

世田谷区における市民の参画と協働のまちづくりの課題と方向

原 昭夫

HARA, Akio

(自治体まちづくり研究所 所長)

I. 市民の参画と協働のまちづくり

1) はじめに

本稿を書き出した今 2008 年は、日本の都市計画にとって、ひとつの節目の年でもあった。この節目の年に、特に目立ってそのことを考えたり振り返ったりする、シンポジウムやイベントは無かったが、このことからまず話を始めたい。

それは今から 40 年前の 1968 年に、半世紀ぶりに都市計画法が改正され、旧来の「官治型」都市計画から、「自治型・市民型」のそれへと、制度的に大きな改正が行われ、以後今日まで、この法律を背景・基盤として、全国各地の都市計画が進められて来たことである。

この法律は、市街化区域・市街化調整区域という区分をするという、いわゆる「線引き」という新しい考え方を、都市計画に持ち込んだものだが、ここで述べたいのは、そのような計画手法の改正ではなく、計画立案の手順の大きな改正を行った、ということである。

それはまず、これまで国の仕事であった都市計画を、都道府県の事務であることとし、次にその決定段階において、公聴会というものが行えること、としたことである。

当時はまだ殆んど「まちづくり」という言葉は、今日ほど一般に広まっていなかったが、この法律が内包した、地方自治と、手順の公開という考え方は、以後さまざまな自治体のまちづくりへつながり、自治と参加という道への芽を用意したと言ってよい。

こうしたことがこの 2008 年、都市計画やまちづくりの分野で、もっと検証や議論がなされてよいのでは、と筆者は考えていたが、筆者自身も何の呼びかけも検証も行わず、あまり話題やテーマとはならなかった。

ここでは、そうした時間の経過の中で、市民参画や協働ということが、まちづくりの中でどのように浸透したり、課題や可能性を拓けていったのか、私が住み、働いていた基礎自治体：世田谷区におけるいくつかの体験などを振り返りながら、考えてみることにしたい。

2) まちづくりにおける参画と協働

まちづくりという、私たちの身の周りの環境の整備や変革、そして保全や修復に対して、参画や協働とは必要なのだろうか。そしてそれは意味があることなのだろうか。

本稿では、参加と参画、協同・共同・協働などの用語に特に厳密な定義をしないで、論じていくことになるが、参加というものを次の図 1 のような、まち(主として物的環境)と

その中にいる主体(住民・市民・関係者など)との環境をつくるプロセスにおける主体的行為・関係づくりとしてとらえておく。

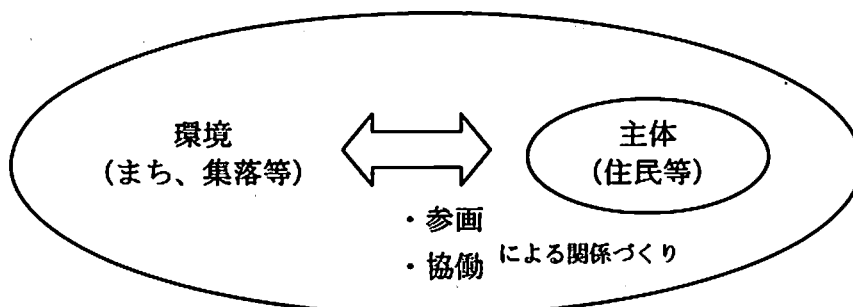


図1 まちづくりと参画・協働（環境と主体の関係づくり）¹⁾

私たちの生活の場・容れ物であるまちとその中で住み働く主体との距離を縮め、両者の主体的・積極的な関係、安定的・持続的な関係をつくり、地域社会の秩序を拡大・共有していくことが、まちづくりの目標といえる。

このような目標実現のためには、その「場」・「まち」に住み働く人々の、自らの場づくりのための積極的な関わりが欠かせない。これがまちづくりにおいて、人々の参加・協働が必須であることの理由である。

官治型の国家や、政治・経済・社会制度が異なる国ではない日本の現代社会に住む私たちは、私たちの身近で身の周りの環境の安全・効率・快適などの要素を、自らが主体的につくり、維持保全していくことが、地域自治の広がりをつくっていくことにつながる。

そのために環境と住み手との距離を縮めること、住み手相互の参画と協働の機会を増やし、社会全体で環境形成に関わる体験を増やしていくことが、大切なこととなる。

Ⅱ. 参画と協働のまちづくりの流れ

1) 基礎自治体と参画・協働

それでは、このような地域の住民を主体とする、身の周りの環境への働きかけや主体的な環境変革の動きは、いつごろから始まり、それがどのように現代に至っているのだろうか。またいつごろまでそのような動きをたどれば、参画と協働にもとづくまちづくりを理解できるのであろうか。

かつて小規模な農村社会において、その集落の規範のもとに行われた道普請や結(沖縄での「ユイマール」)など、村落社会の構成員が総出で行なう、自らの集落の環境整備や施設建設、アジアのスラムなどにおける「自力建設」などの中に、参加と協働の源流を見出すことは出来る。

しかしここではそこまで逆のぼることはしないで、特に世田谷区のまちづくりについては、1974年の地方自治法の改正に基づき、翌1975年に区長公選が行なわれ、それまで

1952 年以来、東京都の下部機関として位置づけられていた区という団体が、自治体として、新たな役割と責任を与えられた時期、70 年代中期以降に焦点をあてていくこととしよう。何故なら、市民参加ということは地域自治に深くつながり、それは現代の制度的枠組としての自治体、特に市区町村という基礎自治体のあり方と、大きく関係を持ちながら進むものとするからである。(図 2)

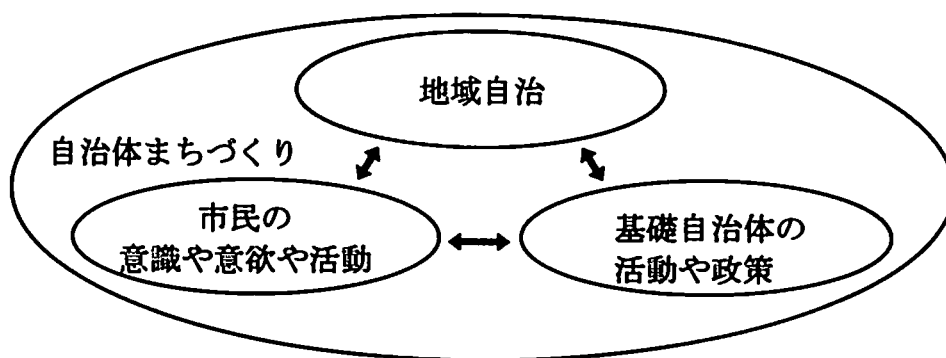


図 2 まちづくりと市民・自治体・自治

こうした市民と自治体との協働・連携・切磋琢磨によって進められるまちづくりを「自治体まちづくり」と呼ぶこととするが、こうした関係が意識され始めた 70 年代中期までを（世田谷区という行政の中でまちづくり担当の職員として働いてきた筆者のささやかな体験も振り返りながら、そこで気づいたり考えたりしたことも、独断も含めて）いくつか触れてみたい。

2) 「まちづくり」のはじまり

世田谷区をはじめとする東京都特別区が、地域のまちづくりに取組開始をする前にも、いくつかの自治体では、市民の手による環境変革の試行や活動は始まっていた。70 年代の話に入る前に、「前史」とでも言える国内での動きのいくつかを見ておこう。

1960 年の「所得倍增計画」による高度経済成長の時代に日本が入り、各地でさまざまな工業立地や都市開発が進んだ。その負の結果としてそれらの地区では、環境汚染・騒音などの公害が発生し、市民の日常生活や健康に多大な影響をもたらした。

これらの公害への対応は、従来の都市計画や環境対策など、個別事象対応型の施策では全く解決出来ないことが、当該市民や公害被害者には強く認識されるようになった。従来の個別手法ではない、「総合的・地域的・生活的」な解決手法による身近な生活環境の保全と変革が求められた。その手法として従来の個別施設建設の都市づくりではない、「まちづくり」という言葉が期待も込めて使われ始めた。

環境改変を大企業のなすがままにさせるのではなく、また国家の個別省庁の事業として進めさせるのではなく、市民の生活環境をあずかる自治体が、それらを制御し、よりよい生活

環境を創出していくべきだ、という気運も昂まり、各地で「革新自治体」を創出させた。

特に大都市・東京都では、60年代後半に「革新知事」が誕生し、従来の国の機関の代弁のような、また大規模開発の旗振りをするような自治体ではない東京を再生させようと、従来とは異なる斬新な施策を展開していった。

長期構想として「広場と青空の東京構想」というものを打ち上げ、その中で生活環境と市民の参加を重点としていくことも述べられた。

社会全体としても、60年の安保闘争、60年代の大学紛争・学生運動、72年の沖縄返還と、大きくゆれ動く時代であった。一方そうした中で「沈黙の春」(レーチェル・カーソン)、「スモール・イズ・ビューティフル」(シューマッハー)、「地方の時代」(長洲一二)、「地域主義」(玉野井芳郎)、「吉里吉里人」(井上ひさし)、などの著作も著され、環境・小規模・小地域・自治が大切なのだという気運も、人々の間に少しずつ醸成されていった。

そして市民の活動・運動も公害反対運動を通して各地での連携なども起こり、歴史的環境保全なども始まり、反対運動を超えて、「まちづくり」というものが少しずつ身近にそして内実・具体性をもって各地で取り組まれ出すようになっていった。

3)「参加のまちづくり」への取り組み

こうした気運の中で、法制面の整備も少しずつではあるが行なわれて来た。まちづくりの部門では1980年に、都市計画法の中に地区計画制度がつくられ、これまでの自治体区域全体を対象とする都市計画ではなく、小規模で地域住民に身近な「地区」を対象として、その改善・保全・修復を、そこに住む人々の合意によって「地区計画」として決定し、そこで決めたルールに基づいてまちづくりをきめ細かく進めていくことが始まった。

これはドイツの都市計画の「地区詳細計画」をならって導入されたものだが、この「地区計画」が市民参加のまちづくりを促した。この地区計画制度は、その具体的な適用にあたって、その地区の存在する自治体の手続条例を必要とし、地区ごとのまちづくりの取り組みに意欲を持った自治体は、その条例制定を急いだ。

そして1982年に神戸市と世田谷区が、国内で初めて「街づくり条例」(この時は「まちづくり」というやや広義な概念を内包させた言葉ではなく、道路・公園・建物など物的施設の建設や整序を中心としたやや狭義な概念として、この文字が使われた。)が制定され、以後各地の自治体で「街づくり」のルールとして条例制定が進められた。

そしてこの「街づくり」を担当する課として、「街づくり課」「街づくり推進課」といった所管が置かれ、従来の都市施設を計画・建設していく「都市計画課」や「建設課」などとは異なる、地区担当の組織が自治体の中で動き出した。

地域の住民側にも「街づくり協議会」「地区懇談会」といった組織が作られ、「参加のまちづくり」が進められていった。

このように自治体行政の中に、市民参加のプロセスを位置づけていこうという動きは、

まちづくり部門にとどまらず、情報公開条例、市民活動推進条例、自治基本条例、市民参加条例などがつくられていく広がりを見せている。

こうした動きが総体として深まり、図2で示したような地域自治づくりへつながっていくことが、参加のまちづくりの役割である。

Ⅲ. 世田谷区における参画と協働のまちづくり

1) 世田谷区の取り組み

60年代後半からの、国内でのまちづくりへの市民の参加、社会や法制度の動きを概観して来た。こうした流れの中で、自治体：世田谷区がまちづくりにおいて、どのような考え方と活動をもってそれを繰り広げて来たかを次に見ていきたい。

Ⅱ. 1)に述べたように、東京都の特別区では1975年に区長公選が行なわれ、実質的な基礎自治体として、各種業務をスタートさせた。この1975年を起点として、まちづくりの展開も始まっていった。

以後その折々の社会経済状況や市民の要望や需要・計画上の必要性などから、まちづくりや環境整備のテーマの力点は、インフラ整備、防災・密集市街地整備、みどりやオープンスペースの増強、自然環境の保全など、様々なものに置かれていくが、その中で参画と協働ということが、どのように広がっていったか、世田谷区の成り立ちから見ていこう。

2) 世田谷区の成り立ち

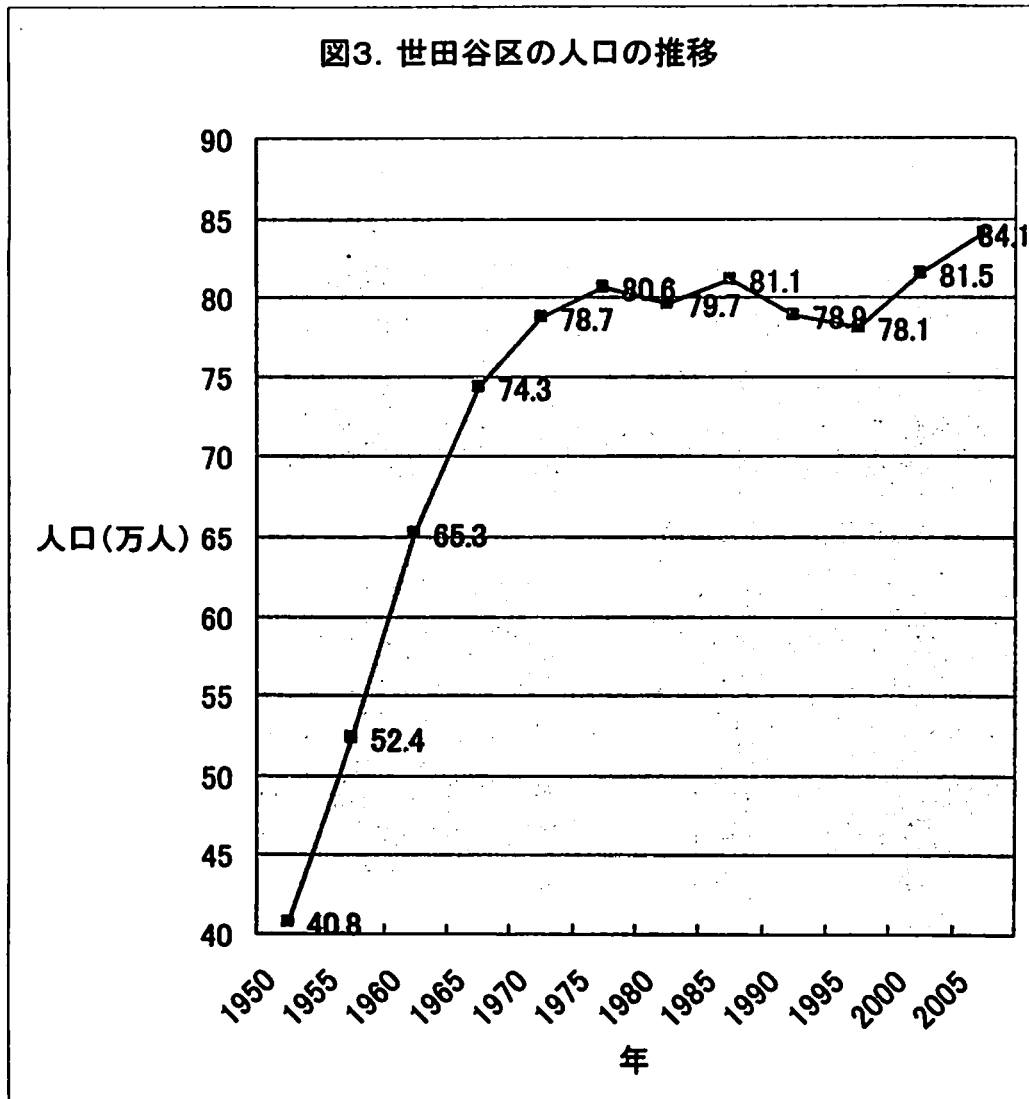
参画と協働のまちづくりの話に入っていく前に、改めて世田谷区というまちの成り立ちの概略を振り返っておこう。何故このまちで、こうしたテーマによってまちづくりが展開され、その展開の過程で、参加ということが大切と考えられるようになったのか、を見ておく事が大切だと思うからである。

ⅰ) 「郊外住宅都市」として

都市：世田谷の性格をひとことで語るなら、それは「郊外住宅都市」ということに尽きる。「郊外」という、都心からの位置関係、そしてなだらかな台地という土地の広がり、そこへ都心からの人口増という需要を受け容れ、住宅地としてその性格をつくっていったこと。そしてその宅地化・市街化・郊外化・都市化の速度があまりに早かったために、道路などのインフラ施設と言われる都市骨格が十分に形成されてこなかったこと。さらにそこへ都心から移転・流入して来る人々は、その数も多く、それらの人々のかつての居住地はそれぞれ異なり、お互いの顔も知らない。その人々がのどかな農村社会へ大量に入ってきて、土着の社会となじみながら、新たな地域社会をつくっていくには、長い時間とそれに向かう人々の新しい意識と力が必要であった。

いまこの世田谷区の人口の増加の様子を、国勢調査の統計によって見てみると、図3の

ようになる。



出典：国勢調査²⁾ 結果より作図

これは戦後の推移を見たものであるが、ややさかのぼると、明治末期で3万人、大正末期に4万人の人口をかかえていた「郊外」世田谷に1923年の関東大震災を契機として、烏山寺町の寺院をはじめ、多くの人々が流入し、戦前は30万人弱。それが戦後、再び都心部で戦災を蒙った人々や地方から出て来た人々を受け容れた第二次人口増。さらに戦後から60年代の高度経済成長期に第三次の人口増によって一気に「80万都市」となった世田谷区の人口の推移をこの図で追うならば、都市づくりのテーマ(急速に木造を主流とする住宅が多数建て込んだこと、それによる防災上の心配が高まったこと、都市インフラ整備が後手に回ってしまったことなど)や地域社会のテーマ(人々のつながりが希薄なままで、住宅地が形成されて来たこと、旧住民と新住民、新住民相互のつながりが十分でないことなど)が、この「郊外」の世田谷のまちづくり、社会づくりの課題となって来たことは、想像

することが出来るだろう。

これらのことが、まさしく居住地の災害に対する安全を高めるまちづくりと、都市骨格となる道路等をしっかりつくっていくインフラ形成、そしてそれらを居住者それぞれが知恵や労力を出し、合意形成をはかりながらつくっていく、という市民参加が必要だ、という意識を次第に居住者、市民に促すようになってきたのである。

「郊外住宅地」に生き生きと暮らし、そこに長く住み続けていくには、それぞれの人々の「参画」とその人々同士や人々と行政などの機関との「協働」や「連携」が必要であることが徐々に気づかれ、それが少しずつ広がってきた。このことは先に述べたような「郊外住宅都市」としての基本的な性格と、そこに住みついて来た人々との、出会いとその活動から導き出されて来たものだったと言えるだろう。

ii) 世田谷ならではの活動がはじまる

いま一度、図3を見てみると、1975年ちょうど区長公選が再び行なわれ、特別区(23区)が新たな自治づくり・まちづくりに取り組みを始めた年に、世田谷区は人口80万人を超え、面積(当時)、人口ともに23区で最大の自治体となった。図3においても、戦後30年でもあったこの年まで、急激な人口増が進んだことが改めて見てとれる。

この人口増をこの地で受け容れるために、団地をはじめとする公的住宅、民間の分譲・賃貸住宅、在来地主による小規模住宅、住み手による戸建住宅の建設など、様々な種類の住宅が多量に供給され、この地を埋めていった。

それによって生ずる負の課題、例えば宅地開発による緑の減少、住宅の建て込みやマンション建設による日照障害、高速道路建設による騒音や排ガスの蔓延、その他近隣紛争など、住環境・生活環境をめぐる課題が、「住宅都市世田谷づくり」の進行と共に、各所で噴出して来た。それらの課題の解決や減少への努力を、新生自治体の世田谷区行政も取り組んだが、その解決にはやはり当事者住民の立ち上がり意識変革が欠かせなかった。

そのようなことから、住宅地の環境を守りその改善を図っていくこと、そこに住む人々、特に子どもの環境を安全・快適にしていくこと、そのためにこれまであった緑や水などの自然環境を守っていくこと、などを目標に、次第に地域の住民自らが、自らの身の周りの環境に目を向け、その改善を考え行動する大切さに気がついて来た。「参加のまちづくり」が徐々に各所・各テーマで動き始めた。

3) 世田谷区における参画と協働のまちづくり

i) 「3分の1世紀」にわたる取り組み

区長公選を契機として、自治体：世田谷区の歩みが始まった。この1975年を、まちづくり・参加・自治に向けての世田谷づくりの起点・基点として、これらの主題がどのように取り組まれて来たか、何を創り出し、何を課題として引き出して来たか、この30余年

を見ていこう。

この「3分の1世紀」にわたる期間（世田谷区という地域にとっての「一時代」といってもよい期間だが）の中で、行政や事業者そして住民は、その時々政治・経済・社会状況に折り合い、ときには闘いながら、まちづくりを進め、その過程で人々の参加を促し、働きかけ、それを拓げて来た。

表1でその「3分の1世紀」を、社会状況・まちづくり・法制度の主なものを拾いながら、年表的に振り返ってみる。以下にその年々の動きをたどりながら、参加のまちづくりの胎動から展開、そして現在までを見ていくこととするが、その期間を大きく3つに分けて、その「時代性」とまちづくり・参加・自治について概説する。

ii) 第I期(始動期／1975年～1986年頃)

公選された区長が、新たなまちづくりと地域社会(コミュニティ)づくりに取り組む。住民同士のつながりづくりとして「まつり」を行なったり、既に活動していた各種ボランティアやプレイパーク運動をつなぎ、ボランティアセンターを発足させるなど、区民の自主的活動の拠点づくりも進めた。

こうした諸施策の指針として、多数の区民の意見をベースとして、1978年に基本構想、翌1979年に、「基本計画—福祉社会をめざす ヒューマン都市世田谷」³⁾を策定。その実現の方策のひとつとして、「区民参加の推進」を掲げ、区民の主体的・積極的な参加活動を期待した。

一方、参加の推進にあたっての行政の執行体制の問題点として、縦割組織により有効な対応の不足、参加に対する職員の認識不足、施策の体系化がなされていないために、行政の対応が個別的、といった指摘がなされ、これらの克服が求められた。

この基本計画を契機として、世田谷区は以降4年ごとに、調整計画・実施計画などを策定し、「計画行政」の流れを作っていた。

まちづくりの分野では、防災上課題を有する木造密集住宅地の改善にいち早く取り組み、その後「街づくり条例」を全国に先がけて、神戸市と共に1982年に制定するなど、まちづくりの条件・基盤の整備も進めていった。

具体的な事業としては、美術館・区民健康村などの建設、参加型まちづくりとして、梅丘中学校前の歩道整備を地元住民・学校・中学生などとの検討・討議を進め、以後緑道や総合福祉センターへつなげる、などを行った。

この時期のまちづくりは、いわば「公共」が条例や要綱をつくるなどの条件づくり、主要施設や重点事業を「行政主導」で進めるなど、それらの過程で市民参加を求めつつも、まだ行政も住民もそのやり方を手さぐり・試行しはじめた時期でもあった。

地域自治（世田谷区では「地域行政」と呼んだが、）については、もとより1932年に2町2村が合併して世田谷区となり、その後1936年に2村が統合され、現在の世田谷区に

表 1. 世田谷区における参画と協働のまちづくりの流れ

1978	1977	1976	1975	1965～	1955～	1945～	年度 項目
・基本構想議決 ・第一回ふるさと区民まつり ・中高層建築物紛争予防条例 ・北沢3・4丁目まちづくり開始	・自然環境保護条例 ・「世田谷まちづくりノートⅡ」刊行 ・新玉川線開通	・第一回雑居まつり ・「世田谷まちづくりノートⅠ」刊行 ・ボランティア連絡協議会	・区長公選(区が市なみになる) ・烏山寺町環境協定 ・プレイパーク(経堂冒險遊び場) ・第一回区政のひろば(区民集会)	・69 玉電廃止 ・70 総合計画(基本計画)策定 ・70 ボーリング場建設反対運動 ・73 新用途地域指定	・64 東京オリンピック関連施設整備	・47 区部は23区となる ・52 区は都の下部団体に	1. 世田谷区政及び参加型まちづくり・出来事など
		・日影規制制度 ・総合設計制度(都市計画法)		・68 (新)都市計画法 ・68 緑地地域廃止 ・74 地方自治法改正	・63 容積制(建築基準法)	・47 日本国憲法 ・47 地方自治法 ・50 建築基準法	2. まちづくり関連法制・条例など
・宮城沖地震		・ロッキード事件	・地価下落 ・サイゴン陥落	・72 沖縄返還 ・73 オイルショック ・65 日本人人口一億超 ・66 ベトナム戦争(76) ・67 革新新政誕生(78)	・64 東京オリンピック ・56 「もはや戦後ではない」 ・60 日米安保条約 ・60 所得倍増計画 ・62 都人口一千万超	・45 終戦 ・50 朝鮮戦争(53)	3. 社会・環境・世界・東京の出来事・ほか

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
・基本計画・実施計画策定 ・地域行政基本方針策定 ・羽根木公園プレーパーク開設 ・小規模宅地開発指導要綱	・太子堂2・3丁目まちづくり開始 ・第一回まちづくり交流会 ・都市美委員会 ・都市整備公社発足 ・区役所周辺まちづくり開始	・第一回まちづくり懇談会 ・「わたしたちのまちを考える区民の集い」 ・ボランティアセンター、ボランティア協会発足	・街づくり条例制定 ・福祉のまちづくり施設整備要綱 ・区政50周年 ・北沢地区まちづくり提言書 ・街づくり専門家派遣要綱	・基本計画(調整計画策定) ・5つの事業領域に領域参事制度 ・「身近な街づくり推進員」制度 ・「公共建築委員会」発足 ・ワンルームマンション建築指導要綱	・下馬3丁目で建築協定第一号 ・「世田谷百景」区民投票で選定 ・下北沢街づくり懇談会発足 ・第一回せたがや界隈賞選定 ・自然環境保護計画策定	・都市整備方針策定 ・狭あい道路拉幅整備要綱 ・北沢烏山地域事務所準備室開設 ・用賀プロムナード開通 ・世田谷美術館開館	・区民健康村(川場村)開村 ・梅丘中前歩道完成(ふれあいまちづくり) ・身近なまちづくり支援制度 ・情報公開懇談会 ・環7沿道整備計画策定
	・地区計画制度創設(都市計画法) ・沿道整備法	・「第2次臨時行政調査会」設置	・金山町「情報公開条例」	・民活・規制緩和(アーバン・ルネッサンス)	・都・土地取引適正化条例		
・ソ連アフガニスタン侵攻 ・国際児童年	・モスクワオリンピック(多数の国がボイコット)	・国際障害者年 ・エイズ確認		・三宅島噴火 ・「地上げ」多発する	・世田谷区ケープル火災	・プラザ合意	・伊豆大島・三原山噴火 ・バブル景気(91)

1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
・新基本構想議決 ・新都市整備方針策定 ・環境基本条例制定 ・地域防災計画見直し ・「ねじやらし公園」を住民参加型でつくる	・第一回「子ども議会」開催	・まちづくりセンター発足 ・まちづくりファンド設立 ・区政60周年	・実施計画 ・地域行政制度スタート(街づくり課、土木課が5地域に) ・環境配慮指針策定 ・区立住宅できる	・住宅条例施行 ・公園設計コンペ ・地域行政懇談会設置 ・道路整備方針策定 ・北沢タウンホール建設	・せたがやトラスト協会発足 ・地域行政実施計画 ・用途地域見直し ・太子堂緑道整備 ・駒沢プレーパーク開設	・まちづくりリレーイベント開始 ・まちづくり地区担当制発足 ・バス停コンペ ・情報公開条例施行 ・世田谷地域事務所開設準備室	・新基本計画策定 ・宮の坂駅・界隈づくりコンペ ・地域行政推進計画策定 ・清掃工場煙突色彩デザインコンペ ・公共トイレコンペ
・住宅の地下容積緩和(建築基準法)	・行政手続法 ・環境基本法 ・真鶴町「美の条例」	・市町村マスタープラン(都市計画法) ・用途地域細分化(都市計画法)		・河川法改正(「参加」を盛り込む)	・土地基本法		・集落地域整備法 ・リゾート法
・松本サリン事件 ・ゼネコン汚職事件 ・阪神淡路大震災(95.1.17)	・非自民の細川内閣発足 ・北海道南西沖地震(奥尻島) ・EU発足	・ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争	・都庁移転 ・雲仙普賢岳噴火 ・湾岸戦争 ・ユーゴスラビア紛争 ・ソ連崩壊	・東西ドイツ統一	・ベルリンの壁崩壊 ・天安門事件	・リクルート事件 ・ソ連アフガニスタン撤退 ・近代都市計画百年 ・天皇崩御(89.1.7)平成	・都内地価高騰 ・国際居住年

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
・基本計画 ・福祉のいえ・まち推進条例制定 ・環境基本計画策定 ・リサイクル条例制定 ・防災マップ作成	・三軒茶屋キャロットタワー竣工 ・新用途地域施行 ・狭あい道路幅整備条例制定 ・地先道路整備方針策定 ・福祉のまちづくり学校	・実施計画(調整プラン策定) ・きたみふれあい広場開園 ・深沢環境共生住宅 ・駅づくりアイデアコンクール実施 ・福祉的環境整備基準策定	・「バリアフリー世田谷プラン21」策定(福祉的環境整備推進計画) ・風景づくり条例制定 ・みどりの基本計画策定 ・行政改革推進条例制定	・基本計画(調整計画策定) ・小田急連続立体交差化事業(喜多見と和泉多摩川間)完了 ・「こみゼロプラン2000」策定 ・各総合支所に「街づくり部」設置	・清掃事業が区に移管される ・二子玉川再開発を都市計画決定 ・介護保険制度開始 ・「都市復興プログラム」策定 ・市民活動推進課設置	・「都市計画マスタープラン」策定 ・「せたがや・21未来への展望」策定 ・小田急連続立体交差化事業(梅ヶ丘と成城学園前下り線立体化) ・成城学園前下り線立体化	・区政70周年 ・小田急連続立体交差化事業(梅ヶ丘と成城学園前全線立体化) ・外環道路検討始まる(P1) ・安全安心まちづくり条例施行
・地方分権推進法		・NPO法 ・環境アセスメント法 ・共同住宅共用部分の容積未算入 ・箕面市「市民参加条例」	・連担建築物設計制度 ・大店法 ・中心市街地活性化法 ・地下居室採光緩和 ・民間確認検査機関	・情報公開法 ・市町村合併始まる ・住宅品質確保法 ・PFI法	・都区制度改革 ・地方分権一括法 ・交通バリアフリー法		・都市計画提案制度(都市計画法) ・都市再生法 ・旭川市「市民参加推進条例」
・都・青島知事となる ・地下鉄サリン事件 ・「ボランティア元年」 ・戦後50年	・民主党結成	・神戸連続児童殺傷事件	・北朝鮮ミサイル発射	・コソボ紛争 ・都・石原知事となる ・「2000年問題」にゆれる	・三宅島噴火 ・中央省庁再編	・9・11ニューヨーク同時テロ ・アフガン戦争	・地方都市衰退(シャッター街広がる)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
		・「世田谷みどり33」スタート ・庁舎建設検討始める ・街づくり条例見直し検討開始	・実施計画・行政経営改革計画 ・みどりとみずの基本計画改定 ・小田急連続立体交差・複々線化事業（梅ヶ丘～成城学園前間）完了 ・二子玉川再開発着工	・下北沢都市計画で大揺れ ・ユニバーサルデザイン推進条例制定	・みどりの基本条例 ・国分寺崖線保全整備条例施行 ・「まちづくり出張所」スタート ・「街づくり部」が5地域で解消（土木課が本庁へ戻る）	・基本計画・実施計画・行政経営改革計画策定 ・総合支所の建築指導課を廃止 ・用途地域見直し ・建築物絶対高さ制限	・区長交替 ・「すぐやる課」設置 ・公園緑地整備方針
				・市町村合併期限		・景観法 ・大和市「自治基本条例」	
		・中国四川地震 ・北京五輪 ・岩手・宮城内陸地震 ・世界金融危機 ・米・オバマ大統領就任（09.1.21）	・中越沖地震 ・団塊世代大量退職 ・参院野党多数「ねじれ国会」 ・能登地震 ・年金問題多発	・人口減少社会に入る	・耐震偽装事件 ・郵政民営化 ・福岡西方沖地震 ・ライブドア事件	・中越地震 ・スマトラ沖地震	・イラク戦争

出典：「世田谷区区政概要」⁴⁾「せたがや百年史」⁵⁾（世田谷区）等⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾

広がったという経緯からも、時には旧町村ごとの自立の意識も強く、また合併の結果、人口・面積とも大きな自治体となったため、その一方で身近できめ細かい行政サービスも要望・要求されることも起こって来た。

そうした中で、自治体の中で「地域内分権」¹⁰⁾といった考えから、行政の地域型再編、身近なまちづくり推進、総合型行政サービスの提供への、言わば「行政実験」の取り組みも始まり、1985年から、これまで「出先」であった支所の昇格、準備室の設置なども始められた。

行政全体としての取り組みテーマとしても、この時期の社会の要請を受けて、密集市街地の改善をはかる防災まちづくり、基幹施設や生活施設の建設、自然環境・みどりの保全、福祉などが取り上げられ、そのプロセスに少しずつ区民の参加を取り入れながら、試行と実践を重ねて来たことが、この時期を年表でたどると判るであろう。

iii) 第Ⅱ期（展開期／1987年頃～1998年頃）

こうした都市施設・社会資本の整備と市民活動の積み重ねを踏まえて、まちづくりの新たな展開が始まった。地区会館・公共トイレといった身近な地区施設・公共施設を建設するに当たって、建築コンペティションという、その計画案・設計案を公募で求めるやり方を採用した。これは専門家の参加により案を公開募集するだけでなく、これらの施設の利用者や住民のアイデアや思いを、施設建設に反映させようという、「ユーザー参加」を目指したものであった。

特に1988年は、「近代都市計画100年」^{8) 9)}といわれた年で、1888年に「東京市区改正条例」という、現在の都市計画法のもととなる法令がつくられて100年目にあたる年になるので、国や学会などもそれを機会に、日本の近代都市計画のこの1世紀を、様々な角度から振り返り、検証していこうという行事や研究を拡げていくこととなった。

世田谷区でも、これまでにまちづくりに先行的に取り組んできていたので、この機会に新たな時代の新たなまちづくりの方向を探り、それを拡げていきたい、と考え通常のまちづくり事業に重ねて、いくつかのテーマも考えていこう、ということになった。

まず大きなテーマとして、「参加のまちづくり」の展開とその手法拡充を全体として取り上げ、それをまちづくり部門だけでなく、保健・福祉、教育・文化、環境、生活など、これまでいわゆる都市計画事業の施行では、殆ど関係を持たなかった部門とも共同・連携して「総合的まちづくり」を考えようとした。

これは1979年の基本計画において、区民参加推進の際のネックである、縦割組織や職員の低い意識、体系化・総合化への不足、(Ⅲ. 3). ii))などを考え直す機会ともなり、あるテーマのもとに地域住民・関係住民と行政職員、(そして他分野の行政職員同士)が集まり、それをイベント化し、月1回各部門が担当して実施し、翌月には他の部門にバトンタッチして行って、その成果や経験をみんなで深めていこう、ということになった。

これを「まちづくりリレーイベント」¹¹⁾と名づけ、まちづくりについて百家争鳴の数年をつくっていく取り組みが始まった。東京都所管の清掃工場の煙突の建替にあたり、その色彩を公開コンクールで行い、全国から1,040本もの煙突模型が集まったり、バス停留所や公園の計画案をコンペで求めたり、様々なテーマでフォーラムやシンポジウムを行ったりした。この「リレーイベント」は地域や役所内外の枠を越えて、様々な人々のつながりを生み出し、身近なまちづくりのテーマに眼を向けていくきっかけとなった。

この間の様々な参加型まちづくり進行の中で、まちづくりを提案としてまとめ、合意を形成していくひとつの手法として、「ワークショップ」というやり方も様々な工夫を重ねて行われ、住み手や利用者が、単なる聞き手やお客様で終わらずに、皆で意見を出し合い、それをまとめていく方法が共有されていった。そうした手法を使いながら公園を実際に作ったり、都市整備の長期方針の提案セミナーを行ったり、幅広くまちづくりに参加のプロセスが取り入れられていった時期であった。

そうした延長線上で「まちづくりセンター」を1992年に発足させ、また参加のまちづくりを様々な支援していく「まちづくりファンド」もスタートさせた。またまちづくり・行政の大きなテーマとしては、環境・リサイクルが登場し、この時期の後半1995年に起こった阪神淡路大震災からの影響で、防災が大きな主題となっていった。

自治推進としては1991年に「地域行政制度」という、5つの地域を単位とする新たな行政の仕組みを起こし、参加の拡充・展開と地域自治の深化・推進を目ざしていった。

こうした中で行政の機構も、これまで企画・調整を担っていた「企画部」が「政策経営室」（のちに「政策経営部」）に改組され、時代のテーマや手法は計画・建設から経営・管理にシフトしていくことともなっていた。

iv) 第Ⅲ期（転換期／1999年頃～現在）

経済も社会全体で縮減時代に入り、区政も初代公選区長の在任も7期という長期に亘り、やや活気が薄れてくるという状況が、全体を覆っていった。組織やその構成員が当初の志や活力を維持し、さらにそれを全体で高めていくということの難しさを、事業推進にあたって感じさせられることも多くなった時期ともなって来た。

まちづくりの事業も、遅れていたインフラ施設の建設として、小田急の連続立体交差化・複々線化の計画・建設や、長く検討が凍結されていた東京外郭環状道路が、新しい参加の手法としてクローズアップされて来たP I（パブリック・インボルブメント）という手法によって地域住民と国との検討が開始された。

参加といっても、第Ⅱ期のように身近なまちづくりに対して関連住民がかかわって、協働して提案をまとめ上げる、というよりも利害関係者が建設する側と、時にははげしく向かい合いながら論議をする、ということも増えた。インフラ施設や長期方針に対して地域住民の主体的・実質的参加がどこまで可能か、その時どのようなルールを共有するかなど

を確かめていくことは、大切なことではあるが、これまでの参加手法とはやや異なるものが、時には定式的に進められ始めていった。

アメリカ・ニューヨークでは、同時多発テロが起こり、その後アフガン、イラクへの報復戦争へと拡がり、何とも殺伐とした雰囲気の世界から地域までを、重苦しく覆っていった。マンションの耐震偽装事件など、社会の様々な領域で偽装事件が多発し、社会の中、人と人の間で信頼という基本的な基盤も揺らいでいった。こうしたことが積み重なり、新しいことへ挑戦していく力や、人々と協働し合って物事に向かっていく力が次第にそがれて、社会全体に何ともいえない閉塞感が漂い、そして充満してきた 10 年でもあった。

区政においては、公選第 1 号の区長の 7 期 28 年がようやく一区切りして、新しい区長が選出された。組織改正として、スピーディな行政施行をめざして「すぐやる課」を発足させたものの、地域行政推進においては、建築・土木・街づくりを地域で一体的・横断的・総合的に進めていく体制を見直した。1999 年に各地域に設置した「街づくり部」の建築指導課、土木課を順次本庁に集中し、2005 年度末には、「街づくり部」を解消した。

効率的な行政運営や組織・体制を縮小・解消または見直しをするということを「地域自治推進」の観点から十分に議論し区民に説明したか、という点で不足の感は否めない。

参加のまちづくりにおいても、小田急の連続立体交差化・複々線化が、喜多見駅から梅ヶ丘駅まで完了したのに次いで、下北沢駅周辺整備をどう進めるか、既決定の都市計画道路との関連はどうか、など世田谷区全体（ひいては東京都全体）にとっての拠点整備が主題となった。

まちづくりの方向性の議論においても、本来、市民参加のまちづくりというものが、こうしたことにどこまで有効に議論を進められるか、様々な対立した意見をどのように止揚していけるか、まちづくりというものを多角的に考えていかねばならぬ、困難だが、貴重な機会であった。

都市における時代状況、歴史的経緯、その地区の整備の方向、市民の要望や意識を十分に汲み取りながら、多様な観点から十分な議論を深めていくことが「参加のまちづくり」にはもっと必要であるということを、これらの取り組みは教えてくれた。

まちづくりというものが、図 1、で示したように環境と主体の関係づくりとして進むものであるなら、都市のあらゆる施設づくりの際にそのありようが語られ、説明され、合意されていくことが、参加のまちづくりを深めることとなる。参加というのは、都合のよいものだけを取り上げることで進まない。都市生活にかかる基幹施設のありようについて、議論をしっかりしていくことが必要であることを、この数年に亘るやりとりから学んだ。

この時期は、日本も人口減少社会に入り、経済もこれまでの「右肩上がり」ではなくなる、といったように社会全体が何となく下降傾向、縮減気分、閉塞感に包囲されたようでもあった。区政の主題としてはみどり・環境を取り上げ、「世田谷みどり 33」という長期プロジェクトによって、区内の 33%の土地を非建ぺいの土地として、みどりや自然面地を

拡げようとしている。このプロセスに人々の参加が十分行われ、みどりが増えていくことを期待したい。

Ⅳ 参画と協働のまちづくりの課題と展望

1) 「参加」に対する様々な意見

80万人の人口を抱える自治体・世田谷区が、ここ「3分の1世紀」に亘って取り組んできた、「参加のまちづくり」の動向を概観してきた。その経緯・経験を通して、今後のまちづくりの市民の参加にとって、何が課題であるか、どんなことが展望できるか、最後にいくつか考えてみたい。

「参加のまちづくり」を進める中で、様々な意見や疑問そして批判も出されてきた。それらのいくつかに耳を傾けながら、対応・克服策を探ろう。¹²⁾ その意見のいくつかを以下に並べる。

- i) 「参加」には法的根拠や基準もないので、恣意的になってしまうのではないかー
 - ・根拠やルールがないので、ランダム・場あたり・その時だけの解決案になってしまい、普遍性・全体性がなくなる。
 - ・その時の参加者や担当者の問題意識や能力のレベルで、色々な方向づけや決定が行われるので、恣意的になるおそれがある。
- ii) 「参加」という「義務」でもないプロセスを、まちづくりの作業に取り込むと、時間もお金も労力もかかり、負担が大きいー
 - ・特に「やらねばならない」と義務づけられてもいない手順を入れることで、時間・金・労力がかかる。やらないでもいい手順を何故やるのか、という疑問もつきまとう。
 - ・余計なことをやることで、これまで沈静化していた課題が再び噴出し、返って住民同士の関係がこじれたりしてしまうこともある。
- iii) 「参加」の機会として行われる説明会やワークショップには、関心や反対の意見を持つ人、時間のある人しか出席してこない。それでは「地域の意見を代表する」ことにはならず、片寄った意見に陥ることになるー
 - ・「議会」という正当な選挙で選ばれた機関があるのに、それを無視して行う作業は、「参加型」などとは呼べるものではない。
 - ・「まちづくり協議会」なども決まった人しか出席せず、固定化・高齢化しているのが現状。新規参加者が入りにくく、足は遠のいてしまう。
- iv) 「参加」といっても、そのやり方が定式化・あそび化・形骸化・アリバイ化してしまっていて、新しいものを協働して創り出そうという手段になっていないー
 - ・「とにかく住民に知らせた」「投げかけた」というアリバイづくりのようなものも多い。
 - ・「楽しいことが大切」とばかりに、やたらとゲームのようなことをやったり、こんなやり方で地区の大切な問題が取り扱われていくのはよくない。

- v)「参加」に対して情熱や経験に乏しい担当者も多く、説明や資料も難解で、地域の問題を熱気を込めて論ずる場にならないー
- ・主催者と参加者の双方向で進むべきものが、一方的な説明や論じ合いで終わってしまう。双方の経験不足を痛感する。
- ・特に役所の担当者は毎年替わってしまうので熱意や継続性が出てこない.... など。

2)「参加のまちづくり」へのステップ

このような批判や反発が「参加のまちづくり」に対して述べられようとも、嘆いたり焦ったりすることはない。私たちの社会は戦後まだ 60 余年、まちづくりに取り組み始めてまだ 30 余年、自らの手で自らの環境を創っていくということや地域社会をつくっていくことに対しては、まだ「発展途上国」なのだ。

こうした途上でやるべきことは、様々なやり方にトライし、時には「社会実験」を行い、「参加」の体験を積み重ねていくことだ。その体験が各人・各地に蓄積され、それがオーバーフローし、人々の間で、地域の間で交流・交換されて来た時、今より豊かで穏やかな「参加のシステム」が作り出されていくのだろう。

これまでの「官⇄民」、「公⇄私」、「他⇄自」という二極対立あるいは一方へのおまかせではなく、その二つの主体を「半公共」(セミ・パブリック)、あるいは「新しい公共」というものによってつないでいこうという地域社会づくり、まちづくり少しずつ各地で始まっているのに注目したい。

「パートナーシップ」という言葉も語られ出して久しいが、様々な主体が一方的に仕事を進めたり、依存をしたりというのではなく、それぞれが役割と責任を果し合い、環境と主体の距離を近づけていく中で、地域自治・地域民主主義というの、姿を見せてくれるのかも知れない。まちづくりの目標である「安定した秩序を持ち、持続的な地域社会をつくっていく」ということに至るまでには、まだ長い道のりであろうが、前項で指摘された「参加」に対する懸念を乗り越えながら、「参加のまちづくり」を積み重ねて、その道へたどりつくまで何をやっていったらよいか、思い付き的なものも含めて以下に例示してみよう。

i) まずやれること、具体的なことに取り組む。

- ・「我がまち」を今一度、安全・防災・環境・子どもなどの観点から皆で歩き、そこでの発見をマップにまとめてみる。
- ・「世田谷みどり 33」の行動計画として、みんなで身近な所に樹木や草花を植えていく。汗を流す。
- ・小さな公園づくり、まちのスポットづくりにコンペやコンクールを行い、住民・専門家・行政などみんなで造っていく。

ii) 来たるべき大地震への備えを皆で考える。

- ・上述のまちの探検・点検の結果を「危険度マップ」「安全ひなん路マップ」などにまとめていく。
- ・避難所としての小中学校、広域避難所としての公園などを使いながら訓練をする。
- ・被災して崩壊したまちをどう復興していくか、「復興まちづくり計画」を皆でつくる。

iii) 福祉のまちづくりの準備に取り組む。

- ・高齢社会、人口減少社会に様々な人々が生き生きと向き合うために、「ユニバーサルデザイン」の考えを地域でひろげていく。
- ・「世田谷みどり 33」とも連携し、小公園や緑道に健康増進スポットを増やしたり、福祉施設とつなぐ計画案をみんなでつくる。

iv) 「次世代市民」に「参加」の機会と体験を増やす。

- ・小中高校の「環境学習」の中に、まちづくり学習、学校周辺まちづくりを入れ、若い人々のアイディアや労力をまちへ注ぐ。
 - ・大学や専門校が多数ある世田谷区において、各校の専門性やカリキュラムと連動し、世田谷全体を「まちづくり大学」として若い力を地域のまちづくりとつなぐ... など
- 以上やや思い付き的に並べたが、一覧すると、何のことはない既に実施済だったり、取り組み中というものもあるだろう。ということは、いつでも、誰でも、どこでも、今から取り組めるようなものは、参加のまちづくりをテーマとして多数ある、ということでもある。足ぶみしていないで始めたいものだ。

仕事が増えたから「参加」のプログラムなど取り入れている余裕はない、緊縮予算のため新たな仕事はやれない、などと言い訳をしている暇に上記の例は着手できることばかりである。ましてやこの不況・殺伐・索漠・閉塞の時代にとっても「参加」どころではない、などとは言っていないで、どこにでも転がっているテーマだ。

こうしたテーマを今一度、1979年の「区民参加の推進」(Ⅲ. 3) . ii) の項で行政職員に対する問題として指摘された縦割行政の打破、職員の意識改革、施策の体系化を区職員が思い出すならば、上記の例示以外にいま抱えている仕事の中に、「参加」を添えることで、より区民とのつながりが広がる施策をいくつもつくり出せるに違いない。

3) 「参画と協働のまちづくり」に向けて

以上、自治体・世田谷区がこの30余年のまちづくり実践の中で取り組んできた、参加のまちづくりを振り返りながら、その経緯や課題を概観して来た。

「まちは生き物」と言われ、そこに住む人、やってくる人は日々年々入れかわり、年をとり、まちそのものも年を重ねていく。そのまちづくりに関わる人々も人事異動で違う組織に変わったり、増減をくり返していく。こうした変転するプロセスの中で、それぞれの主体が「私たちが住み働くまちを、しっかりと協働・連携して創り、次代へつないでいく

のだ」という強い志を持ってまちとかかわり、その結果として、豊かな人間関係を基礎とした地域社会をつくっていくことに、皆で取り組んでいきたい。

イギリスのNPOで「公共的市民 (Public Citizen)」という団体の地域活動を、以前TVで紹介していたが、地域に住む人々が砂粒のようにただそこに居るだけという状態なのでなく、市民の役割と責任を意識して自らの地域と関わり、隣人や他の市民と連携・協働していくならば、私たちの都市はもっと住みやすく、もっと人々が親密になり、もっと次世代市民である若者や子ども達が活躍する場となっていくだろう。

そうした「公共的市民」として、私たち一人ひとりが、まちづくりと関わる過程を通して、自らを育てていくならば、私たちの都市はまた元気となっていくだろう。「まちをつくる力」¹⁾を貯えながら、まちづくりに向かっていこう。

【文献リスト】

- 1) 自治体まちづくり (原昭夫／学芸出版社) p.163～
- 2) 国勢調査結果 (総務省／世田谷区)
- 3) 世田谷区基本計画ー福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷 (世田谷区)
- 4) 世田谷区 区政概要 (世田谷区)
- 5) せたがや百年史 上・下 (世田谷区)
- 6) 世田谷 近現代史 (世田谷区)
- 7) 世田谷区まちなみ形成史 (世田谷区)
- 8) 東京の都市計画 100 年 (石田頼房編／東京都)
- 9) 近代都市計画の 100 年 (石田頼房／自治体研究社)
- 10) 都市計画の地方分権 (原昭夫ほか／学芸出版社) p.234～
- 11) 風景デザイン (原昭夫ほか／学芸出版社) p.154～
- 12) 参加のまちづくりの評価軸を考える (原昭夫ほか／参加のまちづくり研究会)

・・感謝：この論稿をまとめるにあたり、「参加のまちづくり研究会」の井上赫郎さん、小柴直樹さん、大戸徹さんに多くのご意見・ご示唆を頂きました。記して謝辞と致します。