

第4章

多様な主体の参画による エリアマネジメント

第1節

多様な主体の連携と共働によるまちづくり

早稲田大学社会科学総合学術院教授 卯月 盛夫

1 既存組織の制度疲労と社会的閉塞感

1980年代には、先進的自治体においてまちづくり条例が制定され、住民参加の仕組みが整えられた。まちづくり条例によって認定されたまちづくり協議会では、住民が地域の現状や課題を学習しながら、まちづくり計画を策定、提案し、自治体はそれに基づいて道路拡幅や避難場所としての公園整備を行った。これは、日本独自の住民主体のまちづくりのスタートであった。

1990年代になると、必ずしもまちづくり協議会によらない住民のまちづくり活動を支援する目的で、行政からある程度独立した形での「まちづくりセンター」が誕生した。特にまちづくりセンターによる技術的支援とまちづくりファンドによる財政的支援の組み合わせによる住民活動は、住民が自らの意思で集まり企画運営するものなので、協議会方式に比較してより主体性の強い活動であった。

しかしこの方式も自治体財政の逼迫化等により、多くの外郭団体の整理統合と共にまちづくりセンター縮小の方向を余儀なくされてきた。その背景には、まちづくりセンターをはじめこれまで様々な経緯と目的で生まれた既存の中間支援組織は、大きな社会状況の変化の中で少なからず制度疲労を起こしてきて、従来型の行政と住民だけによるまちづくりの限界が見えてきた。

一方、子どもの貧困や高齢者の増加、商店街の衰退や自然環境の減少、さらに防災や減災など、複雑化拡大化する多くの地域課題に行政はもちろんまちづくりセンターやNPO、中間支援組織が十分対応できているわけではない。私たちは、現在ある種の社会的な閉塞状況の中にいるが、明るい方向が全く見えないわけでもない。それは、東日本大震災の復興事業の中にも一部見られるように、従来

はまちづくりのアクターとは考えられなかった地域の金融機関やベンチャー企業、あるいはクラウドファンディングなどによる新しい資金調達の方法が住民主体のまちづくり事業やまちおこし事業を支援している事例が確実に増えてきている。つまり、1) 行政が計画立案し、行政が実施する事業、2) 住民が計画し、行政が実施する、この2つの従来型の事業に加えて、3) 住民が計画し、住民が実施する新たなまちづくり事業が誕生した。この3つ目のタイプこそ、行政に依存しない多様な主体が連携・共働する仕組みによって実現されるものである。

2 新たなプラットフォームの形成

様々な地域課題を解決しながら地域づくりを進めるためには「多様な主体が水平に対話と協議をする場」としてのプラットフォームが必要である。これは、まさに電車のプラットフォームのように、全くフラットで水平な板の上に、行き先（目標）を共有した多種多様な乗客が立場を超えて存在している状況をイメージしている。地域づくりの現場では、その水平性、オープン性、議論誘発性ゆえに、創造的なプラットフォームの必要性は高い。

すでに総務省、内閣府、厚生労働省や国土交通省、各種研究機関のレポートにおいても、プラットフォームの必要性についてはかなり言及しているが、その具体的な提案は少ない。そこで以下に、プラットフォームの二層性、3要素、4つのステップについて、筆者の考えを紹介する。

(1) プラットフォームの二層性

プラットフォームには、大きく目的が異なる二種類があると考えられる。まずは、第一次プラットフォームというべきもので、より

多くの関係者が組織の壁を超えて、日常的に情報共有することを主な目的とするものである。これを「情報共有のプラットフォーム」と呼ぶ。もうひとつは、第二次プラットフォームというべきもので、具体的な課題を解決するためのもので、これを「課題解決のプラットフォーム」と呼ぶ。

①情報共有のプラットフォーム：「緩やかな情報共有をする場」

日常的にあるいは定期的に、地域におけるさまざまな主体がそれぞれの立場から事業や課題を出し合い、フラットに意見交換する場を意味する。この場を設定し進行するのは、自治体、社会福祉協議会、金融機関、中間支援組織、NPO法人、まちづくり会社、エリアマネジメント組織など地域によっていろいろなタイプが考えられる。その情報交換の中から、緩やかに地域の目標像が見えてくるケースが経験上ある。その目標と解決すべき課題が明らかになってきた時点で、その課題解決のために必要なメンバーを選んで、課題解決のためのプラットフォームを設定することが重要である。

もちろん、すでに情報共有を目的とするプラットフォームとして〇〇協議会という名称で地域の中で存在しているケースもあるかと思われるが、メンバーが偏っていたり、あるいは課題が共有化されても、その次の課題解決型のプラットフォームに進むことを目的にしていないケースが多いのではないだろうか。その理由は、次のステップとして課題解決のための対話と協議の場のつくり方やその際の経費の持ち方がイメージされていないからである。

②課題解決のプラットフォーム：「課題解決のために協議する場」

特定の課題を解決するために設定される会議体であるが、そのメンバーの選定や会議の進行を担う管理者を「プラットフォーム・マネージャー」と呼ぶ。メンバーの選定に際しては、最終的な事業化に必要なノウハウを有する人、資金提供ができる人、場所の提供ができる人などが中心になる。これまでも地域づくりの現場ではこの

ような検討や議論がされてきたが、確実に不足していたのは資金に関する情報であったため、地域の金融機関等が初期の「情報共有のプラットフォーム」の段階から「課題解決のプラットフォーム」へと継続的に参画することが大変重要である。

(2) 「ヒト」「カネ」「バショ」の3要素

住民活動支援に関するこれまでの各種レポートでは、日本において「ヒト」「カネ」「バショ」の3要素はまだ不足しているという認識であった。しかし現場への調査研究を重ねていく中で、これらはすでに十分存在しているという認識をもつようになった。プラットフォーム・マネージャーを担える人材「ヒト」はすでにいる。企業、NPO、自治体内でそのような活躍の場を求めている人は確実に育ってきた。むしろそれぞれの組織の壁が、それを見えなくさせているだけである。さらに「カネ」もある。寄付をしたい企業は実は多く、適切な寄付先がわからないというのが実状である。また、地域金融機関も本来業務である地域づくり活動を支援したいが、融資先がわからない。さらに「バショ」も十分ある。公共施設はもちろん、空き家や空き店舗は増える傾向で、その利活用方法こそが求められている。

つまり、日本にはすでに地域づくりのための資源は豊富にあり、そういった意味では「成熟社会」と言える。日本で今最も問題なのは、既存の組織つまり企業、自治体、中間組織すべてが「タテワリ」に象徴される固い壁を築いており、いわゆる横の連携やパートナーシップが言葉だけに終始して全く実践を伴っていないことである。地域の疲弊やコミュニティの崩壊、格差の拡大や貧困層の増大という「地域の大きな危機感」を今こそ超えるために、その組織の壁を打ち破る運動こそが求められている。

それを最も示唆しているのは、「ヨコハマ市民まち普請事業」¹である。地域の課題を最も痛切に感じている市民「ヒト」が地域の大きな危機感を共有して立ち上がり、少しでも地域を良くしようと考え、資金「カネ」を探し出し、自らの力で拠点「バショ」を構築する。この市民事業を生み出した「ヨコハマ市民まち普請事業」の仕組みこそが「課題解決のプラットフォーム」のひとつであるが、それによって建設された拠点自体がさらなる「情報共有のプラットフォーム」の役割を果たしていることが大変興味深い。地域における課題は数多く、常に新たに生まれてくる。その課題を次々と地域内でダイナミックに解決しているこの拠点「バショ」こそが、プラットフォームのひとつの理想形である。この社会的システムこそが、持続可能で循環型の運動を牽引している。

(3) 課題解決のための4つのステップ

①ステップⅠ：「課題の発見と共有化」

地域の課題は、住民が生活する中で常に感じていることであるが、あくまでも自分だけの個人の問題と考え、あるいはしばらくするとすぐに問題が過ぎ去り、顕在化しないケースが多い。特に福祉の分野ではそうである、しかし、子育て中のママ3人が集まって「私も困っているの、こういうサービスが欲しい!」というような日常的な会話の中にこそ、個人レベルの問題に見えても地域共通の課題に発展するケースが多い。そこで、「情報共有のプラットフォーム」に参加する各主体は、それぞれの立場で常に住民の声に耳を傾け、小さな声でもそれを地域の課題として顕在化させる知恵が必要になる。具体的な事例としては、西武信用金庫のご用聞きやヨコハマ市民まち普請事業の事前相談などがある。

¹ ヨコハマ市民まち普請事業の成果については、「幸せを生み出す地域の力、ヨコハマ市民まち普請事業の実例研究をふまえて」(市民が生み出す地域の力研究会、協力 横浜市都市整備局地域まちづくり課、2018年3月)に詳述されている。

②ステップⅡ：「課題解決のための協議」

これはまさに、「課題解決のプラットフォーム」の初期の段階で行われる議論のステップで、最も時間を費やす。また、プラットフォーム・マネージャーが活躍する場で、多様な主体の意見のくい違いやミッションの違いをどう乗り越えて、地域の将来イメージを共感してもらい、共有化することができるかが問われている。議論の中で、メンバー不足があれば、補充することも常に念頭において進めなければならない。

③ステップⅢ：「事業者と事業方式の決定」

これが、「課題解決のプラットフォーム」の最終段階である。さまざまなシミュレーションを経て、事業者と事業方式の決定の段階では、今一度原点である地域ニーズの確認も必要である。特に重要なのは、具体的に誰が事業を担うかである。既存組織の改変によるものなのか、全く新規にユーザー参画型で新組織を立ち上げるのかが大きく問われる。新組織の立ち上げにあたっては、「課題解決のプラットフォーム」に参画した各主体の継続的な支援が必須になる。このステップにおいて、新たなソーシャルビジネスのビジネスモデルを創りあげるのが、プラットフォーム・マネージャーの最大のミッションとなる。

④ステップⅣ：「事業実施と検証」

具体的な事業が地域の中でスタートすることで、「課題解決のプラットフォーム」の役割は一旦終了するが、新しく生まれた事業体が地域の中で十分当初の課題解決を果たしていけるかどうかのチェックは、プラットフォーム・マネージャーと「情報共有のプラットフォーム」が継続的に検証していくべきである。その中で、さらに新たな課題が顕在化してくることもあるので、この4つのステップはある意味で繰り返されることもある。地域におけるこの好ましい循環システムこそが「地域の自治的コミュニティの構築」とも言える。

3 エリアマネジメントへの期待

地域の課題を議論できるプラットフォームがいくつか生まれ、その結果具体的な事業が地域内で継続的に展開していくと、都市はどのように変わっていくのだろうか。地域社会の中に課題解決型の新たな共助の自律システムが次第に育まれる中で、市民社会の具体的なイメージが朧げながら見えてくる。市民社会に求められるのは地域の課題解決能力であり、「地域力」あるいは「市民力」といわれるものである。また、これこそが「自治」に近づくための大きなステップである。自治とは、もちろん行政から与えられるものではなく、市民が自ら学習、試行錯誤と模索を繰り返しながら獲得していくものである。したがって、プラットフォームのような水平協議の場が地域の中に要となって、いくつか存在することによって、多様な市民が発言をする機会が増え、新たな事業が生まれ、その結果市民が幸福で暮らしやすいと感じる地域となっていく。

そして、「自治」と両輪をなすのが「分権」である。ここでいう分権は、国や都道府県から市町村への地方分権ではなく、自治体内にすでにある諸権限を地域地区への分権をする「都市内分権」である。都市内分権とは、現在市長や市議会が有する様々な権限を住民による地域組織に委譲することである。その際重要なのが、地域における分権の受け皿をどのように構築するかである。具体的には、地方自治法に基づく地域自治区、地域協議会がそのひとつのイメージである。

この都市内分権組織は、地域に様々なプラットフォームが存在する中で、各プラットフォーム機能をさらに強化する役割を担う。また、プラットフォームが機能するための市町村との連携を図る窓口になるのも、都市内分権組織である。この都市内分権組織に最も近い現在の日本の動きは、エリアマネジメント組織の活動であろう。

エリアマネジメント活動が実施されている地域では、月に1回程度定例的に「緩やかな情報共有をする場」として第一次プラットフォームが開催されているケースがある。その会議体において議題を決め、会議の進行をするのがプラットフォーム・マネージャーである。その会議体で地域課題が顕在化して、その解決方法を探るためにプラットフォーム・マネージャーは適した人材による「課題解決のために協議する場」としての第2次プラットフォームを組成する。このプラットフォーム・マネージャーはまさに、自治と分権を現場で推進する役割を担う。つまり、プラットフォームが特定のエリアにおける自治を次第に獲得する中で、同時に行政からの都市内分権を実現させていく。この自治と分権の獲得が一步一步着実に梯子段のように運動論的に展開していくことこそが、プラットフォーム形成と自治的コミュニティ構築の目標イメージである。

4 エリアマネジメント活動の事例

具体的な地域に自治の実体が存在してはじめて、その集合体としての都市がある。日本の市民主体のまちづくりの歴史をふまえれば、市民からのボトムアップによって地域と都市を再構築することは十分可能である。以下に、筆者がお手伝いしているエリアマネジメント活動をふたつ紹介する。

目黒区自由が丘には、(株)ジェイ・スピリットといういわゆるまちづくり会社がある。設立は2002年で、当初は中心市街地活性化法によるTMOとしてスタートした。したがって、商業の活性化に関する事業はもちろんであるが、駅前広場の整備、駅前保育所の支援、環境緑化やミツバチの養蜂など、地域のイメージアップに貢献する様々な事業を展開している。運営を担うのは、商店街振興組合と住区住民会議から選出された取締役であるが、注目すべき組織と



写真4-1 自由が丘駅前広場の交通社会実験

出典：筆者撮影

して「自由が丘のまち運営会議」がある。当初は2ヶ月に1回開催されていたが、現在は月に1回開催されている。メンバーは地元企業、地域団体、一般公募の市民など40人ほどで構成されているが、区職員も必ず出席する。一般の傍聴も自由であるし、発言もある程度可能である。基本的には、決定機関ではなく、緩やかな情報共有をする場という位置づけで、先述の第一次プラットフォームである。その中で出てきた個別具体のテーマに関しては、解決をするために協議する場を別に設けることになっている。まさに、第2次プラットフォームである。例えば、駅前広場の整備計画の検討に関しては別な会議体を設置した。現在は、地元の再開発計画について活発な議論をしている（写真4-1）。

もう一つの事例は、茅ヶ崎市浜見平地域である。浜見平地域は、1950年代に日本住宅公団（現在のUR）によって建設された大規模

賃貸住宅団地で、すでに10年ほど前から建て替えが進行している。団地中央部に商業及び公共施設を計画するにあたり、PPP方式を採用したため、事業者と市さらには住民団体関係者によってNPO法人まちスポ茅ヶ崎が設立され、団地全般のコミュニティ形成にかかる様々な事業を展開するエリアマネジメントを担っている。エリアマネジメントの具体的な内容についてはNPO組織であるので、理事会で決定されるが、住民にとって関心のある事項については、2ヶ月に1回開催される「しろやまコミュニティ会議」で議論される。この会議も前述の「緩やかな情報共有をする場」第1次プラットフォームとして位置付けられている。情報共有する具体的なテーマには、URの建て替え事業、茅ヶ崎市の道路や公園計画など物的計画はもちろん、交通渋滞、駐車場の利用、福祉サービスなど住民にとって身近な内容が多い。現在は、バス路線、高齢者の買い物サービスや公園の利活用、防災減災計画などについて議論をしている。



写真4-2 エリアマネジメントを担うNPO法人

出典：筆者撮影

大規模賃貸住宅地区では、多くの事業がURと市で決定し、一般住民に情報が行きにくいケースが多いが、浜見平団地ではこのエリアマネジメント組織の存在によって、かなりの情報共有が進んでいる上、住民からの提案事業も次第に増えてきている（写真4-2）。

これまでエリアマネジメント活動の事例としては、NPO法人大丸有エリアマネジメント協会リガーレや一般社団法人横浜みなとみらい21など大企業が中心の運営が多く取り上げられてきたが、これからはもっと商店街を中心とした小地域の事例や住民参加の仕組みが加わった事例などが増えていくものと思われる。特に、どのような内容の事業を行うのか、またどのような形で資金源を確保するか、が今後のエリアマネジメントの事例の中でさらに研究開発をしていかなければならない。

5 今後に向けて

さて、1980年代に実質的にスタートした住民参加のまちづくりは、ほぼ40年を経過して、新しい時代を迎えつつある。拡大する社会課題を地域で解決していくためには、住民、行政、企業などどれか一つの主体だけではもはや課題解決は不可能であり、多様な主体の連携と共働こそが必要になってきたことは、確実である。しかし、その多様な主体とは誰なのか、連携と共働の仕組みはどのようなものなのかは、まだ社会実験の途上である。本稿では、プラットフォーム・マネージャーの存在とエリアマネジメント組織の先行事例を紹介したが、まだ萌芽の段階である。今後はもう少しの間、地域独自の社会課題解決方法の特殊解を積み重ねていくべきではないかと考えている。