設 (地区センター・ログハウス等)	比 較 換 討
西 境 之 谷 地 区	<ul style="list-style-type: none"> ・駅前形成された商住混在の下町 ・商店街は市電廃止により商圏縮小 ・丘陵部住宅→狭路道路、急傾斜地 ・人口密度が高い ・自営業が多く、区内完結型生活 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少地区 (75年: 31,514 → 92年: 2,250) ・近年やや増加 ・年少人口比は小 (12.7%) ・老年人口比は大 (16.4%) ・定住意向は高い (西区 87.5%) (○便宜、N、買い物) (×文化・スポーツ、緑・公園) 	<ul style="list-style-type: none"> ・広幅員の都市計画道路は整備済 ・抜け道の補助幹線 ・生活道路は狭く、坂道が多い→緊急車侵入不可、子供の遊び場 ・鉄道、バスなど公共交通が発達 	<ul style="list-style-type: none"> ・周辺に駅が多く、バス路線も充実し、交通機関が発達 ・全市的施設 (動物園、図書館等が身近に立地) ・市電で形成された路線型商店街 ・銭湯が徒歩圏内に立地 (6軒) 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童公園 (5) ・昭和20年代後半に整備、面積が2,000~2,500㎡と広い。 ・再整備に着手。 ・近隣公園 (2) ・少年野球ができる多目的広場 	<ul style="list-style-type: none"> ・わずかな斜面緑地のみで農地はない ・水辺環境がない (寺の井戸のみ) ・地形は平坦地と起伏ある丘陵地で丘の眺望が良い ・生物環境は少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ・1学年3学級 ・児童数の減少に伴う余剰教室の発生 ・校舎の再整備スケジュールが速む ・コミュニティは利用率3割程度。PR不足で日曜利用も少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区センターは計画中。他地区のは利用しにくい状況 ・ログハウスは低学年・幼児連れに活用も利用 (1日139人) ・町内会館整備率45% ・町内会館整備率45% ・老人憩いの家、青少年の家あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・典型的な「下町」住宅地 ・既成市街地立地 ・駅前からの市街化 ・様々な住宅や店舗の高密度複合化市街地 ・鉄道、バスなどの高い交通利便性
旭 白 根 地 区	<ul style="list-style-type: none"> ・農村から住宅地化 (S30~) ・住居採用率が大部分 ・白根通り、中瀬川が地区の骨格 ・農地、未利用地が多い ・S40~50年代に転入したサラリーマンが多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増加地区 (75年: 38,507 → 92年: 46,414) ・近年やや減少 ・年少人口比は大 (16.5%) ・老年人口比は小 (7.8%) ・定住意向やや低 (旭区 71%) (○緑、公園) (×文化・スポーツ、便が悪い) 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画道路が少なく、通過交通が進入 ・白根通りが狭く、バス通行で危険性が開発地内の生活道路は整備 ・最寄り駅へのアクセスが不便、マイカー利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・鶴ヶ峰駅へのバス利用が集中。交通利便が悪い ・全市的施設はない ・商店街は周辺住民の日常品のみ ・銭湯はない 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童公園 (8) ・昭和40~50年代で宅地開発により整備 ・面積が1,000㎡以下と狭く、利用が限定 ・近隣公園 (3) ・多目的広場 地区センター、図書館との併設は効果的 	<ul style="list-style-type: none"> ・谷戸地形を生かした自然環境の保全と創出 ・特に水環境の充実により生物の生育できる環境へ ・既存の施設用地への緑化などのきめ細かな工夫 ・緑地、農地を担保していく仕組みづくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・1学年4学級 ・児童数がやや減少。余剰教室も緩やかに発生 ・コミュニティは利用率3割程度。中学校区のはすれに位置する 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区センター図書館、地活ホームと併設し1日335人利用。 ・青少年利用が多い ・ログハウスは1日約100人。低学年、幼児連れの利用 ・町内会館整備率67% ・老人憩いの家あり ・福祉施設が多種あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・典型的な「郊外」住宅地 ・郊外地域立地 ・高密度経済成長期の市街化 ・戸建て住宅の低密度専用市街化 ・バスに頼った低い交通利便性
考 え 点	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の歴史をまちづくりの「文脈」としてとらえる ・地域の独自性を知る学習の必要性 ・住民自身による町の姿、構造、資産の管理の可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口の増加傾向と町の発展段階 (成長→成熟) ・年齢別人口による施設ニーズの変化 ・居住歴と定住意向との関係 ・地域活動は必ずしも下町、郊外に対応しない 	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化の歴史により、道路網の相違が大 (都心部一骨格はあるが面的に弱い) (郊外部一部分的には良好だが骨格が弱い) ・住民の生活の場、地域景観など、道路の多面的機能に着目 	<ul style="list-style-type: none"> ・交通条件により生活行動のパターンが相違 ・地域的施設と全市的施設の連携と分担の地域差がある ・住宅以外の就業の場、産業立地の相違 ・下町コミュニティの核としての銭湯 	<ul style="list-style-type: none"> ・身近な住区基幹公園はバランス配置が必要 ・面積規模により施設内容が違い、利用層の幅にも影響 ・公園改修は利用者要望と地域のオーブンスペースのあり方の調整が必要 ・ログハウスは公園活性化に有効 	<ul style="list-style-type: none"> ・谷戸地形を生かした自然環境の保全と創出 ・特に水環境の充実により生物の生育できる環境へ ・既存の施設用地への緑化などのきめ細かな工夫 ・緑地、農地を担保していく仕組みづくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティセンターは①利用しやすい施設の整備、配置 ②利用方法の改善 ③市民向けPRなどの改善ポイント 	<ul style="list-style-type: none"> ・身近な所で気軽に使える柔軟な運営 ・地域活動の視点 (自主的活動、地域福祉活動、町内会活動等)の確保、充実 ・ふらりと立ち寄れる場所づくり (ロビー的利用) ・地域まちづくりと連動した地域施設整備計画・運営 (建設プロセス重視、コミュニティの活性化)の考え方の必要 	<ul style="list-style-type: none"> ▽2種類のまちの構成要素 ①固有要素 ②2つの典型地区に大きな差が現れる地域によって固有性が強い要素 ③共通要素 地域施設のように標準化され共通にあるが、地域によって利用状況に差がある要素

一方、共通な要素である地域施設については、地域の中で十分に利用されることが究極的な設置目的であり、システム化された市民参加によってそれが可能となる。これからの量建設されることになる地域施設が、地域住民の自発的な活力と知恵によって真に地域社会に根付いたものになるため、また、市民の自発的なまちづくりの契機となるための、新たなシステムの確立に向けて考えてみたい。

3 一まちづくり処方箋

人・自然・歴史そして既成の構造物など、まちにはいろいろな要素が混在している。その中に新しい地域施設をつくるのが、それら地域の特性と密接な関連をもちながらすめられるならば、バラバラに見えるまちの要素を融合させていく効果を持ち、まちを活性化させる要素となる。

「まちづくり」への市民参加は、まちを自分たちの生活にフィットさせる行為であると同時に、自分自身をまちにフィットさせる双方向的な行為といえる。ひとつの施設づくりがまちそのものの活性化につながる。身近なまちへのかかわりが希薄になりがちの中で、積極的にまちづくりにかかわっていくことがまちのコミュニティ醸成にあたえる力には計り知れないものがあると思われる。

① 地域施設づくりシステムの現状と問題点
では横浜市の地域施設づくりシステムの現状は、どうなっているのだろうか。

設置数や設置エリア、施設概況は総合計画で既にきままっている。「総合計画」は事業推進の原動力となるが、三百二十七万人の横浜を一括してながめた計画であり、地域の個性やオリジナリティの創出は区計画に譲っている。しかし、区計画は、事業局に対する影響力をほとんどもっていないのが現状である。また、計画に明記されていないと、地元の人々に必要なものでも要望は目の目を見ないのが常である。計画段階で十分な市民参加がなされているだろうか。白紙の状態からの計画はありえないのだろうか。

計画を具体化するにあたって地元へのアクションは、区役所区政推進課など行政主導で進められることが多い。建設は事業局と区政推進課の所管。この段階では、建設委員会という形で地元市民が設計プロセスに加わるが、予算枠の縛りもある上、施設の概要は既に行政側で決められており、市民参加というには、いかにもささやかなものである。また、建設委員会のメンバーは行政が地域のバランスを重視して選定するので、関心のある普通の市民がなれる訳ではない。これで、本当に市民が望んだ施設内容になっているのだろうか。

建設工事が終了間近になると主管課が区役所区政推進課から市民課に移り、運営のための組織づくりが行われる。施設は、完成後、地元住民により組織された運営委員会に運営委託されるのである。「地元運営委員会方式」である。地区センターをはじめ、児童公園やコミュニティスクールなど、横浜市のほとんどの地域施設はこの運営方式をとっている。地元の人ならではの感覚をいかに、地域のニ-

ズの把握と、地域の人を巻き込んでのコミュニケーションの醸成を願っての組織づくりである。建設委員会に比べ、確かにメンバーの意向が反映される範囲は広くなる。しかし、実際の館の管理・運営は、地区センターの場合、行政OB等を館長とする施設職員が行い、その内容もマニュアル化されている。また、普通の市民が望んでも運営委員会のメンバーにはたやすくすることはできない。現状の地元運営委員会方式は本当に地域施設を活かし、まちのコミュニティ活性化に効果を発揮しているだろうか。

② 「公平性」とは

横浜市のシステムを標榜するときのキーワードが二つある。

ひとつは「公平性」ということ。歴史的にまちのインフラが乏しく、しやに無になってハード整備に追われてきた横浜市の地域施設づくりは、施設メニューと数が総合計画の華だったように「計画」が何よりも重視され、「建設」から「運営」に至るプロセスは二の次にされてきた傾向がある。しかも、「計画」は必ずしも地域特性と合致しないエリア設定と、公平性重視の配置計画のもとに行政主導で機械的、画一的に進められてきた。絶対数の増大を念頭に置き、とにかく数少ないものを皆に公平に分け与えることに配慮したこの手法は、短期間で施設の数を倍増することには成功したが、引き換えに地域コミュニティ活性化の絶好の契機を逃してきたのではないだろうか。行政が追究するこの「公平性」は、「運営」段階でも利用者の認識とのズレを生

んでいる。利用者サイドにたった真の公平とは何なのだろうか。

③「町内会自治会」の役割

もうひとつは「町内会自治会」。地域施設を代表する地区センターは、完成後は一日平均四百人の利用者が見込まれ、地域住民におおむね歓迎されるうれしい施設である。その意味で、施設づくりに対する市民参加についても、比較的市民の関心が高いはずである。

しかしながら、実際の地区センターの建設や運営についての市民参加の様子をみてみると、参加している市民の主役は、町内会自治会関係者が多い。

横浜市の特性だが、約九〇パーセントと町内会自治会の組織率が高く、広報紙の配布など重要な情報伝達機能を持ち、行政とのパイプ役として町内会自治会の果たす役割は大きい。

まちづくりを考えると、歴史的経緯から「町内会自治会」は意見集約のための大きな窓口となることは確かである。しかし、「地域のことをよく知っている人」「地域ののために骨身を削っても尽くしてくれる人」「町内会自治会関係者のほかにもいるはずである。しかし、現状の区役所では、一番近くに感じる地域の顔が、町内会自治会の顔役であり、そのほかの広く厚い市民の顔を見る機会が、意外と少ないものである。つまり、一番市民に近い区役所できえ、地域の顔が十分に見えていないのである。どうやら行政のコミュニケーション施策のありかたそのものに問題がありそうである。

行政は、その乏しい地域情報の中で、町内

会自治会の会長をはじめとする組織をつくることで、市民参加の目的を達したような気持ちになつてしまう。また、その組織過程には、見えない力が働くこともめずらしくない。このような矛盾がまちづくりから一般市民を遠ざけているのではないだろうか。圧倒的多数の顔を見せない市民は市民参加の場に参加する機会がないのかもしれないし、或いは、参加しようと思いつかないのかもしれない、また、あきらめに近い気持ちで行政と一緒にやりたくないと思っているのかもしれない。いずれにしても、計画で、建設で、そして運営でと、それぞれのステージでより多くの市民を巻きこんでいくことにより、まずは、まちに対するかかわりのきっかけをつくっていく必要がある。

4 まちを元気にする —— エンドレスな市民参加

市民パワーブームにのり、横浜市は積極的に市民参加を進めてきたが「計画」、「建設」、「運営」が行政の縦割り構造の中で互いに遊離してしまい、三段階での市民参加が結果としてコミュニティ醸成につながっていない。町内会自治会をパイプとした市民参加や公平性画一主義も、本当のコミュニティ施策に対する自信のない行政の副産物として生まれて来たのではないか。三段階の融合化を図り、地域施設づくりを通じて市民がエンドレスでまちにかかわっていきけるシステムがあれば、まちと人との距離はグンと近くなる。コミュニティもグッと広がるに違いない。

そこで、豊かな人間関係に富んだコミュニティ都市横浜を願って、幸せを運ぶ「七福神」にちなみ、地域施設づくりに七つの提案をしたい。

「まちが息づくあの手、この手、七つの手」

計画の場面で

① 第一の手「市民の熱意優先の施設づくり」

「市民利用施設につきましては、区ごとに〇館ずつ平成〇〇年度までに完成させる予定でございます。着工の順番につきましては地域バランスを考慮して全体的に平均的につくってまいりたいと考えます」どこかで聞いたような答弁だ。

地域で必要な市民利用施設については、計画的につくらなければならないのはだれだって分かっている。しかし、地域に施設をつくってほしいという熱意がないところに掛けて行って、押しつけていいものだろうか。そんな地域は施設をつくってもきつと管理や運営がうまく行かないに違いない。

平均的、公平性、こんな言葉を楯に行政が、地域の熱意が感じられない場所にも施設づくりを続けてきた。もう、こんなことはやめようではないか。

そこで、提案。

市民利用施設計画の情報を市民に広く周知し、施設をつくりたい、そして管理運営もしかりやるという熱意のあるところから施設をつくっていきこう。

どんな施設をどのようにつくるかを地域に

白根地区の児童公園



かわる市民で議論しながらすすめる。場合によっては、施設の複合化の提案もあるかもしれない。それに柔軟に対応しよう。

第二の手「地域コーディネーターは市民と区役所」

行政について述べた論文で、縦割り行政の弊害と批判を行わない論文はないのではないかとと思われるくらい、縦割り行政はすみずみまでいきわたっている。これはしかたのないことなのか。ちょっと待ってほしい。横浜市はかつて企画調整局をつくり、くすのき広場、高速道路の地下化、大通り公園の整備などを始めとする輝かしい成果をもっているし、市民参加のまちづくりとして、区役所が局の縦割り行政を横につないだ例もある。

いま、その展開が地域で求められている。区役所は地域行政の担い手としてもっと市民に近い場所にある。しかし、現状はどうだろうか。事業局は相変わらず区役所軽視、区役所は区役所で予算がないと何もできないと考えている。

そこで、提案。

区役所に地域コーディネート機能をもつ「まちづくり課」を新設しよう。建築、土木、造園などの技術職員と事務職員が、関係各事業局をつないで、行政のまちづくり情報と市民の発する地域情報を突き合わせて地域のまちづくりを考え、コーディネートしようではないか。

まちづくり課は毎年度、予算要求前に地域の情報を取りまとめ、各事業局を呼んで、次年度事業と予算要求について調整する。事業

局はそれに基つき、予算要求する。まちづくり課は予算が確定したら、また事業局を呼んで実施計画の調整を行う。次年度に入ったら、各事業の調整をし、地域の人々との調整にも事業局と一緒に参加するうえ、独自に地域にも入る。そんな「まちづくり課」が望まれている。

第三の手「だれもが参加できる計画づくり」

現在、地域施設づくりで地域の意見を聞く場合、町内会自治会を中心に行っている。それ自体は意義のあることだが、問題が三つある。

一つ目は、町内会自治会が行政の下請け化している点である。広報、チラシの配布に始まり各種会合まで、町内会自治会役員は超多忙である。勤め人はなかなか忙しくて町内会自治会の役員は引き受けられない。このことが町内会自治会組織の高齢化を招いてしまう。二つ目の問題は、町内会自治会の組織率が高いとはいえ、構成員は必ず地域に住んでいる人である。地域で働いている人、学校で学んでいる人、商売をしている人、地域で何らかのテーマをもって活動している人、みんな対象外である。

三つ目は、町内会自治会は地域に住んでいる人たちの集合であるから、どうしてもその地域のみ議論に終始してしまい、広域的施設など、利用者の範囲の広い市民利用施設の計画づくりなどで、鳥瞰的な視点での議論が起りにくい。

そこで、提案。

地域施設づくりには、町内会自治会と行政

という現在の図式にプラスして、地域について考えている人がだれでも参加できる意見反映のシステムをつくらう。

水と緑の活動グループ、福祉活動をしているグループ、まちづくり活動をしているグループ、歴史を発掘しているグループなど任意団体で構わないから、地域を愛し、地域で活動している人たちの意見を聞こうではないか。

この人たちも町内会・自治会役員と同様に地域で生活している一員なのだから。

町内会自治会+地域活動者(任意団体)+行政=いいまち

建設の場面で

第四の手「市民参加の松竹梅」

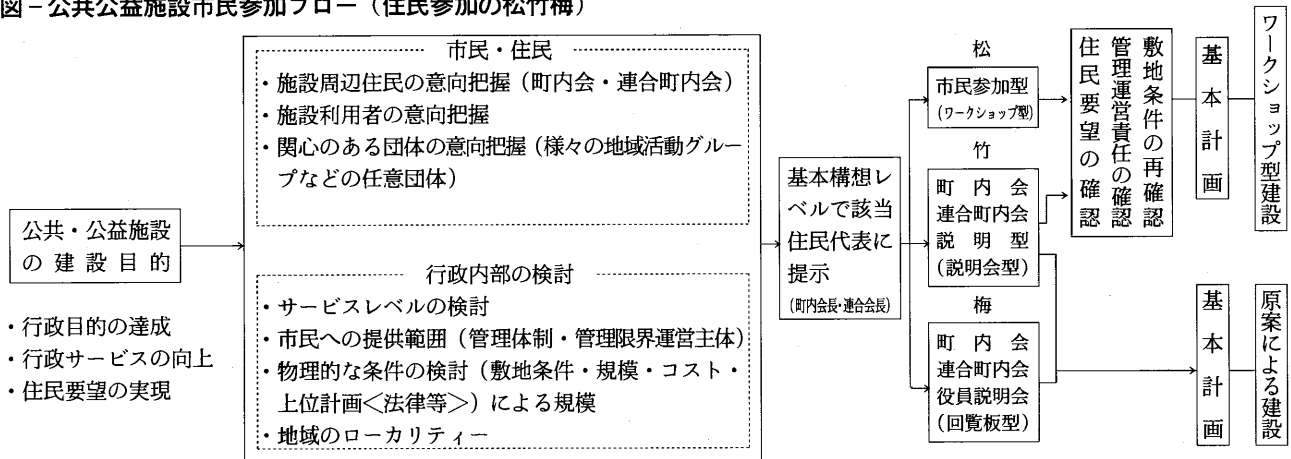
地域施設建設についての市民参加にも、その参加の度合いに応じて複数の手法がある。その手法のひとつで計画の初期段階から市民参加を進めて行く、「ワークショップ方式」が画期的な方法として脚光をあびている。ワークショップ方式は、市民と行政とが互いの立場を理解し、要望を具体的に表現しながら多くの人と検討を重ねて、共同で使いやすい施設の検討を行うものである。

しかし、この方式も地域にとってさまざまな事情があり、常に歓迎される方法だとは限らない。例えば、緑区内の区画整理により取得した公園用地のこと。十数年を経て周辺に人家が立ち並び、利用する市民が増えたので本格整備を行うために予算化を図り、区役所とともにワークショップ方式での整備を地域に提案したところ、一般の利用者層の同意は

境ノ谷地区の児童公園



図- 公共公益施設市民参加フロー（住民参加の松竹梅）



得たが、地元町内会は「長い時間かけて検討する必要はない」、「私たちの公園なのだから、私たちの意見を最優先してほしい」と提案を拒否した。また、地元町内会以外の市民の意見は、縄張り意識もあり「居住者でない」との理由で受け入れられにくい。

そこで、提案。
児童公園などごく身近な地域施設は周辺住民や利用者といった関係者が限定されやすいので、その関係者が主体となって施設内容など、建設への市民参加の方法を選択してもらい、行政は、その意向に合わせることにする。

また、利用者と関係者が広範囲にわたるような一定規模以上の地域施設の場合は、町内会自治会など周辺住民のほか、利用者や任意団体を集めて、合同討議により市民参加の方法を選択してもらうようにする。

市民が自主的にやる方法から行政まかせの方法まで市民参加の質とグレードに応じたやり方のメニュー「松」、「竹」、「梅」を選んでもらうのである(図参照)。

また、地域エゴを解消して、より多くの一般市民の理解も得られやすくなるため、市民参加レベルの選択をまず合意づけたい。

第五の手「整備はハーフメイドで」

地区センターの建設にも見られるように、現在の地域施設は、館によって施設内容や設備の偏りがなく、また、どんな属性の市民にとっても著しく使いづらいということがないようにという「公平性の原則」に基づき、マニュアルどおりの画一的な施設づくり

を行っている。そこに個性や、地域性といったバリエーションは生じにくい。
しかし、下町の西区境之谷地区の住民が郊外の旭区白根地区の地区センターを日常的に利用するわけではない。「公平性」や「画一性」を必要としているのは、行政自身であり、市民ではない。

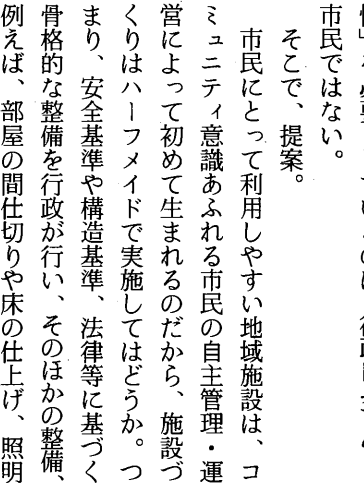
そこで、提案。
市民にとって利用しやすい地域施設は、コミュニティ意識あふれる市民の自主管理・運営によって初めて生まれるのだから、施設づくりはハーフメイドで実施してはどうか。つまり、安全基準や構造基準、法律等に基づく骨格的な整備を行政が行い、そのほかの整備、例えば、部屋の間仕切りや床の仕上げ、照明の位置など、利用者本位で後の運営に影響を与えるものについては市民が主体的に館を使いこなしながら決定するのである。ここで重要なことは、建設の初期投資のほかに利用勝手を見ながら順次追加整備を行うのであるから、永続的な建設資金が必要だということである。しかし、ハーフメイド手法は建設から管理・運営へとスムーズにつながる、常にリニューアルな施設建設を可能にする画期的な手法である。

運営の場面で

第六の手「利用者サイドを重視した運営組織を」

十分な市民間の議論の成果として完成した地域施設も故障もすれば、老化もする。十分な設計とはいえ、社会は動いているのである

中村冒険パークワークショップ



十分な市民間の議論の成果として完成した地域施設も故障もすれば、老化もする。十分な設計とはいえ、社会は動いているのである

から、当然、当初ニーズとのズレは日常茶飯事、おまけに何かの間違いでしたということもあるかもしれない。施設をつくっただけでは、まちづくりは終わらないのである。

完成したまちの器官のアフター・ケアを「運営」という言葉でくるとすると、「運営」は、「計画」や「建設」以上に重要なものだといえる。なんといっても治療から栄養補給・投薬、場合によっては外科手術までこなすのである。

運営組織の構成員は、ほとんどが町内会自治会関係者や各団体の役員であることが多く、地域の声の代弁者＝町内会自治会等の役員という公式は、計画段階から運営段階までついてくる。結果として、運営委員会は一般に高齢の町内会長が要職を占めることが多く、広く利用者一般の意見は直接きかれることがあまりない。運営者と利用者の感覚の乖離が生じることになりかねない。

一方、運営委託される地域施設が増加するうえ、区役所で、警察で、消防局で、学校でと、町内会関係者は引っ張り出されることが多い。ひとりで六十もの肩書をもっている町内会長もいる。町内会だって限界なのである。全力投球で街のホームドクターを演じるには、無理がある。結果として形ばかりの運営組織になってしまうのもやむを得ない。

そこで、提案。

運営委員会に携わる地域の市民の幅を拡大すること。区役所はコミュニティ行政の旗手として、地域の人材把握に努める必要がある。一方、要綱上、運営委員に公募枠をもうけるのも手である。また、地区センターなどでは

要綱上、記述されている、「利用者会議」のような広聴の機会を、もっと充実したものにすることがある。

従来の「市民参加」は、結果的に行政本位になりがちであった。そしてその一因として、まちづくりにかかわる人間の絶対数が少なすぎることに、生活者（利用者）レベルでの参加が十分に図られていないことがあると思う。「運営」は、計画や建設より息の長いもので、市民としては権利の度合いの高いものである。専門的な知識よりは、むしろ生活者の視点を持ったごく普通の市民が、ごく日常の生活の一部として長くかかわって行くことがのぞましい。利用することは、いわば、一番身近な行政との接触であり、利用者が意見を言うことは、一番最初の市民参加なのである。

地域施設の運営に当たっては、利用者ならだれでも参加できる「利用者会議」の定期開催を義務づけ、主たる運営事項の決定は、利用者会議の承認を必要とするというように、要綱を整えたらどうか。

第七の手「地域のルールは地域で創る」

地域には、さまざまな固有の状況がある。

例えば、高齢者が多く社交ダンスがさかんな地域、社宅が多く幼児たちが多い地域。地域によってニーズは微妙に違うはずであり、また、個人個人によって意見も異なるはずである。本来、地域施設の運営要綱や利用ルールも施設によって異なってくるのが自然である。

ところが、現状では「公平性の原則」のもとに行政が、ルール案をつくることが多い。結果として地元任せられたはずの運営に影響

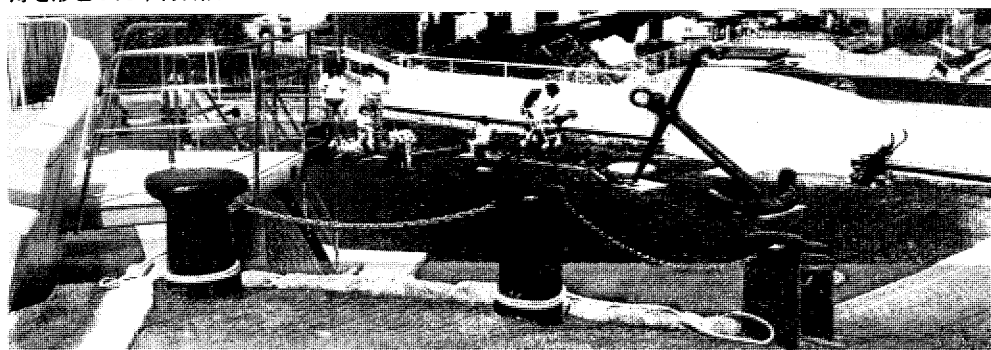
を与えてしまう。運営委員会が、施設数の増加や人材の減少と高齢化で、実質の機能を十分に果たせなくなってきたこともこの傾向に拍車をかける。「食べ物を食べてはいけません」「一月一回しか使えません」「公園で〇〇してはいけません」：公平性の原則は、往々にして、「イケマセン」の形をとることが多い。しかし、例えば、乳幼児連れの親子にとって「食べ物を食べては行けません」が「来館お断り」に等しいことになってしまうように、「公平性の原則」は必ずしも万能ではない。行政のつくったルールは、すべてを同じ色で染め上げることで表面上の「公平」は保持できるが、地域が持つ特性やニーズ、新たな発想などをもって地域の色に染まることを妨げ、最終的に本来の目的である地域に根付くことから遠ざけているような気がする。

そこで、提案。

地域施設の利用方法について関係者全員が同じ考えであるとは考えられない。「地域の総意」とは、意見の一致ではなく、「合意」のはずである。ありえない「総意」に対しては十分な議論を尽くした上で、利用者の数による民主主義でルールとして決定されるべきだろう。その結果、たとえば施設の定期利用が認められたとしても「公平」は担保されるはずである。地域のルールは地域でつくるのが当然で、これがあって初めて地元の自主的管理運営が実質のものとなるのではなからうか。

ただ、現在の主流「地元運営委員会方式」に対し、運営対象物の規模や目的によって、運営のシステムは選択制が望ましいのではな

舟を形どった中村冒険パーク

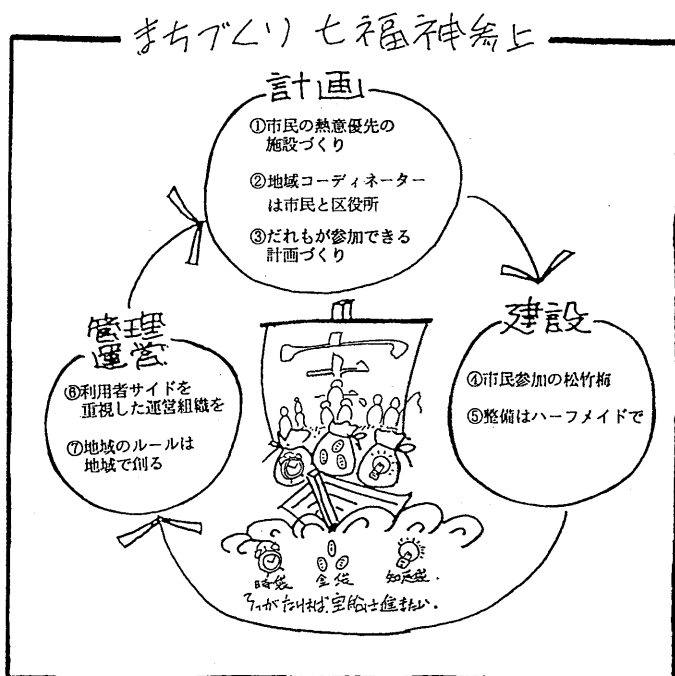


いだろうか。「自分たちが利用するものは自分たちで管理すべき」という、地域住民自主管理の論理は、その背景にあるコミュニティ醸成への願いを思うにつけ、確かに良いことだと思う。しかし、利用者の範囲が広くなれば、「自分たちのもの」という意識は、希薄になる。前述の論理はやはり、「自分たちのもの」を実感として抱けるような規模の、身近感のもてる対象物に採用される論理であろう。地区センターのようにそれ以上の広範囲な利用が見込まれ、地域住民に優先権もないような施設の運営については、行政側がしっかりと責任を負い、地域住民は、運営協議会といった形で「運営」に助言する立場で参加することが適切ではなからうか。

5 一むすび—まちづくり七福神参上

計画、建設、管理・運営と続く、エンドレスな市民参加のシステム「あの手、この手、七つの手」をさまざまな場面で試みる必要がある。しかし、このシステムを動かす前提条件がある。従来の仕事の「時間」の枠、「予算」の枠、「人手」の枠を若干広げることが必要となる。「どのくらい」かは、市民の関心や熱意と、それを受け止める行政の姿勢にかかわってくるだろう。七福神の宝船は、時袋、金袋、知恵袋を乗せて、さあ、出航!

図 まちづくり七福神参上



・計画、建設、管理運営と続く、終らない市民参加システムの構築

- * 吉田哲夫 // 横浜市住宅供給公社派遣 (前 緑政局公園部計画課課長補佐事業推進担当係長) / 細谷延 // 緑区北部支所区政推進課長 (前企画財政局高齢化社会対策室課長補佐担当係長) / * 内藤恒平 // 都市計画局都市デザイン室課長補佐市民まちづくり推進担当係長 / 俵一郎 // 港湾局みなとみらい21担当係長 (前道路局瀬谷土木事務所道路係長) / 富岡俊次 // 栄区市民課社会教育係長 (前教育委員会事務局施設部施設課学校計画担当係長) / * 池戸淳子 // 総務局市長室報道担当係長 (前

- 神奈川区市民課社会教育係長) / 小沢朗 // 市民局区政課担当係長 (前旭区市民課地域文化振興担当係長) / 原正義 // 瀬谷区政推進課調整係 / 菊地葉子 // 神奈川区福祉課福祉援護係 / 斉藤亜矢子 // 緑政局総務部企画課 / 清水健二 // 同公園部管理課維持係 / 椎橋成年 // 同公園部都筑自然公園建設事務所 / * 中川久美子 // 企画財政局企画調整室調査担当 / * 土井一成 // 建築局住宅部住宅事業課課長補佐担当係長 (前企画財政局企画調整室課長補佐担当係長)