

まちづくり中間セクターの実態と非営利まちづくり組織への展望

高見澤邦郎（東京都立大学教授）

早田 宰 葉袋奈美子

序. はじめに

本稿の主題は、我が国の住宅・まちづくり活動に見られる新しいセクターの動向を実態的に把握し¹⁾、現実の動きを評価するとともに、その態様や内容の理論的整理を行うことにある。またあわせて種々の問題点や課題をあげ、このセクターの今後の発展にいささかなりとも役立つ知見を得たい。住宅やまちづくりの主体は行政、企業、住民の3者として捉えられてきた。しかしこれら以外の新しい主体（セクター）が、望ましい空間を実現し、あるいは主体間の相互関係を調整する上で欠かせない存在となってきたというのが筆者らの主張するところである。様々な新しい主体が形成されだしていることは既往の調査研究からも明らかにされているが、本稿では主体間の関係性を図序-1のような構成で捉えている。

図序-1(1)では中間セクターとして捉える領域(影部)を示し、図序-1(2)にそのセクターの性格を既存のセクターとの対比で示した。まず図序-1(1)であるが、既存のセクターとして一般に行政（いわゆる第1セクター）と民間（第2セクター）という2極で捉えられがちのものに「住民セクター」を新たに加える。この場合、民間という領域には個人の資金が含まれることもあろうし、再開発等においては町の事業所等も住民という立場でかわることもあろう。中間セクターを概念としては影部全体にわたるものとしつつも、既存の諸組織を当てはめて考える。行政が間接的に施策を実現するために、住宅・都市整備公団、(財)まちづくり公社等があり、住宅供給から住民のまちづくり活動支援まで、多様なことが行われている。民間企業セクターからは、社会貢献の一環として財団を設立してのフィランソロピー活動が見られ、利益を住民に還元する活動が近年盛んである。住民セクターについては、これまでに町内会という行政の下部組織的イメージの強いものがあつたが、それ以外にも住民自身による自主的なまちづくり組織も出てきた。

また各セクターの複合的なものとして、行政と民間の融合した第3セクター、住民と行政との連携、更に専門家が住民として居住地域等で活動を展開する組織等が挙げられる。必ずしも営利目的に終始しない、社会的に意義のあるまちづくりを展開することが重要で、そのための主体として今後既存のセクターから派生した組織を独

立したセクターとして認識していくことが大切であると考える。更にその中間セクターという曖昧な領域にとらわれずに、まちづくり活動に主体的にかかわることのできる新しいセクターが形成される可能性があろう。ここではそのような新しいセクターを「非営利まちづくりセクター」と称することにする。言うなれば現在のまちづくりにおける課題は、図の中心に示された「非営利まちづくりセクター」のあり方の模索である。

次に図序-1(2)で「非営利まちづくりセクター」の模索のための基礎的な概念の整理として、それを取り巻く中間セクターの性格を、既存のセクターとの対比において検討する。中間セクターは既存セクターの特性を生かしつつも、それまででは見いだしにくかった性格を持つものである。行政の執行力を持ちつつも、法令主義的な画一的対応を脱し、また民間の迅速性を持ちつつも非営利に踏み込み、更に住民の価値観を反映したまちづくりを推進することが中間セクターに求められる性格である。つまり、これまでの各セクターの良さを生かしつつも、非営利の住民が主体となるようなまちづくりを行うために必要な特徴を持てるセクターを形成することが課題であるといえよう。

本論文ではこのようなセクターのモデル像を意識しつつ、これまでに展開されている日本での状況を実態的につかむため、1994年夏に自治体（23区ならびに県庁所在都市、人口50万人以上の都市の計約100都市）にアンケート調査を行った。また、いくつかの自治体と、新しい役割を果たしている組織にはヒアリングも実施した。以下、第1章では概況を踏まえた新しいセクターの位置付けの整理、第2章では主として自治体による市民活動支援策、第3章では市民組織の活動実態を論述し、第4章ではそれらを素材として全体的なまとめを行うこととする。

1. 新しいセクターの位置付けと構図-まちづくり組織の現状を踏まえて

今回のアンケート調査結果に既往文献からの情報も加えて、「新しいセクター」を考察するのに参考となりそのような組織名を例示してみれば図序-2のようになる。まちづくりにかかわる中間的セクターには多様な展開が見られることがわかる²⁾³⁾。こういった状況を参照しなが

ら、まず本章では、諸組織を活動目的別に概観するとともに、「住民と行政の関係」に着目した問題整理を行っておこう。

1.1 活動の形態からみた組織の種類

(1) 住民自身が行うまちづくり活動

まちづくりに、自らが直接に取り組むというタイプの組織が最も基本であり、その数も多い。もちろん一口にまちづくりといっても、反対運動、要求運動、対案・提案活動、実践活動、まちの勉強会等、その内容は多様である。しかも1団体が1つのテーマしか持たないというわけではなく、反対運動から始まった団体が代替案を示し、新しいものを作り上げていく、等の場合も多々ある。更に対象分野も多岐にわたっており、公的な空間の問題（緑地の保全、公共施設の要求等）から自分たちの資産にかかわる問題（住宅の共同建替、伝統的な町並みの保存等）までに分布する。

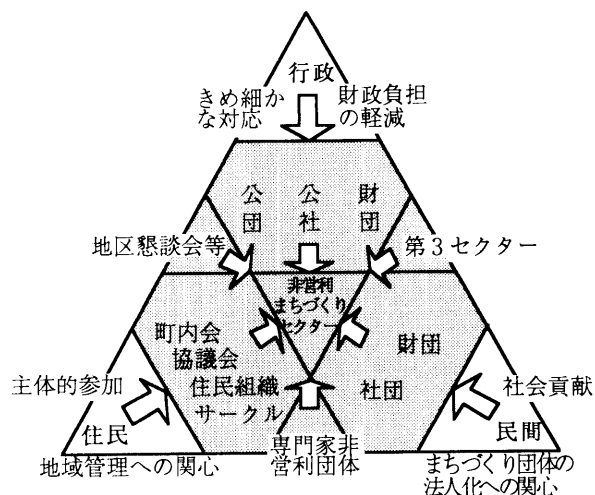
(2) 専門家や既存セクターによるまちづくり活動支援

さて一方で、これらの活動を支える団体も見られる。その支援方法は、専門的・技術的なアドバイスや情報提供と、財政的な支援に大別されよう。

前者の例でも、「(社) 全国市街地再開発協会」のよう

に設立目的がそもそも技術支援等である組織、「建築士会¹⁾」のように、職能団体の活動の1つとしてこのような分野への取組みが活発化してきた組織、そして後にふれる「町田日曜の会」のような、専門家が自分の住んでいる町に関心を持って自主的に活動する新しい動き等がある。

後者の財政的な支援は、行政や民間企業がその少し外に新たな団体を創設して行うことが多い²⁾。財団・社団



(1) まちづくりセクターを取り囲む領域

		行政		民間		住民	
それぞれのセクターの長短	基本条件	生かす性質	他の性質	生かす性質	他の性質	生かす性質	他の性質
		公共性		社会的貢献		市民公益意識	
			課題対応型	目標設定型			
			執行力	実行力		実施力（権利者）	
		総合的判断		専門的判断		直感的感応	住民本位の判断
	運用面		後追的対応	先行的対策			
			一般的対応	個別の対応			
			機会均等	集約的取組み		日常的取組み	特定課題へ関心集中
		単年のかわり	継続的かわり		永続的かわり		
	経済面	非営利		税制の優遇	営利		
			予算制	採算制		ボランティア精神	
			地方債	資本力	投資	ローコスト	
			安定性	機動性	経済情勢に左右		
決定		入札	自由な契約				
		議会のチェック	組織の決定				
情報		公平性		利益重視	生活重視		
	官の情報		民間の情報		近隣の情報		
その他					地域への愛着		
		許認可権					
		条例制定力	ノウハウ蓄積			様々な住民権	

中間セクターの「非営利まちづくりセクター」としての確立

▽

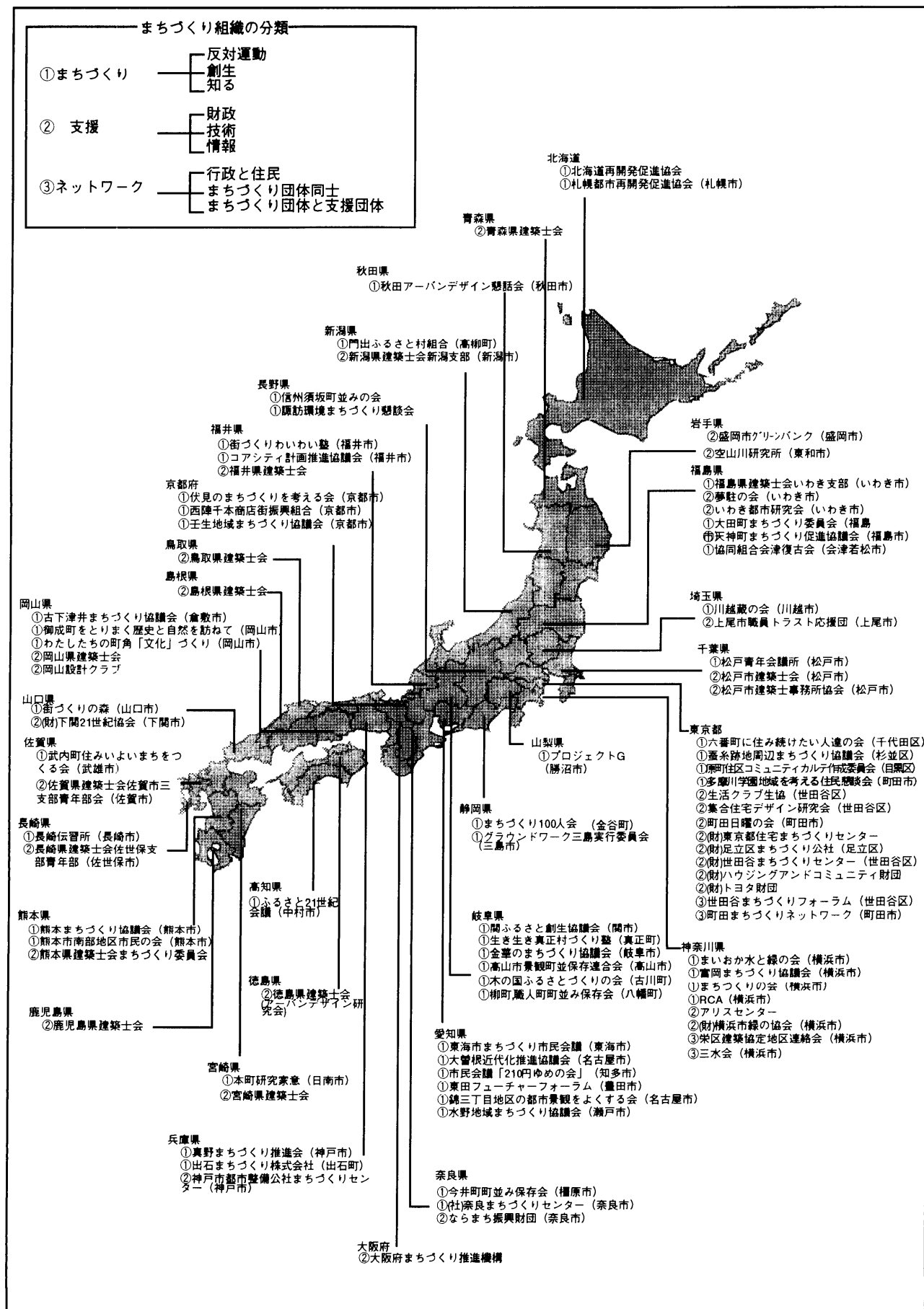
自発的協調性
融通・多様性
パートナーシップ尊重

非営利的・自立的な採算
専門的・地域的な判断

市民的公共性
迅速個別対応
高度な日常管理

(2) 各セクターの特徴とまちづくりセクターの可能性

図序-1 中間セクター概念



図序-2 全国の住宅・まちづくり団体一覧

という形態が一般で、基金等による財政的な助成が中心であるが、情報の提供や時にはまちづくり活動のコーディネーター役を行っている場合もある。また新しい形態として後に紹介する足立区の「まちづくりトラスト」や世田谷区の「まちづくりファンド」のように、行政がその設立の中心であっても、基金そのものは民間にも求めて、住民による住民のための基金という意識を高めながら多様な対象団体を助成しているものもある。組織形態や支援の形態も多様化してきているといえよう。

(3) ネットワーク型の活動

更に、情報を交換したりお互いに支援し合うという、ネットワーク型の組織も見られるようになった。これらの組織の多くは、(1)の住民団体がそのような機能・活動を行うようになったものである。

1.2 「まちづくり」と「住宅づくり」の活動内容

活動内容に着目すれば、その境界線が明確に引けるわけではないが、種々の組織は住宅そのものの整備を目指す団体と、住環境の整備を主題とする団体に大別されよう。前者は、土地住宅という自らの資産（公営住宅であるならば居住権）を対象とするから、問題は大変にシビ

アに出てくる。それに比べれば、住環境の整備のほうは住民の受け持つ領域はあるにせよ、主としては公共的な領域であって比較的取り組みやすい。このようなこともあって活動組織の数としては圧倒的に住環境を主題とするまちづくり団体が多い。

別掲の山岡論文では、我が国の住宅づくりの担い手との関連を中心に、中間セクターの歴史的経緯が論じられた。また、平山論文では、英米のこれらセクターが住宅の整備をめぐる新しい段階に至っていることが報告された。その意味では、住宅整備にかかわる新しいセクターの問題が我が国でも主題になるべき時期にきているが、活動組織の多くが「まちづくり」を対象としていることもあって、「住宅」に注目した分析を本稿では十分に行えていない。これを補足する意味も兼ねて、若干順序は前後するが、以下では、住宅にかかわる組織の状況について少し内容に立ち入った記述をしておく。

図1-1は、住宅分野にかかわるこれらセクターの展開を示したものである。公的な主体としては住宅・都市整備公団、住宅供給公社等が挙げられる。近年建替え問題等も抱えて、団地住民だけでなく周辺住民や住環境を意識する必要が出てきている。武蔵野市緑町団地のよう

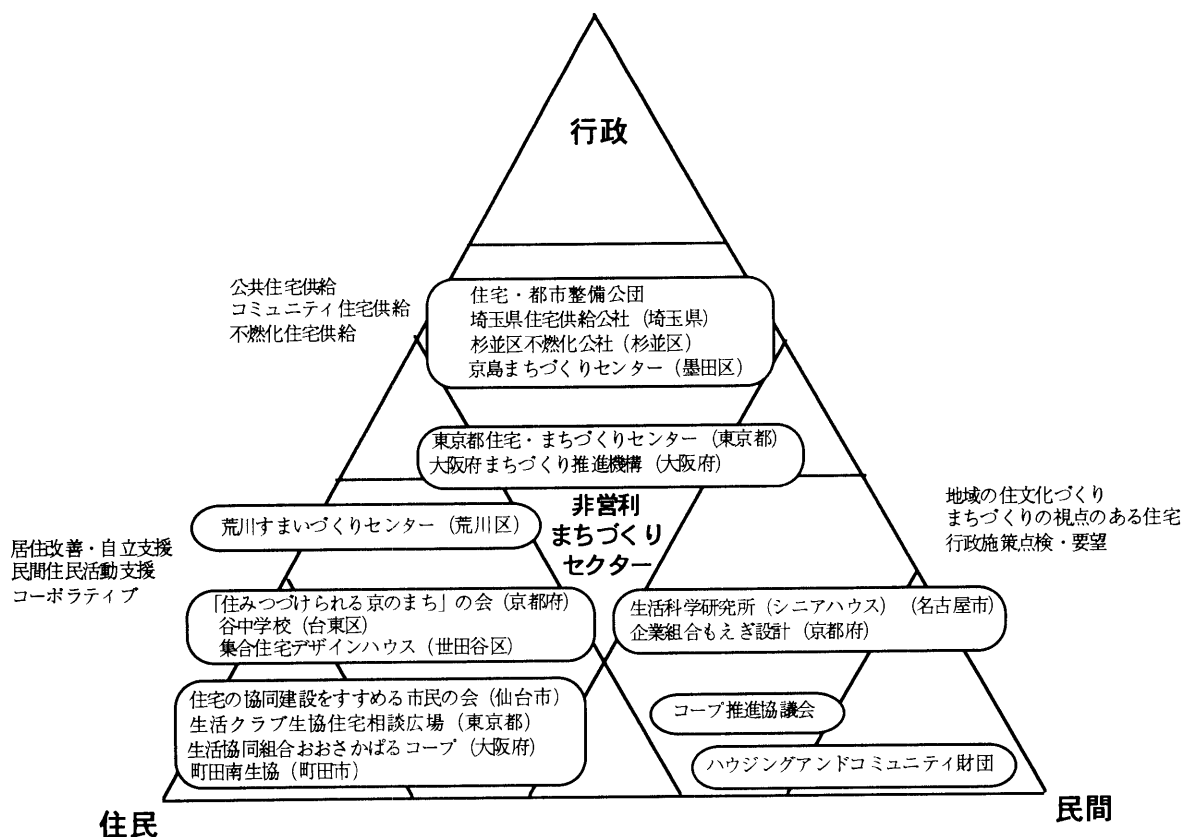


図1-1 我が国の住宅分野における中間セクターの展開

に、建替に際して住民の対案へ対応をした事例も見られるようになってきている。対象はあくまでも住宅の供給ということではあるが、住民の意見や住民の立場を十分に理解した上で事業を進めることが求められる。その際に、事業者としての役割と調整者としての役割がどう両立できるかが問題となってこよう（緑町団地では、大学研究室が調整者として関与したことが成果に結びついた⁶⁾）。

行政の外郭的団体でも、住宅の供給等を直接に手がけるのではなく、住宅をつくろうとする住民の支援を中心的な活動とする団体が設立されだした。「(財) 東京都住宅・まちづくりセンター⁷⁾」「(財) 大阪府まちづくり推進機構」等である。ここでは、行政の方針を中心としながらも縦割りのギャップを埋め、行政にはない機動性、融通性を特徴としながら事業支援に努めている。行政目的と民活的要素を結合させようとする中間組織といえよう。

「コープ推進協議会」は任意団体であるが行政目的にも合致するので、公共側が積極的に支援を行っている組織といえよう。また、「住宅総合研究財団」はもちろんとして「トヨタ財団」や「ハウジング&コミュニティ財団」のように住宅づくりの研究的活動（ハウジング&コミュニティ財団では「実践的」活動にも）に支援をする組織も存在する。

より専門家集団と見なされるのが「住みつづけられる京のまち」の会や「荒川すまいづくりセンター⁸⁾」,「集合住宅デザインハウス」,「生活科学研究所」等である。一般にこれらは、住宅づくりを行おうとする行政や住民へ専門知識や意見を提供する役割を果たしているが、このうちで、「生活科学研究所⁹⁾」はシニアハウスの事業主体であり、経営リスクを負って活動をしているという点で注目される。英米のNPOとの対比としての検討すべき組織かもしれない。

最後に、そもそもは消費者活動を主題とする生活協同組合にあって、住宅の問題に取り組もうとする動きが見られることがある。高齢者の在宅介護の問題とも関係して、新しい展開が図られる可能性もある。

以上が住宅をめぐる中間セクターの概観である。お断りしたように、本稿では以下、主として住環境を主題とする「まちづくり」を中心に論述を進めたい。

1.3 公・私の領域と行政の機能

さて以上の実態考察を素材として、新しいセクターの位置付けを認識するために行政の役割との関連を整理しておきたい。図1-2は、行政による問題解決能力と典型的な活動内容の関係を示したものである。ここでは、行政を「公」とし、民間や住民を「私」と捉える。縦軸の下の方では行政による取組みがかなり細部にわたって可能だが、上の方では行政は指針、支援といった役

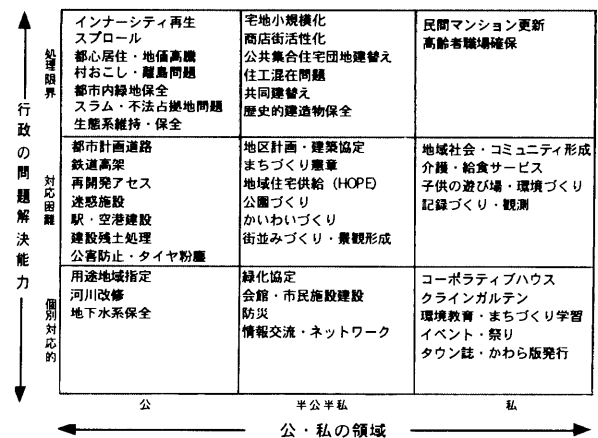


図1-2 まちづくりの課題と公私の取組み

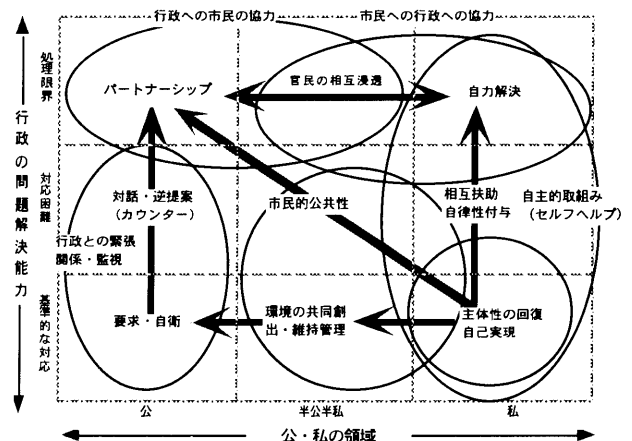


図1-3 テーマ領域別にみた官民の取組み課題

割は果たせても、行政のみでの取組みが困難になる住民等との協力関係が必要になる。また横軸では、左には公共が主体的に解決すべき問題、右には住民や民間の私的な部門で取り組む度合いの強いもの、中央には公私が協同して取り組むべきものが挙げられている。

これを私的活動の観点から概念的に再整理すれば図1-3のごとくになる。例えば左下の部分では要求や自衛といった行政への緊張関係的対応が主となるのに対して、左上の部分ではパートナーシップ的活動が想定される。これに対して右下の部分では住民や民間自身の主体的活動が中心であり、右上の部分では自力解決が可能・必要となる問題領域が想定される。

更に活動の資金的側面を説明すると、例えば左下では行政の制約のない自由が確保された資金が必要とされる。右下ではいかに住民・コミュニティの力によって資金が調達され、活動をローコストに成立させ得るかが課題となる。また、上部のあたりは行政から独立した専門的知識等の支援が必須の部分で、支援を得るための資金がどう調達可能かが問題となる。

このような問題意識の整理を前提として次章では、行政からの支援の問題、具体的組織活動実態からの考察へ

と論を進めたい。

2. 行政によるまちづくり支援の実態とその限界

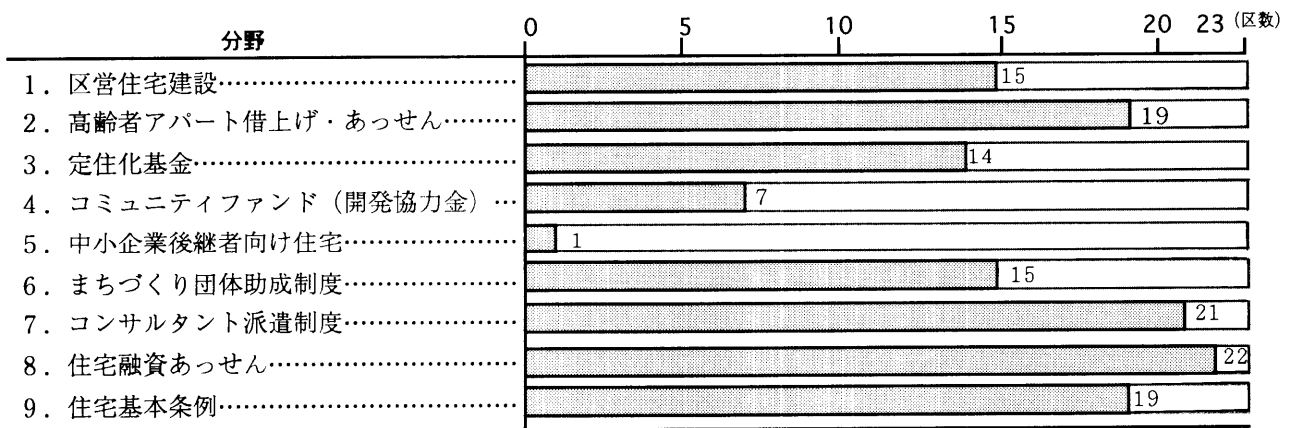
2.1 コンサルタント派遣制度の実態と問題点

まちづくり支援の方法はそれぞれの「まち」の抱える問題によって異なる。例えば東京区部での住宅・まちづくりの支援策を示せば図2-1のようである。民間アパートの借上げ等も含めた直接・間接の住宅供給や、融資あっせんという民間住宅建設への支援は従来から多くの区で行われている。注目されるのは、ほぼすべての区でコンサルタントのまちづくり現場への派遣が行われており、かなり多数の区でまちづくり団体への助成が行われていることである。これらが「新しいセクター」の形成に寄与しているものと考えられるので、以下実態を見ておこう。

一般的にいて、まちづくり活動に必要なのは①担い

手やその人材確保、②財政的・税制の問題、③事業推進の制度やその権限の問題 が挙げられる。コンサルタント派遣制度はその中の担い手や人材の確保といった側面に位置付けられる。行政がまちづくりに専門家（一般にはコンサルタント、またはアドバイザー）を住民の要望に基づいて地区に派遣し、技術的支援を行う制度は1981年に中野区で誕生し、新宿区・葛飾区を除く区部に広がった。ここ4年間を見ると、表2-1のような派遣実績になっている。派遣の方法には2通りが見られた。1つは予算の範囲であれば回数や派遣団体数を制限せずに行なうもの、もう1つは、あらかじめ各団体に対する派遣の回数等を制限するものである。派遣の報酬についてはその回数に応じて支払うものと、派遣団体先で図面や報告書を書くことに関する対価として支払われるものがある。

さてこの制度の「成果」を示したのが表2-2であるが、これまで（各区の制度創設以来）の合計で22件とい



*平成6年9月住宅まちづくりガイドブック（東京都住宅局）及び東京都立大学高見澤研究室調べ

図2-1 東京23区部における住宅・まちづくりの支援対策

表2-1 専門家派遣の実態（東京都）

自治体名称	派遣団体数				述べ派遣数				回数制限
	H2	H3	H4	H5	H2	H3	H4	H5	
千代田区	8	8	5	7	19	33	27	56	予算の範囲内
中央区	1	2	2	2	1	2	2	2	1年に3回
港区	2	2	2	1	2	2	5	1	提案・助言5回、計画案作成1回
文京区	0	2	4	1	0	3	12	3	なし
文京区公社	0	2	1	0	0	3	2	0	なし
台東区	5	1	1	1	3	3	1	0	なし 派遣内容により異なる
墨田区	2	2	2	1	25	11	42	46	なし
江東区	3	3	4	0	0	0	0	0	なし
品川区	0	0	2	0	0	0	5	0	1団体に3年以内
目黒区	4	3	2	3	7	6	3	8	同一団体、同一目的に5回
大田区	0	0	0	0	0	0	0	0	なし
渋谷区	2	3	2	1	14	12	2	5	同一団体、同一目的に5回
中野区	2	2	1	5	6	3	1	15	なし
杉並区	0	1	2	1	0	0	11	8	1年間に原則5回
豊島区	2	2	2	2	3	22	6	4	なし
北区	1	2	0	0	1	3	0	0	1年間に2回または5回
荒川区	2	1	0	2	4	1	0	2	1年間に5回
板橋区	4	1	2	1	48	8	10	9	なし
足立区	0	0	0	9	0	0	0	48	1件につき5回
江戸川区	4	6	3	1	13	23	9	6	1年間に4回

表2-2 専門家の協力の型別事業化事例

	初期のみ かかわり その 後 委 託	初期のみ かかわる	事業を通して かかわる	その他
再開発 市街地再 開発事業 優良再開 事業	中野4丁目 野方5丁目 中野坂上本町 1, 中野坂上 中央1 (中野)	芝大門2丁目 (港) 芝5丁目 (港)		住吉・毛利 (江東) 大島5丁目 (江東)
共同建替え	神田小川町2 外神田3 外神田5 (千代田) 一之江駅周辺 (江戸川)			築地場外市 場(中央)
地区のまち づくり 地区計画 建築協定	自由が丘陸 坂沿道 (目黒) 祐天寺栄え 通り (目黒)		五本木2丁目 (目黒) 大岡山1丁目 (目黒) 下目黒6丁目 磨(目黒)	
商業環境 整備	篠崎新町篠 崎中央 平井駅北口 上篠崎 (江戸川)			

う数値になっている。全体の派遣数がかなりの数であることに比して、必ずしも多いとはいえない。しかし、このような派遣は事業等の初動期に行われているものであり、必ずしも事業に結びつくことを前提とはしていないのであるから、形に現われたもののみが成果とは即断できまい。最終的事业には結びつかなくとも派遣された先の団体や住民の中に、何らかのまちづくりに対する知識や感性といったものが育っていれば、それを成果として評価すべきであろう。表2-2に戻るが、分野ごとの数値では再開発関連が8件と最も多く、次いで共同建替え5件、そして地区計画や建築協定等が5件などとなっている。

次いで問題点と目される事項をまとめておこう。

第1には、派遣分野に限定の見られることである。例えば江東区・豊島区では再開発のみであり、墨田区では建物共同化のみである。他の区では自主的なまちづくりも支援できることになっているが、あくまで共同化に主眼を置いている。従って、まちづくりの初期で方向が定かでない場合や、よりソフトな内容のまちづくりでは住民が要請しにくい。このことも反映してか、「地区的なまちづくり」は5件（全体の1/4）と少ない。しかし、こういった、地区のまちづくりにこそ専門家がかかわる必要がある。

第2に、派遣される人材への報酬の少なさがある。専門家の派遣の報酬は1回1万2千円～5万5千円程度、1団体単位あたり8万1千円から、報告書や図面の作成を要求されるものでも80万円程度であり、専門家からすれば必ずしも十分な経費を与えられていない。もっとも、成果の多く（14件、全体の2/3）は敷地・街区レベルの事業の初動期支援として使われており、以後は調査委託事業に移行しているから、その専門家が後の調査や計画を継続して受けられればペイするともいえる。しかし、本来は初動期支援はそれのみでもある程度の採算がとれるのが健全であって、現状は問題であろう。

第3に、住民が専門家の選択を自由にはできないことがある。専門家は行政に登録されており、行政側の選定により、団体や地区に派遣される。「住民が選べる」としている区は台東区のみであり、若干関与できるのも7区にしか見られない。

以上のように専門家派遣制度は専門家の側からみれば1つの職能として安心して活動できる仕組みとなっていない。住民側からみれば派遣分野が共同化等行政側の関心領域に絞られていて、また専門家も行政側によって人選されることが多いため、主体的に活用しにくい面がある。結果として派遣回数にはかなりの数にのぼるものの、以後に別途の受託業務につながる敷地・街区レベルの再開発・共同化を除けば、具体的な事業や計画の実績が数多く上がるまでには至っていない。

2.2 行政による活動団体への財政的支援と問題点

(1) 財政的支援の概略

住民の行うまちづくり活動に対し、行政あるいは公社などがその活動費等を補助する仕組みが「まちづくり活動助成」である。1981年に東京都千代田区で誕生し、それ以来15区に普及した。前述の専門家派遣制度が支出額、派遣件数とも安定期にあるのに対比的で、助成件数は年々増加傾向にあり、23区でこれまでに100件程度の助成がなされている。各団体に対する年間の助成額は30～50万円に設定している区が多いが、中には5万円と少額のものや、100万円というまとまった額を提供する区も見られる。また、これらの助成の使途は、ある程度制限されていることが多く、会議費、事務費、通信費、見学会費用など住民自身の使う経費と、調査委託費、講師謝礼等、専門家に支払われる経費などに充てられる。

助成に際しては、団体の選定にかなりの条件が付けられる。よく見られる条件として、①地域の規模が「街区単位」「敷地単位」であること、②目標が明確であること（これには再開発、地区計画など具体的な適用制度を挙げている場合と生活改善など活動自体の目的を挙げている場合がある）、③定款・規約が存在する団体であること、④再開発の場合は地権者の一定割合以上が参加していること、⑤地区住民の支持を得られていること、⑥地区住民の自主的かつ公平な参加が保証されていること、⑦活動が「3か月～6か月」以上すでに継続していること、等がある。

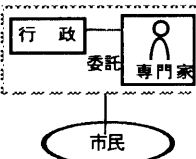
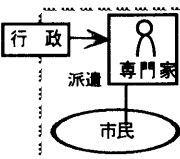
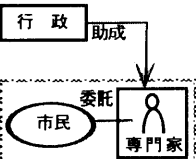
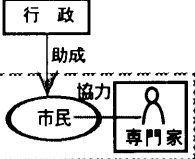
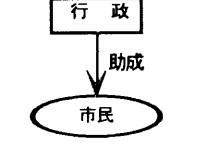
ほとんどの自治体が重視しているのが定款・規約の条件である。しかしそれ以外の面では自治体によって基準は多少違う。例えば、文京区・大田区は「まちづくり協議会であること」と限定しているし、台東区では「地区内権利者の相当部分の加入または賛同」を条件としている。墨田区では「調査、研究、広報等の事業を行い、成果を地区の住民に周知する団体」としている。これらの条件は、初動期におけるまちづくり活動の支援としてはやや制約が多いのではないだろうか。すでにある程度の活動基盤がつくられていないと助成がなされない傾向にある。

上記条件のうち団体の活動目標の規定について更に細かくみると、活動目標を特定している場合と、していない場合のあることが分かる。再開発、市街地整備等のみ助成目的を特定している区が、6区（千代田・中央・文京・豊島・品川・葛飾）ある。また、活動目標は特に定めないとしつつも、あくまでハード面の成果を目指すことを前提としている区に、台東・中野・北・荒川・大田・墨田の各区がある。ソフト面の活動も認定しているのは目黒区・世田谷区・足立区のみである。

(2) 実例にみる専門家の係わり方

専門家の関わり方に着目して表2-3に助成対象とな

表2-3 取組み分野と専門家のかかわり方からみたまちづくり助成の実例一覧

専門家の かかわり方 活動内容	1. 専門家 調査委託型  事業の調査委託で専門家がかかわっている	2. 専門家 派遣型  専門家（コンサルタント）派遣制度で専門家がかかわっている	3. 専門家 住民委託型  専門家は地元組織が委託し行政が全面的支援	4. 専門家 自発的協力型  行政は住民に助成し、専門家は住民に依頼されて協力している	5. 専門家 不在型  特に専門家はいないで住民に行政が助成している
□再開発 ・市街地再開発事業 ・優良再開発事業	●小石川ひふみ地区まちづくり協議会（文京区）/市街地再開発事業/ →文京区まちづくり協議会助成金交付要綱	●小石川ひふみ地区まちづくり協議会（文京区）/市街地再開発事業/ →文京区まちづくり協議会助成金交付要綱 ●北區赤羽西市街地再開発協議会（北區）/市街地再開発事業/ →北區まちづくり推進要綱 ●町屋駅前北地区まちづくり協議会（荒川区）/市街地再開発事業/ →街づくり組織の活動費補助事業 ●ニノ松アパート建替委員会（荒川区）/優良再開発事業/ →街づくり組織の活動費補助事業 ●秋葉原再開発協議会（千代田区）/市街地再開発事業/ →街づくり調査研究団体に対する助成制度	●日本橋問屋街第一地区市街地再開発準備組合（中央区）/市街地再開発事業/ →市街地整備のための団体に対する助成要綱 ●月島3丁目地区市街地再開発準備組合（中央区）/市街地再開発事業/ →市街地整備のための団体に対する助成要綱 ●浜三西部地区BDブロック再開発準備組合（中央区）/市街地再開発事業/ →市街地整備のための団体に対する助成要綱 ●月島駅前地区市街地再開発準備組合（中央区）/市街地再開発事業/ →市街地整備のための団体に対する助成要綱 ●勝岡駅前地区市街地再開発準備組合（中央区）/市街地再開発事業/ →市街地整備のための団体に対する助成要綱		
□住環境整備 ・住環境整備事業 ・都市防災不燃化促進事業 ・市街地住宅密集地区再生事業	●東池袋4、5丁目地区「まちを語る集い」（文京区）/市街地住宅密集地区再生事業/ ●立教大学周辺地区まちづくり協議会（豊島区）/都市防災不燃化促進事業/ ●雄物ヶ谷墓地周辺地区まちづくり協議会（豊島区）/都市防災不燃化促進事業/ ●赤糸跡地周辺まちづくり協議会（杉並区）/都市防災不燃化促進事業/ ●天沼三丁目地区まちづくり協議会（杉並区）/住環境整備事業/ ●宮前二丁目地区まちづくり協議会（杉並区）/住環境整備事業/			●大塚5、6丁目地区まちづくり協議会（荒川区）/木造賃貸住宅密集地区再生事業の促進/	
□地区計画 ・地区計画 ・建築協定				●六番町に住み続けたい人達の会（千代田区）/都心居住・地区計画/ →街づくり調査研究団体に対する助成制度	
□景観形成 ・景観まちづくり	●大田黒公園周辺景観を考える会（杉並区） ●阿佐ヶ谷まちづくりの会（杉並区）				
□勉強会・点検活動 ・地区カルテの作成 ・まちづくり協議会		●東根住区まちづくり協議会（目黒区）/地域点検/ →コミュニティカルテ作成 ●原町住区コミュニティカルテ作成委員会（目黒区）/地域点検/ →コミュニティカルテ作成 ●中根住区コミュニティカルテ作成委員会（目黒区）/地域点検/ →コミュニティカルテ作成 ●大岡山西住区住民会議、まちづくり懇談会（目黒区）/地域点検/ →コミュニティカルテ作成	●鎌田東口地区まちづくり協議会（大田区）/研究会、視察会の実施/ →地区まちづくり推進要綱 ●大森駅山王口地区まちづくり協議会（大田区）/研究会、視察会の実施/ →地区まちづくり推進要綱 ●大森駅東地区近代化協議会（大田区）/研究会、視察会の実施/ →地区まちづくり推進要綱 ●大岡山駅周辺地区まちづくり協議会（大田区）/研究会、視察会の実施/ →地区まちづくり推進要綱	●まちづくり懇談会（葛飾区）/地区センター建設検討、管理運営、地区ニュース、マップづくり/	●リサイクルフォーラム目黒（目黒区）/資源循環型生活を目指すスーパー商品調査・公表/→まちづくり活動助成 ●うらら会（目黒区）/高齢者向け料理の配食と交流/→まちづくり活動助成 ●野外活動クラブ（目黒区）/大人・子供交際の登山、沢登りのキャンプ/→まちづくり活動助成 ●鷹番ふれあいまつり（目黒区）/重度の障害者も参加できる盆踊り/→まちづくり活動助成 ●めざろ子育てマップ（目黒区）/子育てに役立つマップの作成/→まちづくり活動助成
□ソフト活動 ・野外活動 ・マップづくり ・高齢者・障害者福祉					

った主な地区を整理した。専門家のかかわり方については以下の5タイプに分類される。

- ①調査委託型…住民団体は行政より活動助成を受け、それと並行して、専門家が別途行政より調査委託を受けるもの
 - ②派遣型…活動助成を受けつつ、専門家もコンサルタント派遣制度を活用して参加するもの
 - ③住民委託型…②と同様であるが、団体が独自に依頼した専門家を行政が了承し、作業費を助成するもの（中央区が採用）
 - ④自発的協力型…住民団体が活動助成内の費用で自発的に協力してくれる専門家を求めるもの
 - ⑤専門家不在型…住民だけで活動するもの
- となる。①②のケース（18件、区部全体の半数）はまちづくり助成を得ているといっても、実際は行政から派遣された専門家がいて、その活動を通じて行政の意向がほぼ反映されるわけである。従って③④⑤のタイプではじめて住民の自律的・自主的な活動が可能になるといえる。これらにあって専門家が関与している④⑤のケースは11件、全体の4割であった。

以上のように、まちづくり助成制度はこの取組みを支援する仕組みではあるが、実際には助成条件が細かく指定され、住民の自主的活動を支援するには十分なものといえない。強い言い方をすれば、コンサルタント派遣制度と同様、「官」が従来の行政主導のまちづくりの軌道に住民を乗せるための仕組みという色彩が濃い。新しいセ

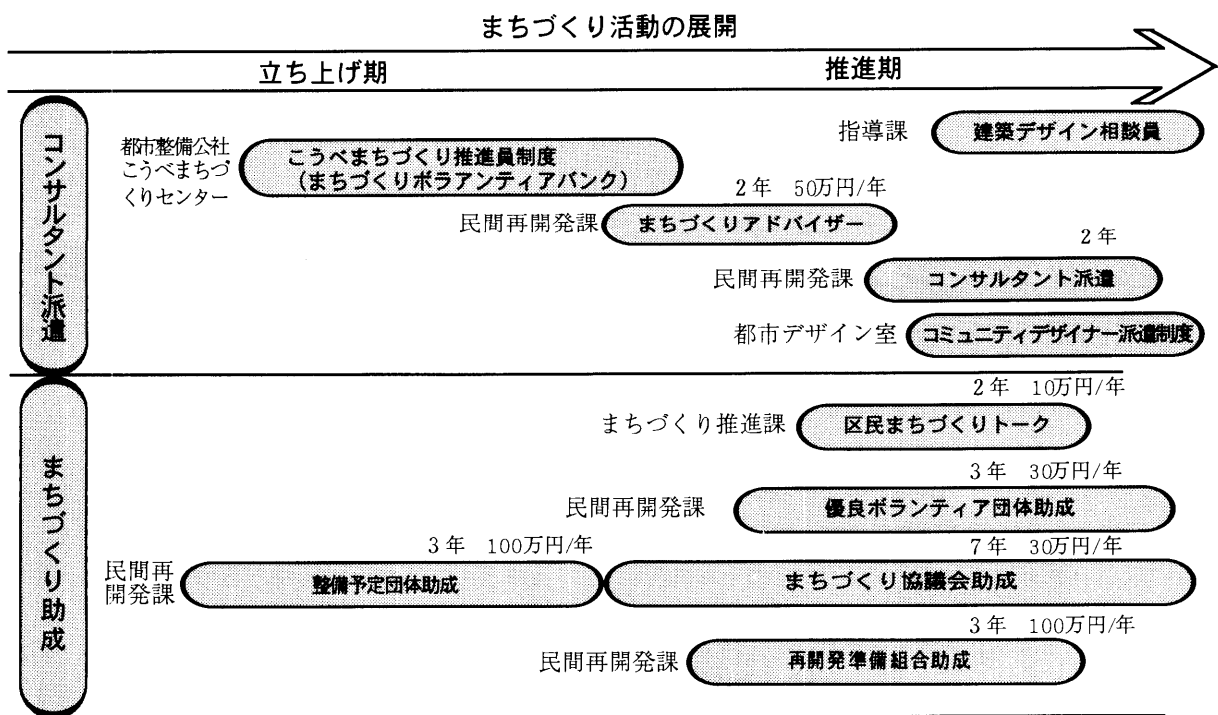
クターの展開に役立つ、行政からの距離を置いた組織の活動を支える仕組みとするには至っていない。

2.3 事例-神戸市にみる総合的な取組みとその問題点

以上専門家による技術的支援と助成による財政支援の両面から、活動支援の実態と問題点を検討してきた。こういった仕組みを多面的に用意している神戸市を事例に、行政からのまちづくり活動に対するアプローチを全体像として考察する。神戸市で取り組んでいるまちづくりの支援の状況を整理したのが図2-2である。

(1) 活動費支援の仕組み

最も基本的な制度が「まちづくり協議会助成（7年間、30万円／年上限）」である。現在神戸市には真野、岡本、東川崎、浜山等、「まちづくり条例」に基づく12のまちづくり協議会がある。協議会方式は市が永年かけて育てきた住民参加のベーシックスタイルである。まちづくりの早期から行政が住民とキャッチボールし、影になり日向になりながら積極的に支援し活動を育てていくのが神戸方式の特色である。従って「協議会助成」も行政が話し合いを見守る過程で、協議会と認定した地区に適用されることになり、地区のまちづくりが本格的に立ち上がった後の組織運営の補助を想定している。このため、それ以前の勉強会、学習会等に対しては、別な「整備予定団体助成（3年間、100万円／年上限）」が用意されている。また地区のまちづくりにでなく再開発のレールに乗った場合は「再開発準備組合助成（3年、100万円／年上



* 左頭に書かれているのは各支援策の担当部署
 ** 右肩の数値は団体への助成限度年数及び年度ごとの金額

図2-2 神戸市における市民まちづくり支援のための諸制度とその支援時期

限)」が用意されている。そのいずれでもなく、あまり都市整備に結びつかないソフト的な活動の場合は、「優良ボランティア団体助成（３年間、30万／年上限）」が適用される。更に以上のような基盤の整った組織・団体ではないが、意義のある活動と市長が認めた場合、平成6年に制度化された「まちづくりトーク（２年間、10万円／年上限）」を適用できる。これによって「クリーン作戦」（清掃活動）などへの支援が可能になった。また、応募団体に事実上の助成を行う「まちづくりコンクール」制度もある。このように、まちづくりに想定される様々なルートに対して可能な限りのルールを用意し、並立させているのが神戸市の特徴である。

(2) 専門家による技術支援の仕組み

専門家派遣も基本的に活動助成と同様、きめ細かく設定されている。基本となるのは「コンサルタント派遣制度」で、事業化を目指し活動の機が熟した団体に適用される。その１歩手前、再開発でいえば準備組合結成以前の段階の派遣が平成２年制定の「まちづくりアドバイザー」である。一方、近年注目されているワークショップ方式の住民参加のスタイルを選択する場合「コミュニティデザイナー派遣制度」がある。これはむしろ既存の正規の方式を補完し、側面支援するものといえる。これら３つは市が派遣するものである。更に平成５年より都市整備公社こうべまちづくりセンター内に「こうべまちづくり推進員制度（まちづくりボランティア）」が設けられた。まちづくりに関する豊富な経験や優れた知識を有する人材（地域住民活動リーダー、市役所職員OB、関連団体推薦の専門家等）をボランティアバンクに登録し、住民の派遣依頼があった場合、適切な人材を選定し派遣するものである。また、まちづくりでなく通常の建築では「建築デザイン相談員」の仕組みもある。

これらの制度の組み合わせにより、きわめて萌芽的な形態の住民活動から事業化を目前にした協議会まですべての住民まちづくり組織に対し適切にルールに乗る機会を提供しているといえる。

(3) 行政の守備範囲の広さと住民活動の弱さ

至れり尽くせりの感がある神戸市の住民まちづくり支援体系であるが、問題はそれがすべて行政の管轄するまちづくりへと収斂^{しめよう}するように組み上げられていることであろう。住民の主体的な問題意識に基づき活動の方針を話し合う段階から、市のOB等が派遣され、同時に整備予定団体として位置付けられる。市の方針に合った再開発、住環境整備、共同化、地区計画等を目指す場合は良いとしても、それ以外の独自の方向を目指す団体を積極的に認知し、育む体制は弱い。神戸市には主体的にまちづくりに取り組む住民組織・団体が意外に少ないといわれる。行政の傘が広いがゆえ、自分で手作りの傘を差そうとする者が出てこないとも受け取れるのである。

2.4 行政を主体としたまちづくり支援の限界

この章では、現在取組みのみられるまちづくり活動への行政による支援の方法をいくつか考察してきた。これらの制度はそれまでの、画一的な行政主導のまちづくりから抜け出そうとする新たな動きとして大いに評価される。しかし、それは住民が自主的にまちづくりを行っていくための、例えば行政への対抗相補的活動を行うには十分な仕組みとは必ずしもいえないこともわかった。以下にその問題点をまとめる。

まず始めに最も大きな問題は、どの支援事業でも、まちづくりの対象がかなりの程度に限定されていることである。行政の方針にのっとり、スケジュール的にも行政の都合に合ったまちづくり活動に対しては積極的な支援が行われるものの、それ以外のまちづくり活動に対しての支援体制はまだまだ整備が後れている。

第２に、それと関連したことはあるが、まちづくりの初動期の活動の支援とはなりにくい仕組みであることが挙げられる。行政のどの部分に接触すれば自分たちのまちの問題を解決したり良くしたりすることができるのかが、わからない段階でのまちづくり活動にはなかなか支援がされにくい。

第３に、必ずしも専門家の職能に対しての十分な手当てがされていないことが挙げられる。それがあくまで行政のコントロールの範囲を出ないまちづくりを行おうとすることにつながるといえよう。これは金銭的な問題として捉えられる以上に、初動期における専門家の職能に対する評価そのものが、まだ認められていないことに起因するとも考えられる。

第４に、住民の団体と専門家との結びつけられ方が、行政の判断のもとに行われることが多い点である。活動助成の中で、住民が自主的にサポートしてくれる専門家を探すことを可能にしているものも見られるが、多くの場合は行政が専門家を住民団体に送り込むというやり方が採られている。住民が主体的に活動をするをを目指すのであれば、行政は幅広い専門家のリストを用意していれば十分であり、実際に選定を下すのは住民団体であるべきだ。

3. 新しいまちづくり団体の組織形態

以上の行政における仕組みに引き続いて、住民団体に焦点を合わせた分析を行う。最近見られるような新しい住宅・まちづくり中間組織の特徴は、その組織形態面で行政、住民リーダー、新旧の一般住民、更に企業なども視野に置いた独自の体制を構築していることである。新しいタイプの組織には新しい体制が必要、ということである。我が国でNPO的と目される事例もかなり多いが、その中から活動や組織形態の特徴に着目して６事例を取り上げ、その概要を述べる。組織の概念図を図３－１に

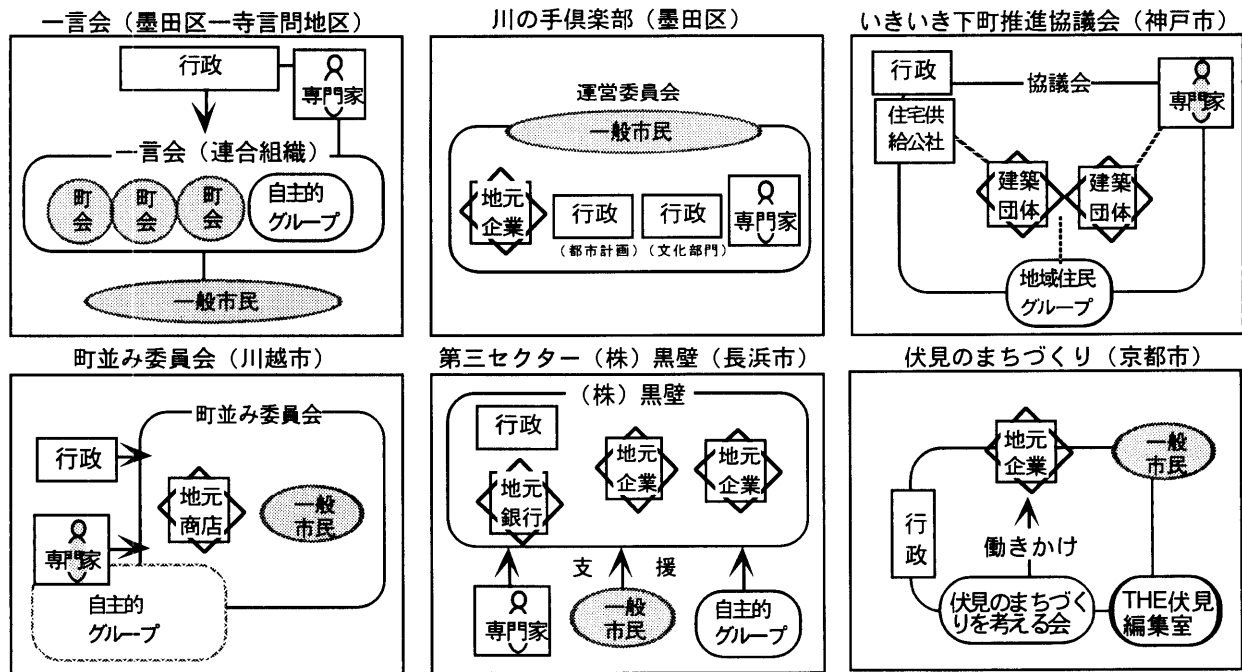


図3-1 新しいまちづくり団体の組織形態

示した。

3.1 まちづくり団体の事例

(1) 「一言会 (墨田区一寺言問地区)¹⁰⁾

一言会は、都の防災生活圏モデル事業に取り組んでいる団体である。新しくまちに入ってきた住民のまちづくりに理解・興味を持つ自主的グループ「わいわい会」と、下町の伝統的な町内会の連合会が集まって「一言会」という全体的なまちづくり組織をつくっていることに特色がある。ワークショップ方式等を用いた提案スタイルは、わいわい会が先導し、地域に密着した意見交換や情報浸透は町内会のチャンネルが活用されるという相互補完的な協調体制がある。その結果、バランスのとれた安定した運動体制を確立することができている。行政との関係や財政的依存度は既存の協議会と大差ないが、意欲的な新興の住民グループが、旧来の地域組織を包含して独自の提案力を備えた組織に転換した点に評価が与えられる。

(2) 「川の手倶楽部 (墨田区)¹⁰⁾

川の手倶楽部は、まちづくりの有志の誰にでも開かれた市民フォーラムである。会がまとめたまちづくり構想の実現を目指し、定期情報交換会、情報誌の発行を行っている。行政側も、都市計画から文化事業部門まで幅広く協同的に参加しているが、運営はあくまで地元主導の運営委員会で決められており、また、運営費はすべて会費、購読料等により賄われている。〈民間〉〈非営利〉という意味でNPOの初期的形態といえる。ドイツの下町地区と草の根レベルの国際交流を行い、行政の枠を超えたまちづくりの試みを行っていることも特筆される。

(3) 「いきいき下町推進協議会 (神戸市)¹¹⁾

深泥(みどろ)地区の木造賃貸アパート地区整備を目標として神戸市・住民・専門家に地元建設関係7団体を加え、下町の活性化を目指した「新町屋運動(住宅の更新と家並みづくり)」を行う組織である。兵庫建築士会が事務局となっており、建築関係団体が本格的にまちづくりに取り組んだ事例である。地域にある種のきずなを持ったコミュニティーアーキテクトを育てることを目指している。〈民間営利〉の専門団体が〈非営利〉の側へ自ら1歩踏み出した点が新しい。行政の事業地区をフィールドにしているため、今後の具体的成果の獲得が比較的容易であろう。

(4) 「町並み委員会 (川越市)¹²⁾

川越はかねてより任意グループ「川越蔵の会」等の運動をきっかけに街並み保全と商業活性化に取り組んできた。こうした流れを背景に、幅広い住民主体の事業を推進していくために商店街が「町並み委員会」を設けた。市主導の事業でなく地元組織に市担当者と学識者らが参加する形を取っている。まちづくりの原則をまとめた「町づくり規範」を作成し、自主的運営によって改装計画の事前審査をしている。行政に頼らず住民の水平的な自己調節機能が働くシステムの確立を目指している。今後は単に建築指導にとどまらず、修復型再開発を行う事業型NPOへの脱皮を目指しているという。

(5) 「第三セクター (株)黒壁 (長浜市)¹³⁾

地域の記念碑、シンボルであった明治期の黒漆喰の銀行建築が住民の保全運動により「商店街活性化の拠点として」残されることになった。それをきっかけに長浜を

愛する有志（地元経済界リーダー層7人）と市・地元銀行で資本金1億3千万円の（株）黒壁が誕生した。街並み保存とガラス工芸によるまちおこしが目指された。黒壁はその後、企業メセナ活動に理解のある34社が加盟し、各500万円、合計2億円の増資がなされた。更に旧家を貸す人、支える住民団体、個人等、地域ぐるみの支援が黒壁を支え大きく育てた。資金のある民間企業の〈非営利〉活動が一般住民の公益的協力と結びついた先進事例である。

(6) 「伏見のまちなみ保存（京都市）」

メセナを古くから意識していた酒造会社月桂冠では、近年には町中を流れる川の清掃や、旧酒蔵の保存・展示等地区の中で独自の活動を展開してきた。本社屋の建て替えもその一環として、古くからの街並みに調和したものが出来た。一方住民の中からも変わりゆく街並みを何とか保存したいという人々によってグループが形成され、まちにかかわる本の出版等を行ったり、月桂冠の酒蔵の使い方の提案を行ったりすることで、まちの保存に対する意識の向上を図った。酒蔵の立ち並ぶ伏見のまちの景観を残そうという住民の自主的な動きと、地域社会に貢献しようという企業との思いの調和の取れた活動が展開している事例とされよう。

3.3 事例からの考察

これらの先進事例から以下のような傾向が読み取れるであろう。

第1に、住民が高い市民意識（特定の地域への所属意識のみにこだわらずに、1市民としての一般性、抽象性を意識してかかわろうとする意識）を持つようになり、地域組織も資力、提案力を備えた新しい集団に脱皮することが可能となってきている。

第2に、行政主導でなく、組織運営、方針決定も住民自力で行おうとする団体が増えている。

第3に、その中に行政は一般の参加者と同様か、あるいはアドバイザーとして比較的自由に参加できる体制を取るケースが生まれてきた。住民団体が行政を「活用」する形態の萌芽が見られる。

第4に、住民が自主的に困難を伴う地域の問題に取り組む、行政の支援もあり、ルールづくりなどの分野では一定の成果をあげるまでに至っている。

第5に、一方で民間企業の中にも公益活動等の意義を理解し、それを基に事業参画の可能性を模索するものが出始めている。

第6に、テーマによっては住民と企業の意向が合体し、ユニークな成果をあげるまでに至っている。

第7に、民間の中には協会、団体、機関などであるが〈非営利〉を厭わず参加する組織も出始めている。

第8に、しかし大きな資本運用を必要とする分野では

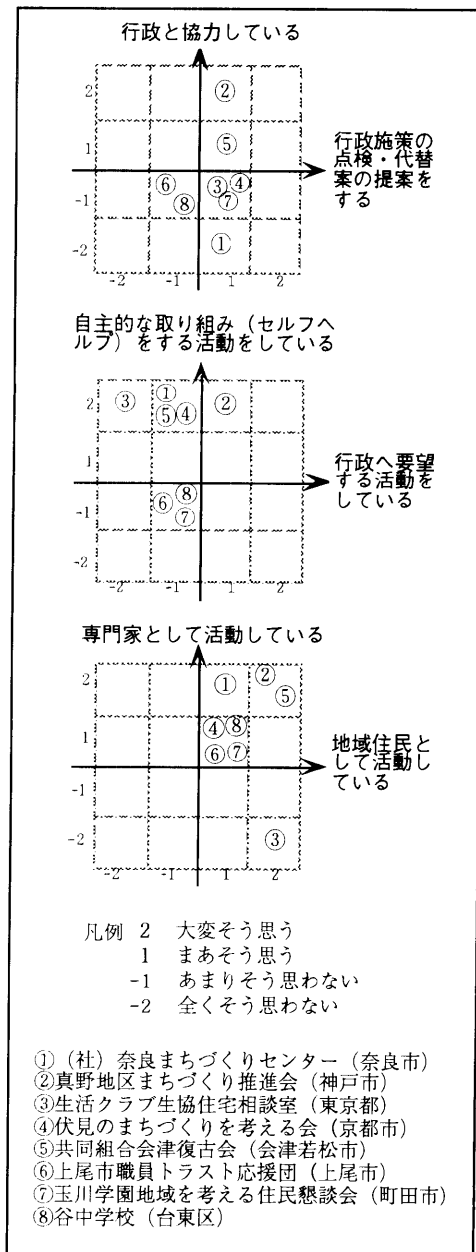
企業の特別な協力等がない場合、住民独力で事業的成果をあげることは難しいのも事実である。

第9に、これらの事例を大きく越えた成果を住宅・まちづくり分野であげている活動が見あたりにくい現在は、総括して過渡期とされる。

今後は民間企業、行政等の支援から独立しつつ、同時に資本力の必要とする分野まで取り組むことが課題であり目標であろう。

3.4 活動タイプからみた類型

図3-2は、まちづくり中間組織の位置付けについて



(平成6年高見澤研究室「まちづくり団体調査」)

図3-2 まちづくり中間組織の活動の位置付け
(平成6年まちづくり団体調査)

行ったアンケートで、7つのまちづくり団体の中心メンバーが自分たちの位置付けをどのように捉えているのかを調べた結果である。

行政とのかかわり方としては、協力関係にあるのか、行政施策の点検・カウンターであるのか、という設問を行った。協力関係については、かなりばらつきが見られる。しかし、行政施策の点検やカウンターであるかということについては肯定的な回答が多い。つまり、協力関係については必ずしも認められないが、何らかの形で行政のやることを見て、何らかのリアクションを起こし、より良い行政体がつくられていくような役割と位置付けているわけである。

一方、自主的な取組みを行っているのか、行政への要望を出すことを主体とするのかという設問では、自主的な取組みを行っているという回答が多かった。行政への要望を出すという、「行政に何かをやってもらう」こととする活動は下火であるといえるのかもしれない。つまり、現在新しいセクターとして位置付けられるようなこれらの組織は、必ずしも行政の守備領域を範疇とするのではなく、新しい分野への取組みを自主的に行おうとしていると読み取れる。

また、専門家としての活動を重視しているのか、地域住民としての活動を重視しているのか、という問いについては、どちらについても肯定的な回答が多かった。これは、このような団体が地域住民の1員として、かつ専門性を何らかの形で生かすことができないかということを追求して組織づくりを行っていることを物語っている。

以上を全体としてみると、このような新しい中間セクターでは、行政の監視役としての仕事を意識しつつも、問題に取り組む姿勢としては、自主的な取組みを行うことを重視している。更にその立脚するところとしては、住民でありながら専門家であるという点にあるといえよう。このような各組織の姿勢は、行政の枠にはまらずに、あるいは行政の枠を更に広げるような方向を示しつつ、まだ未開拓の新しいまちづくりの展開を目指しているとみることができよう。

3.5 行政側からの新しい方式による支援

新しい組織がどのようにしてつくられつつあるのかという前項までの考察を踏まえて、次に行政自身がつくった新しい傾向の組織について、事例を挙げ、その方向性を探る。足立区・千代田・世田谷区における事例である(図3-3)。

(1) 「(財) 足立区まちづくり公社」

(財) 足立区まちづくり公社では、昭和63年から公益信託「あだちまちづくりトラスト」の運用を行っている。平成3年度には8団体に対して、合計2千550万円(整備費を含む)を助成している。広場等の整備に加え、「足立

百景」の選定、絵タイルの作成、古木調査を行う団体等に助成を行っている。

(2) 「世田谷まちづくりセンター¹⁴⁾」

(財) 世田谷区都市整備公社内の世田谷まちづくりセンターでは、平成4年12月から公益信託「世田谷まちづくりファンド」を運営している。ファンドは行政・企業・住民の3者からの出資・寄付により設定された基金で、まちづくり活動助成(50万円上限)、「まちづくりハウス」設置・運営助成(100万円上限)、まちづくり交流助成(50万円上限)の3部門の助成を行っている。例えば本助成

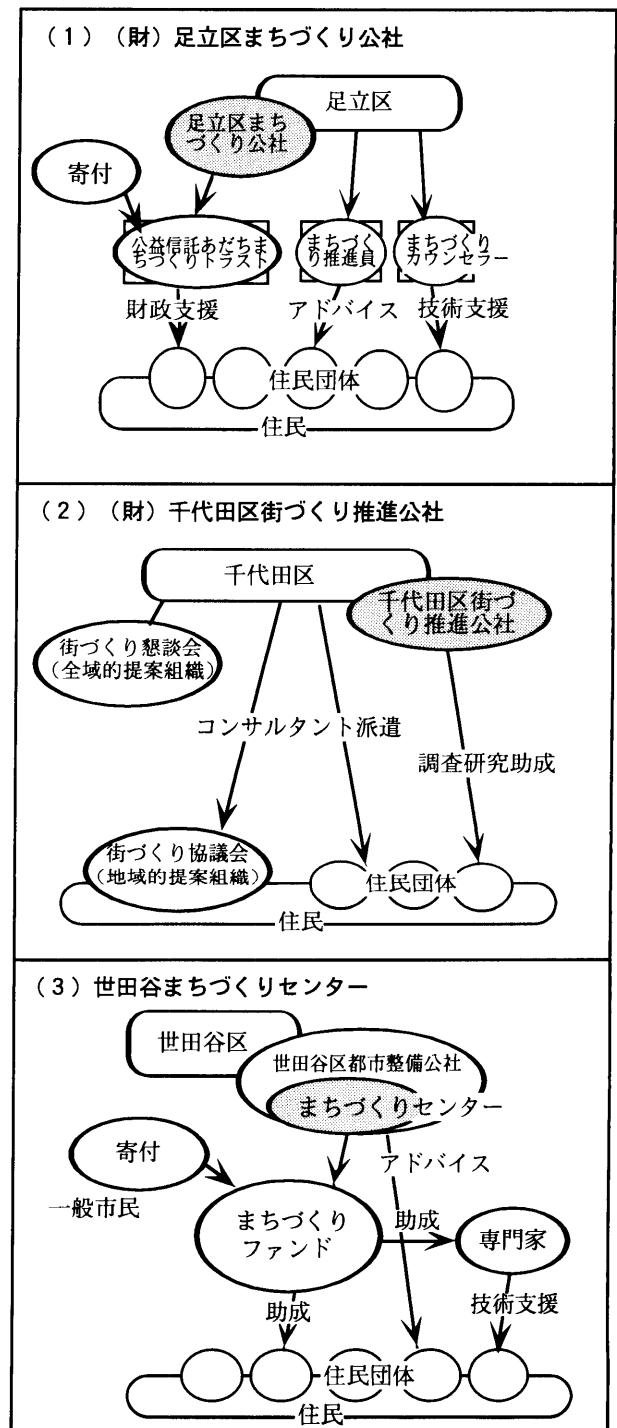


図3-3 市民まちづくり支援の行政の新しい事例

助言が行えないかというところにある。行政との関係では、その活動（もちろん建築や都市の範囲に限定されるが）のチェックをすることはあっても、反対運動まではしない（反対運動をする市民団体に情報提供や提案をすることはあり得るが）というスタンスである。行政は会を必ずしも積極的に評価する姿勢は見せていないが、審議会等が設置される時には、委員等を会のメンバーに依頼することもある。また、商店会の要請で、商店街の活性化に提案をしたり、青年会議所の要請で、まちづくりマップを作成し、また市民祭の実施を手伝ったりもしている。

しかし日曜の会は、例えば市庁舎建替え問題といった、市の全般にかかわる事項への提言等はできても、具体的な「地元」活動には限界を持つ。郊外都市とはいえ35万人を超える大都市の宿命だろう。日曜の会の中でもメンバーが多く住んでいた、玉川学園地域では急激な変貌の中で無数の問題が生じている。

10年前に、地域の活動的な住民からの要請もあって「玉川学園地域を考える住民懇談会」が設立されるところとなった。現在の会員数は70名程で、専門的立場の会員約10名と、町内会の役員経験者や高齢者福祉等のボランティアを実践している一般住民約10名、合計約20名でコアの「世話人会」を形成している。地域での問題を住民が見つけだし、専門家のメンバーがその問題を解説し、どのような方向でそれに取り組んでいったらよいのかを示し、具体的な解決策を専門家と住民で考え、懇談会自らというより、より適切な団体に解決への活動を要請するという、いわばネットワーク的媒介的活動を主体にしている。

住民懇談会の最近の活動の1例として、この地域内にある都営住宅の建替え問題への取り組みが挙げられる。約2haの都営住宅は、地域になじんだ良好な環境の大事な要素であるが、行政に任せたま建替えが進められれば、良さが失われる慮れがある。そこで、建替えの問題に経験を持つ専門家側が問題を提起し、行政に要請することは正当な行為であることを示し、解決への筋道を提案する。住民側は、子供たちを通じて敷地内にある桜の木の重要さを訴えるという方法論を考える。そしてその活動を担ってくれるであろう別の団体（青少年地区対策委員会という、子供たちの学校外での活動に取り組んでいる団体）に働きかけ、建替え敷地内で桜の観察を含む子供のイベントを開催してもらう、といった経過をたどった。建設主体である都の住宅局もこの敷地での建替えにはきめ細かな計画上の配慮をしてくれることになり、運動の成果がかなりの程度に実ろうとしている。

日曜の会や住民懇談会は、種々の団体（行政も含む）がネットワークを組む媒介項ともなっているわけで、新しいタイプの活動形態事例といえよう。そして、組織、

特に専門家の参加した組織には市民的活動（一般性、抽象性が高い）と住民的活動（地元性、具体性が高い）の2つの側面のあることがわかる。

4. 新しいまちづくりへの体系

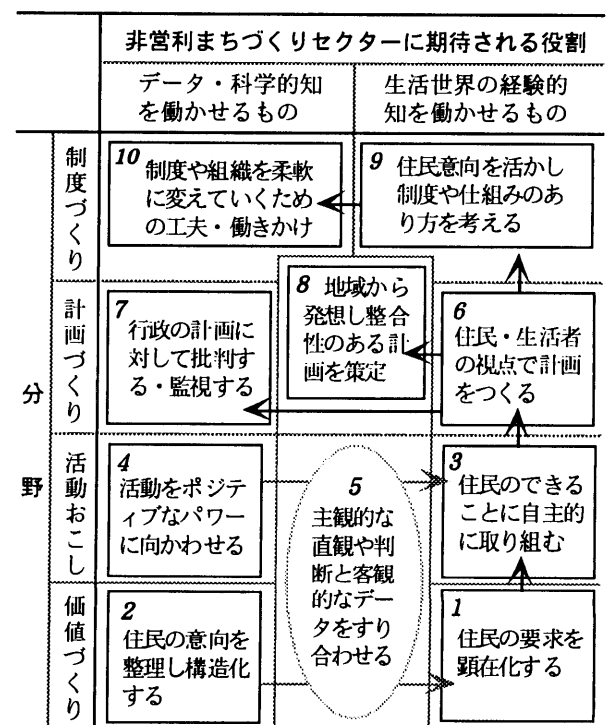
4.1 市民が必要とするまちづくりの体系

実態的分析は以上で終えて、いくつかの側面から全体的な考察を行う。

前章まで「中間セクター」あるいは「新しいセクター」と漠然とした言葉で捉えてきたが、行政でも既存市民組織でもない、独自の民間の活動領域の意義が明らかになった。そこで最後に「中間セクター」独自の機能・役割を整理し、その確立の必要性について考察する。

(1) 中間セクター独自の役割

まず、まちづくりに住民が主体的にかかわるときに、どのような体系が必要であるのかを整理しておく。中間セクターに期待される役割を見取り図にすると図4-1のとおりである。



番号；活動の一般的な順番

図4-1 中間セクターの役割概念図

まず第1には、ごく基本的なことであるが、まちづくりの計画化の前段として、住民の日常的な欲求を顕在化・構造化することがある。私たちは日常、政策や計画など特別意識せずとも生活を営むことができる。従って生活上様々な不都合が発生する場合も、必ずしも問題整理、原因探求、修正等の試みまでは立ち入らない。法制度、住宅・都市計画の各論に切り込む以前に、市民の現

状況認識の整理、要求の明確化を行う作業が必要とされる。これは潜在的な問題を顕在化させることになり、「問題発掘」を行動原理としない行政には、基本的に対応できない分野である。

第2に、その欲求内容なり欲求水準が全国のスタンダードと異なる場合、根拠の明確化、妥当性の主張をすることがある。行政は独自に様々な計画水準、誘導目標をそれなりの科学的データに基づいて設定し掲げている。しかしそれに反し市民が別の固有の目標を設定することがあり得る。その場合は、根拠の明確化、市民と行政の関係の整理、整合性の確保などが必要がある。このような作業にはもとより行政は手を出そうとはしない。

第3に、以上のような個別性の強い市民欲求に支えられた目標の実現に向けて、実際に働きかけをする体制を整備することがある。もはや行政は手助けしてくれないわけで、当然通常より苦勞が伴うことになる。反対運動、無関心、あきらめ等を越えた創造的活動を目指すには確固たる組織づくりが重要である。活動できる人材及び協力専門家等の効果的なネットワークを確立するために、民間や住民による独自のサポート体制が求められることになる。活動テーマ・方針に即して適切な組織の体制やシステムを整えることは、専門的かつ労力のいる作業である。これを専門に行えるセクターの育成はやはり民間・住民独自で取り組まねばならない。

第4に、市民の立場に立った計画づくりをするところがある。冒頭で述べたように、行政の領域からこぼれ落ちてしまう、まちづくりの計画や市民公益の分野、私的の分野、更に行政への対抗的の分野などがある。そこにはもはや行政からのコンサルタント派遣は期待できない。いくつかの公社が先進的に踏み込んだ支援を実現していることは3.5でみたとおりである。自由な活動財源を保証し、より一般化するためには、専門的に支援する団体に委ねることが望ましいであろう。

第5に、行政の施策・計画を逐次チェックし、異論がある場合その是正を求めることがある。行政の行動に注意を払い、市民の要望と行政の方針を比較しながら、専門^{ただ}の見地から考察を加える。計画の問題点を見つけ、糾すことには高度な施策・計画に対する知識を必要とする。更に異論がある場合は、妥当性の検討、修正の逆提案を行うことになる。また「町田日曜の会」のように中立的な立場から行政と一般市民組織の調整を行う形もあり得る。

第6に、計画に基づいて市民独自で取組み可能なテーマを実行に移すことがある。フラワーポットの設置等、市民だけで実現可能なテーマの場合は良いが、まとまった敷地に耕作するクラインガルテンづくりのようになるとやや高度である。更に民間マンションの更新等、難解かつ行政が基本的にはかかわらない分野がある。そこで賛同者の呼びかけ、可能な作業の相談、当面の制約の確

認、行動プログラム作成等を行うには、専門的なセクターがあればより効果的な活動ができるようになろう。

第7に、安心して市民活動に取り組める環境の整備をするため、独自の規範を構築していく作業がある。例えば地区計画等条例の制定、建築協定の締結などがある。更には既存の法律・規則等の見直しも考えられる。いわば現状の社会的制約を打破し、新しい規範を作ろうとする働きかけである。これも行政の外側にある組織が確立すべき機能である。

第8に、行政の仕組み自体を、市民が納得のいく働きをするよう改編していくことがある。制度を使いこなすことを越えて、硬直的な縦割り行政の柔軟化、救済制度・聴聞制度等の行政手続き等システム自体の修復を求めていく活動がある。習志野市の地区担当制、瀬戸市の職員派遣制度のように行政の体制そのものを参加型・パートナーシップ型に変えていくこともこれからの課題であろう。もっとも、これは行政内部の課題であるが、変革の契機もまた外部からの要望で生まれる可能性がある。

(2) 組織のネットワークへ

これらの仕組みを個々に充実させ、全体として市民と行政の双方にメリットのあるパートナーシップのシステムを築くことが望まれる。もっとも、1つ1つの団体がすべての条件を兼ね備えることはできない。現代アメリカのNPOでも様々な課題に取り組む中間セクターが群として存立し、全体のネットワークを築くことで、実質的に大きな社会的役割を担うまでに成長している。

我が国ではまだ活躍する中間セクターの団体も少ない。当面、萌芽的形態にある組織を積極的に認知し、大切に育てていくことが肝要であろう。そのためには団体間での交流、機能補完も重要なテーマであろう。当面「町田日曜の会」と「住民懇談会」のように、機能分担に基づく柔らかなネットワークを地域レベルで形成していくことも1つの方法だろう。

4.2 中間セクターに必要とされる役割

さて中間セクターがこのような機能を果たすためにはいかなる活動が求められるだろうか。図4-2はまちづくり団体のヒアリング調査によって各団体の活動内容を抽出し、整理したものである。

(1) 専門家と住民の役割を越えた協働

まず、前提として、組織の参加者に専門家がいたることがある。専門家とは、①建築設計、都市計画の技術者、②資金計画を行う会計・税務の専門家、③組織化のアドバイスをするオリジネーター、④行政や政策に通じ、政策点検、関連機関との連絡・調整を行う者、⑤会議の運営やワークショップ¹⁷⁾をコーディネートする盛り上げ役（ファシリテーター）等がある。必ずしも資格を持った専門家という意味ではなく、その仕事を専門性を持

(1) 組織への参加形態

参加の立場	1. 潜在的要求者	まちづくりに対する潜在的要求者	活動分担	1. 意見提供者	ヒアリングやアンケートの回答者
	2. 受益者	活動で直接利益を受けられる者		2. プレゼンター	わかりやすい説明・翻訳する人
組織化	3. 活動反目者	活動や、計画に反対をしている人		3. 設計者	計画を図面化する人
	4. 非関係者	直接は影響を受けない関係者		4. 外部ネットワーク	自治体等の連絡・調整者
活動中の役割・計画	5. 外部支援者	活動を専門的立場等で支援する人		5. 資金運営者	会費、助成、などの事務担当者
	1. オリジネーター	組織化のアドバイスをする人		6. 広報担当者	広報誌を作成・配布する人
	2. 組織内部調整者	住民内での連絡調整者		7. 組織運営補助者	事務局。会議の運営をする人
	1. 発想リーダー	活動の内容の提案者		8. 設計作業補助者	模型等、専門的作業の補助者
	2. 主要参加者	活動の中での積極的な議論参加者		9. 出資者	活動に必要な資金の提供者
	3. 水先案内人	活動の方向性を定める人、理事等		10. 場の提供者	活動に必要な場の提供者
	4. 盛り上げ役	気運を盛りあげ、励ます人		11. 材料の提供者	活動に必要な材料の提供者
	5. 構想・計画者	構想・計画立案を主体的に行う人			

トーンのかかっている項目は、特に専門家の役割と考えられるもの

(2) 活動の目的

事実収集	1. 住民に調査に参加してもらい、理解を深める	翻訳	1. 住民の様々な立場を踏まえた意見を集める
	2. 住民に地域の正しいデータを提供する		2. 日常的コミュニティ活動とまちづくりを結びつける
関心	3. 住民の知っているまちの情報・データ収集を行う		3. 住まい方や地域とのかかわりを再考してもらう
	1. 興味のない住民にも関心をもってもらう	紹介	4. 言葉やスローガンを空間的な計画に翻訳する
認識	2. 住民主体のまちづくり事業に関心を持ってもらう		5. 届きにくい（整理されていない）要望を汲み上げる
	3. 実現する新しい空間を体験・理解してもらう	調整	1. 調査結果の読み方などを住民に説明し一緒に考える
理解	4. まちづくりの検討が始まることを理解してもらう		2. 計画内容・その意味等を住民にわかりやすく説明する
	5. まちづくり活動が楽しいことを実感してもらう	合意	3. 道路や公園など公共施設整備の必要性を説明する
評価	6. まちづくりの進展をアピールし、印象づける		4. 計画によるメリットの実際を明らかにする
	1. まちづくりは誰でもできることを実感してもらう		5. まちづくりの進展による被害の不安を取り除く
	2. 普段と別な視点でまちを見直す機会を提供する		6. 計画の実現による、まちの将来を考えてもらう
	3. 高齢者・障害者等の立場で見直す機会を提供する		7. 日常何気なく感じている要望を汲み上げるため
	4. 道路や公園等の整備から見直す機会を提供する		8. 住民独自のユニークなアイデアを発掘する
	5. 身のまわりのことを住民自身が見直し、再評価する		9. 大きな目標や方針を設定する
	6. 共同で話し合い現状に対する共通認識を得る		10. 大きな目標を実現するための中小の目標を設定する
	7. 計画における空間の魅力を実感してもらう		1. 住民の意見を踏まえて計画の変更・修正を行う
	1. 事業の流れや制度・法律の仕組みを学習する		2. 行政の方針と調和する方向で目標を設定する
	2. 行政のまちづくり方針・計画を理解してもらう		3. 理不尽な要求、根拠のない願望をあきらめてもらう
	3. 行政の限界、住民の自助努力の必要を理解してもらう		1. 住民の計画に対する合意を得る
	4. 行政の支援・協力が必要なことを理解してもらう		2. 住民の合意の割合、現状等を確認・検証する
	5. 計画による生活の変化・影響を想像してもらう		3. 住民の計画に対する合意を再度確認する
	6. まちづくりによって実現する夢を住民が共有する		
	1. 調査結果に基づき、善悪・好き嫌い等を判断する		
	2. 最悪のケースの場合の危機感を抱かせる		

トーンの項目は、特に行政が行いにくく、非営利まちづくりセクター独自の役割と考えられるもの

(3) 活動の具体的な内容

まちづくり活動	1. 現地を歩く・体験する	まちづくり支援活動	1. 活動の資金的援助（助成など）を行う
	2. まちやまちづくりの話聞く		2. 活動の人材的援助（事務局機能）を行う
	3. まちの問題や、住民の要求を調査する		3. まちづくりの専門的知識を伝える
	4. 参加する住民を増やす		4. 住民グループ活動の組織づくり支援
	5. グループ会員同士で意見交換する		5. 他の地区や組織でまちづくりのコーディネート
	6. 行政とグループ会員で意見交換する		6. 住民グループによる計画づくりを支援する
	7. グループ会員と地域住民で意見交換する		7. 主体間のコミュニケーションの機会提供
	8. 地区内の他の組織と議論する		8. 行政と住民の間の紛争を調停する
	9. 地域内の他の組織と連携した活動をする		9. 行政の意向をわかりやすく住民に伝える
	10. 計画の周知をする（展示会、説明会等）		10. シンポジウムの開催
	11. 交流のために展示会等を行う		11. キーマン・人材の発掘
	12. 陳情・要望をする		12. まちづくり情報の収集
	13. 他地区から新しい活動の方法を学ぶ		13. 定期情報誌・あんないの発行
	14. 他の地区の活動を応援する		14. 報告書・資料集などの発行
	15. 運営資金を調達する		15. まちづくり活動そのものの普及をする

トーンの項目は住民だけでは困難で非営利まちづくりセクターが主体になるよう求められるもの

図4-2 住宅・まちづくり中間セクターの主な活動の内容

って行うということである。従って住民が活動を続けるうちに習熟し、専門家の役割を果たす場合も多い。

逆に専門の職能にある者が補助に回ることもある。住民の感覚を生かすため、組織内で立場を区別せず必要に応じて補完し合うという考え方もある。特に問題点の発見、組織運営の方向、提言の内容等は、専門家だけで進めるのではなく、住民の意向を反映させるため、工夫して作業を共同で行っているケースが多い。

(2) 活動の目的と具体的な内容

既存のまちづくり団体について、その活動の目的とその具体的な内容などを図4-2に列挙した。①事実収集、②関心、③認識、④理解、⑤評価、⑥合意形成、⑦目標イメージ設定、⑧計画づくりの8つに分けた。更に具体的な活動内容について図4-2(3)に、①まちづくり活動、②まちづくり支援活動の2項目に分けて表現をした。

大きな項目については、従来行政も行ってきたり、変わらない。しかしその中の個別のテーマについては、かなり異なる。図中、文の背景にトーンのかかっている項目は、行政が取り組みにくく、中間セクター独自の役割と考えられる。現在行われているまちづくり活動の中で、いかに中間セクターの担うべき役割が多いかがわかる。

(3) 中間セクターに求められるもの

以上を取りまとめると、中間セクターに求められる役割や目的意識は次の3点のようになろう。

第1は、問題を住民に適正に投げかける役割がある。一般に広域行政のような多数の住民・市民を対象とする場合、個々の合意を取りつけることは難しくなる。あるいは住民の反応が乏しい時、素案や方針を提示し問題がなければ先に進める、手続きの正当性の発想を採らざるを得ない。そこで本当に理解が得られているのか、問題がないか等を改めて問いかけることがある。特に最善のケース、最悪のケースがどうなるかの情報をシミュレーションに基づき提供することは、中間セクターならではの活動であろう。そのため、地域に根ざしたPR活動、まちを見直す機会の提供を行い、更に地域のコミュニティ活動にリンクさせ、まちづくりを日常的・恒常的活動まで発展させることが課題である。

第2に、コミュニティに根付いた議論を活性化する役割がある。行政は説明会でも事業の必要性・妥当性を提示することが中心となるが、中間セクターは地域に固有の価値を踏まえ、好嫌・適合性などを判断することができる。住民のユニークなアイデアを汲み上げることができ、逆にエゴについて整理し、地域で確認していくこともできる。行政の主催する説明会と中間セクターの議論は全く異なる性質を持つものである。

第3に、地域で新しい規範を構築し共有していく役割がある。これは前出の議論の上に展開するものである。

行政は地域の整備方針を目標空間イメージとして提示することはできても、その中で生活までには言及しにくい。危機感や夢を共有すること、更に生活から逆に「まちづくり規範」「まちづくり協定」等のような新しい規範まで育てていくことも中間セクターに期待される役割である。

4.3 中間セクター確立の行政上のメリット

中間セクターには、以上のように期待される独自の役割がある。繰り返し述べてきたように、中間セクターは行政にも既存の住民組織にも取り組みにくい重要な役割を担っている。

行政にとっても、そのメリットは大きい。

第1に、合意形成に関する煩雑な作業が日常の業務からかなり減るであろう。ある意味で「私」に関する部分は中間セクターに委ねることができるからである。

第2に、外部からチェックが働き、問題発生を未然に防止することができる。執行間際になって反対に遭い、事業が立ち往生したり計画をやり直したりすることが回避される。

第3に、逆にこれで問題が指摘されなければ、行政は自信を持って進められることになる。この意義は大きく、行政の簡素化、迅速化に貢献することになる。

第4に、住民の協力がなければできない領域にスクラムを組めることがある。難しい都市問題について、住民の協力・取組みが期待できれば前進が期待できるようになる。これも大きな効果である。

第5に、オルタナティブの発想を採用することで、行政の事業にも幅が出て、硬直を解かれ、最善の選択肢を選びながら進むことが期待できる。これも行政の迅速化に間接的に寄与する。

第6に、住民独自の取組みで、行政の守備範囲外のまちづくりの進展に効果が生まれる。住宅地街並み形成など、期待される分野は大きい。

第7に、以上の結果として、第1セクターの財政に余裕が出来ることがある。様々な独自の役割があるから中間セクターを確立すべきである、というのが本論の主旨であるが、結果として行政の財政の負担が軽くなることも大きい。

特に、都市問題が深刻化し、また豊かさがいっそう追求される時代にあっては中間セクターに期待される役割は大きいだろう。

4.4 中間セクター育成の方向

最後に中間セクター育成の展望について若干述べ、結びに代えたい。

(1) 活動の存立基盤の弱さ

住宅・まちづくりにおける〈民間〉〈非営利〉セクター

は現段階では萌芽的形態のことが多い。存立基盤がまだ弱い¹⁸⁾ため、安定した事例が出てこない。いくつかの例外を除けば、組織が自主性・自立性を志向する程、逆に勉強会や趣味サークルのレベルにとどまらざるを得ないというジレンマに直面する。現段階では、長浜の「第三セクター（株）黒壁」の事例にみられるように商業活性化等を目指す営利部門を活動に加えなければ軌道に乗るのは難しい。「荒川すまいづくりセンター」のように「活動は続けているが、具体的成果をあげられる段階にはなかなか至らない」と苦悩する団体が多いのが現実である。

(2) 活動の認知と積極的活用

しかし、状況としては、住民側に「まちづくり活動はしたいが、方法やアプローチがわからない」という欲求は相当高まっているし、「それが成立するならば是非やってみたい」と考える専門家も少なくない。制度面の整備の後れはあるにせよ、ある意味で社会的ニーズは高くなっている。まずは、萌芽的段階にある活動団体も含め、積極的に行政、地域社会において認知することが重要であろう。図序-1もそのような意図から作成し、既存資料であまり紹介されていないものを多く取り上げるよう心がけた。

(3) 独立したセクター形成への転換

さてこれまでにあげた事例の多くは、現段階では行政の欠陥を補完するもの、やや専門的な活動をする住民組織という評価を脱し切れ¹⁹⁾ていない。行政と住民の溝を埋めるために、それぞれの側からどれだけ踏み出せるかが問題である。しかし本論で繰り返し述べてきたように、中間セクターには独自の役割があり、独立した新しいセクターとして発展すべき領域である。むしろ中間に存在する個々のセクターが有する多様なメリットを紡ぎながら新しいシステムを構築していく発想へ転換していくべきである。

(4) 萌芽的な取組みの育成

その上、活動の機会を行政・民間を問わず可能な限り提供することが重要であろう。現在では中間セクターの芽も少なく基盤も乏しいため、行政が特別扱いし優遇することはない。公社や財団法人等を活用しながら公正かつ有益に少しずつ大きくしていく方法の研究がまたれる。

行政の活動支援の考え方も、住民バックアップ型、パートナーシップ型に転換していくことが求められよう。それには3.5で紹介した「世田谷まちづくりセンター」の「まちづくりハウス」設置運営助成などは参考になるであろう。また、その成果を一般に広報することも重要である。

(5) 活動に対応した法人化及び税制の問題

最後は制度の問題である¹⁸⁾。中間セクター確立の大きな問題点は、団体の法人化と運営に際しての税制の問題¹⁹⁾である。これについては、別途議論されるべきで、

本論では立ち入らないこととする。ここでは、中間セクターが財政基盤を持ち、あるいは法人登記、不動産登記等を行うことは、自主事業を安定して展開する上で欠かせない要件であることを指摘するにとどめる。

制度的状況が整うにはいまだ少し時間がかかるであろう²⁰⁾。しかし、制度は組織の社会的定着と表裏である。日本型の〈民間〉〈非営利〉セクターの実験を個別に積み上げる中で、その方向性を探ることになろう。制度に先駆けて活動を展開する、進取の精神が中間セクターにとって重要な要素でもある。

おわりに

以上本稿ではまちづくり領域を中心として、可能な範囲で住宅の問題にも言及しながら、我が国の新しいセクターの実態や問題点を論じてきた。個々の知見は繰り返さないが、中間セクターの意義とその具体的な役割について明らかにすることができた²¹⁾と考える。また4章での考察が今後のこのセクターのあり方を検討する上でのいくばくかの示唆となっていれば幸いである。

煩わしい調査に協力して下さった自治体・団体の担当者にお礼を申し上げて終わりとしたい。

(付記)

本稿の校正中に阪神・淡路大震災が起きた。亡くなられ、あるいは被災された方々に衷心よりお見舞いを申し上げます。都市計画の一端を担う者として自省の念にかられるとともに、住宅・まちづくりの正念場として被災地の復旧・復興が進むことを願わずにはいられない。本稿でも触れた神戸市の先駆性・総合性が今後のまちづくりの展開に役立つよう、また、役立つように住民も行政も努力しなければなるまい。当然のことながら、非営利まちづくり組織の役割が大きいわけで、筆者たちも地元と協力しながら組織的支援の実践活動を進めたいと考えている。

<注>

- 1) 行政と住民のパートナーシップ型まちづくりの今日の潮流に関する概略の理解は以下を参照。まちづくり月間実行委員会：まちづくり読本'94・まちづくりを楽しもう、(株)毎日企画センター、1994.6.
- 2) このようなまちづくりの中間セクターの全国事例を集めた事例集には他に以下のものがあるので参考にされたい。林泰義：まちづくり組織100選、建築知識・特集街づくり道具箱、1988.11.また近年のものとして以下がある。(財)自治総合センター：パートナーシップ型まちづくりの事例に関する調べ、地方行財政調査リポート第71号、1993.2.
- 3) また、地域を限定した紹介には以下がある。ガラスーツ in かながわプロジェクト、(もっと)2 神奈川!、アリスセンター、1993.9.
- 4) 建築士会の取組みに関しては以下を参照。藤田忍：建築職能団体のまちづくり活動に研究、日本建築学会大会学術講演梗概

概集, p.439, 1990.10.

- 5) 企業の社会的貢献に関しては以下を参照。上野真城子：ノン
プロフィットセクターとフィランソロピー, 自治体学研究,
1991.冬.
- 6) 緑町団地は, 福島大鈴木研究室, 早大佐藤研究室, 熊本大延藤
研究室らが住民の計画づくりに携わった。延藤研究室からみ
たものとして以下がある。山田朋来ほか：コラボレーション
による団地行使計画に関する考察, 日本都市計画学会学術研
究論文集, p.61, 1993.11.
- 7) 自治体支援型の中間セクターである(財)東京都住宅・まちづ
くりセンターについては以下を参照にされたい。林眞一郎：ま
ちづくりセンターの事業と今後の課題, 新都市開発, 1994.5.
- 8) 「荒川すまいづくりセンター」に関しては以下を参照。藤沢
毅：荒川すまいづくりセンターの活動とまちづくり, 宅地開
発 no.117, p.30
- 9) 「生活科学研究所」のシニアハウスの取組みについては以下が
詳しい。高橋英与：街の中の小さな共同体, 中央法規出版,
1986.6.
- 10) 「川の手倶楽部」, 「一言会」については以下を参照。山本俊
哉, 川の手倶楽部, 一寺言問の一言会：参加型まちづくりの展
望, 日本建築学会, 大会PD資料集, 1993.9.
- 11) 「いきいき下町推進協議会」については以下を参照。安田丑作：
神戸・いきいき下町推進協議会のまちづくり, 参加型まちづ
くりの展望, 日本建築学会, 大会PD資料集, 1993.9.
- 12) 「町並み委員会」については以下を参照。加藤忠正：川越一番
街のまちづくり, 参加型まちづくりの展望, 日本建築学会, 大
会PD資料集, 1993.9.
- 13) 「第三セクター(株)黒壁」については以下を参照。辻川作男：
第三セクター黒壁を中心としたまちづくり, 参加型まちづ
くりの展望, 日本建築学会, 大会PD資料集, 1993.9.
- 14) 「世田谷まちづくりセンター」の紹介は多い。ファンドを中心
としつつ概略がわかり, 支援事例を紹介したものとして以下が
ある。参照されたい。卯月盛夫：公益信託「世田谷まちづくり
ファンド」のめざすもの, 新都市開発, 1994.5.
- 15) 西経堂団地の建替え経過に関しては以下を参照。延藤安弘は
か：住民と事業主体のパートナーシップによる団地建替計画,
住宅, vol.42, 1993.12.
- 16) 町田市におけるパートナーシップ型まちづくりの状況につい
ては以下を参照されたい。荒木昭次郎：市民と自治体による公
的サービスの協働生産, 自治体学研究, 1988.春.
- 17) ワークショップとファシリテーターの概念については以下参
照。早田宰：上尾の路地づくり, 建築とまちづくり・特集「ワ
ークショップ」とは何かー小さな「技術」の立脚点ー, 新建築
家技術者集団, 1993.9.
- 18) 我が国における中間セクターの法人化と税制の問題につい
ては以下が参考になる。市民公益活動基盤整備に関する調査研
究, 総合研究開発機構, pp.133~160, 1994.3.
- 19) 更に資金的基盤についての論点は以下を参照。山岡義典：草の
根の第三セクターに資金的基盤を, 住民活動第46号, p.5.
- 20) 日本のNPOに対する税制の支援基盤の弱さについて米国と
比較したもの以下がある。横田克巳：市民社会におけるノン
プロフィットセクターの可能性, 自治体学研究, 1991.冬.