

地方自治体におけるまちづくり主体の転換に関する研究

－滋賀県栗東市の事例を中心に－

A study on the conversion of the community development
sovereign in local community

A Case Study of Shiga Prefecture Ritto City

竹山 和弘

TAKEYAMA, Kazuhiro

京都橘大学大学院 文化政策学研究科

博士論文

はじめに

わが国において益々深刻さを増す少子化・高齢化による人口減少の状況のなか、従来までの地方自治体が主導して進めるまちづくりの仕組みや手法、更には主体のあり方には限界が訪れている。地方自治の担い手として主権者である住民や事業者等がまちづくり主体として、まちづくり活動を進める必要性や、市民参画や協働・連携そして住民自治の重要性は高くなっている。しかし、未だに数多くの地方自治体では、従来までの行政主導型で進める外発的な「街づくり」から脱却できずにいるのが実態である。

戦後のわが国では、戦災復興や経済成長を前提とするなかで、経済至上主義と揶揄されるほど、経済成長や景気動向にばかり関心の重きを置き、地方自治や公共サービスなどの地方におけるまちづくりは、行政主導で進められてきた。しかし、1970年代の公害問題の発生を皮切りに、戦後の右肩上がりの状況は続かないことが分かり始めてきた。それにも拘わらず、遅々としてまちづくりを進める主体や手法の転換は未成熟のままといえる。

筆者が、大学院で研究を始めたきっかけは、平成 18（2006）年 7 月、滋賀県知事選挙により、新しい知事が就任したことにより新幹線栗東新駅計画が中止となり、滋賀県栗東市のまちづくりが大きく転換したことにある。この政策転換に対する是非を問うのではなく、政策転換が生じた社会的背景や事業の推進方法を考察するなかで、市民参画や協働・連携そして住民自治によるまちづくりの必要性を再認識したためである。そして筆者は、研究者であると同時に、滋賀県栗東市の自治体職員という立場にあるなかで、いかにまちづくり主体の転換を具現化できるのかに関心をもつに至ったのである。

本研究にあたり、新幹線栗東新駅問題を通じて滋賀県栗東市で生じた事象を学術的にリサーチすることの必要性を唱え、筆者を学術の世界へと導いたのは京都橘大学の織田直文教授である。また、京都橘大学大学院では、博士前期課程、後期課程を通じて、数多くの諸先生方や、院生を始めとする研究者の諸先輩方に暖かいご指導をいただきながら、本研究の執筆に辿りつけたことに、感謝申し上げたい。

そして最後に、筆者の社会人と研究者という二足の草鞋を履くことに、多くの励ましとご理解をいただいた職場の先輩諸兄と同僚たち、そして何より家族に感謝の言葉を述べたい。

2015 年 12 月

竹山 和弘

【学会誌等掲載実績】

2章 地方自治体における公共事業の政策転換のあり方

－新幹線栗東新駅を事例として－

「地方自治体における公共事業の政策転換のあり方に関する研究－新幹線栗東新駅を事例として－」（日本地域政策学会『日本地域政策研究』第8号、2010年3月掲載）

3章 住民主導型まちづくりの実現に向けた諸課題の研究

－滋賀県栗東市安養寺地区の事例研究－

「住民主導型まちづくりの実現に向けた諸課題の研究－滋賀県栗東市安養寺地区の事例研究－」（京都橘大学『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第7号、2013年3月掲載）

4章 「住まう」景観まちづくりの可能性に関する研究

－観音寺景観まちづくりを事例として－

「「住まう」景観まちづくりの可能性に関する研究－観音寺景観まちづくりを事例として－」（自治体学会『自治体学』vol.27-1、2013年9月掲載）

5章 公務領域の三類型から考察する自治体（職員）の役割に関する研究

「公務領域の三類型から考察する自治体（職員）の役割に関する研究」（京都橘大学『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第8号、2014年3月掲載）

6章 「新しい公共」の担い手育成に向けたまちづくり組織に関する考察

「「新しい公共」の担い手育成に向けたまちづくり組織に関する考察」（京都橘大学『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第9号、2015年3月掲載）

竹山 和弘 略歴

昭和47（1972）年生まれ。平成7（1995）年、龍谷大学法学部法律学科卒業。同年、栗東町（栗東市）入庁。平成19（2007）年より社会人学生として、京都橘大学大学院文化政策学研究科博士前期課程に入学し、平成21（2009）年修了。同年、同研究科博士後期課程に入学し、平成25（2012）年、同研究科単位取得満期退学。

市役所の職員としての傍ら、栗東市街道百年ファンクラブ、TEAM 街道知部、A+Plus（エイプラス）、栗東市職員まちづくり研究グループ「くりつく」などを通じたまちづくり活動を実践。

E-mail : takeyama-kazuhiro@city.ritto.lg.jp

mt.take@nike.eonet.ne.jp

目 次

序章 研究の目的および方法

1. 研究の背景	2
2. 研究の目的と方法	2
3. 論文の構成	4

1章 地方自治体とまちづくり－既往研究の検討と論証すべき事象の設定－

1. はじめに	8
2. 地方自治体を取り巻く社会環境の変化	8
3. 地方自治体におけるまちづくりの定義と手法	14
4. 滋賀県栗東市の概観	16
5. 本研究において論証すべき事象	20

2章 地方自治体における公共事業の政策転換

－新幹線栗東新駅を事例として－

1. はじめに	24
2. 政策転換の経過	25
3. 政策転換への契機	28
4. まちづくりの進め方の考察	30
5. 公共事業の政策転換のあり方	33
6. まとめ	35

3章 住民主導型まちづくりの実現に向けた試み

－栗東市安養寺地区を事例として－

1. はじめに	42
2. 安養寺地区の現況と地区計画の見直し	44
3. 住民主導型「まちづくり」を目指した試み	49
4. まとめ	56

4章 「住まう」景観まちづくりの可能性

－ 観音寺景観まちづくりを事例として－

1. はじめに	66
2. 観音寺景観まちづくりの経緯	67
3. 里山学校の開催	70
4. まとめ	77

5章 公務領域の三類型から考察する地方自治体（職員）の役割

1. はじめに	84
2. 公務領域の三類型	84
3. 公務領域の三類型の考察	88
4. まとめ	92

6章 「新しい公共」の育成に向けたまちづくり組織の編成

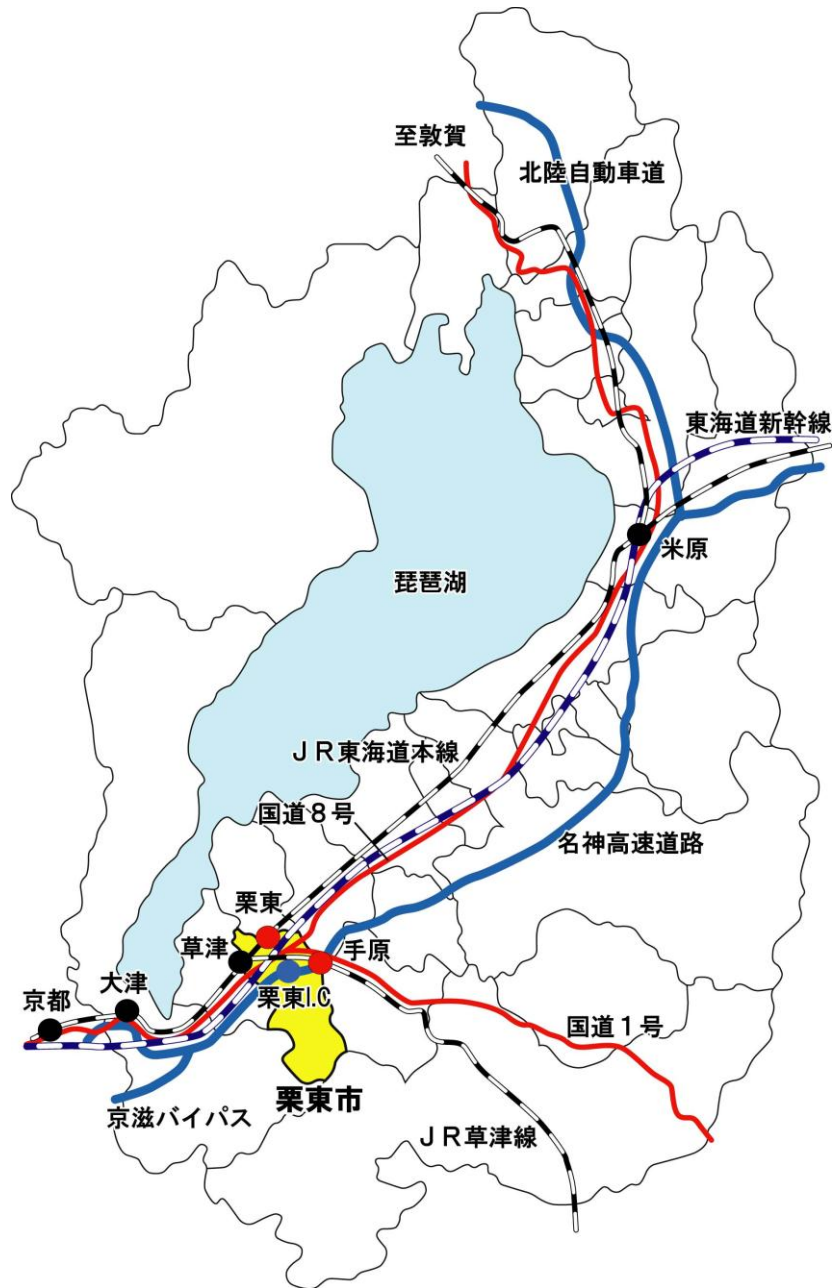
1. はじめに	100
2. まちづくり組織の編成に向けて	100
3. まちづくり組織の編成事例	103
4. 評価と検証	112
5. まとめ	115

終章 結論と考察

1. 論証すべき事象の検証	120
2. 残された課題と展望	121
3. 総括	124

参考文献一覧、初出一覧、謝辞

滋賀県栗東市（図）



『栗東の都市計画』より抜粋

序章

研究の目的および方法

1. 研究の背景

平成 17（2005）年の国勢調査を分水嶺として、わが国はいよいよ人口減少の局面に突入した。こうした状況に対応するため国と地方の枠組みがどうあるべきか、地域主権、道州制、あるいは広域連合など、地方分権改革に向けた様々な議論が展開されている。その一方で、平成 26（2014）年、日本創生会議による「消滅可能性自治体」という衝撃的な言葉が示すとおり、人口減少の時代における地方自治体はその存続すら危ぶまれる事態に至っている。

戦後の右肩上がりの時代には、何の疑いもなく公共サービスやまちづくりの分野を行政任せにしてきたが、少子化と高齢化が同時に深刻化し、生産労働人口が急激に減少することは、従来と同様の公共サービスを享受することが困難であることを意味する。従来型の公共部門を行政が独占する、いわゆる「お任せ民主主義」は立ち行かなくなり、公共サービスの享受者であった住民たちが、民間、NPO、市民グループという様々な形態を通じて、公共部門の一端を担う必要性が高まっている。また、まちづくりの分野においても、行政主導型から、協働型や住民主導型へと転換していくことが求められ住民自治の実現が必要となっている。

一方、安定経済・成熟経済という社会経済の環境にあっては、右肩上がりの時代における外発型、あるいは開発思考を前提とした地域開発や街づくりには限界が生じており、持続継続的な仕組みへの転換が求められ、地方自治体が進める地域開発やまちづくりの手法も転換しなければならないと考えられる。

このように様々な変動要因を抱えながら、地方自治体は住民福祉の向上を目指すなかで、個々の地方自治体固有のまちづくりを進めていかなければならない。こうしたなか本研究では、地方自治体が進める地域開発やまちづくりにおいて、これらを進める主体の転換に注目し論考するものである。住民自治の必要性が求められて久しいにも関わらず、一部の先進的な地域を除き住民自治の実現とは程遠い状況にあるなか、いよいよ待ったなしの状況が訪れ、住民に最も身近な地方自治体では、いかに主体転換を図るのかは重要な政策研究テーマであると考えられるためである。

2. 研究の目的と方法

（1）研究の目的

本研究では、地方自治体におけるまちづくり主体の転換を考察するものであるが、中山間や離島地域等の人口減少問題が深刻化する地方自治体では、すでに協働型や住民主導型等により、様々な取組みを展開する先進的な事例も見られる。一方、大都市縁辺部の地方自治体では、財政問題や人口問題が顕在化していないため、危機意識を持たない住民等が

大勢を占め、行政への依存傾向が強いといえる。しかし、国立社会保障・人口問題研究所が発表する人口推計が示すとおり、平成 72 (2060) 年には、日本の総人口が 8,674 万人、65 歳以上人口割合は 39.9% (平成 24 (2012) 年 1 月推計) とされており、日本全体の人口トレンドは、人口減少や高齢化が深刻化することは避けられない状況にある。これに連動して地方自治体の財政状況も深刻化することは容易に推測できる。このように全国各地の地方自治体では、財政事情や社会環境の違いにより住民と地方自治体 (職員) の関係は多様であるが、わが国全体の傾向として、公共部門を行政だけで担うことには限界が訪れており、協働・連携、そして住民主導や住民自治へと移行しなければならない。このとき、地方自治体 (職員) は、転換期における役割を果たさなければならず、この時代に相応しい役割も考えられる。また、あらゆる主体がこうした社会環境にあることに危機感をもち、協働・連携して、今後の持続継続的な地方自治のあり方を考察しなければならない。

一方、国と地方自治体の関係も同様といえ、中央 (官僚) 主導で進められた従来型の中央集権型行政システムから、地方自治体として独自性を尊重し、自らの意思で自治を実践する地方自治システムへの転換が迫られる。地方自治体は多様な地域固有の政策課題に対し、住民自治による地域経営が求められ、これと連動して地方自治体 (職員) の役割も大きく変革が求められる。

高原は「典型的な地方分権は権限移譲から現れた。その過程で問題となってきたのは、自治体のほうにノウハウがないことである。これまでそういう経験がないところに、具体的なまち興しのプラン作成は不可能である。(中略) 各地で実現されている地域振興プランの多くは、そこには利益誘導型施策を否定したはずの施策が、申請、立案、その他の部分でも新手の利権を生み出すという皮肉な構図がある。そしてその案を中央に提示し、審査を通過したものに助成金が出されるということになる。これはアイデアの下放と財源の中央集中を意味する」¹とし、地方分権の未成熟を指摘している。このように地方自治体はまだ未成熟な側面があるといえるが、今後の人口減少社会ではその役割が強くなることに加え、まちづくり主体の転換の必要性も重要度を増すと考えられ、本研究で取り上げるまちづくり主体の転換は、重要な政策研究テーマであるといえる。

(2) 研究の方法 —アクションリサーチ—

本研究では「筆者の主体的なプロジェクト参加に基づく事例研究」として、アクションリサーチ²を基本として論考を進める。クルト・レヴィンのアクションリサーチとは、「社会環境や対人関係の変革・改善など、社会問題の実践的解決のために、厳密に統制された実験研究と現実のフィールドで行われる実地研究とを連結し、総合循環的に推進する研究方法」とされる。筆者は滋賀県栗東市の地方自治体職員という立場から、滋賀県栗東市という「臨床の知」の現場においてダイナミックなまちづくり活動の現場に立ち会ってきた。この地方自治体職員という視点をもとに学術的な論考を進めるため、「臨床の知」としてのアクションリサーチによる事例研究を中心におく。

一方、事例研究としては、様々な地方自治体を取り上げる手法が一般的といえるが、地

方自治体職員であるという社会人研究者としての特性を最大限活用するため、事例対象の軸足として、滋賀県栗東市を事例研究の中心に据え、論考を進める。滋賀県栗東市は、新幹線新駅計画の中止問題により従来型の外発型の「街づくり」が立ち行かなくなり、財政問題を始めとする諸問題が顕在化した地方自治体である。このように外発的な要因により、まちづくり主体の転換が必要となった地方自治体といえ、事例研究の対象として相応しいと考えられる。

なお、筆者は地方公務員法第34条に基づき職務上知り得た情報に関しては守秘義務があるため、本研究で記載する事実は情報公開されたものであることを付言する。

3. 論文の構成

本研究は、次のような構成で成り立っている。

序章では、本研究の背景と目的、および研究の方法を記す。

1章では、理論研究として、本研究で論じる地域開発の歴史的経過を辿るとともに、まちづくりや住民参加などの既往研究を整理したうえで、本研究において論証すべき事象を記す。

2章では、新幹線新駅計画の政策転換に関して論考するため、政策転換が生じた経過を検証し、滋賀県知事選挙という外的要因によりまちづくりの転換が生じたことが地方自治体に与える影響を考察する。そして、外発的な「街づくり」におけるリスクマネジメントの必要性を検討する。

3章では、安養寺景観まちづくりの事例から、地区計画の見直しを通じたまちづくりに関して論考する。住民主導型まちづくりの一つの形態であるエリアマネジメントの導入に向けた試みを通じて、諸課題を分析し論考する。

4章では、観音寺景観まちづくりの事例から、中山間地域における住まう景観まちづくりの可能性について論考する。本事例からは、景観を切り口として経済性や利便性だけでなく、快適性や人と人のつながりによる安全、安心のコミュニティに関して考察する。

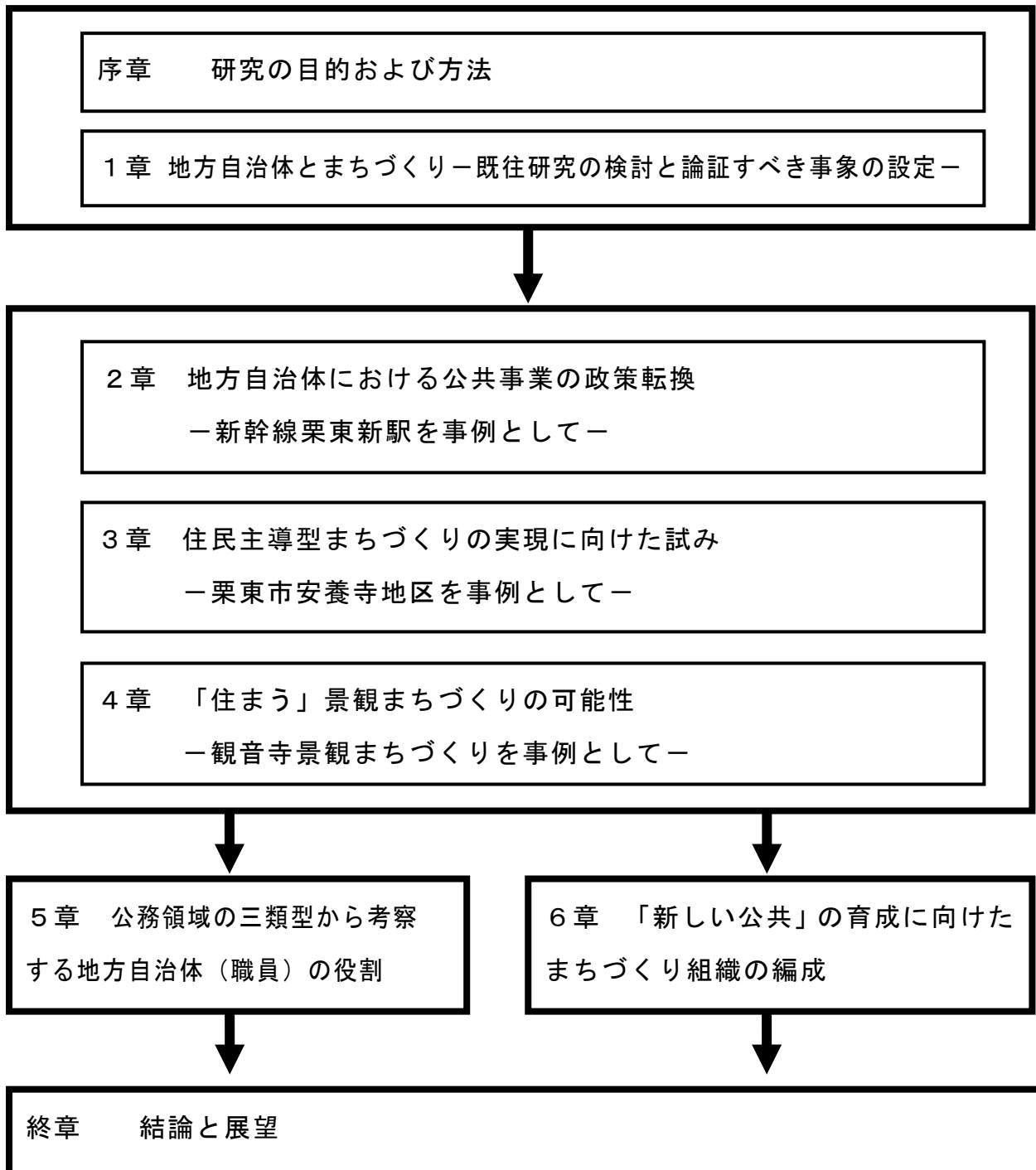
5章では、3章および4章の事例によるまちづくり活動の実践から、自治体（職員）の役割を再考するため、公務領域を三類型に区分して考察する。

6章では、3章および4章等のまちづくり活動を通じて組織したまちづくり組織に関して考察し、新しい公共の必要性やまちづくりのプラットフォームの必要性を論考する。

そして終章では、以上の考察から論証すべき事象を検証し、地方自治体におけるまちづくり手法の転換期における地方自治体（職員）の役割を考察する。そして、残された課題の展望を整理し、本研究のまとめとしている。

なお、上記の構成をフローチャートとして整理し、次頁にフロー図として表記する。

フロー図



1 『大震災後の社会学』、(高原、「東日本大震災にみる日本型システムの脆弱性－復興を転機とするために」、2011年、143頁)

2 木下勇、『ワークショップ 住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社、2007年初版、170頁。

1 章

地方自治体とまちづくり

－既往研究の検討と論証すべき事象の設定－

1. はじめに

本研究の論考を進めるにあたり、地方自治体やまちづくりに関連する既往研究を整理し、地方自治体を取り巻く社会環境を整理する。特に、人口減少局面を迎えたわが国では、中央集権型の東京一極集中から地方分権化に向けた様々な動きがあり、国と地方の構図を問う議論が展開されている。こうしたなかで地方自治体の固有資源をいかしたまちづくりに向けた関心が高まっており、地域開発や地域活性化などのまちづくりの進め方についても同様に転換が求められている。

他方、本研究における事例対象の中心とする滋賀県栗東市についても、地方自治体として固有の特性や課題等が存在し、これらの現状を把握するため滋賀県栗東市の概観を整理する。

2. 地方自治体を取り巻く社会環境の変化

(1) 地域開発・まちづくり主体の経過

① 国土開発の経過

わが国は、驚異的な速度で戦災復興が進んだが、これは経済発展に集中できる国際的環境があったことや、中央集権型による行政システムが機能したことなど特殊な要因が重なっている。昭和 25 (1950) 年には朝鮮動乱による特需景気により経済復興が始まり、国土開発に向け「国土総合開発法」を制定し国土保全等の取組みが始まる。

経済発展を背景として、昭和 37 (1962) 年の「全国総合開発計画 (一全総)」では、「拠点開発方式」が打ち出され、昭和 44 (1969) 年の新全総「大規模プロジェクト構想」、昭和 52 (1977) 年の三全総「定住圏構想」へと、国土開発は拠点開発による都市部への人口移動や地方の過疎化の問題に始まり、均衡ある都市と地方の発展を目指した試み、そして、定住自立圏による均衡ある国土の発展を目指した。いずれも国 (行政) 主導、そして外発的な利益誘導型の都市的発展に関心が集まったものといえる。小森は、このような従来の日本の地域開発の研究に対し、「①民間大企業の利益を優先し、地域住民の福祉を軽視ないしは無視する、②官庁間のセクショナリズム的対立が開発行政の総合性を阻害し、地方自治を形骸化する」¹としており、経済的発展に傾注する社会環境において地方自治は形骸化し、国民的な関心としても「公共部門は行政任せ」の構図が形成されたと考えられる。こうした状況を象徴するのが、昭和 44 (1969) 年、千葉県松戸市に設置された「すぐやる課」²である。これは多様な住民ニーズに対し行政主導で直ぐに解決するというものであるが、住民ニーズを早期に解決するという見方もできる一方で、公共部門は行政が独占する時代であったことを象徴的に示している。

1980 年代に入ると、松下は「シビル・ミニマムの量充足から質整備の段階への新しい飛

躍を始めた」とし、行政水準の飛躍を目指す「行政の文化化」を指摘し³、国民生活の豊かさが量から質へと転換する時代であったことを示している。いよいよ時代の転換期を迎え、暉峻は「日本は経済大国であるという。しかし、豊かな国ではない」⁴と指摘しており、真の豊かさを問う議論が展開され始める。こうした流れは国土計画にも反映され、昭和 62（1987）年の四全総では「交流ネットワーク構想」で、成長の歪みを克服し安定成長のもとで高度成長期とは異なる国づくりの推進が位置付けられた。

そして、平成 12（2000）年には地方分権一括法の施行や平成の大合併など、国と地方の枠組みが具体的な変革期に入った。国土開発も、平成 18（2006）年の国土総合開発法が国土形成計画法に衣替えし、「開発」の文字が消えたことが象徴的であるが、5つの基本戦略のなかに「新たな公」を基軸とする地域づくり」が位置付けられるなど、「新たな公」あるいは「新しい公共」が公共部門を担う時代となったことが位置付けられた。特に、国土形成計画では、国が「量的拡大「開発」基調から「成熟社会型の計画」へ」、「国主導から二層の計画体系（分権型の計画づくり）へ」⁵を掲げており、開発型や国主導型の国土開発や地域開発には限界が到来していることが明らかである。

② 人口減少社会と行政主導の限界の到来

公共部門の担い手が見直され始めた国土形成計画法の背景とは、平成 17（2005）年の国勢調査により、わが国が人口減少の局面に突入し、本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化が進展したことである。国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成 24（2012）年推計）では、平成 67（2055）年には日本の総人口は、平成 25（2013）年現在と比べ約 2/3 となる約 8,000 万人、高齢化率は 40%を超えるとされた。藻谷は、「生産年齢人口減少に伴う就業者数の減少こそ、平成不況とそれに続いた実感なき景気回復の正体」⁶と指摘する。こうした経済低迷に連動する形で自治体財政も逼迫し、これに加えて超高齢化社会の影響も加わり、益々、行政需要は高まることが懸念される。このような社会経済状況のなかで、国と地方の枠組み、公共部門への民間活力の導入や「新しい公共」等への期待が高まっているのである。つまり、人口減少の時代に突入したと同時に、必然的な流れとして公共部門を担う主体の転換論議が提起されている。

ここに大きな誤解の種が存在する。それは人口減少や経済成長が見込めないなかで、行政側が従来までの公共サービスを提供することが出来なくなったため、住民が公共部門に巻き込まれているとする議論である。確かに、少子化・高齢化が進行するなかで、社会保障費の増大が懸念され、税金の多くを充てなければならないという財政的な懸念も存在する。ならば、所得税や法人税、あるいは消費税を今まで以上に高く設定して徴収すれば良いという議論にも陥りかねない。不足分は起債で対応するということは、安易に将来世代へ負担を転嫁するものであり回避しなければならない。しかし、むしろ重要なのは、拡大が懸念される行政需要に対してどのような解決策があるのか、当事者意識をもち行政に参画し、持続発展的な思考で様々な課題に向き合うことである。加えて、まちづくりに関与することにより、まちづくりの主体性が高まり、また誇りや愛着といった郷土愛をもつことである。かつてのわが国の社会は、道普請や結などをはじめ様々な「みんなの仕事」、つ

まり公共性のある仕事を共同で取り組んできた素地がある。税金だけを納めてあとは行政にお任せするのではなく、自分たちで出来ることは自分たちで対応し、自分たちの知恵と工夫や、個々の特性に応じて公共性や公益性のある活動に向き合うことが望ましいといえる。

西尾は、まちづくりの課題と担い手に関して「住民も職員も誤解しているのであるが、まちづくりはまちぐるみで行うもの、そうでなければ決して成功しない」⁷とし、行政主導による限界を指摘している。行政主導でまちづくりを進めることには限界があり、住民主導や協働・連携により進めていくことが必要なのである。

しかし実態としては、未だに外発型の地域開発を通じて発展期にある地方自治体や、人口減少、あるいは少子化・高齢化などの問題が顕在化していない地方自治体では、右肩上がりの時代に進められた行政主導型の地方行政システムに安住し、住民意識も公共サービスの享受者、つまり受動的な立場のままにある。この正反対の立ち位置にあるのが中山間・離島地域などの条件不利地域である。こうした地域では、行政主導では立ち行かない状況に陥り、地域課題の解決に向け内発的な「まちづくり」を通じて住民やNPO等が主体的な役割を担い、「新しい公共」として地域再生に向けた町おこしやまちづくりに取り組む先進的事例も増えている。まさに人口減少という地域課題の先進地であるが、こうした状況は遅かれ早かれ全国各地で発生することになる。つまり、未だに人口が増加している地域であっても、将来的には確実に訪れる人口減少の時代に備え、公共部門やまちづくりに向けた主体形成を図る必要があるといえる。

③ 地方自治体における行政改革の推進

日本創生会議が平成 26（2014）年 5 月に発表した「消滅可能性都市」が象徴的であるとおおり、中山間や離島地域に始まった人口減少問題は、少子化や高齢化などの問題が絡み合った形で進行している。そして、従来までの条件不利地域だけでなく都市部も含めた全国各地に拡大すると予測され、財政基盤の弱い地方自治体の税収が悪化し、公共サービスやまちづくりに限界が生じることが懸念される。これに加え、住民ニーズは多様化・複雑化しており、公共サービス分野を協働・連携、更には住民主導で取り組むことが求められている。このため、地方自治体では事務事業の評価や事業仕分け、アウトソーシング、指定管理者制度、民間活力の導入などの行政改革に取り組んでいる。

地方自治体における行政改革に向けた国の動きは、平成 9（1997）年の自治事務次官通知を皮切りに、定員管理の適正化や民間委託の推進等が要請された。そして、平成 16（2004）年 12 月に閣議決定した「今後の行政改革の方針」、平成 17（2005）年 3 月総務省通知では、行政改革大綱の見直しや集中改革プランの公表を明確に打ち出した。こうした流れのなかで、地方自治体が担う行政の役割の再構築や民間委託等の推進が求められているのである⁸。

また、平成 21（2009）年 4 月、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「自治体財政健全化法」という。）が全面施行され、地方自治体は毎年度 4 つの健全化判断比率を監査委員の審査に付したうえで議会に報告し、公表しなければならないとされた⁹。(1)

実質赤字比率、(2)連結実質赤字比率¹⁰、(3)実質公債費比率、(4)将来負担比率¹¹であり、それぞれに早期健全化基準（いわゆる「イエローカード」）と財政再生基準（いわゆるレッドカード）が設定された。この自治体財政健全化法は、(1)普通会計だけでなく公営企業や公社・第三セクターなどまで監視対象を拡大する、(2)単年度フローだけでなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断指標を導入する、(3)財政悪化を可能な限り早い段階で把握し、財政状態の改善に着手させるという特徴を持っている。財政破綻を起こした自治体が発生するなかで、財政規律を確保することが求められているのである。

そして、監査対象を拡大した第三セクター等の健全化を図るために、平成 21（2009）年 3 月、「経済財政改革の基本方針 2008」等を踏まえ、第三セクター等の整理又は再生を円滑に実施することができるよう、地方財政法の一部改正により「第三セクター等改革推進債」が創設された¹²。こうした国の動きは、地方自治体の悪化した財政状況を顕在化させるとともに、善後策を図るための法整備や対応策を示しているといえる。

このように、地方自治体の財政状況の悪化や地方経済の疲弊により、地方自治体は行政改革を継続するとともに、公共サービスやまちづくりの分野を、市民参画や協働・連携により進めることの必要性は高まっている。

また、こうした取組みと表裏一体として存在するのが公共サービスの水準の問題である。つまり、公共サービスの手数料や公共料金の基準額、福祉分野におけるセーフティネットの確保や補助金等の水準など、個々の公共サービスの提供内容に地方自治体の独自性を発揮することができる。独自財源が豊かな地方自治体では、潤沢な自己資金を背景に手厚い給付行政を行うことも可能であるが、多くの地方自治体では厳しい財政状況にあるなかで、これらの多種多様な行政改革を通じて財政運営しているのが現状である。

（２）地方自治体とまちづくりの経過

① 市民参画と協働・連携

市民参加の歴史について、世古は、「中央集権国家の伝統が強かった日本では、市民自治や市民参加が根付かない社会環境にあり、まちづくりをはじめとする環境整備は行政が行うものという意識が、行政側にも市民側にもあった」¹³としている。つまり、1960 年代後半から 70 年代にかけて、高度経済成長に伴う歪みとして現れた公害や開発・公共事業などへの反対・抵抗という形態により行政と市民が敵対する関係が出現したのである。しかし、その後は市民側も行政側も変革が進み「対立から協働へ、抵抗型から創造型へ」変革が進んでいる。

平成 12（2000）年の地方分権一括法の制定により、まちづくりに関する権限が自治事務化し条例制定権が拡大されたことを契機として、全国各地で自治基本条例やまちづくり条例の制定が相次いだ。こうしたまちづくり条例では、市民参画や協働のあるべき姿を規定し、住民投票制度の位置づけ、提案事業や顕彰制度など市民参画手法を位置付けるなど、市民参画や協働・連携によるまちづくりへの関心の高まりを示している。

しかし一方で、世古は「行政主導による市民のお手伝い型の参加」、もしくは住民は文句や反対は言うが対案の無い「反対のための反対」型の参加が多かった¹⁴と指摘しており、市民参画や協働の本来的な目的を共有することから始めなければならないと考えられる。

② 市民と行政の役割分担

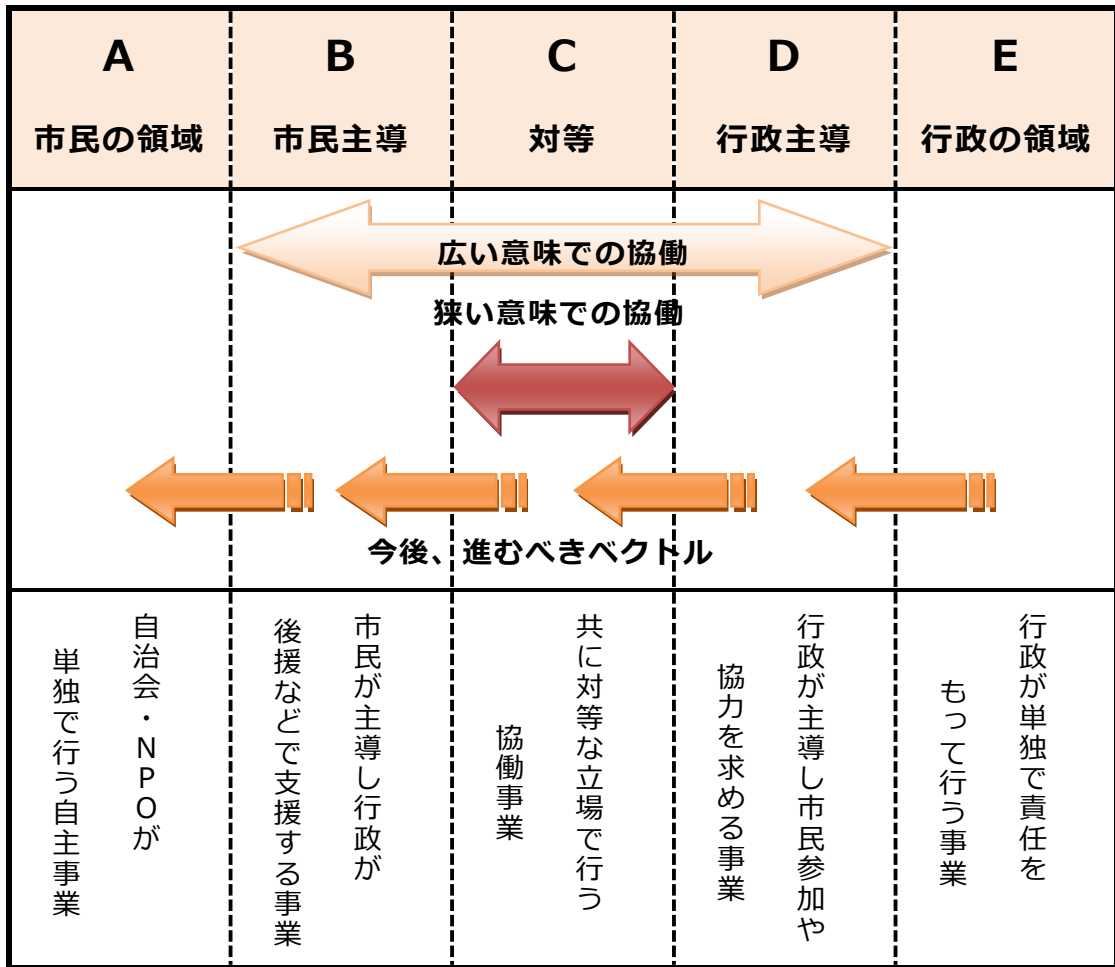
公共サービスの供給手法について、市民と行政の役割分担の視点でAからEまでに分類すると次の図1-1のとおりとなる。(1)市民の責任と主体性によって独自に行う事業領域A、(2)協働して進めた方が効率的・効果的な事業領域B・C・D、(3)行政の責任によって実施すべき事業領域Eと分類することが出来る。なお、Bは市民の主導のもとに行政が協力して実施する事業領域、Dは行政が主導し市民が参加して取り組む事業領域を示している。従来までの公共サービス分野やまちづくりにおいては、DとEの領域が大勢を占めていたといえる。今後の市民参画や協働・連携、住民主導の「まちづくり」を展開するためには、左方へ向けた主体の転換が必要とするのが本研究における前提である。

③ 地方自治体の扱い

地方自治体とは国家の領土の一部を統治しその地域における住民を構成員として、地域内の地方自治を行うために法令で定めた自治権を行使する団体（自治体）をいうが、本研究では、基礎自治体のうち指定市、中核市、特例市などの大規模な地方自治体を除いて、中小規模程度（人口20万人未満）の市町村を主な対象としての「地方自治体」として扱い論考を進める。これは、東京一極集中と同様に、全国各地においても中枢市などの人口や経済活動等が集中する自治体とを区分し、人口減少や経済活動の低迷などの影響を受けやすい中小規模程度の地方自治体を対象に、まちづくり主体の転換を考察するためである。

なお、本研究で事例の中心として扱う滋賀県栗東市は、人口67,289人（平成27年4月1日現在）であり、中小規模の地方自治体である。

図 1 - 1 協働の範囲図



出典 山岡義典「時代が動くとき」(ぎょうせい)を参考に筆者作成

3. 地方自治体におけるまちづくりの定義と手法

(1) まちづくりの定義

「まちづくり」という用語は、様々な分野で活用されており、用語の定義も多種多様である。このため、「まちづくり」という用語の扱いについて、いくつかの研究者の定義を整理したうえで、本研究で扱うまちづくりを考察する。なお、まちづくりという用語は、わが国では昭和 27（1952）年の雑誌『都市問題』に都市自治実現のための「新しい町づくり」として表現されたのが最初と言われる¹⁵。

地域プランナーとして活躍した元横浜市役所職員であり、法政大学名誉教授である田村は、まちづくりの意味として、「(1)官主導から市民主導へ、(2)ハードだけでなくソフトを含めた総合的な「まち」へ、(3)個性的で主体性ある「まち」へ、(4)すべての人々が安心して生活できる人間尊重の「住むに値する」まちへ、(5)マチ社会とその仕組みづくり、(6)まちづくりを担うヒトづくり、(7)環境的に良質なストックとなる積み上げ、(8)小さな身近な次元の「まち」に目をむける、(9)広域的に考え、世界の「まち」と繋がる、(10)理念や建前だけでなく実践的なものへ、という意味があり、都市や地域をより良くして行こうとする行動を包括的に含んだ言葉」¹⁶としている。このようにまちづくりは、かなり幅広い範囲を対象とする包括的な言葉であり、まちづくりという平仮名表記による柔らかな言葉の印象からも日常生活を含む様々な場面で活用されている。その反面、明確な定義づけをしなければ、言葉が示す対象が曖昧になることが懸念される。

次に、町並み保存や景観まちづくりに取組む東京大学の西村は、「景色はみんなのものという視点にたち、まちづくり運動とは「私」と「公」の間に両者の中間的な空間および理念を創り出すことから出発する」としており、景観を構成する領域が「私」と「公」を含めて存在するなかで、その中間的な領域を「みんなのもの」であることを共有して、まちづくり運動としての空間が存在することを指摘している。公共領域を含めて、住民が主体的にまちづくり関わることで良好な景観を創出ことができるのである。

次に、臨地まちづくり学を提唱する京都橘大学教授の織田は、「(1)まちづくりとは、住民や行政、企業などの地域構成員が、地域を良くするために心を通わせるコミュニケーションの場を形成する活動であり、(2)多様で複雑なまちづくりの課題をこの場を手がかりとし、地域の実態に即して解決しつつ、住民（議会、コミュニティ、既存の地域団体、NPO等を含む）、地元行政、企業（産業界を含む）などの地域構成員が、歴史・自然などの地域の固有性に着目し、地域という空間・社会・文化環境の健全な維持と改善・創造のために主体的に行う連続的行為である。これらの意味から(3)まちづくりは、人々が心を通わせ、その場に臨んで、具体的な問題を解決していく活動である」としている。

このように、まちづくりという用語の概念を定義すると、かなり広範囲に及ぶことが分かる。こうした意味でも、地域におけるまちづくりは、多様な分野や視点により構成されていることから、まちづくりの概念を縦割りに分断して定義すべきものではない。その一方で、いずれの定義づけにおいてもまちづくりには住民の関与が前提とされており、外発的な「街づくり」に傾注したものではないといえる。

本研究では、一定のまとまりとして、まちづくりという用語を捉えて論考を進めるため、本研究におけるまちづくりとは、地域開発や地域活性化分野を中心として、また、市民参画と協働・連携により進めることを前提として扱うものとする。

（２）地域発展モデル開発手法の分類

地域開発手法は、まちづくりの推進に向けた主体性や手法から「外発型」と「内発型」に区分することができる。

鶴見は、内発的発展とは、「西欧をモデルとする近代化論がもたらす様々な弊害を癒し、あるいは予防するための社会変化の過程¹⁷」であるとし、「(1)食糧、健康、住居、教育など、人間が生きるための基本的要求が満たされること、(2)地域の共同体の人々の共働によって実現されること、そのことを自助とよぶ、(3)地域の自然環境との調和を保つこと、(4)それぞれの社会内部の構造変革のために行動をおこすこと¹⁸」とし、これらの要件を充たすような発展の様式と生活の様式とは、「それぞれの地域の人間集団が、それぞれ固有の自然環境、文化遺産、男女の地域共同体成員の創造性に依拠し、他の地域の集団との交流を通して、創出することができる」としている。これは内発的発展論が、近代化論に対する「もう一つの発展」¹⁹と同義語としたうえで、イギリス、アメリカ等の先発国に対して後発国（非西欧社会はすべてが後発国）は、その手本を借りて近代化を遂げたか、遂げつつあるため、これらを外発的発展とみなし二者択一に分類したものである。なお、「外発的発展」の理念は、地域の外部からの資本導入による「規模拡大」と「集約化」による経済的な発展であり、その目的は「産業化・専門化」「労働の促進」と「資本の流動化」であり、オイルショック（1973年）を契機に近代化が陰りを見せ始めた1970年代中頃から国内外で内発的発展モデルが台頭し始めたものである。近代化を目指した外発型の地域開発としての「街づくり」による弊害を乗り越えていくためには、内発的な地域開発として「まちづくり」が必要であるといえる。

一方、後藤は、内発的発展と外発的発展を「二項対立では問題は解けなくなっており、両者のハイブリッドに位置付けられる「共発的まちづくり」を提唱し、地域内に閉じた発展のモデルではなく、他都市や他地域との協調・連携のもとで地域の自律を探るものであり、市民がこれまで地域を育ててきた実績やその社会的記憶、さらには市民独自の問題解決能力をもとに多元多発的なガバナンスを目指すもの」²⁰としている。

また織田は、「外発的地域開発（exogenous regional development）」とは、当該市町村や地区にとっては外部にいる主体である国、県、地域外企業などが各々の目的達成のために行う開発であり、地域にとっては外部にある開発主体が主体性・主導性、一般性・画一性、閉鎖的完結性、外部計画性、理念優先性、偶発性をもって行う地域開発であり、これらの特質を総じて「外発性」と称している。「内発的地域開発（endogenous regional development）」とは、市町村行政や住民（議会や自治組織、NPO等を含む）、地域内に活動基盤を置く企業（地域企業）、諸団体等の地域構成員が自ら考え、地域課題の解決や将来のあるべき姿を実現するために地域の主体性・主導性、地域的独創性、地域構成員の参加・参画性、計画性、運動優先性、持続性をもって行う地域開発であり、これらの特質を

総じて「内発性」と称し、この内発性をもって物的開発整備および経済的・社会的・文化的な面で開発行為を行うこと²¹としている。この二類型に区分できるとする一方で、織田も、両者の長所を合わせ持った国土開発・地域開発論が存在しないのかという問題意識をたち「ひらかれた内発的地域開発としてのまちづくり」²²という概念を提起している。

このように後藤、織田ともに、外発型と内発型を定義しながらも、これらを二項対立として捉えるのではなく、「共発的まちづくり」や「ひらかれた内発的地域開発としてのまちづくり」として捉えている。

本研究においても、まちづくり（外発型の「街づくり」を含む）を進める前提として、内発的な「まちづくり」に軸足を置き進めていくべきという視座に立ち論考を進める。

なお、平成 26（2014）年 12 月に閣議決定された人口ビジョンや総合戦略でも指摘されたとおり、東京一極集中が人口問題の原因として指摘されるなかで、これからの地方自治体におけるまちづくりにおいては、東京から人、企業等の U J I ターンを受入れていかなければならない。こうした意味でも、内発的な「まちづくり」だけではなく、外発的な「街づくり」も合わせて進めていくことが求められている。

このように地方自治体におけるまちづくりは、外発型と内発型を合わせて進めていくことが肝要である。このため、これらをあえて明らかに区分して表記する際、外発的なまちづくりや行政主導型で進めてきた公共事業等を「街づくり」と表記し、内発的であり、協働・連携型や住民主導型のものを「まちづくり」と区分して表記する。そして「共発的まちづくり」や、「ひらかれた内発的地域開発としてのまちづくり」と同様、筆者が目指そうとする『内発的な「まちづくり」に軸足をおき、外発型の「街づくり」を取り込む地域開発』を、「まちづくり」と区分して表記する。

4. 滋賀県栗東市の概観

（1）滋賀県栗東市の経過

滋賀県栗東市は、昭和 29（1954）年、町村合併促進法により 4 カ村が合併し、現在の市の原形となる栗東町が生まれた。昭和 38（1963）年、わが国で最初の高速道路として名神高速道路が栗東 I C－尼崎 I C 間で開通するなど、地理的優位性により交通の要衝として栄え、内陸工業系の工場立地が進むことを通じて都市的發展を果たした。

民間情報誌²³によるデータではあるが、住み良さランキングで全国総合 1 位に輝くなど、潤沢な財政基盤を背景として福祉水準の高い裕福な地方自治体であった。また、こうした財政基盤を背景に、昭和 58（1983）年度～平成 21（2009）年度までの 27 年間、地方交付税の不交付団体であったことは、外発的な「街づくり」が一定の効果を上げていた証左といえる。

しかし、平成 19（2007）年の新幹線新駅計画の中止が一つの契機となり、危機的な財

政問題が急激に顕在化した。そして、リーマンショックを始めとする様々な社会経済情勢の影響を受けるなかで、度重なる行財政改革に取り組んでいる。このように、まちづくりの転換期にある滋賀県栗東市は、本研究の事例対象として相応しい地方自治体である。

（２）新幹線栗東新駅計画

次に、滋賀県栗東市における新幹線栗東新駅計画について概観する。新幹線栗東新駅計画とは、滋賀県南部に位置する栗東市に、東海道新幹線の地元請願駅（仮称）南びわ湖駅を建設する計画である。事業主体は滋賀県、栗東市、東海道新幹線（仮称）栗東駅設置促進協議会²⁴（以下、「促進協」という。）そして東海旅客鉄道(株)（以下、「JR東海」という。）の四者によるもので、特徴のひとつとして単一の自治体で事業負担や事業効果が完結しないことがあげられる。本研究ではこうした公共事業を「広域連携事業」と表記するが、「広域連携事業」は、複数の自治体が主体であることから事業推進の意思決定にあたり複数の首長、議会など多くの主体間調整が必要となり、事業推進に向けた合意形成が長期化する傾向にある。

新幹線栗東新駅計画の経過を整理すると、昭和 39（1964）年、東海道新幹線は開通したが、栗東町（当時）においても昭和 44（1969）年より、栗東町議会に「新幹線新駅誘致特別委員会」を設置した。その後も継続的な要望活動を行い、昭和 63（1988）年、滋賀県が県内新駅 2 駅設置のうち栗東駅先行設置の基本方針を決定した。

そして、平成 14（2002）年 4 月、四者による新駅設置の基本協定書が締結され、新駅建設が正式決定した。事業費は駅舎建設のみで約 240 億円、このほか周辺整備事業として栗東新都心土地区画整理事業（栗東市施行・約 300 億円、以下、「区画整理」という。）や草津線新駅建設事業（地元請願駅・約 55 億円）などが計画され、すでに事業着手されていた。また、駅舎建設箇所が盛土区間にあったため、仮線工法が採用され事業費が割高であるという特徴もあげられる。

基本協定に基づき協議が進み平成 17（2005）年、工事協定書を締結し、翌年の平成 18（2006）年より工事に着手した。しかし、同年 7 月の滋賀県知事選挙で、嘉田由紀子氏が当選し、栗東新駅の「限りなく中止に近い凍結」という政策転換の意向を示し新知事となる。

その後、政策転換に向けた様々な動き（政策転換に関しては 2 章に詳述する）がある中で、平成 19（2007）年 10 月、促進協での「工事協定書」の履行合意に至らないなかで、JR東海との協定類が期限切れという形で終了し、新幹線栗東新駅計画は中止となった。

新駅計画中止後のまちづくりに向けては、平成 20（2008）年 9 月に栗東新都心地区まちづくり基本構想策定検討委員会を設置し、「後継プラン」としてまちづくり基本構想が策定された。平成 27（2015）年現在においても、「後継プラン」に基づき、産業立地の促進を中心に展開を図る地域と位置づけ、『環境』と『新技術』をテーマに次代を担う産業立地を図るべく「街づくり」が進められている²⁵。

(3) 行財政改革の概要

新幹線栗東新駅計画の中止が決定したことで、栗東市の財政状況は急激に悪化した。このため、おもに3つの行財政改革等に取り組んでいる。

① 財政再構築プログラム【平成 20（2008）年度～平成 22（2010）年度】

平成 20（2008）年度より実施した財政再構築プログラムに至った背景とは、(1)急激な人口増加による施設整備などへの対応、(2)低い公共料金と高水準な福祉サービスなどの提供、(3)それによる扶助費（福祉や教育に関する個人への給付）や公債費（市の借金の返済額）、施設の維持管理費など、毎年必要になる経費の大幅な増加、(4)国の「三位一体の改革」や県の行財政改革による市の負担の増加、(5)たばこ税の県への交付制度の創設（地方税法の改正）による市たばこ税収の減少、(6)新幹線新駅中止による負の影響（栗東市土地開発公社（以下、「公社」という。）の信用力低下と新たな財政支出（公社への毎年の財政支援など）、(7)自治体財政健全化法の施行（平成 19 年 6 月）による「将来負担比率」基準を超える可能性が挙げられる。こうした市の財政危機を乗り越え持続可能な市政運営を行うため「入るを量りて出ざるを制す」、収支不均衡体質にある財政構造の健全化を目指し、人件費や施設、事務事業の見直し等の取組みを進めた。改革効果としては約 16.8 億円の実績額を計上した。

② 更なる財政再構築プログラム【平成 22（2010）年度～平成 24（2012）年度】

財政再構築プログラムを通じて、所期の目的に向けては十分な改革効果を挙げたといえるが、(1)リーマンショックによる世界同時不況など、景気の急激な落ち込みによる（個人・法人）市民税収の悪化、(2)たばこの値上げなどによる市たばこ税収の更なる落ち込みの影響等を受け、平成 22（2010）年度より、更なる財政再構築プログラムの取組みが必要となった。そして、施設や外郭団体の見直し、受益者負担の適正化等に向けた改革に取り組んだ。改革効果として約 3.6 億円の実績額を計上している。

③ (新)集中改革プラン【平成 24（2012）年度～平成 26（2014）年度】

二度にわたる行財政改革に取り組んできたものの、平成 22（2010）年度、(1)地方税法の改正による市たばこ税収の更なる落ち込み、(2)新幹線新駅関連事業の中止により保有地が事業目的を失ったことによる公社の資金不足と借入金利の上昇、(3)公社の年度末における資金調達の困難性、(4)それによる財政健全化判断比率の一つである市の「実質赤字比率」の基準超過の恐れ、(5)国や県の制度変更による扶助費の増加、という財政的な課題が顕在化した。その対応として、第一に収支均衡を保つための対策として行財政改革である「(新)集中改革プラン」の策定、第二に新幹線新駅中止による負の影響である公社問題の抜本的対策として、第三セクター等改革推進債（以下、「三セク債」という。）の活用検討の取組みを進めた。

(新)集中改革プランは、平成 23（2011）年度に策定を進め、平成 24（2012）年度から平成 26（2014）年度の改革期間を設定し、合計 93 項目の改革項目を定めている。そして、

3カ年で15.2億円の効果額²⁶を計上している。

④ 公社の解散と第三セクター等改革推進債

滋賀県栗東市は、(新)集中改革プランの策定と同時に公社抜本改革に向け、平成24(2012)年1月、栗東市土地開発公社経営検討委員会を設置し、抜本的改革に向けた検討に着手した。その結果、(1)経営健全化に向けて1日も早い対応が必要である、(2)公社存続の意義が見いだせない、(3)三セク債を活用することで財政破綻のリスクが小さくなる、という結論に至り、三セク債を活用して公社を解散することが最善策であるとされた。

同検討委員会の報告書では、「県の突然の政策変更で新幹線新駅プロジェクトが中止に追い込まれ、それが引き金となり、先行取得していた用地が目的を喪失したと評価されたことが大きな要因²⁷」とされており、栗東市の財政破綻の根源であったとしている。

また、三度にわたる行財政改革を断行するとともに、三セク債の発行により公社を解散するなど、着実に財政の健全化に取り組んできたことで、財政改革に向けた一定の目途が立つ状況にある。柏木は、「財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか」と題する連載論文の第1回に滋賀県栗東市を取り上げ、「栗東市の財政難は新幹線新駅中止が大きな要因であったが、市税収入の変化や施設整備による市債発行の影響もあり、歳入増加・歳出抑制に加えて、三セク債や借換債の発行など、あらゆる再建策を用いて、窮地を脱したことがわかった²⁸」と評価している。

(4) 市民参画と協働のまちづくりの概要

滋賀県栗東市は、地理的な優位性を活かし外発的な「街づくり」を進めることで、一定の成果をあげており、従来型の手法で一定の市民満足度が確保されている。しかし、近年の安定経済成長時代に、少子化、高齢化という避けられない人口減少問題が深刻化するなか、外発的な「街づくり」だけでは限界は確実に到来する。新幹線栗東新駅計画という外発的な「街づくり」の中止問題は象徴的な事象といえ、市の地域政策の根幹を揺るがす事態である。これにより財政問題が顕在化したことにより、まちづくり手法を見つめ直し、いよいよ内発的な「まちづくり」の必要性が提起された。

平成21(2009)年、「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例」が制定され、市民参画と協働によるまちづくりを推進していくことを定めた。自治基本条例やまちづくり条例などの全国各地で定められた地方自治体の最高規範を定めたものではないが、同条例の制定に向け組織された栗東市協働のまちづくり条例検討委員会では、市民参画と協働を更に推進していくべきとの考え方を尊重し「推進条例」として制定したのである。

ここで注目したいのが市民参画と協働に関する条例と同時並行で進められた財政改革である。つまり、財政的な理由を起点に市民参画と協働による「まちづくり」が必要とされたという偏った見方(誤解)を招いたという懸念である。財政上の理由という側面も存在するが、行財政改革による公共サービスの平準化(周辺自治体との均衡化)と同時に、市

民参画と協働・連携の必要性が求められたため、本来的な意義としての、住民自治の実現や、効率的で効果的な行政運営、市民のわがまち意識の醸成や自己実現などの根本的な目的が共有されにくい状況にあったと考えられるのである。

条例制定から5年が経過したが、更に市民参画と協働によるまちづくりを推進していくため、平成27(2015)年3月、「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例行動計画」をまとめ、計画的な取組みを進めようとしているところにある。

5. 本研究において論証すべき事象

(1) まちづくり主体の転換の必要性

人口減少社会において、公共領域を行政が独占、あるいは行政主導でまちづくりや公共サービスを提供することには限界がある。しかし人口減少を始めとする諸課題が顕在化していない地方自治体では、依然として公共サービスやまちづくりは行政が担う領域という意識が強い傾向にあるが、課題が潜在化しているだけで近い将来必ず顕在化すると考えられる。こうしたとき、地方自治体におけるまちづくり手法は、行政主導による外発的な「街づくり」から、協働・連携、住民主導を基本とした「まちづくり」へと、実質的な主体や手法の転換を図ることが求められると考える。

このため本研究では、外発的な「街づくり」中心から内発的な「まちづくり」に軸足を移す必要性を前提に、図1-1に示した「今後、進むべきベクトル」へと転換するため、「これからの地方自治体におけるまちづくりは、従来まで行政主導で進めてきた領域を、協働・連携、あるいは住民主導で進める領域へと転換すること」を基本姿勢と位置付ける。そして、このために必要となる「地方自治体(職員)の役割は、道路や河川などのハード整備だけではなく、協働・連携や住民主導のまちづくりを進めるための仕組みや仕掛けづくりというソフト整備を含めることが必要である」ことを論証すべき事象として論考を進める。

(2) 地方自治体におけるまちづくりに関する既往研究

まちづくり主体の転換に関する先行研究として、大森は、第二十七次地方制度調査会の答申に盛り込まれた「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」に注目し、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくることも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつ」²⁹とし、地域自治組織の一般制度化を評価している。そして、住民自治による地域づくりを進めるための協働の視点として、第一に行政の活動に住民を協力させることではないこと、第二に住民自治の充実が一緒に進められるべきこと、そして第三にこれまでの行政による住民サービスのあり方を問い直す動きであること³⁰を指摘している。

本研究で注目するまちづくり主体としての地方自治体と住民による協働・連携の進展に向けた先行研究である。しかし、本研究では実践知としてのアクションリサーチを通じた論考により、協働・連携の仕組みだけに留まることなく、地方自治体（職員）としての仕掛けの部分も含めて考察するものである。

次に、山崎は「中山間離島地域の住民参加型まちづくりにおける活動主体の形成手法に関する研究」を著し、まちづくり主体形成の要点として、(1)住民が主体的に活動するように介入すること、(2)地域の「よそ者、わか者、ばか者」を見つけること、(3)行政は裏方に徹すること、(4)地縁コミュニティとの関係を良好に保つこと、(5)常に活動の情報を発信すること、(6)支援体制を充実させること³¹、を挙げている。本研究においてもまちづくり主体を転換する前提として主体形成を図ることは必要であり、本研究の先行研究といえる。しかし、「(3)行政は裏方に徹する」と区分しているものに対し、筆者は「行政は裏方に徹する」という目標に向け、地方自治体として取り組むべきプロセスが存在することに注目している。つまり、同一の方向性を持ちつつ、まちづくり主体の形成に向け行政が裏方に回る前段階として、地方自治体の役割を考察するものである。

このほか、地方自治体（職員）のまちづくりに関する様々な先行研究が存在するが、本研究では滋賀県栗東市という転換期を迎えた地方自治体における取組みを事例対象の中心に置き、様々な地域政策やまちづくり活動等を通じたアクションリサーチにより、外発型中心から内発型中心による“まちづくり”へと軸足を移そうとするダイナミズムに迫り、一般化される事象を論考するものである。

1 『日本型地域開発』（小森、1997年、19頁）

2 『まちの幸福論 コミュニティデザインから考える』（山崎、2012年、166頁）

3 『日本の自治・分権』（松下、1996年、153頁）

4 『豊かさとは何か』（暉峻、1989年、228頁）

5 「国土形成計画（全国計画）」国土交通省、平成20年7月

6 『デフレの正体－経済は「人口の波」で動く』（藻谷、2010年、134頁）

7 『自治・分権再考－地方自治を志す人たちへ－』（西尾、2013年、30頁）

8 総務省ホームページ

<http://www.soumu.go.jp/iken/101109.html> 2015.04.28 確認

9 総務省ホームページ

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html> 2015.04.28 確認

10 全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率

11 公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率

12 総務省ホームページ

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei/02zaisei06_03000041.html

2015.04.28 確認

なお、平成 21 年度から 25 年度までの間の特例措置

13 『市民参加のデザイン』（世古、1999 年、4 頁）

14 『市民参加のデザイン』（世古、1999 年、10 頁）

15 『実践まちづくり読本』（内海、2008 年、256 頁）

16 『まちづくりの実践』（田村、1999 年、33 頁）

17 『内発的発展論』（鶴見、1989 年、43 頁）

18 『内発的発展論』（鶴見、1989 年、46 頁）

19 1975 年、スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団が提出した第 7 回国連特別総会
に対する報告書

20 『景観まちづくり論』（後藤、2007 年、110 頁）

21 『臨地まちづくり学』（織田、2005 年、31 頁）

22 『臨地まちづくり学』（織田、2005 年、35 頁）

23 東洋経済別冊 151 『都市データパック』2005 年版、東洋経済新報社、2005 年

24 滋賀県、栗東市、周辺自治体等により構成

25 栗東市ホームページ

http://www.city.ritto.shiga.jp/kigyo_jigyosha/ritti/1351562934616.html

2015.04.28 確認

26 「第六次栗東市行政改革大綱 評価・検証結果報告書（総括版）」（栗東市、平成 26
年 12 月、2 頁）

なお、同報告書では、平成 26 年度分のみ計画額の扱い。

27 「栗東市土地開発公社経営検討委員会報告書」（栗東市、平成 25 年 1 月、16 頁）

28 「地方財務」（2015 年 4 月、228 頁）

29 『地方議会人』第 35 巻第 1 号、2004 年 6 月、9 頁、大森彌「新たな地域自治の仕
組みとまちづくりー求められる発想の転換ー」

30 『地方議会人』第 35 巻第 1 号、2004 年 6 月、12 頁

31 「中山間離島地域の住民参加型まちづくりにおける活動主体の形成手法に関する研
究ーまちづくりコミュニティの形成プロセスを例にー」東京大学博士論文

2章

地方自治体における公共事業の政策転換

－新幹線栗東新駅を事例として－

1. はじめに

わが国の経済情勢がいわゆる右肩上がりの発展期には、地方自治体も財政的に健全な時代にあり、公共事業が構想から事業着手まで長い年月を要しても、政策転換や事業中止は稀なことであった。しかし、選択と集中が求められる安定経済成長時代に入り、公共事業は政治、経済、社会などの多様な影響を受け、政策転換、すなわち中止も有り得る状況にある。従来までの公共事業のように、一度決められたら必ず実施するという行政の無謬性という論理は崩壊し、公共事業の見直しを求める議論は、表2-1のとおり全国各地で提起されている。また、平成21(2009)年8月の衆院選では歴史的な政権交代が実現し、八ッ場ダム(群馬県)や川辺川ダム(熊本県)などを始め公共事業の見直しを求める社会要請は更に高まりを見せた。しかし、政策転換が提起された場合、行政の継続性を主張する利害関係者との間で摩擦が生じ、その影響を地元住民が直接的に受けることになる。

このように公共事業の政策転換は全国各地で起こり得る状況にあるが、現状の地方自治制度ではこうした社会要請に円滑に対応し、政策転換に伴う社会への影響を最小化するシステムは確立されていない。

このため本章では、公共事業の政策転換がもたらす地方自治体や住民等に与える影響を検証し、政策転換のあり方を提起する側の課題と、政策転換に対応する公共事業の主体側

表2-1 おもな公共事業の政策転換事例

事業名	事業地	事業主体	政策転換の状況
赤岩ダム	北海道	建設省	1961年 中止
細川内ダム	徳島県	建設省	2000年 中止
吉野川可動堰	徳島県	建設省	2000年 中止(住民投票)
びわ湖空港	滋賀県	滋賀県など	2000年 休止
中海干拓	島根県 鳥取県	農林水産省	2000年 中止
浅川ダム	長野県	国土交通省	2001年 中止(脱ダム宣言)
下諏訪ダム	長野県	国土交通省	2001年 中止(脱ダム宣言)
新幹線栗東新駅	滋賀県	滋賀県など	2006年 中止
大戸川ダム	滋賀県	国土交通省	2008年 中止(知事)
川辺川ダム	熊本県	国土交通省	2008年 中止(知事)
八ッ場ダム	群馬県	国土交通省	2009年 議論中

注 公共機関ホームページ、新聞各紙(「京都新聞」、「読売新聞」、「朝日新聞」、「毎日新聞」、「日本経済新聞」等)を参考に作成。

国の公共事業は地方自治体の工事負担金を伴い広域連携事業と同様の特性をもつ。

の課題を考察する。加えて、公共事業の見直しを求める社会要請に住民自治の立場で対応し、発展的な解決を果たすためには、公共事業も連携・協働といった内発的手法により進める必要があると考えられ、その推進モデルの構築を試みる。

公共事業の政策転換に関する先行研究としては、三田（2006）は、主に政策転換を入札制度改革、公共事業を見直す制度、公共事業に関わる政・官・財の「鉄の三角形」など、公共事業改革をいかに進展させるかに注目している¹。また、畠山（2001）は、公共事業への住民参加と事業評価に注目し、なかでも公共事業の事前評価が重視されるべきことを指摘している²。一方、本章では公共事業改革が進展するなか政策転換のあり方に注目し、公共事業の見直しによるリスク・マネジメントや利害関係者への影響を考察し、公共事業の推進方策として協働・連携による内発的「まちづくり」手法に注目している。

本章では、全国各地で提起される公共事業の政策転換事例のなかでも、特に注目すべき事例として、滋賀県南部地域で計画された東海道新幹線栗東新駅建設（以下、「栗東新駅」という。）事業の中止事例に着目する。この事例では工事着手した直後の平成 18（2006）年 7 月、滋賀県知事選挙で、同事業の凍結方針を柱とするローカル・マニフェスト（以下、「マニフェスト」という。）を掲げ、政権交代が実現し、実施段階にあった新幹線新駅事業の凍結方針が提起された。そして、行政の継続性を主張する利害関係者との対立関係が形成されたが、結果として期限切れという形で中止が決定した。

この事例に対し、実施段階にある公共事業を早期に解決したとして評価する文献³もあるが、政策転換後の滋賀県栗東市（新駅建設予定地）には、行政の継続性の問題、すなわち都市計画法を始めとする土地利用規制の問題、事業推進に向け投じてきた財政問題、そして事業推進に協力した地元住民等への補償問題など、数多くの未解決の行政課題が山積された。つまり、栗東新駅事例は、早期に解決した事例として評価される一方、関係者に新たに対応すべき深刻な影響が出ている側面もあり、政策転換による効果や影響を分析することに適している。

2. 政策転換の経過

事例研究を進める前提として、実施段階にあった栗東新駅事例の事業特性を整理し、政策転換の提起から事業中止の経過を検証し、諸課題について概観する。

（1）政策転換の提起

平成 18（2006）年滋賀県知事選挙における嘉田候補のマニフェスト⁴（以下、「嘉田マニフェスト」という。）により、栗東新駅の事業凍結を求める政策転換が主張された。その理由として、第 1 に新駅設置箇所への立地の不便さ、第 2 に滋賀県の財政状況の悪化と先行投資事業としての不採算性、第 3 に他事例との比較による事業費が割高であることである。

この知事選で嘉田候補は勝利し、知事就任後、直ちにマニフェストの実現に向け、栗東新駅事業の「限りなく中止に近い凍結」を主張した。

しかし、実施段階にあったことから滋賀県議会や栗東市などとの激しい議論や対立が生じた。特に、表 2-2 に示すとおり、栗東市長選や統一地方選など相次ぐ選挙では争点として注目され、マスメディアもこれを大きく取り上げた。政治的な争点として注目を集めた栗東新駅問題は、事業の是非をめぐる推進派と凍結派が様々な議論点で対立関係を構築した。表 2-3 は栗東新駅の是非をめぐるおもな論点を整理したものである。

しかし、推進派は事後対策の提示、マニフェストの不備などを主張、凍結派は選挙結果による「民意」を主張するという構造に終始し、双方の主張は平行線を続け時間だけが経過し、発展的な課題解決には至らなかった。

そして、平成 19（2007）年 2 月の促進協と J R 東海の協議では、契約上の損害賠償請求の有無に注目され、地元の意見調整のために J R 東海が期限付きの猶予措置を提示し、新駅設置の意思決定を期限内に調整することで合意した。しかしその後も、滋賀県と栗東市などによる新駅建設の是非をめぐる議論は平行線を続け、期限内での結論を得られずに工事協定は、猶予期間の期限切れという形で破棄され、栗東新駅事業の中止が決定した。

表 2-2 栗東新駅設置決定と中止に至るおもな経過

年 月	事 象
昭和 63（1988）年 12 月	滋賀県、県内新駅 2 駅設置のうち、栗東駅先行設置の基本方針決定
平成 14（2002）年 4 月	JR 東海、滋賀県などの四者で新駅設置の基本協定書締結（正式決定）
平成 17（2005）年 12 月	JR 東海、滋賀県などの四者で工事協定書締結
平成 18（2006）年 7 月	滋賀県知事選挙 栗東新駅の「限りなく中止に近い凍結」を提起 工事負担金の支払い拒否
10 月	栗東市長選挙
平成 19（2007）年 2 月	JR 東海へ促進協が工事費減額を要請 （工事協定による負担金支払期限を、地元での方向性の結論のため 10 月末日までの猶予決定）
4 月	統一地方選挙（滋賀県議会、栗東市議会）
6 月	参議院選挙
10 月	期限切れにより中止決定

注 滋賀県ホームページ、栗東市ホームページ、新聞各紙（「京都新聞」、「読売新聞」、「朝日新聞」、「毎日新聞」、「日本経済新聞」等）を参考に筆者作成

（2）政策転換後に顕在化した問題

実施段階にあった栗東新駅事業が中止したことにより、事業地の栗東市では様々な影響が顕在化した。第 1 に、土地利用規制の問題である。都市計画法や土地区画整理法に基づ

き、新駅設置に向けた土地利用規制が敷かれていたが、事後対策が明確にならないなか、事業中止後も規制のみが残存したのである。栗東市は地権者の過度の土地利用規制の解除に向け、栗東新都心土地区画整理事業現行計画検証有識者会議⁵（以下、「有識者会議」という。）を設置・諮問し、その結果を受け区画整理を廃止した。なお、表2-3の議論点にある区画整理と栗東新駅の一体性に関して、滋賀県は損害賠償を回避するため否定したが、有識者会議が新駅中止に伴う区画整理の中止を提言⁷したように一体性が証明されたといえる。

第2に、栗東市では財政問題が顕在化し、平成19（2007）年に公布された自治体財政健全化法という財政再生団体への転落の危機に陥った。栗東新駅事業は実施段階にあったため栗東市土地開発公社（以下、「公社」という。）による新駅関連事業用地の先行取得も着手していた。自治体財政健全化法では公社等の決算も連結して評価するため、新駅関連の約114億円の公社負債が影響し、同法という将来負担比率で、健全化を求められる基準に近い状況となったのである。このため、栗東市は地方交付税不交付団体であった状況から一変し、財政再構築プログラムを策定し様々な公共サービスの見直しや人件費削減などにより財政の健全化にあたるという状況に至った。つまり、政策転換に起因して、市民生

表2-3 栗東新駅の是非をめぐるおもな論点

議 論 点	推進派	凍結派	結 果
工 事 協 定	契約に基づき履行を要求	方針に基づき履行を拒否	期限切れで中止決定
事 業 効 果	再検証調査結果から事業効果を主張	深度化調査からの事業効果の縮小を主張	中止決定
土地区画整理法 76条申請	法令遵守要求	許可手続きを遅延	許可 (滋賀県)
起債差止訴訟	三審まで控訴	事業財源の不備を指摘	起債行為 差止
損害賠償の 見解の相違	促進協発足から起算 150億円程度* (栗東市)	工事協定から起算 30億円程度* (滋賀県)	未解決
事後対策プラン	議論の前提に提示を要求	早期に提示を言及	未解決
新駅と区画整理の 一体性の有無	一体性を主張	別事業を主張	一体性あり

* 損害賠償金額は記者発表などの数値（未確定の金額）。

注 新聞各紙（「京都新聞」、「読売新聞」、「朝日新聞」、「毎日新聞」、「日本経済新聞」等）を参考に作成。

注 本表は、栗東新駅事業の中止決定時（平成19年10月時点）での状況として整理したもの。

活や公共サービスにも影響を及ぼしたといえる。特に、栗東市の財政問題の象徴的な事象として、平成 20（2008）年 3 月、公社の保有する用地が、新駅中止の影響により担保価値を大きく下げ、金融機関が融資を拒否する事態を招いたことが挙げられる。栗東市は債務保証により無利子貸付で対応したが、公社からの返済が見込めず欠損が確定した場合、実質赤字比率で基準値を超え財政再建団体に転落する状況となった。この事態も平成 21（2009）年 3 月、滋賀県の東海道新幹線新駅課題対応基金の運用により難局を凌ぐという事態に陥った。その後、平成 24（2013）年度より最後の行財政改革と位置づけられた（新）集中改革プランの実施や、平成 25（2014）年度、第三セクター等改革推進債を発行し市土地開発公社を解散したことで、財政問題に一定の目途を立てた。しかし、政策転換の影響を受け、事業地の栗東市に財政問題が生じたことが明らかである。

第 3 に、地元住民である地権者にも深刻な影響が出ているが、これは後述する。

3. 政策転換への契機

次に栗東新駅事例で政策転換の契機となったもの、すなわち民意が求めた公共事業中止に向けた社会要請がいかに関成されたのか、その要因について考察する。

（1）ローカル・マニフェスト

政策転換への契機として直接的な要因となったものが嘉田マニフェストである。マニフェストは政策実現性が高いことが特徴であるが、これを担保するためには適切なマニフェストとしての条件が存在する。北川（元三重県知事）の定義から引用⁸すると、第 1 に理念・ビジョンが示され、第 2 に数値目標、財源措置が明確化され、第 3 に当選後、確実に実行するための期限やロードマップ（工程表）が示されていることが挙げられる。

一方、マニフェストには注意すべき特性として、選挙に勝つために悪用される可能性⁹が指摘できる。北川（2006）によれば、第 1 に効果的に有権者へ発信するため感情に訴えかける政治的な特性、第 2 にシングル・イシュー（単一争点）に感情的となり有権者が流されやすくなる特性、第 3 に多数決原理により独善的になる特性などである。つまり、民意はしばしば理性を欠くことがあることに注意する必要があるといえる。

嘉田マニフェストを検証すると、政策転換後の事後処理、財源措置などが不十分であり実現不可能な内容も含まれていた。また、政策転換にあたり「対話」を強調していたが、地権者対応が不十分であったことから対話不足を指摘することができる。一方、注意すべき特性について考察すると「もったいない」というワンフレーズにより感情に訴えかけ、「嘉田旋風」と呼ばれた強い支持により「新駅凍結が民意」というシングル・イシューで多数決原理を主張し、政策転換に導いたと指摘することができる。また、新駅問題の事後処理費を明確にせず、福祉・教育・安全の各分野に充てるという大衆迎合的な財源措置を

提示していることも指摘できる。

このように新人候補として情報収集に限界があったとはいえ、従来型の選挙公約のように政策実現性の低いものであったといえる。しかしその一方で、財政状況が厳しいなか公共事業の見直しを主張する問題提起が、県民意識を掴んだ結果であったといえる。

なお、全国的にも注目を集めた平成 18（2006）年滋賀県知事選挙における有権者の投票行動は、丸山ほか（2008）¹⁰によれば、新駅問題をシングル・イシューとして活用し、「もったいない」のワンフレーズに共感が集まった結果であったとされている。

（２）事業効果

政策転換へのもうひとつの契機となった要因が事業効果である。平成 15（2003）年、促進協が予測した新駅需要や経済波及効果¹¹に対し、嘉田知事の方針により栗東新駅問題の議論の材料として滋賀県が事業効果を再検証した¹²。更に詳細に分析する必要があるが、表 2－4 を概観すると事業効果は下方修正されたものの先行投資に見合う効果は存在したとみることもできる。

しかし、マスメディアは推計値の大幅な縮小に注目した。本来、調査結果により経済的効果を公平・公正に評価するならば、前提条件の修正にも配慮したうえで、表 2－5 に示した経済波及効果と事業中止の損害を経済比較することが適当である。

一方、事業効果とは短期的に具体化するものと中・長期の期間を要するものがあり、これらを総合的に評価しなければならない。つまり、栗東新駅事例では京阪神都市圏からの自立、観光振興、地域振興などの中・長期の事業効果があり、滋賀県としてのアイデンティティーにも注目すべきであったといえる。これは、平成 24（2012）年 8 月、リニア新幹線の整備を見据えたなかで、嘉田知事が京都駅－米原駅間に新幹線新駅が必要とする発言や、平成 25（2013）年 12 月に策定された「滋賀交通ビジョン」でも、同様に新幹線新駅が必要と位置づけられたことから明らかである。

表 2－4 再検証結果の概観

項 目	深度化調査 (H15 年度)	再検証調査 中位予測 (H18 年度)
新駅利用者数	8,938 人／日	7,050 人／日
経済波及効果	3,770 億円	1,677 億円
税収効果	113.1 億円	54.7 億円

注 『新幹線新駅整備の波及効果と地域整備戦略の深度化調査報告書』促進協、2003 年、『新幹線新駅の需要予測・波及効果の再検証調査 報告書』滋賀県、2006 年より抜粋して筆者作成

このように事業効果を概観すると有権者は、公共投資としての支出に注目し、事業効果による経済効果や税収効果、そして中・長期の地域政策としての事業効果などには、あまり関心を示さなかったといえる。これは、公共投資による将来負担への憂慮と、地域政策として事業効果を共有していなかったことが関係していると考えられる。

表 2-5 栗東新駅の是非による経済比較

	支 出 (H34 時点まで)		収 入 (H34 時の中位予測累計)	
	新駅推進	新駅建設費	240 億円	経済効果 (建設効果)
周辺整備費		300 億円	(経済効果)	1,677 億円
草津線新駅費		55 億円	税収効果 (建設効果)	86.5 億円
新駅凍結	負担金交付金 (損害賠償)	16 億円 + α	(経済効果)	54.7 億円
	事後対策費	未定	経済・税収効果 経済・税収効果	なし 未定

注 支出は公表データ。収入は『新幹線新駅の需要予測・波及効果の再検証調査 報告書』滋賀県、平成 18 (2006) 年の中位予測の推計値を参考に筆者作成

平成 21 (2009) 年 10 月現在、新駅凍結の損害賠償は、滋賀県と栗東市の按分という方針のみ示されており、金額としては未定。また、事後対策は、環境新技術系の企業誘致を目指しているが投資金額、事業効果は未定。

注 2 本表は、栗東新駅事業の中止決定時 (平成 19 (2007) 年 10 月現在) で明らかとなっていたデータにより作成したもの。

4. まちづくりの進め方の考察

実施段階にあった公共事業が中止した背景には、事業推進上の課題やまちづくりの進め方にも課題があったと考えられる。このため、地理的特性や地域固有の課題なども踏まえ考察する。

(1) 広域連携事業

広域連携の公共事業であることに注目すると、栗東新駅事例では駅舎建設予定地である栗東市が中心的役割を担い過ぎたことを指摘できる。平成 13 (2001) 年の栗東市の単独市制施行により滋賀県南部地域の合併が頓挫したという地方自治体間における社会的背景もあり、駅舎建設という拠点開発的な事業効果を、栗東市が囲い込むような状況が生じたと考えられる。また、新駅という拠点開発事業に対し、拠点をいかして「線」や「面」と

して活かすという議論ではなく、周辺自治体は競合する拠点の増加として懸念したと考えられる¹³。つまり、栗東新駅事業では新駅設置による相乗的な効果を高める地域間の連携・協働があまり機能せず、地域間の競争として事業負担の軽減に注目が集まった。そして、事業効果を縮小して捉える風潮を生み、事業への期待感や盛り上がりには欠ける環境にあったといえる。

また一方で、滋賀県全体からみた場合、事業効果が栗東市に集中する、あたかも栗東市単独の事業として対応されていたことが明らかである¹⁴。

(2) 連携・協働

栗東新駅事業の推進にあたり、どのような主体が連携・協働により事業効果を高めようとしたのか。織田は、まちづくりの効率的な推進には、産業界、行政、市民、大学等、地域外主体の連携（産公民学際連携）が必要と指摘¹⁵している。この枠組みで、新駅計画の状況をまとめたものが表2-6である。これを分析すると、産・公による推進が目立っており、経済的効果を直接享受する栗東市の産業界を中心に事業が進められたと考えられる。つまり、連携・協働により事業効果を高める状況というより、外発的な開発発展型の「街づくり」であったといえ、内発的な「まちづくり」としての側面が不十分であったと考えられる。

表2-6 連携・協働から見た栗東新駅事業

主体	産	公	民	学	際
定義	企業 事業団体 産業団体	行政機関	住民 市民団体 N P O	教育 研究機関 大学	国際 地域外 交流
栗東新駅計画 主体の状況	新幹線（仮称） 南びわ湖駅早期開業推進協議会 滋賀の元気なまちづくり会議など	滋賀県、栗東市をはじめ、周辺市なども含め多くの行政機関が関わりをもつ。	新幹線（仮称） 南びわ湖駅早期開業推進協議会や、地権者説明会など N P Oなし	基本構想の段階より学識者の関わり 教育・研究機関はなし	基本構想の段階より地域外への視察。学識者の招聘による情報収集
広域的視点 による分析	県内企業との関連	促進協が中心的	栗東市に限定的	教育研究機関との関係は限定的	地域外からの交流は限定的

注 織田直文『臨地まちづくり学』サンライズ出版、平成17（2005）年初版を参考に筆者作成

(3) 地権者

平成8(1996)年8月、新駅設置箇所が栗東市下鉤地先に決定したが、この際、地元住民には一切の説明がなされていない状況にあった。地元住民は栗東新駅設置による様々な地域への影響を懸念し、次の点を指摘し事業着手に難色を示した。第1に総事業費が高すぎる、第2に地域全体としての盛り上がり欠けている、第3に在来線とのアクセスが不便な点などである。しかし、再三にわたる滋賀県・栗東市からの要請¹⁶により、地権者は消極的な合意に達した。栗東新駅事例は地元請願駅とはいえ滋賀県や栗東市などの行政主導により進められたことが明らかである。

一方、地権者は嘉田知事が掲げた政策転換の理由に類似した点を指摘しているが、大きな相違点として、嘉田知事が経済的な視点に注目したのに対し、地権者は地元の盛り up を指摘した。つまり、公共事業の進め方にも注目し、事業実現の担保を図るなかで栗東新駅事業への協力を決断したといえる。

しかし、「新駅の凍結は民意」という政策転換が提起されると、事業の是非を議論する場に入ることなく、行政側から要請された栗東新駅事業は中止となった。これは地方自治の基本である地元住民と行政との信頼関係を崩壊させる問題である。つまり、滋賀県民全体の経済的合理性を前に、地元住民である地権者に与える心理的な不安や不満が軽視されたといえる。

そして栗東新駅中止後は、工事着手していたため既に農地は破壊され土地利用も制限されていた。また、関連企業がすでに物件移転(着手済み)して取り残された企業地権者は、経営上の多大な損失を受けている。このように、地元住民は政策転換の影響により直接的に、経済的にも心理的にも影響を受けたのである。

(4) 先行事例との比較検証

表2-7は、昭和63(1988)年3月、地元請願駅として開業した静岡県掛川市における新幹線掛川駅と栗東駅との比較である。この表から注目すべき事象として、第1に駅舎建設費用の格差、第2に広域連携事業を円滑に進めた点、第3に募金金額と地元の盛り up に差異がみられる。

つまり、広域連携型の公共事業を着実に進めるためには、社会経済情勢の変化を適切に読み取り、連携により費用負担も事業効果も相互に享受することが重要である。特に、拠点開発という特性をもつ駅舎建設事業では、殊更、連携・協働の体制に注目し進める必要があることがわかる。

表 2-7 掛川駅と栗東新駅の比較

比較の視点	新幹線掛川駅	新幹線栗東新駅
駅舎建設費	約 135 億円	約 240 億円
事業決定	昭和 59 (1984) 年	平成 13 (2001) 年
駅の開業	昭和 63 (1988) 年 3 月 開業	平成 19 (2007) 年 10 月 中止決定
新駅利用者	約 11,700 人 (2006 年実績の平均)	開業 10 年後、約 8,900 人 (再検証調査・中位推計)
広域連携	平成の大合併以前であるが県、 4 市 20 町村の協力 県、周辺自治体の費用額約 54.6 億円	促進協を中心に県、7 市協力 (観光目的の大津市含)、 県、周辺自治体の費用額(計画) 約 137.3 億円
促進運動 (募金運動)	市民募金運動を始めとして、市 長のリーダーシップにより県 や周辺自治体と連携 [募金実績額 約 30 億円]	行政と産業が強い関わりをも ち進められた。 新駅問題の最中に募金運動 [目標額 10 億円]
その他 注目事象	「生涯学習都市宣言」制定 昭和 54 (1979) 年 「掛川学事始め」など	栗東市単独市制 平成 13 (2001) 年 地方交付税不交付団体

注 榛村純一『随所の時代の生涯学習』清文社、1991 年初版を参考に筆者作成

5. 公共事業の政策転換のあり方

栗東新駅事例により公共事業の政策転換がもたらす地方自治体や地元住民への影響や、公共事業の進め方について考察したが、こうした事例は今後も全国各地で起こり得る。このとき、栗東新駅事例と同様の地方自治の混乱を避けるため、公共事業の政策転換のあり方を考察すると次のとおりとなる。

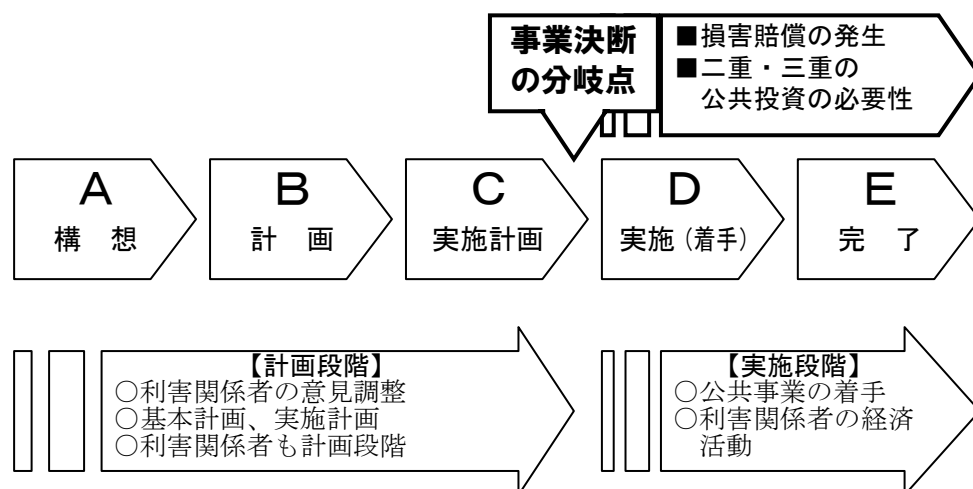
(1) 政策の意思形成過程

政策転換を提起する側の課題として、公共事業の政策形成過程のなかに「事業決断の分岐点」を、いかに位置づけるのか、という問題意識を提起する。政策転換と事業プロセス段階との関係性から考察すると、一般的な公共事業は図 2-1 のとおり、A「構想」、B「計画」、C「実施計画」、D「実施(着手)」、E「完了」という段階を踏む。A、B、C 段階での政策転換の社会的影響と、D、E 以降では、量的、質的に大きく異なる。この政策形成過程の分岐点を、「事業決断の分岐点」と定義する。いわゆる「時のアセスメント¹⁷⁾」は、A、B、C 段階のものを、一定期間ごとに見直そうとするものであるが、D、E 段階は実施段階に入っており、これを中止する場合の法的手続きや、それに伴う損害賠償、そ

してまちづくりの連続性を担保する制度なども、現在のところ未整備である。

栗東新駅事例はD段階にあり、事業決断の分岐点を超えていたが、事業着手と同時期に知事選があり、県としての関与が打ち切られたことで事業が成立しなくなった。本来、マニフェストにより事業決断の分岐点を超えた公共事業の中止を求める場合、それまで投資した費用に加え、現状復旧や事後対策として二重・三重の公共投資が必要となる。このほか、地元住民や企業は、事業実施に合わせ生活設計や企業活動を組み立て経済活動は始動している。このため、事後対策のプランなどを明確に示し、事業推進に協力した利害関係者への影響を最小化し、中止による諸課題の解決に責任をもつ必要がある。

図 2 - 1 政策形成過程と政策転換の関係



注 筆者作成。

(2) 政策転換の責任の明確化

次に、公共事業の政策転換を提起する主体の行政責任の位置づけと、政策転換により影響を受ける利害関係者の救済、または利害調整するシステムの構築である。民意を受け公共事業を政策転換するのであれば、その影響を受けた利害関係者に対し、当然に不利益の救済措置の責任を果たさなければならない。しかし、政策転換を求める民意だけが優先し、行政責任を果たさなければ行政への信頼関係は崩壊する。また、財政危機を理由として責任を完結しないものも同様である。つまり、この問題の根底には、県(民)益と地元(民)益の関係性が内包しているのである。栗東新駅事例では、滋賀県民全体にとって利益をもたらす選択が、結果として新駅関係者(地権者)の大きな不利益を発生させた。こうした利害関係を調整する、あるいは特定の不利益者を救済する仕組みが必要といえる。

実施段階にある栗東新駅事業を、選挙の争点にしたことは許されないことなのか、県民の選択を優先させるのか、尚も議論となるところであるが、実施段階にあった事業を中止したために発生した諸課題解決の責任は、中止に至らしめた主体(県や県民)に問われて然るべきである。しかし、誰がどの範囲で責任を負うのかという課題も未だに整理されていないのが実態であり、政策転換の責任の法的な位置づけが必要といえる。

6. まとめ

(1) 公共事業の主体の課題

公共事業主体としての視点により課題を分析すると次のとおりとなる。

① 政策転換のリスク・マネジメント

栗東新駅事例では、滋賀県や栗東市の総合計画や都市計画、議会で承認された予算、そして工事着手を決定した民事上の契約行為（工事協定）など、あらゆる事業実施の手続きを終えていた。それにもかかわらず政策転換は実現したのである。これは、一定の周期で繰り返される選挙で首長の交代が生じれば、実施中の公共事業も政策転換が提起される可能性があることを意味する。つまり、公共事業主体はこうした事態が発生することを前提としてリスク・マネジメントを確保し政策転換に対応しなければならない。具体的には、事業計画段階から多様な住民意見を聴取し、住民合意を得ながら進めることが基本となり、事前評価を強調する畠山の指摘のとおりである。これに加えて、実施段階の場合であっても、一定のサイクルで事業経過を公表しつつ、事業推進による効果と中止による影響を情報開示し、説明責任を果たしながら事業継続の住民理解を得て推進することが求められる。

また、公共事業に中・長期的な事業効果を期待する場合、時間軸としての継続が前提となり、首長が交代しても容易に政策転換されない担保が必要となり、条例化や宣言などの民主的な手法も考えられる。

② 公共事業主体の役割

次に国、都道府県、市町村の共存による広域連携事業におけるリスク・マネジメントである。国、都道府県、市町村の間には、行政主体としての規模や役割に大きな差異が存在する。一方、国、都道府県、市町村が共存する広域連携事業は、事業負担に応分の違いこそあれ、契約上の主体という民事上の見方では同等の立場といえる。栗東新駅事例でも、工事協定は四者（滋賀県・栗東市・促進協・JR東海）で交され、それぞれが対等の主体であった。特に本事例では、自治体の役割と規模に差異がありながら、拠点開発的な事業特性から、工事費の負担額は同程度であった。しかし結果として事業凍結を求めた滋賀県知事の影響力や権限の強さが勝り、事業中止に至らしめたのである。本来、都道府県知事には広域行政を担い狭域行政を支える役割¹⁸がある。特にあらゆる手続きを終えていた栗東新駅が中止に至った事実は、知事の影響力や権限の強さが、市町村の意思決定を凌駕していることの証左ともいえる。つまり、こうした行政主体の役割と影響力を十分に認識し、主体的な関わりを得ながら事業推進を図ることも必要といえる。

（２）公共事業のあり方

近年の地方財政の逼迫した社会経済環境からも、公共事業を見直す社会要請に対応する必要があるが、地方自治体では独自の持続的発展、地域政策として実施すべき公共事業も存在する。このため、公共事業のあり方について考察すると次のとおりとなる。

① 協働・連携による公共事業

事業主体のあり方として、多様な主体が事業効果を高めるために連携・協働して進め、効果をとともに享受し、内発的な推進手法を重視した“まちづくり”として取り組むことが必要である。栗東新駅事例では、経済的な波及効果などを主目的とした開発発展型の「街づくり」としての側面が目立つ公共事業であったが、内発的な連携・協働が不十分であったために事業中止・凍結を求める議論が生じたと考えられる。後藤がいう「共発的まちづくり」や織田のいう「ひらかれた内発的地域開発としてのまちづくり」が機能すれば、また違った展開を見せた可能性もある。

これまでの右肩上がりの時代には、既存の計画や公共事業は、手続きどおりに進めていけば推進できた。しかし、安定経済成長時代にあっては選択と集中が求められ、住民自治の立場から公共事業も注目される。つまり、開発発展型の「街づくり」だけでは限界があり、内発的に公共事業を進める必要があったと考えられる。五十嵐も公共事業依存からの脱却のために内発的発展の必要性を指摘¹⁹している。つまり、開発発展型の公共政策にあっても、内発的な手法を取り入れ地域住民をはじめとする多様な主体が連携・協働することが必要なのである。

社会経済情勢等の諸条件に大きな差異はあるが先行事例との比較でも明らかなように、多額の地元負担を強いても事業を完遂した掛川駅の事例²⁰では、榛村市長（当時）が進める生涯学習のまちづくりにより地域住民や企業、関係自治体などが連携を深め、「まちづくり」としての気運を高め、事業推進にあたったことが大きく関係しているといえる。

② 情報共有

次に内発的な推進手法を重視した“まちづくり”として事業推進するために前提となるのが情報共有の必要性である。栗東新駅事業の政策転換の背景には、公共事業に向けた厳しい住民感情が存在し、事業が賛同されなかった。つまり、新駅設置による事業効果を期待感として共有できなかったことが、事業中止を求める世論を形成したのである。

これらの協働・連携による公共事業については川口もNPM(New Public management)手法としてPPP(Public private partnerships)により、公共性の高いプロジェクトを効率的に進めることに注目している²¹。これを補完する意味で協働・連携により多様な主体が関わることで、効率性だけに留まらず、あらゆる主体に当事者意識を育み、効果的な公共事業本来の必要性の共有に繋がると考えられる。

栗東新駅事例では、事業効果を検証すると十分な事業効果が認められ、中・長期的な滋賀県のアイデンティティーなどの多様な事業効果にも注目すべきであった。しかし、これらが情報共有されていなかっただけでなく、事業効果の再検証の際には、マスメディアの

関心は事業効果の縮小にのみ注目したことからも、既に世論の関心は政策転換に傾注していたといえる。

このように事業推進の気運が欠けた背景には、公共事業の推進過程における情報共有の方法に課題があったと考えられる。公共事業を円滑に推進するためには説明責任を果たすだけでなく情報を積極的に開示し、事業の必要性を共有し内発的な手法を重視して協働・連携の姿勢にたち“まちづくり”として事業を進めなければならない。

③ 公共事業の推進モデル

これまでの論述をもとに図2-2では、政策転換に対応する公共事業の推進モデルを提示した。公共事業の政策転換を議論の俎上にあげるならば、その前提として公共施策の事業決断の分岐点を住民合意として共有し、その一方で、公共事業主体はリスク・マネジメントを意識し、情報開示により事業目的を共有し、内発的な「まちづくり」により、多様な主体が協働・連携して進める必要性を示している。

(3) 小括

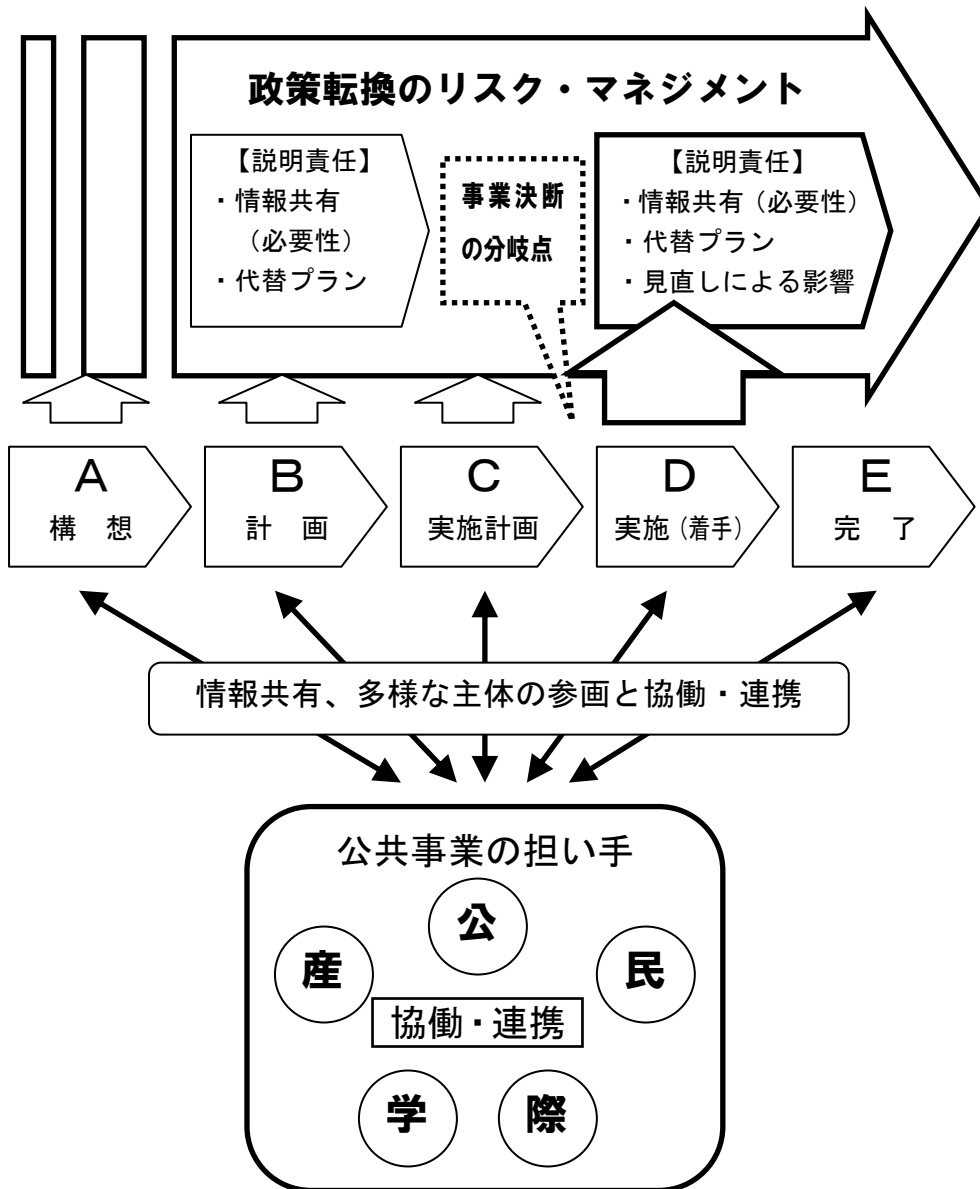
わが国の公共事業は、先進諸国の国民総支出比でも突出して高いなど、建設業を中心として公共投資に依存した社会構造的な問題を内包している²²。また、政治献金や談合、官僚の天下りなど、相次ぐ不祥事により国民意識として公共事業に厳しい視線が注がれている。そして、財政、自治体の課題、環境や自然保護の立場からなど、多様な問題意識により公共事業の見直し議論は今後も増加するであろう。

こうした社会要請に応え、主権者である住民自治の立場から地方自治の諸課題を解決することは、地方分権が進むなか、地方自治の担い手としての基盤整備といえる。このため、本章では地方自治体における政策転換について論考した。

本章で提起したもののほか、都市計画法や土地区画整理法などの法制度上の課題や、マニフェストのあり方など、なおも議論を深めるべき課題は存在する。しかし、栗東新駅事例で見たとおり、全体の利益が一部（地域）の不利益の前提にあることは許されないものであり、このような地方自治の混乱をきたさず、影響を最小化して公共事業の見直しは行うべきである。

一方、多様な主体が公共事業の計画段階から主体として関わることは、公共事業自体の目的や効果を共有することで、事業の是非をめぐる議論を早い段階で解消することに繋がるであろう。こうした意味でも、今後の公共事業には図2-2の推進モデルで示したとおり、リスク・マネジメントを意識し情報共有を図り、多様な主体の協働・連携により内発的な推進手法を重視した“まちづくり”により事業推進を図ることが望まれる。

図 2 - 2 公共事業の推進モデル



注 筆者作成

注

- 1 三田妃路佳『政策転換の政治過程－公共事業改革を事例として－』慶應義塾大学博士論文、2006年、16－23頁。
- 2 畠山武道『アカウンタブルな公共事業への転換－公共事業における住民参加と事業評価－』地方自治職員研修、2001年、28－30頁。
- 3 上山信一『自治体改革の突破口－生き残るための処方箋－』日経 BP 社、2009年初版、35頁。
- 4 かだ由紀子後援会『かだ由紀子マニフェスト“もったいない!!”を活かす滋賀県政を!!』2006年、5頁。
- 5 新駅計画の中止を受け、新駅設置を前提とした区画整理への影響を、専門的かつ客観的に検証するために栗東市が設置した有識者による会議。なお、有識者会議による検証の結果、区画整理は新幹線新駅の設置が大前提であり、現行計画のまま事業を推進することは必要性の無い公共施設整備という過剰投資とともに、関係地権者に必要以上の減歩を課すという資産価値保全の原則に抵触する事態に陥ることを提言した。これを受け、栗東市は区画整理の廃止について、滋賀県公共事業評価監視委員会へ審議を依頼し、同様の見解を受け区画整理が廃止となっている。
- 7 『栗東新都心土地区画整理事業 現行計画検証報告書』栗東新都心土地区画整理事業現行計画検証有識者会議、2008年、30－37頁。
- 8 北川正恭『マニフェスト革命 自立した地方政府をつくるために』ぎょうせい、2006年初版、12頁。
- 9 前掲8)、78頁。
- 10 丸山真央ほか「嘉田県政誕生をめぐる有権者意識と投票行動－漁船はなぜ軍艦に勝てたのか－」・『徳島大学社会科学研究所』第21号、2008年、38－40頁。
- 11 『新幹線新駅整備の波及効果と地域整備戦略の深度化調査報告書』促進協、2003年。促進協による新駅建設負担金の負担割合を検討するため、事業効果等が調査されたもの。
- 12 『新幹線新駅の需要予測・波及効果の再検証調査 報告書』滋賀県、2006年、4－9頁。
- 13 平成14(2002)年の新駅設置正式決定後、新駅設置箇所の利便性などを理由として、大津市の促進協退会意向、甲賀市の負担金減額要請など、滋賀県と栗東市が主導する事業に対し、周辺自治体の支出に温度差が生じた。(朝日新聞 2006年10月15日ほか)
- 14 滋賀県北部には新幹線米原駅が存在するため、2006年滋賀県知事選挙の際も、湖北地域を中心として「新駅は利用しない」という新駅不要論が多数であった。(朝日新聞 2006年9月30日ほか)
- 15 織田直文『臨地まちづくり学』サンライズ出版、2005年初版、235頁。
- 16 「県と栗東市の発展のために必要な駅であり、是非、協力してほしい。行政を信用してください。」という説得に押され消極的な同意に至ったと地権者の中村勘治氏は話す。

(2007年10月21日朝日新聞より抜粋)

17 北海道、「時のアセスメント」

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/tokiindex.htm>

18 小森治夫『府県制と道州制』高菅出版、2007年初版、57－67頁。

19 五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』岩波新書、1997年初版、205頁。

20 榛村純一『随所の時代の生涯学習』清文社、1991年初版、22－43頁。

21 川口和英『公共事業－これで納得！必要と無駄の境界線－』ぎょうせい、2009年初版、124頁。

22 前掲19)、8－30頁。

3章

住民主導型まちづくりの実現に向けた試み

－栗東市安養寺地区を事例として－

1. はじめに

本格的な人口減少時代を迎えるなか、都市部と中山間離島地域等をはじめとする条件不利地域との地域間の格差問題は深刻さを増している。また、少子化や高齢化といった人口問題は社会保障費の増大や国民一人あたりの負担の増加につながり、地方自治体における財政の逼迫はますます厳しい状況に陥ることが懸念される。このような社会環境の変化に対応するためにも、本研究では、まちづくり主体の転換に向け問題意識をもっている。

一方、地方自治体では、郊外にワンストップ型の大規模商業施設が数多く立地するなかで中心市街地の衰退は著しい状況にあり、多様な施策が展開されているものの、決定的な解決策が見つからない状況といえる。トマス・ジーバーツは中心市街地から拡散し広域化した都市の構造を「間にある都市」¹として潜在的な可能性を評価しつつ、現在の都市の構造自体に起因して激化しつつある社会的、文化的な葛藤によって解体されつつある都市問題に取り組む必要性を指摘した。この「間にある都市」は、本研究で対象とする「地方自治体」と重なる部分があり、都市としての歴史的な背景をあまり持たない地方自治体と同義に捉えられると考えられる。そして、経済成長時代に拡散した「間にある都市」は人口減少や成熟経済という社会環境のもと、どのように都市政策として諸課題に向き合っていくのか、地方自治体のまちづくりとして重要な課題である。また、地方自治体における住民の関心は、自然災害や無縁社会といった安全・安心という暮らしの課題、中心市街地の衰退や地域経済の停滞などといった暮らしを支える経済的な課題など様々であるうえ、住民の問題意識も多様である。

地方への分権が進む社会において、こうした諸課題をいかにして住民主導で解決していくのか、住民主導型まちづくりを実践するための前提となる課題である。これからの地方自治や都市政策の運営にあたり、少子化や高齢化といった社会環境からも、行政主導型から住民主導型に転換していくことは不可欠である。しかし、これまでの行政主導型に慣れ親しんだ住民たちが、いかに「まちづくり」の主体として住民自治を担っていくのか、その転換を導く手法を考察することは重要である。このため本章では、住民自治の一つの形態であるエリアマネジメントの導入に向けた取組みを進めるうえでの諸課題を分析し、事例研究を通じて一般化し得る事象を考察する。

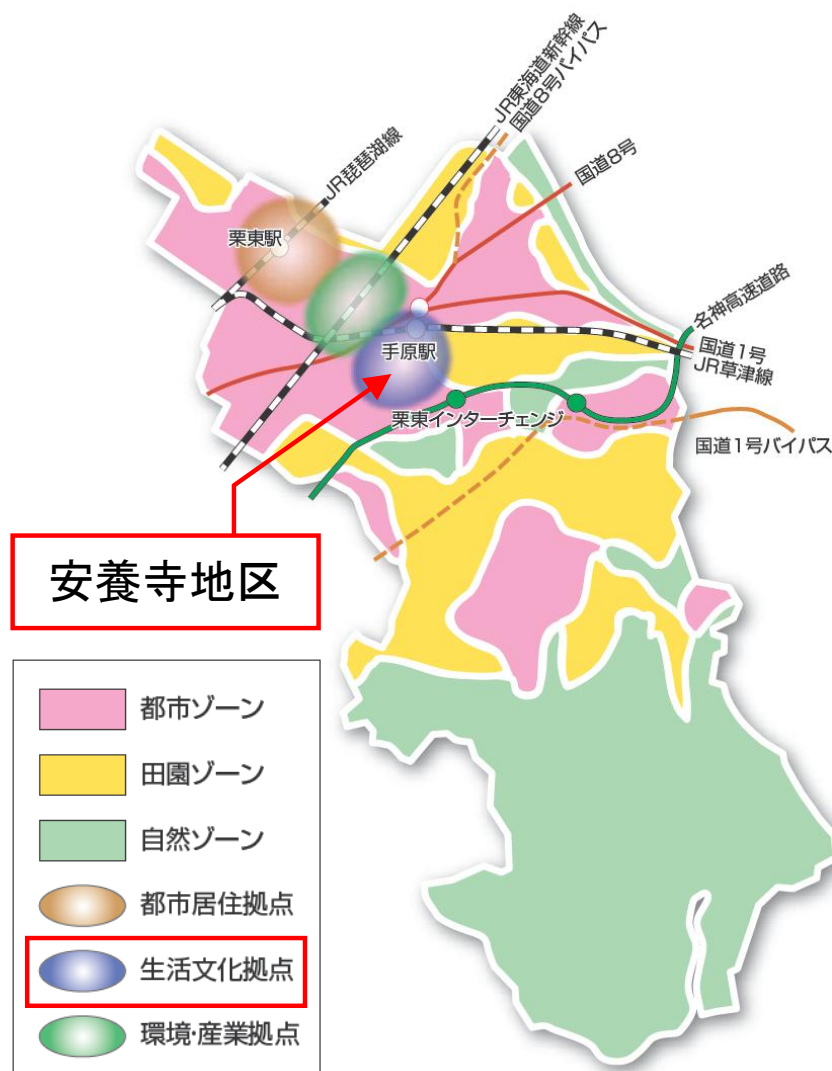
住民自治の前提となるのが、主体的に地域をマネジメントしようとする住民の参加意識である。市民参加の段階を整理したアーンスタインの「市民参加のはしご」²では、8つの段階に市民参加の熟度を区分し、その6~8に位置する「住民の力が生かされる住民参加 (Degrees of Citizen Power)」とし、市民参加の最上位に位置づけ、その具体的な取組みの一つがエリアマネジメントといえる。エリアマネジメントとは、地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組み³であり、環境や安全安心、維持管理・地域運営、地域全体の魅力づくりなど、多様な分野に向けた手法として期待されている。小林は、エリアマネジメントを一つは競争の時代において積極的に質を高める都市づくりであり、大都市の都心部における活性している地域がより優位に立つために展開している都市再生、もう一つは衰退している地区を

再生する都市づくりで、地方都市の中心市街地における衰退している地区の生き残りをおこなった地域再生として大きく二つに大別している⁴。本章では、後者の衰退している地区の地域再生を意識したまちづくりに注目し、いかに住民自治の視点で取組みを進めることができるのかを考察する。

一方、真山は、単純に欧米のモデルを参考として住民自治を論じることの限界⁵を指摘し、日本社会にあった地方自治システムの構築が必要としている。これを前提に考察すると、住民自治の一つの形といえるエリアマネジメントの体制や構築過程における諸課題の抽出と、この対処方法の事例を積み重ねることが、一般解や汎用性が困難なまちづくり手法の研究において、日本社会に相応しい住民自治を確立するうえで、有効な研究方法であると考えられる。

特に、本章で事例対象とする滋賀県栗東市は未だに人口増加傾向にあり、言い換えれば

図3-1 滋賀県栗東市安養寺地区



注 第五次栗東市総合計画から抜粋

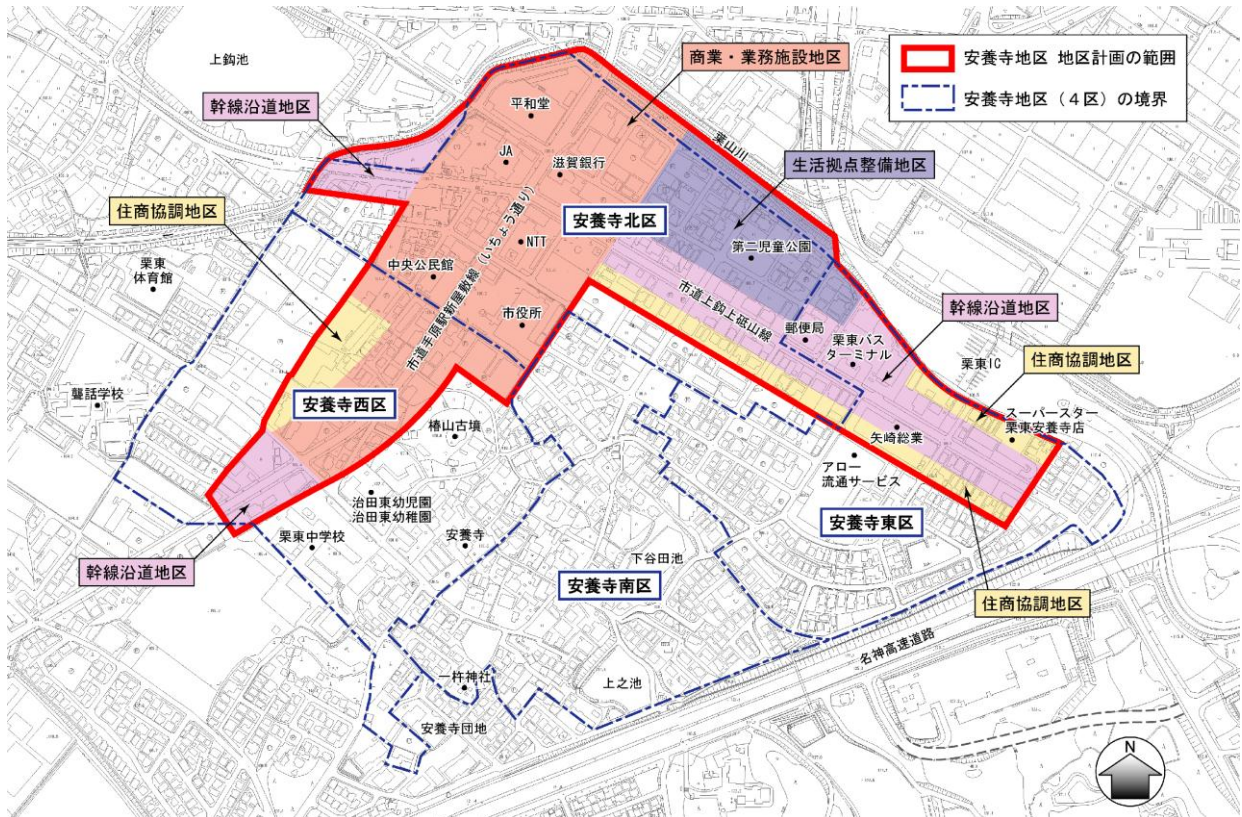
後進的に人口が減少していく地方自治体であり、歴史的な背景をもたない「間にある都市」である。つまり、従来型の行政主導型の「街づくり」手法で一定の成果があがっているため、住民主導型「まちづくり」への転換が容易でない自治体といえる。しかし、国も地方も財政状況が今まで以上に悪化することが懸念されるなか、遅れて人口減少時代に突入することはまちづくり手法の転換が更に困難な状況にあるといえる。こうした社会環境にある栗東市安養寺地区における試みは、他の地方自治体における参考事例として、より効果的な事例研究となり得ると考える。

2. 安養寺地区の現況と地区計画の見直し

(1) 滋賀県栗東市安養寺の現況

平成 6 (1994) 年、都市計画決定した滋賀県栗東市安養寺地区における地区計画では、バブル経済期に立案した都市計画であったこともあり、建築物の最低高さ規制や建築用途規制等を通じて高度利用を目指した土地利用規制を敷いた。しかし、バブル経済の崩壊や J R 琵琶湖線の新駅 (栗東駅) 建設といった社会環境が変化するなかで、近年では高度利用を目指した地区計画自体の規制が足かせとなり、建築物の建替えや新築等の建築活動を停滞させる要因となっていた。一方、図 3-1 のとおり、安養寺地区は、第五次総合計画や第三次都市計画マスタープランでも「生活文化拠点」と位置づけられる中心市街地であるが、平成 22 (2010) 年の市の調査では、空きテナントが約 4 割を占め、空きビルとなっているものも存在するほか、市の財政状況の悪化等の影響により公共施設が閉鎖される事例まで出現している。また、都市計画規制では商業系の用途地域が指定されているが、戸建住宅や共同住宅の土地利用が増加しており、住商混在型の街並みが広がっている。つまり、都市計画で描いた「街づくり」とは相反する状況が生まれている。

図 3 - 2 安養寺地区地区計画



注 栗東の都市計画より抜粋

こうした栗東市の現況を考察すると、トマス・ジーバーツが「間にある都市」発展に向けた四つの概念モデル⁶におけるモデル3の「衰弱都市」の傾向にあるといえる。すなわち、平成の大合併期における市町村合併はしていないが、圏域、あるいは商圈や生活圏でみたとき、まさに広域的には隣接市の草津市のイオンモールやAスクエアなどの大規模商業施設での購買傾向が強く、交通移動手段も自動車依存型にあり、国土幹線の沿道サービス型の消費傾向にある。こうしたことから、トマス・ジーバーツが指摘するとおり、「街づくり」として中心市街地を意識的に創ることはほぼ不可能に近い状況といえる。つまり、従来型の活性化イメージである中心市街地が核となる「街づくり」の推進を目指すのではなく、むしろ山崎が示す「活動人口」⁷を増やし、新しいコミュニティが関わる仕組みをつくることが望ましいと考えられる。そして、来るべき高齢化社会の到来に向け、地域住民の安全で安心な暮らし良さを追求し、コミュニティの強化や現存する商業者と地域住民の共存共栄の必要性を明らかにし、相互に暮らし良さを追求できる仕組みをつくる必要があると考えられる。

なお、安養寺地区の地区計画は約 22ha に都市計画規制が敷かれ、安養寺四自治会（東・西・南区・北区）の総面積は約 50ha という面積規模にある。安養寺景観まちづくり活動

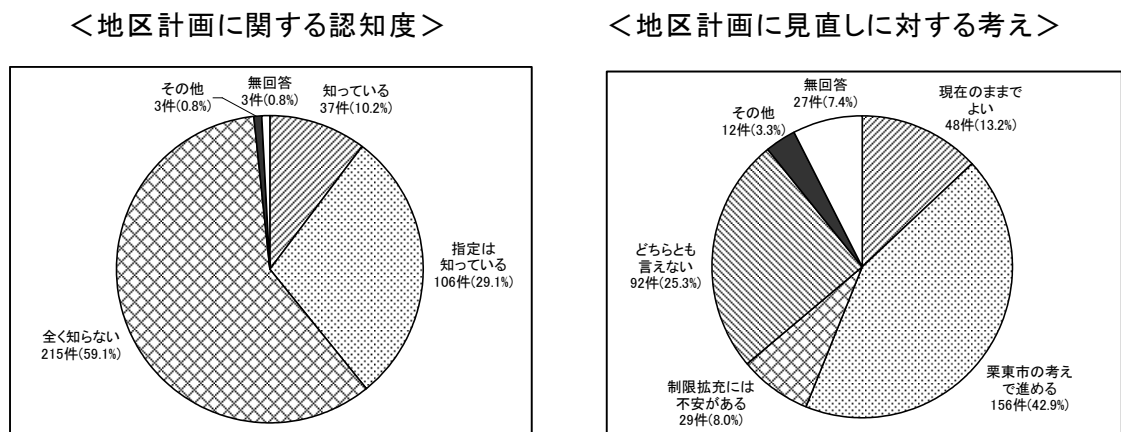
の地区を限定するものではないが、日本全体の平均規模が 137.2ha に対して、英国の中心市街地が約 20ha 程度である⁸ことを考えれば、エリアマネジメントを視野に入れ地域運営を行ううえで妥当な規模といえる。

(2) 地区計画見直しの着手

平成 22 (2010) 年度、建築活動の停滞等の地域課題に対応するため、市は地区計画見直しに着手した。この見直しの基本方針では、建築活動の適正化を図るための「地区計画の規制緩和と景観による魅力の向上」を進めるというものであった。これに基づき、地元自治会である安養寺四自治会との協議を経て、まずは説明会や住民意向アンケート調査に着手した。地元自治会もまちづくりに寄与するものと共感し協力的に対応した。そしてこの調査では、地区計画に向けた理解度、見直しの方向性に関する意向などを設定し、現実的な住民意向の可視化を試みたといえる。

しかし、図 3-3 住民意向アンケート調査結果のとおり、回収率は伸び悩み、地区計画自体の認知度の低さ、まちづくりに向けた無関心さが明らかとなった。住民生活における都市計画や地域まちづくりへの関心の低さを指摘せざるを得ない。また、当初の地区計画を決定した際の手続きにも課題はあるが、その一方で都市計画自体が日常の暮らしでは意識されない、つまり木造住宅なら約 30 年に一度というサイクルでしか規制を実感しないことにも要因があると考えられる。加えて、アンケート結果の住民説明会では、住民側の関心は都市計画の見直しや景観まちづくりに向けたものではなく、同時期に進められた市の財政問題や公共施設の売却などに関心が集まった。特に印象的な住民の反応として「すでに暮らし良いため現状のままでよい」という意見である。安養寺地区の住民は、商業事業者の衰退や建築活動の停滞に対しあまり関心をもたず危機感を共有していないといえ、車社会を前提とした日常の暮らしのなかで、住民と商業事業者との問題意識の乖離は深刻な状況にある。また、特に注目すべきなのは、人口が増加しても商業事業者の衰退という

図3-3 住民意向アンケート調査結果(抜粋)



(回収率 28.8%)

状況が生じていることである。つまり、定住人口の増減に関心をもつのではなく、むしろ、地域内の交流人口や活動人口に注目すべきことの証左といえる。

(3) 安養寺景観まちづくり検討委員会の設置

アンケート調査結果を受け、地区計画の見直しという都市計画の変更手続きを進めるためには、まちづくり活動を通じて地域課題や将来ビジョンを共有しながら住民や事業者の関心を高め合意形成を図る必要性が明らかとなった。このため平成 23 (2011) 年、住民や事業者等が主体的に関わりながら安養寺の将来ビジョンを展望し、そのための手法として地区計画の見直しを検討する委員会を立ち上げる方針を決定した。委員会設置では、学識専門家、関係する四自治会の代表、商工関係団体からの代表、大規模事業者、市関係部署等から委員を招聘した。織田のいう産公民学際⁹のうち「産公民学」が連携する組織体制を構築した。また、各団体からの委員選出では女性や若手の起用を呼びかけ、将来的な地域を支える世代の意見を求めるため、主体的にまちづくりに関わる人材育成を目指した。このほか、地域総合整備財団（以下、「ふるさと財団」という。）における「まちなか再生事業」の専門家派遣事業を通じて、近年、コミュニティデザイン¹⁰で注目を集める studio-L の山崎を招聘した。産公民学に続く、「際」の視点をもつ専門家に当たるといえる。この専門家派遣事業を通じて、後述する A + P l u s (エイプラス) の試みが始まることとなる。

委員会活動を効果的に進めるため、同委員会を主導する高田¹¹からの提案により、第 1 回委員会では、まちづくり講演会および意見交換会として、委員以外の住民や地権者も参

表 3 - 1 安養寺景観まちづくり検討委員会の概要

安養寺景観まちづくり検討委員会	
第1回	基調講演(高田昇氏) コメンテーター(山崎亮氏、佐藤啓子氏ほか)
第2回	まち歩き まちづくりWS
第3回	部会活動報告 モデル創造方式の事例報告 地区計画見直し素案について
第4回	花と緑のガーデニング講座 コミュニティ対談
検討部会	
景観ルール部会	地区計画見直し案の検討 旗揚げワークショップ
にぎわい・活性化部会 お店チーム 花と緑チーム	コミュニティガーデン、ガーデンツアー、オープンガーデンなど ①魅力の創出、②当事者意識の醸成(モチベーション向上)、 ③他住民への波及効果、④コミュニティの趣味的なつながり、 ⑤まちへの愛着の向上など

注 筆者作成

加できる形式で開催し、安養寺における景観まちづくり活動が始まった。

また、第2回の委員会では、まち歩きやワークショップを住民参加型で行い、新たな発見やアイデア、更には前向きな提案などの議論を交わした。特に、この際も正式な委員だけでなく、関心のある住民を巻き込む形式を採用し、開かれた雰囲気醸し出すことで、主体的でモチベーションの高い住民や事業者との関係づくりに効果的であったといえる。

このように多くの住民を巻き込んだ結果、まちづくりのアイデアや企画は大きく膨らんだ。そして、これらを実践へとつなげていくため検討部会を設置した。特に、意見や提案の多かった「花と緑」、「お店」に焦点をあて、それぞれのチームに分かれ踏み込んだ議論を展開した。その結果、テーマを絞り再度まち歩きを実践したり、新たにキーマンとなる人材を集めたりするなど、主体性を高めたメンバーは楽しみながら実践活動を展開した。一方、こうしたソフト的な取組みだけでなく景観ルールに関しても部会を設け、地区計画の見直しという規制緩和に連動する景観ルールの議論も進めた。特に、規制緩和を担保として取組んだ「モデル創造方式（後述）」による議論を反映し、景観ルールのあり方を議論できたことも効果的であったといえる。

そして、これらのソフト的な「まちづくり」活動と、ハード的な「街づくり」活動を第3回委員会での議論に収斂しつつ地区計画の見直し素案を議論した。更には、エリアマネジメント組織運営を中心的に担うメンバー育成を目指した取組みとして、「コミュニティデザイン講座（後述）」などの取組みを同時に進めたことは、仕組みを議論するだけでなく、これらを動かす人材育成の仕掛けとして効果的であったといえる。

そして、最終の第4回委員会では、地区計画の見直し素案の策定に至ると同時に、景観ルールの更なる議論、エリアマネジメント組織体制を確立する必要性から、継続的な取り組み体制を確保するため、景観法に基づく景観協議会¹²を立ち上げる方針が示された。また、百年先という長期的な将来ビジョンとともに、短期的な初期段階の景観まちづくりの目標として「花と緑」という身近なところから着手すること、そしてまちづくりの熟度に合わせて年次的に積み上げていく方式として「成長するガイドライン」を創り続けるという方針を共有したことは大きな前進であった。

委員会は表3-1のとおり、4回の議論を通じて地区計画の規制緩和に向けた見直し案を整理した。しかし、景観ルールの具体的な内容やエリアマネジメント組織の体制、そしてこれを動かす仕組みなど地区計画の規制緩和と連動する「景観による魅力創出」の体制づくりには至っていない。つまり、車の両輪として動かす一方のまちづくりガイドラインが未完であり、継続して取り組むべき課題は山積していた。しかし、これらを継続的に取り組む必要性を共有している点で、まさに発展的な解散という形で委員会での議論を終えた。また、毎回ワークショップ形式により参加型の議論を進めたことで、景観を切り口としつつ住民と事業者の連携、コミュニティづくり、歴史文化の掘り起こしなど、多様な視点で意見交換を交わし、これから対応すべき課題やその対応策のアイデアが数多く提案されている。委員会での議論がきっかけとなり住民や事業者が主体的に議論・検討したプロセスこそに意義があったと考えられる。

（４）景観協議会（法定協議会）の立ち上げ

平成 23（2011）年度末の委員会の発展的解散を受け、平成 24（2012）年 5 月、景観法に基づく景観協議会として安養寺景観まちづくり協議会（以下、「安養寺協議会」という）を発足した。全国でも 13 番目の事例¹³となる景観協議会である。この協議会は目指すべき景観の創出に向け、地元自治会や地権者、事業者、および公共施設管理者（栗東市）により構成し、安養寺四自治会長が発起人となり、将来的なエリアマネジメント組織の構築を目標の一つとして掲げた。また、協議会活動は部会制を採用し、関心のある分野を通じて景観まちづくりに主体的に関与することとし、いずれかの部会に所属することを入会条件とした。協議会を構成する部会は、これまでの取組みの積み残しとなっているまちづくりガイドラインを検討する「景観ルール検討部会（以下、「景観ルール部会」という。）」、花と緑のまちづくりを展開する「花と緑のガーデニング部会（以下、「花と緑の部会」という。）」、そして、まちづくり活動を主体的に実践する「A + P l u s（エイプラス）部会」を正式に設置した。

一方、市は協議会活動を効果的なものとするため国土交通省「民間まちづくり活動促進事業」を活用し、花と緑のコミュニティガーデン¹⁴づくりなどを盛り込んだ社会実験や、ガイドライン作成を目指した取組みなどに着手した。このほか、市景観条例に基づく「堂々！！りっとう景観記念日」事業と、商業団体が主催する「いちょうまつり」を共同開催するなど、安養寺協議会による取組みは、発足という時機に合わせ飛躍的な試みを展開した。

安養寺協議会は景観を切り口として地域課題に向き合い、実践活動を通じて協議会への共感者を募り、多様なステイクホルダーの合意形成を目指している。特に、参加意識を高めるために各部会における主体的な関わりを求めている。花と緑の部会ではコミュニティガーデンの計画・実践・管理運営を、景観ルール部会ではまちづくりガイドライン策定に向けたワークショップ形式の会議、先進地視察等による情報収集など、また、A + P l u s 部会では、ガイドブックプロジェクトを中心に、メンバー各人が得意分野を活かし自主的に活動を展開している。これらの実践活動を通じて主体的な参加意識は萌芽しつつある。

3. 住民主導型「まちづくり」を目指した試み

安養寺地区では、市の中心市街地における住民の暮らし良さの追求や、にぎわいの再生を目指して景観まちづくり活動を展開している。そして、行政主導ではなく住民主導の「まちづくり」を展開するため、エリアマネジメントによる仕組みや体制づくりに取り組んでいる。これを実現するためには組織体制や骨格となるルールやガイドラインの策定、更にはこれらを動かす人材育成が不可欠である。このため、ハード面でのルール策定に向けた

取組み、ソフト面での人材育成や地域住民の共感を得るための取組みについて、安養寺地区の事例を検証する。

（１）ハード面での取組み　－モデル創造方式の運用－

経済成長時代には一定の効果のあった規制誘導などの都市計画手法も、人口減少や安定経済という社会環境の動向は、縮小化する都市計画、地域づくりの論議があつて然るべきである。このとき、都市計画や地域づくりに向けた将来ビジョンも、社会全体が縮小されることを意識しつつ、将来ビジョンを含めた転換を余儀なくされると考える。つまり、開発圧力などを前提とした規制手法よりも、話し合い等を通じて地域貢献を引き出すといった創造的な手法が社会経済に適合しているのかもしれない。この一つの手法として考案したのが「モデル創造方式」であり、規制行政からの転換に取り組む地区としても注目できる。

都市計画法による地区計画制度は、住民合意に基づき地区の特性に相応しいまちづくりを誘導するための計画である。ドイツの地区詳細計画（Bプラン）制度などを参考に、昭和 55（1980）年の都市計画法及び建築基準法の改正により創設された。この制度は全国各地で活用され、平成 22（2010）年 3 月 31 日現在 5,795 地区¹⁵が決定している。

栗東市においても栗東駅前地区、安養寺地区を決定し目指すべき都市像の実現に向け規制誘導が敷かれている。また、栗東市での地区計画運用では、建築基準法 68 条の 2¹⁶に基づく条例は制定せずに都市計画法のみに依拠した適合審査で運用している。

安養寺地区では社会経済に不相応な地区整備計画による規制のために建築物の建替えや新築等の建築活動を停滞させていると前述した。地区計画制度は、規制誘導により目指すべき将来の都市像の実現に向けた制度のため、建築活動が停滞するか否かは別として、目指すべき都市像に向け規制の効果が出ているともいえる。しかし、幹線道路沿道の 1 階部分では住居系用途の使用を禁止し事業者用テナントの設置を誘導する一方で、既存建物では空きテナントが目立つ状況や、幹線道路沿いに立地する個人住宅の建替えは 13.5m の最低高さ制限が加わるなど様々な課題が顕在化した。一方、これらを運用としてかわす手立てを内規で処理するなど、規制を回避する事例も出現している点で、当初計画で描いていた街並みとは相反するものとなっているといえる。

このため、指定から約 15 年を経て地区計画見直しに向けた取組みを開始したのであるが、地区計画の見直しに着手しても、都市計画の手続きを完了するまでは法的効力が生きたままとなる。つまり、目的を失ったまま規制だけが作用している状況が続くのである。その一方、地区計画見直しと両輪で検討する「景観による魅力向上」では、具体的な内容を議論する過程にあり、具体的なモデル物件の可視化や、視覚的な論議の材料があれば、合意形成を図りやすいといえる。こうした両面から考案したのが「モデル創造方式」による地区計画の運用である。

「モデル創造方式」では、地区計画規制の緩和条件として景観上の配慮や地域貢献などを建築主との話し合いのなかで、今後の規制緩和や景観ルールなどを検討するための具体的なモデル創出を目的としたものである。前述のとおり、実態に不相応な地区計画規制は、建築活動の停滞要因となっていたことから、モデル創造方式による運用は、施行後間もな

く具体的な相談案件が相次いだ。建物の建替え相談、住宅開発、共同住宅の新築など、多様な建築活動の相談が持ちかけられた。平成 25（2013）年、地区計画見直しの都市計画を決定したことを受け、モデル創造方式の運用は終了しているが、その趣旨を引き継いだ形で、安養寺景観まちづくりガイドラインの運用に継承されている。

なお、このモデル創造方式による弾力的な運用が可能となったのは、建築基準法 68 条の 2 による市の建築条例を制定していなかったことが挙げられる。建築基準法による法的規制を担保のための条例は、その反面、弾力的な運用を阻むという見方もできる。

一方、「モデル創造方式」により誘導しているものは、身近で過度な負担とならない「花と緑」に着目し、その緑化措置も「量よりも質」を重視している。また、タウンガーデナー制度の導入や建物まちなみ相談会によるガーデニングプランの提示など、ひとつ一つの案件で細やかな話し合い、管理やコミュニティづくりを意識した取り組みは、行政主導の規制誘導では実現できない試みといえる。

安養寺地区でモデル創造方式が打ち出されたのは、社会経済に不相応な地区計画の見直しであり、目指すべき将来像が実態に合わなくなってきたためであった。これは、深刻化する少子化や高齢化による人口減少時代において、都市計画法による規制行政を進めた右肩上がりの経済情勢を背景とする開発・発展を基軸として進められた「街づくり」の限界であり、全国各地の地方自治体、特に「間にある都市」における一般化される徴候であろう。

これからの都市づくりやまちづくりにおいては、規制誘導手法より、むしろ地域まちづくりの将来ビジョンを共有しながら相互理解を深め、地域全体の付加価値を高める手立てが必要であると考え。こうした意味で「モデル創造方式」による試験的なエリアマネジメント手法の導入は、日本社会における住民自治の一つの手法として注目できると考える。

なかでも注目する点として、法規制では性悪説に立ち、西村が指摘する「何とか抜け道を探そうとする輩を阻止することに意識が集中せざるを得ない¹⁷」状況があり、規制行政では規制値自体が、到達すべき基準となる側面がある点である。社会情勢の変化に適切に対応できない側面もあるが、図 3-4 に示すとおり、モデル創造方式による話し合いでは地域の実態に即した地域貢献を話し合い、建築主の想いと地域の想いを調整する場としての機能が存在する。例えば、地域住民と事業者の関係でいえば、地域課題への協力（貢献）を通じて、住民（＝顧客）との信頼関係が生まれ、顧客（＝住民）の獲得につながる可能性があり副次的な効果が期待できる。

（２）ソフト面からの取組み ー人材育成ー

安養寺地区では、安養寺協議会を立上げ景観まちづくりを切り口としたまちづくり活動を展開している。この安養寺協議会は、地元自治会や地権者、事業者、行政等による景観協議会であり、関連するステイクホルダーが連携し景観まちづくりの将来ビジョンを共有しながら、継続的に取組みを進めることを目的として組織された。住民主導型の「まちづくり」を展開するエリアマネジメント組織を構築するという意味では、安養寺地区の住民

や事業者が中心となり民間ベースで組織を再構築する必要がある。つまり、安養寺協議会は行政や関係するステイクホルダーとの調整の場であり、地区のマネジメントやメンテナンスを担う組織は、別に設置する必要がある。このため、エリアマネジメント組織を立ち上げる際、必要となる人材育成を目指した取組みを進めるため、安養寺協議会では部会制のもと各部会が取組みを進めている。この各部会に注目し主体性を高める取組み過程や、今後の可能性について論考する。

① 花と緑の部会

安養寺協議会における景観まちづくりの初期段階として、花と緑に注目した取組みを展開しているのが「花と緑の部会」である。この部会では、定期的を開催するガーデニング講座の受講生や、平成 23（2011）年度の検討委員会における花と緑グループが中心となった部会である。そして、平成 24（2012）年度には、社会実験としてコミュニティガーデンづくりを企画し、この計画・実践・管理等について、ワークショップ形式の会議を通じて、主体性を育みながら進めている。部会参加者は、花と緑に関心があるほか、各段階での議論に主体的に参画することでガーデニング技術を習得するとともに、コミュニティガーデンを「自分たちのもの」という意識が芽生えつつある。公共空間で実施した取組みであるが、当事者意識を高めたことで花の手入れや水遣り、補植などの管理運営を担う人材育成につながる可能性をもっている。

また、花と緑を通じた景観まちづくりは、公共空間だけでなく個人住宅や小さな公共空地等をいかして、街全体の魅力を高める可能性をもつ。更には、植栽や植樹のデザイン力やセンスを磨き、四季を感じる街並みを創出し、花と緑を通じたコミュニティづくりなどにも寄与する効果が期待される。

他方、花と緑部会の参加者は、子育て世代を中心として女性が多く参加していることも注目できる。まちづくり活動における女性の関わりとして効果的な切り口である。子育て世代の女性は、子どもたちを引き連れ活動に参加できるため、これを軸としたコミュニティの拡がり期待できる。このように同世代だけでなく、子ども、親、高齢者などの多世代のつながりを育むきっかけになるなど副次的な効果が高い。つまり、地域コミュニティにおける「まちづくり」において、自然な形で女性や子どもを巻き込む方法として注目できる。

② 景観ルール部会の展開

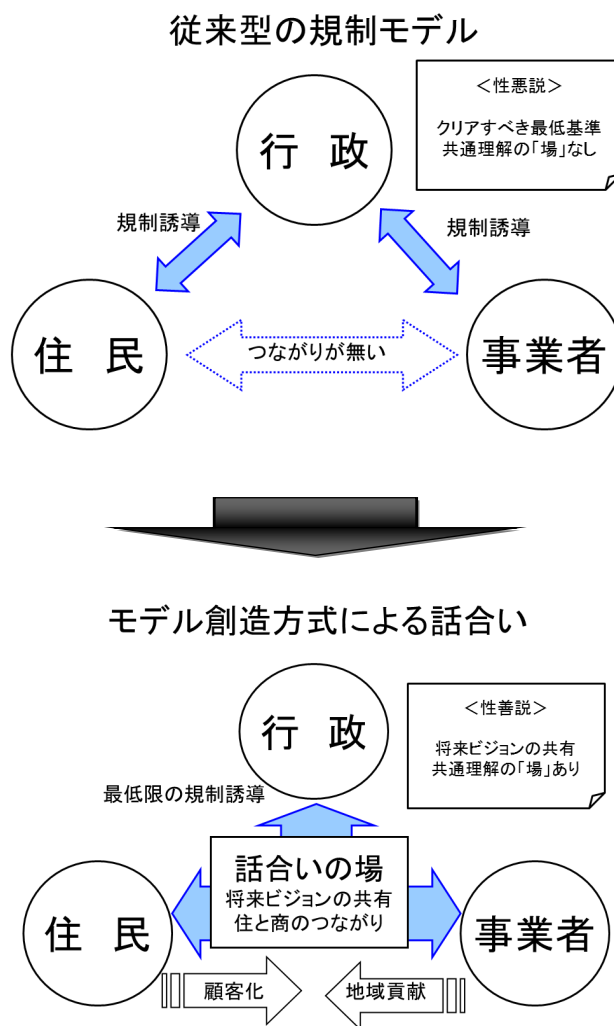
平成 23（2011）年度の検討委員会では、地区計画見直し素案を策定したが景観やまちづくりのルールづくりが積み残しとなっていた。このため、景観ルール部会では景観を通じた魅力創造を目指し、新たなガイドラインづくりの議論を進めた。特に地区計画の規制緩和を前提とした見直し素案に、景観やまちづくりの新たなルールを付加しようとするものであるため、関連する安養寺四自治会からの代表として自治会長に参加を求めたほか、景観ルールに関心をもつ住民を巻き込み議論を展開した。特に、アドバイザーとして協議会の学識専門家にも部会への参加を依頼しつつ、地元住民による主体性を育むため、部会

長には地元住民で設計業を営む者があたるなど、将来的なエリアマネジメント組織を意識した体制を構築した。この部会は単にテーマ型の部会ではなく、地縁型の代表制を確保している点で、他の部会とは一線を画している。

そして、基本的なスタンスとしては、安養寺協議会では市の景観政策で進める「百年先のあなたに手渡す栗東市景観計画」の理念に則り、百年先を見据えて長期的に取り組む視座を持ちつつ、地区計画見直しに合わせて初期段階でルール化するガイドラインを定める方針にあり、こうした姿勢を「成長するガイドライン」と呼んでいる。つまり、初期段階で重点的に取り組むものとして「花と緑」に注目し、この景観まちづくりを通じた魅力づくりを進めるなかで、必要に応じてその他の景観ルールの重み付けを加えていこうとするものである。

また、ガイドラインや将来ビジョンを共有するためモデル創造方式における事例の議論や、先進地の視察、景観シュミレーションの作成などを通じて、安養寺の魅力創造とコミュニティ強化の可能性を議論している。

図 3-4 規制と話合いの比較



注 筆者作成

③ A + P l u s の展開

ふるさと財団のまちなか再生総合プロデュース事業の専門家派遣の採択を受け、栗東市ではコミュニティデザインを提唱する studio-L の山崎亮を招聘した。そして、これまでの栗東市での取組み状況や目指すべき方向性を踏まえ立案したのがリーダー育成講座である。この講座を通じて生まれたのが A + P l u s でありこの立ち上げ経過と可能性を論考する。

エリアマネジメント組織を立ち上げるためには、組織やルールといった仕組みも大切であるが、その一方で仕組みを動かす担い手、つまり人材の確保・育成が前提となる。平成 23（2011）年度の検討委員会を通じて、まちづくり活動を牽引する主体性の高い人材が表出しつつあった。こうしたメンバーが将来的なエリアマネジメント組織の中心的な役割を担うことを企図し、限定的なメンバー構成で開催したのが「コミュニティデザイン講座」である。

平成 23（2011）年度、委員会でのワークショップやまち歩きなどを通じて参加者のモチベーションは全体的に高いものがあった。しかしその中でも、会議や活動を主導する者がいれば当然に従属する者も存在した。これは否定的な意味ではなくグループが出来れば役割分担としてリーダーもチーム員も必要であり、リーダーとして議論を牽引するメンバーが顕在化し始めたことを評価しているのである。そして、このリーダーとしての頭角を現したメンバーは、将来的には住民主導型「まちづくり」を展開するうえでキーマンとなるという前提にたち、委員会事務局（市都市計画課）からの呼びかけにより開催したのがコミュニティデザイン講座である。つまり、組織代表などの当職としての人選ではなく、プライベートの領域で主導的な役割を担う可能性の高いメンバー個人に、講座の趣旨を伝えて開講したのである。

また、受講要件として組織の枠組みを超え、個々人がフラットな人間関係を認め合うことや、個々の特性や考え方を共有するためキャラクターシートの提出を求めた。一定の条件を附すことで受講者の主体性を確認したのである。そして、メンバーは多様な領域から参集し、自治会長、市議会議員、市役所職員のほか、地元住民であるデザイナーやカフェオーナー、安養寺景観まちづくりに関心をもつ N P O 関係者や建築士、大学生など多岐に亘っている。こうして参画したメンバーはプライベートの領域での活動を前提に、組織に捉われずに立場を超えフラットに繋がり合い、当事者意識が高く、ともに認め合う成員で構成された。

従来の人選手法では、公平性や代表性を担保するため各組織に人選を依頼すべきところである。しかしこの場合、人選の依頼を受けた者の考え方一つで、どのようなメンバー構成になるのか不明確であり、また一方、選出されたメンバーも組織を代表する意識を必然的にもつことで、自由闊達な意見交換の阻害要因になりかねない。そして、選出されたメンバーのまちづくりに向けた関心の高さやモチベーションは必然的に温度差が生ずることになる。こうした意味では、この人選方法はまちづくりに向けた「関心の高さ」という指標において公平性に依拠した人選手法ともいえる。

平成 24（2012）年 1 月から 2 月にかけて講師を迎えての講座は 2 回、この他にも事前に意見交換会等を交えて開講した。講師である山崎は、深刻化する少子化・高齢化の人口

構造や行政依存型の「街づくり」の限界などの社会環境の動向を前提として押さえ、そのとき自分たちが出来ることは何なのか。そして想いをもったメンバーで状況を少しずつ変えていくことの必要性や活動人口を増やしていくことの大切さ、更にはまちづくりを牽引するうえで必要となる思考法やファシリテーターとしての技術など、限られた時間であったが濃密な内容を受講生たちに指導した。また、自身の経験談からも自分たちの趣味の領域（個人活動）での活動の有効性を挙げ、講座終了後におけるまちづくり活動の実践にこそ意義があるとした。その結果、受講生たちは講座終了後も定期的に参加し、各自がもつ夢やアイデアを話し合い、企画提案の発表会やプロジェクトの実践などに繋がっていく。そして、自分たちのチーム名も話し合い、地元住民であるデザイナーの提案により「住み親しんだマチ、みんなでプラスに」を合言葉に「A + P 1 u s（エイプラス）」が誕生したのである。

このように、従来の人選方法では実現しないような関心やモチベーションの高い人材が集い、ネットワーク関係を構築したものであり、組織などの公平性や代表制に依拠することなく、ただ純粋にまちづくり活動に向けた主体性の高さに着目したのである。組織の代表性や、機会の公平性など課題も少なくないがモチベーションや関心の公平性に着目した手法として注目できる。

④ 景観協議会から始まる人材育成の意義

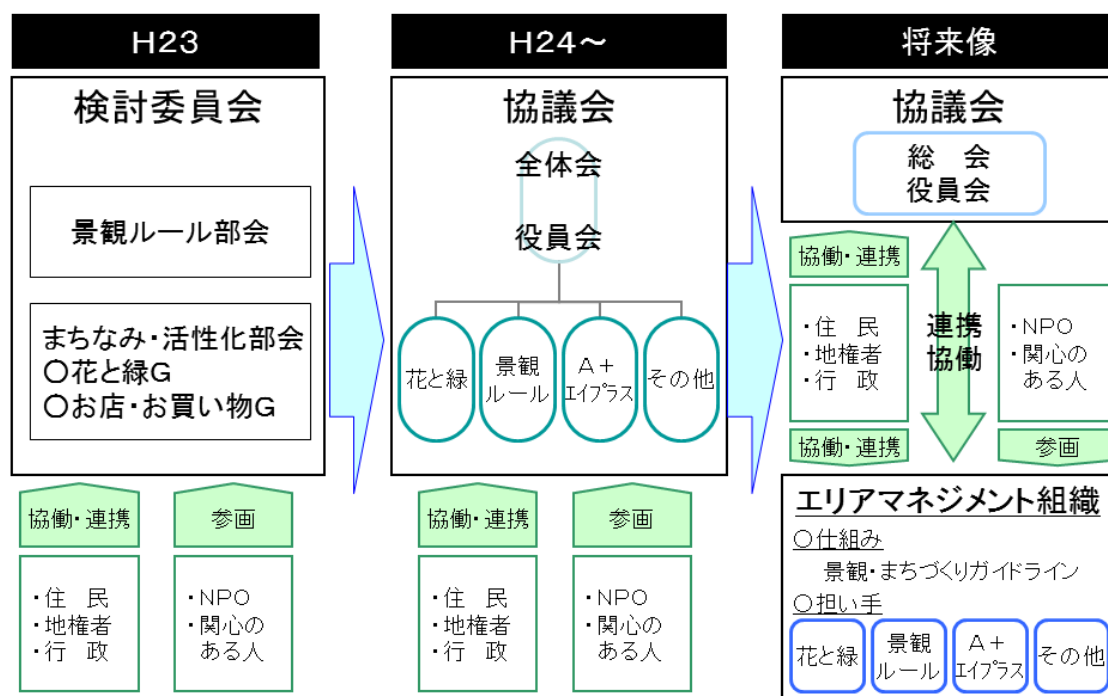
安養寺地区の事例では、安養寺協議会を発足し景観まちづくりにおける主体（ステークホルダー）が連携し、目指すべき将来ビジョンの実現に向けた取組みやプロジェクトを展開している。そして、これらの活動を通じて、安養寺協議会からの次のステップとして、住民主導型「まちづくり」を担うエリアマネジメント組織の立ち上げへと繋げていくところにある。

図3-5では、安養寺協議会の組織発展のモデルを示した。各部会は、平成23（2011）年度の着手段階から、景観まちづくりに関連付けながら、それぞれの参加者が主体的に関わることを通じて当事者意識を育み、住民主導型「まちづくり」としてのエリアマネジメント組織の中心となる人材育成を図っている。

一方、エリアマネジメント組織の設置を目指す安養寺協議会では、「場のマネジメント」を意識した取組みが必要であると考え。場のマネジメントの「場」について、篠原は、第一にスタートの切り方、第二に多様な担い手の参画と知恵の結集、第三に地区のアイデンティティの醸成方策、第四に継続性の確保が必要としている¹⁸。このスタートの切り方、多様な担い手の参画と知恵の結集に向け、花と緑部会、景観ルール部会、A + P 1 u s 部会ともに参加型の過程を重視し、当事者意識を育み、「場」のアイデンティティの醸成に向けて取り組んでいると評価できる。

図3-5 安養寺景観まちづくりの組織発展フロー

安養寺景観まちづくりの組織発展フロー

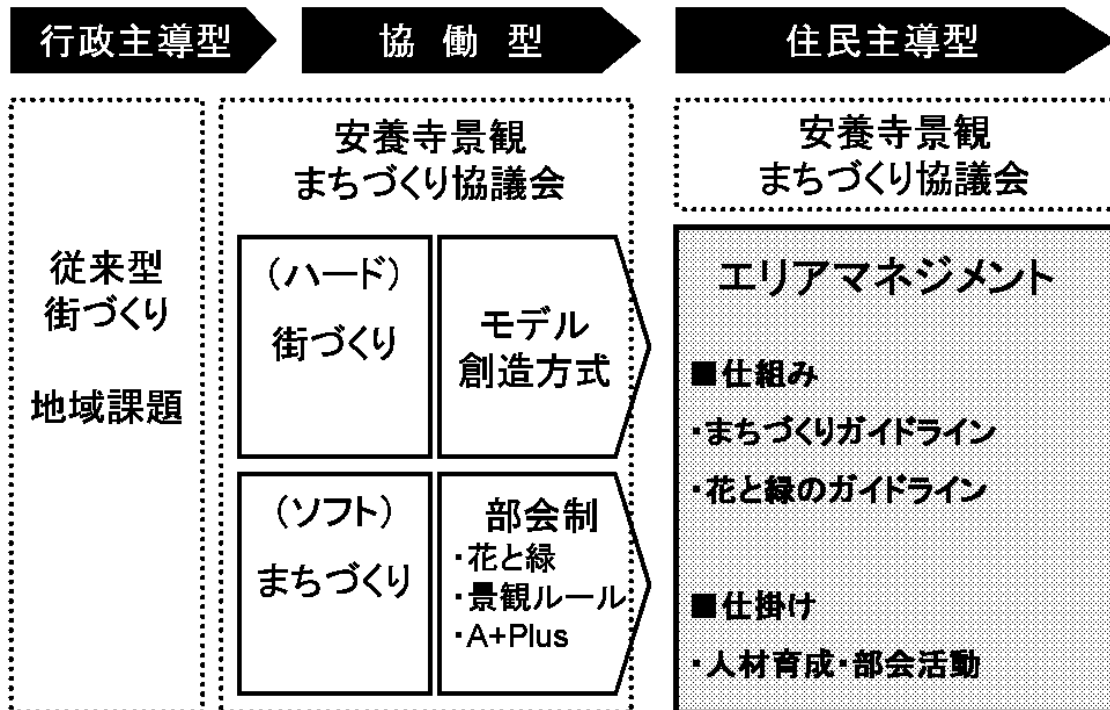


注 筆者作成

4. まとめ

安養寺地区における行政主導型から住民主導型に転換するための、ハード面としての「街づくり」と、ソフト面での「まちづくり」を通じた転換手法を整理すると図3-6のとおりとなる。行政主導型から協働型によるまちづくり活動を経て、住民主導型のまちづくり組織や体制、更には仕組みとしてのガイドラインや仕掛けとしての人材育成に取り組み、この両面から住民主導型に転換する必要性の共有を目指している。人口減少後進地であり、住民参加や住民主導型の「まちづくり」への関心が集まりにくい状況のもと、安養寺地区では住民主導に向けた取り組みが推進されている。なぜ、このように円滑な転換が進んでいるのか。第一の要因として、市の財政状況の悪化に伴い平成20(2008)年『財政再構築プログラム』、平成22(2010)年『更なる財政構築プログラム』、平成23(2011)年『(新)集中改革プラン』と、度重なる財政問題に取り組んできたことにより、住民意識

図3-6 安養寺地区での展開



注 筆者作成

に危機感や参加型まちづくりに向けた関心が高まったことが考えられる。第二の要因として、まちづくり活動を精力的に進めた熱意と共感であると考え。平成 23 (2011) 年の検討委員会でも、市行政に事業費が無くとも地域の将来ビジョンを共有するための話し合いやまち歩きなどには、地域住民や子どもや孫たちのために、主体的に行動する市民や事業者が多数存在した。そして、各部会の活動を通じて、「この地域を少しでも住みやすくしていこう」という共感や、まちづくり活動に関わるメンバー全員が共有している。そして、具体的な活動を通じて、地域のことを「自分たちのもの」という認識は、徐々にではあるが広がりつつある。また、A + P l u s による活動も、市の事業費を前提とするのではなく、自前で出来る範囲での活動を展開し、自分たちが楽しむことを基本姿勢としている。このように熱意や共感を通じて、財政的な危機的状況からの脱却という問題意識のもと内発的な住民主導型の「まちづくり」の必要性を共感する住民は存在する。このほか、協働型による取り組みを通じて、モチベーションの高い他のメンバーに刺激を受けるメンバーも存在しており、まさに人と人がつながることで相乗効果が得られるのである。

一方、安養寺地区における景観まちづくりの目指す到達点とは、住民主導型まちづくりの体制としてエリアマネジメント組織を設置し、住民主導型で持続継続的に対応できる仕組みや仕掛けを整備するとともに、将来的には地域の目標像の実現につなげていくことである。本事例の安養寺協議会の取組みは始まったばかりであるが、着手した平成 22 (2010) 年度からの取組みを整理し、それぞれの活動状況を検証し改善点を整理することの積み重ねが重要である。このため、この短期間にこうした取組みを通じて得た到達点と課題を検

証し、今後の展望を本章のまとめとする。

安養寺協議会が進める基本方針は、「地区計画の規制緩和と景観上の魅力向上」を同時に設定することであり、都市計画手続きとしての地区計画の変更手続きと、花と緑を中心とする景観まちづくりガイドラインを通じたルール整備を同時に進めるところである。この基本方針として進めるものに対し総論賛成各論反対の声もあり、今後は合意形成に向けた取組みを進めていく必要がある。

しかし、こうした反応が生じ始めたことも、住民主導型「まちづくり」への転換を進めるためには避けられない課題である。なぜなら、これまでの「街づくり」手法からの転換は、事業者だけでなく地域活性化に関わるあらゆる主体（ステークホルダー）が共有すべき意識改革そのものであるためである。この状況はネガティブに受け止めるのではなく、むしろポジティブに受け止め転機と捉えるべきである。この合意形成の課題のほか、部会制をもとに進めてきたなかで顕在化しつつある諸課題を整理すると次のとおりとなる。

（１）景観まちづくりの課題

安養寺協議会が初期段階として進める「花と緑のまちづくり」に対し、協議会活動に参加していない住民や事業者等から、日常管理や維持管理を危惧する声がある。花と緑、つまり緑化計画では、従来型では数値基準を設け「質よりも量」の規制が敷かれている。一方の安養寺協議会が進める「花と緑のまちづくり」では、「量よりも質」を重視する。これはデザインされたガーデンを演出することで、建物単体だけでなく地域全体の魅力向上につながることを意識しているためである。つまり、地域貢献としてモデル創造方式では、デザイン的なガーデンやコミュニティスペースの設置などを求めることで、住民同士あるいは住民と事業者のコミュニティづくりの場を演出し、地域再生へとつなげる目的をもっている。

しかしその一方、この「花と緑のまちづくり」に対する異論もある。第一に、日々の暮らしのなかに花と緑を通じたコミュニティづくりの必要性、第二に、景観を通じて付加価値を高めることの意義やその実現性、第三に、直接的な効果が不明確であることに向けた費用対効果と維持管理費という経済性、第四に、同種の取組みを進めてきた経験からの継続性である。こうしたなかで、花と緑のまちづくりを進めることへの総論としての共感を示す一方で、自身の店舗では現実的ではないとする各論での反対という意見である。

これらの問題意識の背景には、中心市街地の再生やコミュニティ強化といった課題対応の趣旨を共有できていないことが挙げられる。花と緑の景観まちづくりにより、住民と事業者の協働・連携で、地域全体の魅力向上、地域への関心の高揚、コミュニティ強化などの長期的なビジョンや、文化的な蓄積に向けた共感が得られていないのである。これは、直接的に検討委員会や安養寺協議会の議論の場に参加していないことも要因として存在する。こうした想いを共感できていないことから短期的なフロー経済としての活性化に関心が留まり、長期的な地域全体のストック意識に関心が及んでいないともいえる。こうした背景には行政主導型の思考から脱却しておらず、過去の要望型・要求型の体質、あるいは外発的な活性化方策に関心がある傾向が挙げられる。いずれにせよ安養寺協議会が進める

景観まちづくりの方向性を周知する意味でも、また更には合意形成を図り、地域が同じ方向を向いて取組みを進めるためにも共通理解を育むことが第一義である。景観という切り口自体が、中・長期的な視野をもたなければ効果が見えにくいものであり、いかに共通理解を育むのが大きな課題である。このためには、人々のアイデンティティに大きく関わる風景や景観は郷土愛の源泉となるものであり、経済的効果だけでなく地域固有の文化的蓄積につながるものであることを共有する必要がある。

また、具体的な解決策として考えられるのは景観まちづくりの動機付けを明確化することである。例えば、事業者等が幹線道路沿道にて「花と緑のまちづくり」に取組みたくなる仕掛けとして、インセンティブを付与する方法が考えられる。従来型の補助金等の資金面の支援では、補助金が費えた段階でまちづくりへの共感が得られなくなるため事業者の地域貢献を讃える情報発信や、植樹帯や街路樹などの公共空間の維持管理と自由度の高い公共空間の占有を認める規制緩和など、資金面以外にもインセンティブ策はあり得ると考えられる。このように、かつての行政主導的な手法ではなく住民主導型で展開できる手法を検討する必要がある。

（２）地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティの合意形成の課題

安養寺地区の事例では、様々な景観まちづくり活動を展開するうえで、大きく二つに区分すると地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティが存在する。自治会や商店街組織等が地縁型コミュニティであり、花と緑の部会やA + P 1 u s 部会等のように、住民活動や住民運動を前提としたテーマ型コミュニティとに区分することができる¹⁹。これらの地縁型とテーマ型のコミュニティ同士における合意形成の課題、またコミュニティ内部における合意形成の課題を整理する。

まず、地縁型コミュニティの課題であるが、平成 22（2010）年から着手した安養寺景観まちづくりは、各段階で地元自治会長との話し合いを重ねながら取組みを進めた。このため、平成 24（2012）年 5 月の安養寺協議会の設立にあたっては、地元自治会長が発起人を務めるなど、地元自治会の協力関係は良好に進められた。しかし、安養寺地区で取組みを進める都市計画手続きとしての地区計画手続きや、まちづくりガイドラインを策定、更にはエリアマネジメント組織を設立するためには住民合意が前提となる。このとき、地縁型コミュニティは地域の代表制を担いつつもマクロ的な合意形成にすぎない。すなわち、民法上の財産権等の制約から、地権者等のミクロ的な合意形成が必要となる。検討委員会や安養寺協議会などでも、組織代表を人選して組織構成されるが、この組織だけのマクロ的な合意形成では不十分なのである。これは商店街組織なども同様であり、代表者への説明だけでは不十分といえる。このため地縁型コミュニティである自治会や商店街組織等に向けては、丁寧な説明会を何度も開催しながら合意形成を図ることが必要である。

次に花と緑部会やA + P 1 u s 部会などのテーマ型コミュニティの場合、個々人の関心やモチベーションをもとに組織されたものであり、活動する方向性や進め方、更には活動する人々の人間関係やメンバー相互のモチベーションなど、まちづくり活動を実践する動機は様々である。これらの部会活動を通じて考察することとして楽しみながら活動できる

安心感や、互いに刺激を受けながら学び合える向上心、相互成長の関係性などがある。このため、活動に向けたモチベーションの喪失という事態は、活動の停滞や停止につながる。つまり、テーマ型コミュニティの合意形成は、活動する個々人で築き上げていくべきものであり、賛同できない事象が生ずればメンバーは離散し自然消滅する。その一方でテーマ型コミュニティはテーマ毎に関心をもつメンバーが集まったコミュニティであることから、行動力やスピード感は計り知れないものがある。安養寺地区の事例でも、花と緑の部会やA+P1u s部会は、主体的な活動を個々人が率先して展開するなど、住民主導のまちづくり活動の可能性を示唆した。しかし、地縁型コミュニティとの共通理解を得ずに活動を展開すれば、一部の個人的な活動として批判の対象に晒される。なぜなら、テーマ型コミュニティは地縁に縛られないものであり、地縁などの代表性に責務を持たないためである。

こうした意味からも、花と緑の部会やA+P1u s部会は、代表性を抜きにして立ち上げたコミュニティであり、地縁型コミュニティへの説明責任を果たしながら信頼関係を構築していく必要がある。また、テーマ毎の活動に関心があれば誰でも参加できる「機会の公平性」を担保しなければならない。そして、テーマ型コミュニティの実践力を最大限に発揮しながら、地縁型コミュニティの共通理解を得て、多様なまちづくり活動を展開することが住民主導型「まちづくり」を展開するうえで重要であると考えられる。

なお、安養寺地区における地縁型コミュニティもテーマ型コミュニティも、「安養寺のまちを少しでも良くしたい」という基本的な方向は同じである。対話の機会をもち、すべての住民が関わりをもてる状況を確保し、これらの課題は乗り越えることができると考えられる。

（3）住商混在型コミュニティの課題

安養寺地区は、都市計画上、商業系用途地域が指定された中心市街地であるが戸建住宅や共同住宅などの住居系の土地利用も進み、住商混在型の街並みとなっている。このため、一見すると住宅地の近傍に商店が立ち並んでいることから住民と事業者のつながりが強いようにも見えるが実態はそうではなかった。平成 22（2010）年住民意向アンケート調査や、平成 24（2012）年の「堂々りっとう×いちようまつり」を通じた事業者からの聞き取りからも、一部の強いつながりは存在しつつも固定客としての地元住民の少なさに問題意識をもっていた。繰り返すが安養寺地区は人口増加傾向が続く地域にあり、定住人口が増加しているのは確実である。しかし、定住人口の増加が中心市街地の活性化に繋がっていないことが明らかとなったのである。つまり、現状での消費マインドは郊外のワンストップ型大規模商業施設に傾注し、身近な事業者に向けては無関心な状況がある。

このため、安養寺地区の景観まちづくりが目指す地域再生の前提として、少子化・高齢化社会が深刻化した段階において、地域に根差した事業者の存在が重要となるであろうことを再確認しなければならない。コンパクトシティが意図するまちの機能とは、歩いて暮らせる範囲内に都市的機能が集積することがあげられる。真の暮らし良さを支える安心や安全は、日々のつながりのなかから育まれるものである。これは全国各地の地方自治体も同様であるが、住商混在型のコミュニティであることの優位性を再認識し、近い将来確実

に訪れる人口減少期に、混乱せずに対処できるコミュニティを構築する必要がある。なお、この中心市街地の地域再生にあたっては、トマス・ジーバーツが指摘するとおり、中心市街地が今まで以上に活性化するという過度な期待はもつことはできない。むしろ、地域固有の内発的な「まちづくり」思考により地域に相応しい活性化のあり方を模索し、テーマ型コミュニティが楽しい暮らしを演出するなど、活動人口増加といった目標設定が相応しいと考える。

（４）サポート体制の課題

安養寺地区での住民主導型「まちづくり」は、栗東市内にとっても他の地域に向けた先行モデルとなる可能性をもっている。こうした意味からも、エリアマネジメント組織が円滑に始まるまでのサポートは重要である。このサポート体制を中心にみた課題は第一に行政の組織体制、第二に市職員のモチベーション、第三に専門家の知見の伝達が挙げられる。

第一の市行政の組織体制の課題とは、安養寺協議会の設立にあたり栗東市は担当する領域を考慮して関係部局から役員を選出した。なぜなら安養寺地区での景観まちづくりが取組む地域課題は、横断的に市組織と関連するためである。具体的には、景観部局をはじめ、道路・公園・市役所庁舎などの公共施設の管理部局（閉鎖された施設を含む）、地域固有の文化に着目するなかで文化財などの教育委員会部局、中心市街地活性化や観光振興などの経済部局などである。これらの担当部局が横断的に情報を共有し、意見交換しながら協力体制をとる必要がある。更には、定期的な人事異動のような仕組みも地域住民と担当職員の間関係も配慮すべき課題であるといえる。人と人のつながりは引き継ぐことが困難であるためである。住民主導型「まちづくり」を実現することは時間を要するものであり、じっくりと信頼関係を構築しながら長期的に取組む姿勢が求められる。

第二の市職員のモチベーションとは、行政主導型から住民主導型へ移行することは、言葉通りに解釈すると行政側が引き下がり住民側が主導することになる。しかし住民主導を惹起するためには、自治体職員の熱意や高いモチベーションがなければ実現しないと考える。自治体職員が率先して行動することで、潜在化している主体性をもつ住民を動かし住民主導型「まちづくり」の担い手の顕在化につながると考えられる。

第三の専門家の知見の伝達であるが、各部会ともに専門家による指導を受け、デザインやセンス、更には技術的なサポートなど、専門的知見に支えられまちづくり活動を展開した。言い換えれば、専門家のサポート無しではエリアマネジメント組織の自立は困難である。この課題を乗り越えるためには、将来的には専門家のサポートを最低限まで少なくしていく工夫、例えば住民主導型でマネジメントやメンテナンスが対応できるだけのガイドラインや指針の作成といった準備が必要となる。また、継続性という課題にも共通するが、常に専門家を招聘できる程度の資金面での担保も必要といえる。

このように、エリアマネジメント組織が軌道に乗るまでは、住民主導型「まちづくり」の先行モデルづくりの一環として、一定のサポート体制を構築する必要があると考える。

（５）継続性の課題

安養寺地区に限らず、エリアマネジメント組織における課題として継続性の課題がある。持続的に継続して取り組むためには、継続性を担保しなければならない。安養寺地区で進める「景観まちづくり」は、中・長期的に継続して取り組まなければまったく効果が現れないだろう。現時点では、図3-5のとおり安養寺景観まちづくり協議会が中心となりエリアマネジメント組織の設置に向け多様な取組みを進めているが、専門家の招聘を始めとして行政側の支援が前提として存在する。将来的にはエリアマネジメント組織を地域主体で動かしていくためには人材や資金面での自立が必要となる。特に、景観まちづくりガイドラインの運用などのように専門性が求められる場合、専門家を招聘できる仕組みを構築することも必要となる。このため、エリアマネジメント組織としての財源確保が必要となり、例えばコミュニティビジネスを展開することや、定期的なイベント開催による収益確保、更には多様な主体（ステークホルダー）からの出資など、様々な選択肢は存在する。先述のとおり、行政側のサポート体制も必要であるが住民主導型まちづくりを展開するならば、行政側の支援を前提にしない仕組みを構築しなければ、行政からの支援の終了と共にエリアマネジメントの終焉を迎えかねない。

また、資金面での継続性の担保のほか、地区でのエリアマネジメントの必要性を継続的に共有しなければならない。篠原は、これを「志の継続」²⁰と述べており将来ビジョンを共有して継続的なモチベーションを確保することが必要である。大きな将来ビジョンは確固たる方向性を示しつつ、多世代を巻き込みながらまちづくり活動に取り組む動機付けを確保し、硬直化しない組織運営が求められる。このとき、A+P1u s 部会のように、楽しみながら得意分野をいかし、主体的に関与する担い手の存在が必要であり、将来を担う地元の子ども達をいかに巻き込み地域をマネジメントしていくのが重要となると考える。

（６）今後の展望

人口減少時代が確実に訪れるなか、住民主導型「まちづくり」を展開することは、地域主権社会を実現するためには重要な取り組みである。安養寺地区における景観まちづくりは着手したばかりであるが、数多くの諸課題が顕在化した。そして、エリアマネジメント組織の設立に向け、先述した諸課題に対応し、継続的に取り組みを進めていかなければならない。この展望をハード面での「街づくり」、ソフト面での「まちづくり」として整理すると次のとおりとなる。

まずハード面の「街づくり」は、安養寺協議会の進める住民主導型「まちづくり」の目標とは、安養寺版のエリアマネジメント組織を設立し、持続継続的な中心市街地のにぎわい再生や、安全・安心で暮らしよい地域づくりである。この安養寺モデルの実現に向け、地区計画の見直しと同時に、まちづくりガイドラインの策定等の組織体制と仕組みづくりを具現化することになる。基本的には、モデル創造方式で実施している「まちなみ相談会」という話合いの場を継続し、これと同様に地域まちづくりのビジョンと地域貢献の接点を探り、共感を広げる話合いの「場」を構築することになる。このまちづくりガイドラインを地元住民が中心となり運用する仕組みを構築することが理想の形である。

一方、ソフト面では、部会制により主体性を高めたテーマ型コミュニティのメンバーが中心となり、役割と責任をもって活動を展開することになる。このとき、テーマ型コミュニティは、更なる仲間づくりを行いながら進めていく必要がある。まさに「活動人口」を増やしていくというものである。そして、機会の公平性を確保しながら、オープンマインドで希望者を受け入れる体制を構築し、共感者の拡大を進める。そして、あらゆる主体（ステークホルダー）が将来ビジョンとしての景観まちづくり像を共有し、相互理解を図りながら進めていくことが必要である。このためにもテーマ型コミュニティがまちづくりビジョンや活動主旨を具体的に可視化し、それぞれに向けた関心の輪を広げ地縁型コミュニティとの円滑な信頼関係を構築していくことが求められる。そして、ミクロ的な合意形成を図るなかで、エリアマネジメントの体制や仕組みといった基盤整備が整うことになる。加えて、安養寺地区の場合、市役所庁舎が立地することから、市職員も一住民であることの認識が期待される。近年、地域に飛び出す公務員が注目されているとおり、市職員も地域に飛び出し、地元住民としてまちづくりの一部を担う気概が求められる。

そして最後に、ソフト面、ハード面ともに取組みを進めたうえで、エリアマネジメント組織が設立に至ったとしても、持続継続的に運用していくためには活動資金を生み出す仕組みの構築、志の継続も求められる。このように、安養寺景観まちづくりには諸課題が山積しているが、テーマ型コミュニティと地縁型コミュニティが、それぞれの長所と短所を補完し合いながら、楽しく活動できる関係性を構築することが肝心である。そして、「住み親しんだマチ、みんなでプラスに」という合言葉を中心に、関係する主体（ステークホルダー）が想いを共有したとき、安養寺地区への誇りや愛着が益々高まり、幸せな暮らしを営むための住民主導型「まちづくり」は実現すると考える。

1 「田園的土地の拡がり」のなかで、様々な土地利用、開発形態、自然地形などの場の集合を、“Zwischenstadt”「間にある都市」と呼び、地理的、歴史的な原因で成立した、独立した、特別な場所である旧来の都市と、世界的な分業による、場所を問わないで開発された郊外の土地の間にあるものである。（トマス・ジーバーツ、2006、15頁）

2 シェリー・アーンスタインは **Citizen Power** という観点から住民参加の形態を8段階に分類し「住民参加のはしご」と呼んだ。1) あやつり (**Manipulation**)、2) セラピー (**Therapy**)、3) お知らせ (**Informing**)、4) 意見聴取 (**Consultation**)、5) 懐柔 (**Placation**)、6) パートナーシップ (**Partnership**)、7) 委任されたパワー (**Delegated Power**)、8) 住民によるコントロール (**Citizen Power**) の8段階の、6から8段階ではじめて真に住民の力が生かされるとし、「住民の力が生かされる住民参加 (**Degrees of Citizen Power**)」と呼んでいる。（世古、2001、40頁）

3 国土交通省土地・水資源局 HP より抜粋。

4 『エリアマネジメント』（小林、2005年、4頁）

5 『ローカル・ガバメント論』（真山、2012、10頁）

6 「間にある都市」発展のための四つの概念モデルとして、モデル1の「保全される都

市」では、非民主的な社会においてのみ、現在でもコンパクトな都市を強制することができるとした。モデル2の「調整された複数のセンターを有する都市」では、中心部は多機能を維持し、そこには広範囲にわたって歩行者専用道路が整備され、そこにアクセスするための公共交通網も放射状に整備されるとした。モデル3の「衰弱都市」では、質的・量的に超大規模なショッピングセンターが立地し、それが都市や地域への物やサービスの供給を広く担うとし、都市と地域は長期的には自動車依存型になるとした。モデル4の「人工的世界の都市」では、専門化、機能最適化、システム化されたセンター群が、広域圏内での物やサービスの供給を行うと類別している。(トマス・ジーバーツ、2006年、163頁)

7 『コミュニティデザインの時代』(山崎、2012年、9頁)

8 『エリアマネジメント』(小林、2005、152頁)

9 臨地まちづくり学では、産公民学際連携によるまちづくりの必要性を提起。(織田、2005年、235頁)

10 コミュニティデザイン1は、1960年代から存在するが、第1、第2のコミュニティデザインが施設等をつくることを前提としたのに対し、第3のコミュニティデザインはハード整備を前提としないものであり、第1や第2のコミュニティデザインが掲げてきた目標と同じく、コミュニティ=人のつながりをつくるための手法としている。(山崎、2012年、122頁)

11 立命館大学 高田昇教授。安養寺景観まちづくり検討委員会の委員長を務め、花と緑の景観まちづくりや、コミュニティガーデン等を中心に同委員会を主導している。

12 景観法では、景観行政団体等は、必要と認めるときは関係行政機関及び観光、商工、農林漁業、電気事業、電気通信事業、鉄道事業等の関係団体等を景観協議会に加えることができ(15条1項)、良好な景観形成の促進を推進するため、景観協議会の協議決定事項を尊重しなければならない(15条3項)。

13 平成17(2005)年の近江八幡市風景づくり委員会が景観協議会の第1号であるが、景観計画策定を目的とした景観協議会が多い傾向にある。しかし、広域景観に注目した各務原市と犬山市による木曾川景観協議会のほか、特長的な取組みを進める神奈川県真鶴町における真鶴町景観重要公共施設協議会や大阪市の御堂筋地区景観協議会などの事例も存在する。

14 コミュニティガーデンが目指すところは、まちの庭をつくり、増やすことを通じて「人と自然」「人と人」そして、「人と地域」のつながりを強めていくことである。(高田、2011年、140頁)

15 国土交通省 都市計画現況調査。

16 市町村の条例に基づく制限として地区計画等の内容を定め制限することができる。

17 『西村幸夫 風景論ノート』(西村、2008年、52頁)

18 ここで言う「場」とは、「人々がそこに参加し、意識・無意識のうちに相互に観察し、コミュニケーションを行い、相互に理解し、相互に働きかけ合い、相互に心理的刺激をする、その状況の枠組み」である。(篠原、『都市・まちづくり学入門』、2011、115頁)

19 地縁型コミュニティというのは、その場所に住むことによって生まれる縁でつながったコミュニティである。テーマ型コミュニティは同じテーマに興味を持つ人たちのつながりである。(山崎、2012年、13頁～15頁)

20 「安定的な資金確保」以上に「志の継続」の必要性を言及している。(篠原、『都市・まちづくり学入門』、2011、124頁)

4章

「住まう」景観まちづくりの可能性 －観音寺景観まちづくりを事例として－

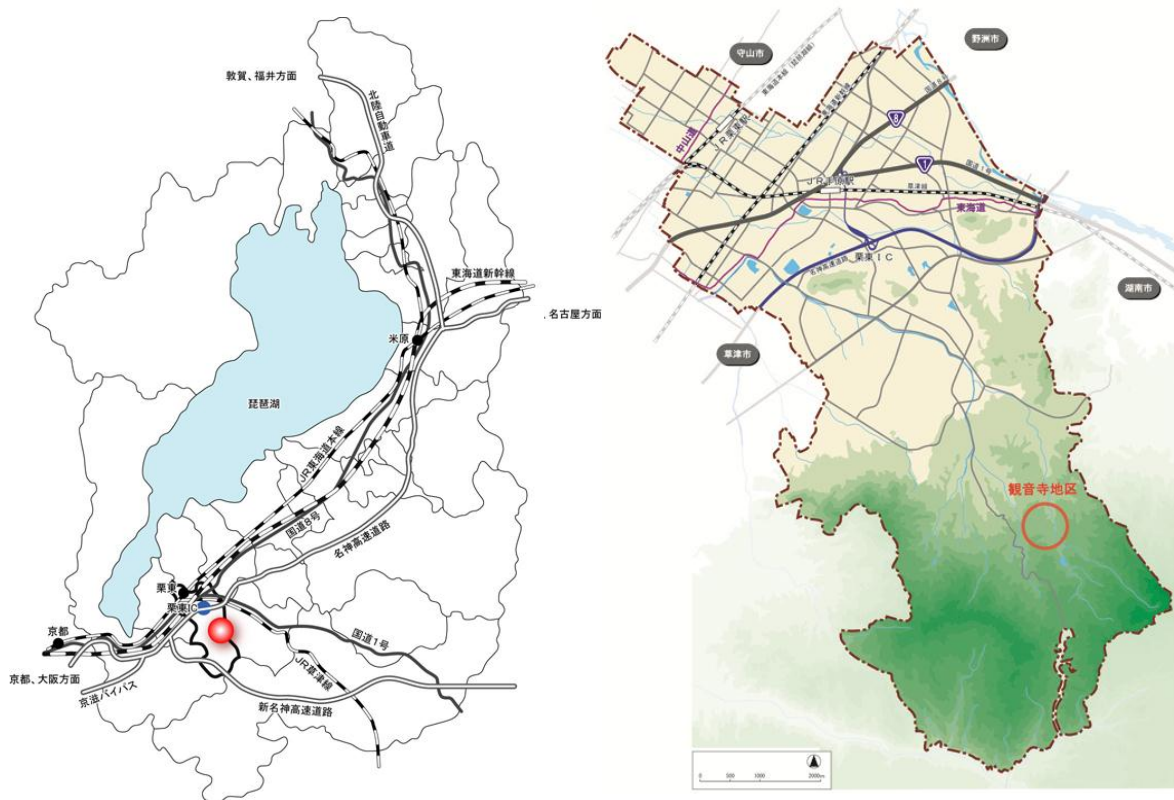
1. はじめに

滋賀県栗東市観音寺集落は、比良比叡山系や琵琶湖などの美しい眺望を楽しむことができ、集落景観はかつての宿坊の雰囲気や歴史文化を醸し出し、近年、その心安らぐ風景や、時間がゆったりと流れる空気感に、都市住民からの関心が高まっている。筆者は、栗東市建設部都市計画課の担当者として、市の景観政策の立上げ期や観音寺集落における景観まちづくり活動の初動期に携わった。そして観音寺集落まるごと里山学校（以下、「里山学校」という。）では、観音寺集落における景観まちづくり活動が、地域内外に対し、景観をいかして定住促進を進める意思表示を示したことで、初動期としての一定の目的を達したと考える。

本章では里山学校開催までの実務を通じて得た知見や問題意識をもとに論考を進め、里山学校を分水嶺とし、次なる展開として「住まう」景観まちづくりの可能性に関して考察する。

なお本章では、全国各地で展開される観光振興や地域活性化を意図した景観まちづくりが一定の到達点を迎つつあるなか、別のカテゴリーとして、日常の生活や暮らし良さ、すなわち暮らしの風景と美¹に注目し、これを起点として定住促進に取り組むものを「住まう」景観まちづくりと定義し論考を進める。

図4-1



滋賀県栗東市観音寺の位置図

2. 観音寺景観まちづくりの経緯

(1) 栗東市の景観施策

平成 20 (2008) 年 6 月、滋賀県栗東市は「風格都市栗東」の実現を目指し「百年先のあなたに手渡す栗東市景観計画 (以下、「百年計画」という。) を策定した。この策定委員会で、議論の中心となったのが「風格とは」である。都市の風格とは何か。委員会が辿り着いた答えは「百年間しっかりと継続した景観施策を進め都市の風格を身に着けること」であった。換言すれば、現時点で同市の「風格」は不十分であるが、百年かけ市民主役を基本姿勢として取り組み続けることで「風格都市栗東」を実現させようというものであった。風格の不十分さを真摯に受け止めゼロから始める姿勢は、いわゆる観光まちづくりや観光振興を意図とした景観まちづくりとは一線を画するものであり、地域への誇りや愛着に着目する「住まう」景観まちづくりを目指したものであった。

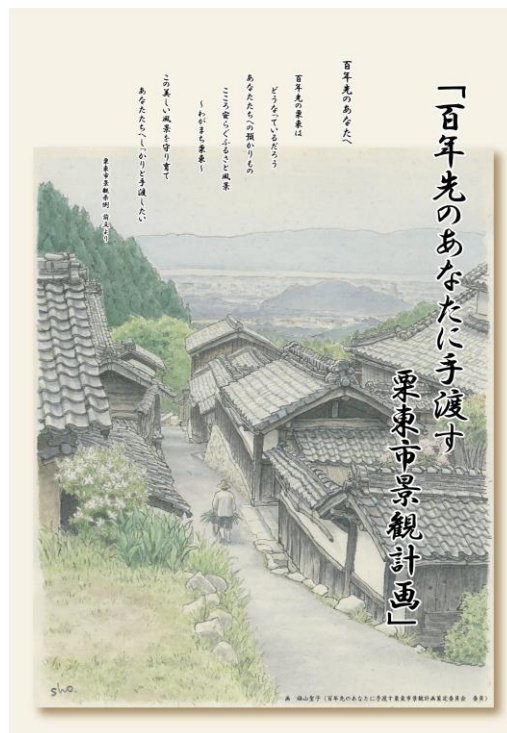
委員会の策定プロセスでは、景観論議を効果的に演出するため、すべての会議で風景を楽しむ「場」を設定したほか、4 回という限られた委員会の開催回数を補完するため、委員会後に会食の機会が設定された。また、策定の主旨を効果的に伝えるため、百年計画の画竜点睛として、表紙画に策定委員の画家・福山聖子の作品を取入れた。この表紙画のモチーフとして選ばれたのが観音寺集落であり、これを契機に観音寺集落の景観まちづくりが始まる。

(2) 観音寺景観まちづくりの始まり

なぜ観音寺集落が選ばれたのか。福山は「りっとうの景観に相応しい風景画を」という依頼に、新たに書き下ろした作品として、琵琶湖を望む眺望の地であり里山や田園、市街地などすべての景観特性を包み込む場所として観音寺を選んだという。

この表紙画がきっかけとなり、平成 21 (2009) 年 3 月、栗東市景観条例に基づく栗東市景観百年審議会 (以下、「百年審議会」という。) の第 1 回百年審議会が観音寺集落で開催された。この開催日には市観光物産協会が展開する路地行灯で観光資源を照らす「あかりの演出」を催し、集落を照らし幻想的な風景が演出された。集落の細い路地は、日常とは一味違う景勝地のような輝きに包まれ、住民からも「この夜景と星空が自慢」と好評を得た。

図 4-2



百年計画 (表紙画)

(3) モデル事業に着手

平成 21 (2009) 年 4 月、栗東市は景観条例、百年計画の全面施行により本格的に景観施策に着手する。この施行と同時に着手されたのが観音寺集落を舞台とする「新たな公」²によるコミュニティ創生支援モデル事業³ (以下、「新たな公」事業という。)を通じた景観まちづくり活動である。

この事業では過疎化しつつある集落を対象に、地域特性を活かし行政に代わる新たな組織が主体となり地域課題の解決にあたることが基本となる。この事業では観音寺住民グループと、景観まちづくりに関心のある人材で構成する「栗東市街道百年ファンクラブ (以下、「街道百年FC」という。)が「新たな公」として事業主体となり、水仙街道プロジェクト (以下、「PJ」と略す。)、間伐材活用PJ、あかりの演出PJ、古民家活用PJを実施した。

この事業実施にあたり、観音寺集落では負担の分散や個々人の主体性に配慮し「まちづくりに関心をもつ者みんながリーダー」との姿勢に立ち、観音寺天水木族 (以下、「天水木族」という)を組織した。また、事業実施に向け天水木族と街道百年FCの核となるメンバー「TEAM 街道知部 (みちしるべ)」により、「まちづくり」を議論する場としてリーダー会議が位置付けられた。リーダー会議では、柔らかい会議スタイルを意識し、PJの実践に向け「とりあえずやってみる」という姿勢で議論し、TEAM 街道知部が「まちづくり」の提案や事例紹介の役割を、天水木族が地元の連絡調整、場所や技術の提供などを先導する役割を担うという形が生まれた。

(4) まちづくり活動を通じた所見

① 「新たな公」事業の実践と評価

「新たな公」事業によるPJは、集落に来訪者を迎えるものであり観音寺集落では経験の無いものであった。全国各地の先行事例を参考に、都市住民が何を求め、何を準備すべきなのか、そして本当に都市住民は訪れるのか。様々な不安を感じつつも「失敗してもかまへんし一回やってみよう」という姿勢で進められた。

表 4-1 にPJの概要を整理した。PJは全てが当初の目標どおりとは言えないものの、いずれも一定の成果を得られたといえる。この達成感は天水木族やTEAM 街道知部に自信を与えた。都市住民や周辺住民を惹き寄せ、今までとは違う風景や感情を芽生えさせたことは大きな一歩であった。また、それぞれのPJを通じて、多様なNPO団体やキーマンたちとのネットワーク構築に発展し、その後の景観まちづくり活動を牽引する人材のネットワーク化が進展したといえる。

表4-1 新たな公事業プロジェクト一覧

	水仙街道PJ	間伐材活用PJ	あかりの演出PJ	古民家活用PJ
概要	<p>20年程前に地元のまちおこしとして集落までのアクセス道路沿いに植えた水仙は、春先には美しい花を咲かせ桜とともに春の到来を教えてくれる。長年、放置されてきたが、株分けすることで更に美しい花を咲かせてくれるため参加型イベントとして分球や棚田の畦にも拡げるイベントを行ったもの。</p>	<p>日本の林業は外国産材に押され経済的循環が成立しない状況に陥っている。そして、地元住民やTEAM街道知部のメンバーにとっても間伐材の利活用、そして里山への経済循環を起すことは、共通の問題意識であった。このため、実際に間伐材を使って、何らかの地域経済が循環する仕組みづくりに挑戦したもの。</p>	<p>市観光物産協会の露地行灯による「あかりの演出」が実践されていたが、更に集落全体に広げたもの。 また、眺望景観を活かして、LEDによる光のイルミネーションで彩る集落を舞台に、自然環境をいかしたコンサートのコラボ企画「ヒカリトオトノセカイ」も合わせて実施したもの。</p>	<p>集落内には築200年の木造建築物が残存するほか、この地域特有の花崗岩の石垣が各家屋の土台となっており、落ち着いた佇まいが連なる風景が観音寺の自慢である。このなかには、いくつかの空き家等が存在し、これらを有効活用することで建築物の風化を抑え、まちづくり活動の拠点づくりを目指す試み。</p>
結果と課題	<p>観音寺集落では初の試みとして、地域外からの都市住民に参加を呼びかけ、まちづくりイベントとして実施。幸い好天にも恵まれ、参加者からは好評の企画となった。しかし、参加者との関係をつなぐためには、水仙の植替え後の成果が表れるのが半年以上後になることが課題。また、イベントにあたり参加者からは昼食の材料代のみを参加費として徴収したが、地元経済への還元となるとボランティアによって運営しているのみであることから、一定の料金設定も考える必要がある。</p>	<p>檜の間伐材ベンチの商品化を試みたもので、間伐材を下ろす作業、製材機による製材作業、カンナ掛け、定尺に合わせたカット、そして組み立て作業を実践。 しかし、多くのボランティアが前提に成立した企画であり、継続性を担保する仕組みが求められる。 またその後も、大学生によるデザインコンペ、商品開発、デザイン発表会など、間伐材を通じたネットワークは拡がっている。木のもつ温もりや手間暇かけて自らのものを創り出すというモノづくりの楽しさに人々は惹きつけられる。</p>	<p>隔年で催される地元の夏祭りに合わせて露地行灯による幻想的な世界を演出した。まるで有名な観光地のよさうな美しさに包まれた集落は、新聞各紙にも取り上げられ、地域外からも好評を博した。そして何より、地元住民からも感動の声を聴くことができた。また、「ヒカリトオトノセカイ」では、お寺での打楽器と水や風などの自然の音によるコンサートと、LEDによる人口的な光の演出は、自然環境と人々の営みを融合した。出演者自らが感動を体感し、心に残るコンサートとなった。</p>	<p>水仙街道プロジェクトに合わせた企画として、まち歩きの一環として、集落の古民家を紹介するまち歩きを実践。このとき紹介した家屋では、改修前の構造として、牛を飼われていた場所、当時の生活様式などの説明に参加者の関心が集まった。しかし本来の目標としていた古民家を活用する企画は実践に至っておらず、来訪者と地元住民の交流の場としてのプロジェクトの実施が期待される。 特に、空き家となっている家屋の存続が、集落の雰囲気や歴史を継承する重要な鍵を握っている。</p>

注 筆者作成

② 農林水産省との連携

平成 22（2010）年度、民主党政権による事業仕分けがあり「新たな公」事業は廃止となったが、財源が無くとも実践できることを継続することとした。他方、「新たな公」事業の実績を通じて農林水産省近畿農政局が観音寺集落に注目し始めた。景観法はその特長の一つとして省庁の縦割りを乗り越えた法律であり、国土交通省がその多くを担うものの、農林水産省の分野として景観農業振興地域整備計画（以下、「景観農振」という。）がある。同市の百年計画では、市域の半分以上を占める山林や農地にも注目し、地元の合意形成に応じて、景観農振の指定を目指すことを位置付けていた。こうした流れは「新たな公」事業により、観音寺集落の取り組みが全国に情報発信された成果であるといえる。そして、農林水産省は全国で3番目の事例づくり⁴に向けた支援策として「田園歴史的風致土地利用促進事業⁵（以下、「田園歴史事業」という。）」を提案した。

「新たな公」事業を通じて景観まちづくりへの気運は高まっていたが、同時に度重なるボランティア活動による疲労感や先の見えない不安感も押し寄せていた。そんな好機に、田園歴史事業を通じた集落ビジョンづくりの提案があり、集落ビジョンづくりワークショップが開催されたのである。このワークショップでは、5年後、10年後の集落の人口構成、農林業の担い手の問題、あるいは高齢化した際の交通問題など、将来的な課題と現状を共有し、意見交換を交わした。そして、導かれた地域課題として、「人」・「交通」・「農林業」という地域課題が挙げられ、第一義の地域課題として「定住促進」が共有された。

③ 美の里づくり審査会特別賞の受賞

平成 22（2010）年、観音寺集落は「新たな公」事業を通じた取り組みが評価され、農業企画委員会主催の「美の里づくりコンクール」で審査会特別賞を受賞した。この受賞は全国への情報発信の効果があつたほか、自分たちの活動が社会的に評価されたこと、他の受賞地区との交流・連携の機会を得るなどの効果があつた。また、この受賞実績や活動の担い手としての信頼性から、同省の「食と地域の交流促進交付金事業⁶（以下、「食と地域事業」という。）」へと活動が進展していく。

3. 里山学校の開催

こうした景観まちづくり活動の積み重ねにより観音寺集落に向けた関心が高まるなか、栗東市景観条例に基づく「堂々！！りっとう景観記念日」事業も、観音寺集落で開催することとなり里山学校が開催された。ここでは里山学校の実現に向けたプロセスを考察する。

（1）里山学校に向けた体制づくり

栗東市の独自施策として展開する「堂々！！りっとう景観記念日」は、毎年10月10日を景観記念日とし、地域との協働による多様な試みを通じて景観まちづくりの必要性を啓

発し、地域まちづくりが動き出すきっかけづくりに取り組んでいる。

同市は観音寺集落での開催に向け、シンポジウム助成事業⁷を提案し採択を受けた。企画内容は、地域との協働を基本姿勢に観音寺集落すべてを舞台とし、ありのままの観音寺を感じてもらうものである。具体的には、里山学校という名称通り、集落をまるごと学校に見立てた授業形式を採り、シンポジウムやパネルディスカッションも野外で、また着地型・体験型の授業を多数盛り込んだ企画である。

事業採択を受けた直後から、リーダー会議で同事業の準備が始まり、出来るだけのことに挑戦するという姿勢で臨まれた。また、集落をまるごと里山学校とするためには地元住民全員の協力が不可欠となるため、地元住民の全体説明会が開催された。反応は半信半疑ながらも、定住促進を目指した取組みであり、出来る限り協力するという総意を得た。この信頼関係や目的意識の共有は、継続的なつながりにより生まれるものといえる。

他方、企画規模からすると絶対的に議論の時間が不足していた。観音寺里山学校を定住促進に向けた意義のある取組みとするため、地元住民の想いやアイデア、自分達に出来ることなどを聞き取り、地元住民自らの主体性を高め、企画を計画・実行に昇華させなければならない。このため、TEAM 街道知部は夏合宿を催し地元住民とともに草刈体験や地元の放置竹林の竹を切り出しての流し素麺、公民館に詰めてのヒアリングなど、集中的に話し合いの場がもたれた。参加者はすべて TEAM 街道知部で、公民館を借りて2泊3日の試みであったが、普段は静かな集落は活気ある雰囲気に入れ、地元住民はこれを歓迎した。

（2）里山学校のこだわり

①デザイン

里山学校では目標参加者数を300名と設定され、観音寺の定住促進に向け近畿圏を始めとする広域的な集客を目指し、観音寺での暮らしに興味をもつ都市住民をターゲットの中心に据えた。このコンセプトを効果的に伝えるため、観音寺集落がもつ芸術性や文化性の魅力を最大限に活かし、デザインにこだわるポスターやチラシが作製された（図4-3参照）。ここでも TEAM 街道知部で芸術文化を担当するメンバーが中心となり、地域住民とのワークショップやヒアリングにより作製が進められた。

ポスター製作のコンセプトはリーダー会議での議論を通じて「観音寺の風景が美しく保全されているのは地元住民の地道な営農や地域文化の伝承を、家族的なコミュニティにより支え合ってきたため」であるとし、それを陰で支えた功労者とし

図 4 - 3



観音寺里山学校のポスター

て「地元で暮らす女性たち」を主役として取り上げることとした。

このため、観音寺で暮らすすべての女性に協力を求め、観音寺女性陣ワークショップを開催した。しかし、後述する「観音寺里山弁当」や紙芝居「観音寺ものがたり」の準備などに加えての協力の依頼であり、女性陣からは難色を示す声もあがった。結果的には TEAM 街道知部メンバーの熱意に押され挑戦することとなったものの、過度な負担を掛けたことは大きな反省点である。

一方、数多くの議論を積み重ね、「一度、観音寺に来てみてください」というダイレクトなキャッチフレーズやポスターデザインの中核は地元で暮らす「女性たちの笑顔」と自慢の風景（比叡山に沈む夕陽）が採用された。しかし、すべてが順調に進んだものではなく、顔写真掲載に対してプライバシーの問題を指摘する声など、様々な意見があったのも事実である。しかし、里山学校を成功させたいとする地元住民の共感により、これらの壁を乗り越えることができたといえる。

②モノづくり —見晴らしPJ—

里山学校では、受講者に美しい観音寺の眺望風景や集落景観を体感してもらうため、集落のグラウンドをメイン会場とし青空のもとで開催することとされた。このメイン会場のステージを併用する見晴らし台を作製するのが「見晴らしPJ」（図4-4参照）である。このPJは美しい風景を楽しむ来訪者へのお持て成しとしての「場」づくりである。これも TEAM 街道知部の建築士メンバーが先導し、使用する木材は地元の里山にある間伐材を活用し、製材、組立て、塗装など、すべての工程はボランティアでの共同作業であった。このようにPJを通じて、TEAM 街道知部という外部人材（ヨソモノ）の活動が地元住民の行動を起し、相互に特技を活かして適切な役割分担により実現したPJである。

③物語 —紙芝居「観音寺ものがたり」—

里山学校の受講生たちに、観音寺集落のありのままの姿を紹介するため、紙芝居づくりが企画された。製作の役割分担は、作画を地元の栗東高校美術科の生徒が、物語は地元女性へのヒアリングをもとに製作するという協働企画である。

図4-4



天水の里 彩（いろどり）の見晴台

図4-5



紙芝居「観音寺ものがたり」の様子

まず脚本の製作に向け女性たちへのヒアリングが行われた。観音寺に暮らす大半の女性たちは結婚により観音寺を初めて訪れたと想定し、そのときどういう風景に出会い、何を感じたのか。ワークショップ形式で様々なエピソードが聞き取られた。観音寺で好きな所、最も大切にしている自慢、逆に一番辛かったこと、悔しい思い出など。そして導かれたエピソードを脚本の素材とし脚本案が組み立てられ、読み聞かせを通じて物語を再校正し、紙芝居「観音寺ものがたり」を脚本化し、里山学校当日、女性たち自らが読み手を務め完成した（図4-5参照）。

図4-6

④おもてなし ー観音寺里山弁当ー

地元経済の循環を意識し材料代の支払いを参加者に求め、地域資源の有効活用による集落の活性化を企画したのが観音寺里山弁当である。しかし、地元の女性たちには絶対的な人数の制約もあり、当日の集客目標である300人分および関係スタッフの弁当を準備するという未経験の試みに不安が広がり、加えて材料代という有償の対価が、相応のものを準備しなければならないという義務感に苛まれた。



観音寺里山弁当（パッケージ）

しかし、女性たちは不安を乗り越えるだけの精力的な献立として、かやく御飯、てんぷら、山菜のお浸し、お漬物などを準備し、材料代の対価として余りあるものを提供した。そして、里山弁当の調理会・試食会など、当日に向けた準備を着実に進められた。こうして完成した里山弁当は、里山学校当日、講演者やパネリスト達からも絶賛されることとなった（図4-6参照）。

（3）開催当日

① 体験授業

里山学校は、集落全体を学校と位置付け時間割形式の体験学習を中心に、着地型で体験型の企画を通じ、美しい風景や気持ちのいい自然を体感し、真の暮らし良さを見つめ直すことが意識された（図4-7参照）。これは美しい農村集落で地域文化やアートで五感を刺激し、身近な景観づくりの大切さを再認識し、良好な景観形成と地域文化の持続的な継続を考えるためであり、更には、参加者と講師等の感性を刺激し、心の奥底に訴えかけることを目指したためである。

観音寺の豊かな暮らしを実感するための体験授業は8つのコース、給食には里山弁当、道徳の時間には紙芝居、基調講演やパネルディスカッション、そして最後は課外活動として天水里山コンサート。いずれも観音寺の暮らしや地域文化、農林業などを意識したものである。普段は自然の音しか聞こえない集落は、あちこちで人々が賑わう陽気に包まれた。

図 4 - 7

(～9:30) 登校	受付, 写真撮影
(9:30～) ホームルーム	開校式
(10:00～) 1・2 時間目	体験学習 観音寺を体感する8つのコースをご準備しました。 お好きなコースを一つ体験して頂けます。 ■農林業体験 水仙植え作業, 薪割り体験, 竹細工(箸, 箸立て, フォークなどの製作体験), 間伐材加工(パンチ, コスター, パズルなどの製作体験) ■生活文化体験 郷土料理, わらざうり作り ■観音寺景色体験 風景画教室(講師: 画家 福山聖子), 吟行 ※先着順によりご希望に添えない場合がございます。 予めご了承ください。
(11:30～) 給食	地元食材を活かした料理 かやくごはんやトン汁など, 地元女性陣が心を込めて準備しています。
(13:00～) 3 時間目	紙芝居 「観音寺ものがたり」お披露目会 地元女性陣と東東高校美術科のコラボレーション企画。百年先に伝えたい想いを紙芝居として表現します。
(13:30～) 4 時間目	基調講演 講演者: 西村幸夫 東京大学教授 「豊かな暮らしを育む景観まちづくり ～小さな山村集落からの発信～」
(15:00～) 5 時間目	景観まちづくりシンポジウム ～暮らし良さとこれからの景観まちづくり～ ■コーディネーター: 西村幸夫 東京大学教授 ■パネラー: 山崎亮氏(studio-L) 谷口千明氏(天野の里づくりの会) 三浦栄一氏(観音寺天水木族)
(16:30～) 部活	「天水の里オトゲシキ」コンサート 「ヒカリトオトノセカイ」に続くコンサート企画。 水の音, 風の音, 生命の音…観音寺をつみこむ「オトゲシキ」を体感ください。

観音寺里山学校 (時間割)

図 4 - 8



基調講演 西村幸夫教授

図 4 - 9

パネルディスカッション
観音寺集落まるごと



studio-L 代表 山崎 亮氏



天野の里づくりの会 代表 谷口千明氏



観音寺天水木族 代表 三浦栄一氏

図 4 - 10



パネルディスカッションの様子

表 4 - 2

基調講演での主な視点

■ 観音寺の「七不思議」

①集落の密集性、②傾斜地につくられた集落、③集落の道路、④神社の位置、⑤宗教的な地名、⑥この集落だけが眺望が良いこと、⑦宿坊としての屋号（〇〇の坊）

■ 建物配置から見た宿坊の歴史と中世からの移り変わり

■ 宿坊として選ばれた宗教的意義

■ 地理的な見方として、近代化と自然との境界の特性

■ 看板などが一切ないという、何もないことの価値観。

（講演録より抜粋）

② 豊かな暮らしを育む景観まちづくり

－基調講演・パネルディスカッション－

基調講演には東京大学副学長の西村幸夫教授が登壇し「豊かな暮らしを育む景観まちづくり」と題し、「天水の里」観音寺を初めて訪れた感想の「七不思議」に始まり、観音寺集落の歴史的系譜を読み解き、景観まちづくりの視点で見た価値や人々の営みが語られた(図 4 - 8、表 4 - 2 参照)。

なかでも印象的な点として、観音寺集落は中世から積み重ねてきたものが今も実感でき、新しいものが古いものを否定するのではなく付け加えている文化が根付いていること、そして今なお歴史の通過点として、新しい風景を作り出す過程であるとし、この感覚こそが景観まちづくりの前提であるとした⁸。

また里山学校にあたっては、小さな集落が心を一つに準備を進めたことから、つながりを持ちやすいまちであるとした。つまり、都会と農村の交流を通じ、両方の良さをそれぞれが満喫できることが 21 世紀のライフスタイルであると展望し、観音寺集落の持続的継続の可能性、あるいは今後の景観まちづくりの方向性が示唆された。

次に、パネルディスカッションでは、コミュニティデザインを提唱する studio-L の山崎亮氏を始め、和歌山県かつらぎ町で移住交流に先行的な活動を進める天野の里づくりの会代表の谷口千明氏、地元観音寺の天水木族会長の三浦栄一氏が登壇した。それぞれの視点からの観音寺景観まちづくりを評価し、更には今後の景観まちづくりへのアドバイス等が紹介された(図 4 - 9、図 4 - 10 参照)。

山崎氏は、今後の少子化・高齢化の人口減少社会を前提に、限界集落化が進む地域で顕在化してきている事象こそが将来的には日本各地で生じる課題であり、こういう地域こそが正にまちづくりの先進地であるとした。特に、人口減少が進む地域においては、地域の魅力をいかして「外の人を力をどう借りるか」、特にヨソモノと地元住民の視点の違いを指摘した上で「定住促進」を進める際のヨソモノの視点の重要性が提案された。

次に谷口氏は、天野の里づくりの会での活動報告として、ヨソモノの声を聴くことを意識してスタートしたサポート会員制度や、企業との協働による農業体験事業などが紹介された。また、定住促進の先進事例として、「田舎暮らし 7 カ条」を紹介し、「田舎に来ても

気楽に生活できると思うな。草刈機は必需品」など、移住交流により人が移り住むことの現実的課題や意義に触れた。

最後に観音寺天水木族の三浦氏は、これまでの観音寺景観まちづくりの取組み状況や、里山学校に向けた苦労話などを語り、会場からも活発な質問や意見が出るなど、青空のもと景観を体感しながらのシンポジウムは、一体感のある充実したものとなった。

③ 里山学校からの提言

観音寺里山学校のシンポジウムにおける議論を整理すると「新しいものが古いものを否定するのではなく付け加えていく」という景観意識であり、これが文化として根付くことの必要性が挙げられる。また、限界集落化が進む中山間地域においては、文字通り「人口減少」という事態が生じており外部人材（ヨソモノ）の力をどう借りるのか、またこれを受け入れる「地元住民のホスピタリティ」が求められる。

こうした議論の総括として、里山学校では次の提言が発信された。（表4-3参照）

表4-3

次なる「景観まちづくり」への提言 ～観音寺里山学校からの発信～（全文）

美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で魅力ある地域社会の実現を目指した景観法が施行され、観光振興や地域振興といったかたちで、日本の景観政策は一定の効果を発揮しつつあります。そして、地域の経済活動を支える役割についても、今後、「景観まちづくり」に期待されるところです。

しかしながら、地域の家族的なコミュニティに支えられ、多くの経済的価値を超えた郷土愛が土台となって美しい風景が守られてきた、この観音寺集落に見られるように、「景観まちづくり」は単に経済的価値という指標にとどまらないのではないのでしょうか。

観音寺集落では、人々の心をひとつにする自然と美しい眺望が織りなす調和のとれた風景が、家族的なコミュニティを形成しているように、「景観まちづくり」は、地域固有の暮らしや心惹かれる郷土愛、まさに文化の源泉となるものではないのでしょうか。

人口が減少し、自然との共生や環境への配慮が地球規模で求められる時代において、経済的な価値観を超えた郷土愛や、地域の個性や魅力を感じる風景に、人々は集い、暮らしを営んでいくのかもしれませんが、利便性の追求だけではなく、心の癒しや人々の支えあい、家族的なコミュニティによる暮らしの安心感が、これからの時代に求められているのではないのでしょうか。

日本の景観政策が所期の目的をある程度達成し、次なるステージに向かう今こそ、地域固有の暮らしや文化の保全・伝承、文化的価値観の共有に向けた「景観まちづくり」を進めていくべきだと考えます。多くの人々が真の暮らし良さを実感できる地域社会の構築に向けて、「景観まちづくり」が全国各地で実践される必要性及び重要性を、ここに提言します。

平成 23(2011)年 10 月 10 日 「観音寺里山学校」参加者代表 西村幸夫
(栗東市「景観まちづくり」2012 年より抜粋)

④ 景観とアート ―天水の里コンサート―

これまでも観音寺景観まちづくりでは、集落の魅力を強みとしてアートイベントを開催してきた。その1つが新たな公事業等による「ヒカリトオトノセカイ」である。これは水のせせらぎや風などの音しか聞こえない観音寺集落を舞台に、自然音とコラボレーションしたコンサートであり、ナレーションも地元女性が務める。自然・芸術・人による心象風景の共有化を意識したイベントといえる。そして里山学校でも、フィナーレとして天水の里コンサートを開き、里山学校は感動の幕を閉じたのである。

景観まちづくりにおけるアートの有用性は大きく、景観という観念的な魅力を共有するうえで有効な手段であると考えられる。

4. まとめ

(1) 観音寺景観まちづくりの到達点と評価

本章のまとめとして、里山学校を分水嶺として初動期から次なる展開に進む観音寺景観まちづくりを評価し、「住まう」景観まちづくりの可能性について考察する。

① 地元住民と外部人材（ヨソモノ）による新しい公共

地域コミュニティは、かつての日本社会には一般的に存在していた。しかし、戦災復興や高度経済成長期などの社会経済環境の変化の過程で、都市部への人口移動が極端に進み、地域コミュニティは崩壊していった⁹⁾。しかし、観音寺集落は小さなコミュニティだからこそ家族的という言葉が相応しい強い結束力を保持している。そして、地元住民は人口減少という潜在的な課題に対応するためまちづくり活動に着手している。

集落住民は、田舎の煩わしさを「言いたいことも我慢して、先祖から引継いだ集落の守をしている」と消極的に捉えているが、自然災害を通じて再認識されているコミュニティのつながりとして、経済性や利便性に傾注し無縁社会となった都市生活とは対照的な地域コミュニティの必要性を再評価すべきであると考えられる。他方、観音寺集落で地域コミュニティが存続したのは、オコナイや山の神講といった地域文化の伝承、宗教的な信仰、農林業など、多様な場面で共存を図るために必要不可欠であったためである。つまり、西村が指摘する都市化の波と地域文化や自然との融合を無意識的に配慮してきた賜物なのである。

次に外部人材（ヨソモノ）からの視点で観音寺集落における景観まちづくりを考察すると、街道百年FC（TEAM 街道知部）のメンバーは、美しい集落の保全や眺望景観に関心を寄せ、観音寺集落での活動に参画した。この「景観」を切り口とするまちづくり活動を通じて、集落の人口問題、交通の問題、地域文化を守る大変さ、通学の苦勞、老後の不安、農業問題では獣害から棚田の草刈まで、ありとあらゆる課題に向き合っている。こうした活動を動機付けたものとは何なのか。きっかけは眺望景観の素晴らしさや美しい集落への

関心などの視覚的な要素がある。しかし、景観を切り口として多様な課題に向き合っているのは、地元住民たちのホスピタリティ、すなわちヨソモノを迎え入れる包容力であり、また地域課題を相互に共有し「学びの場」が醸成されたからである。このほか、自然豊かな眺望風景やおだやかな集落の雰囲気を守りたいという自己実現の意識も存在し、それぞれの目的意識を尊重することで、地元住民とヨソモノとが楽しみながら活動できたことで、観音寺集落の「新しい公共」¹⁰が機能したのである。集落住民の絶対数が少ない一方で、地元住民がヨソモノの活動を寛大に受け止め、自分たちの地域資源を最大限にいかすことが、「新しい公共」を構築する原動力になる。まさにテーマ型コミュニティと地縁型コミュニティが相互を尊重して結束した先行モデルといえる。

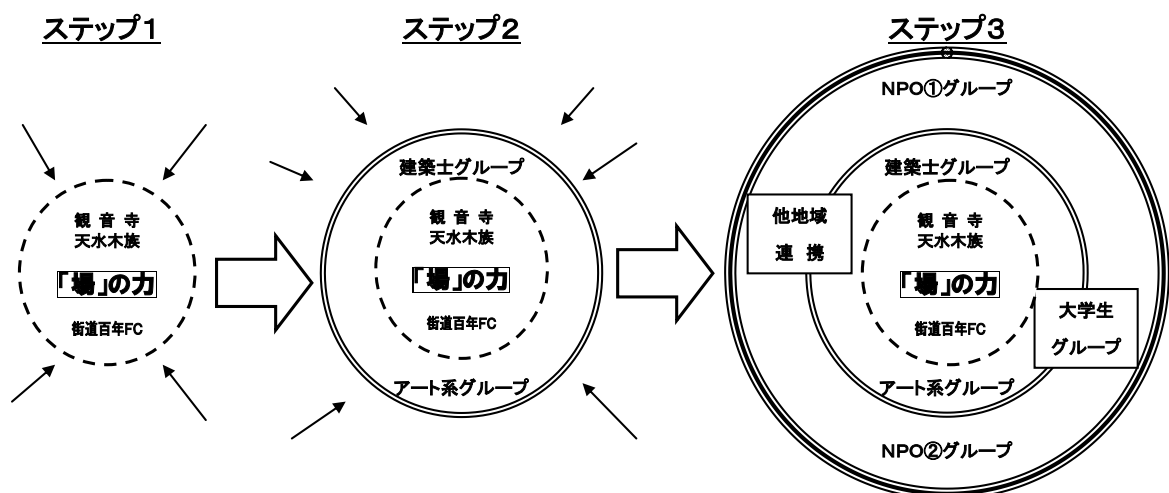
②ネットワーク拡大モデル

観音寺集落での景観まちづくり活動を3つのステップに分けると図4-11のとおりとなる。ステップ1では、観音寺集落の住民と街道百年FCのメンバーの接点があり、百年審議会を開催した時期である。この段階から、集落自体の魅力に注目しながら集落内外のリーダー達が動き出した、共感の創生段階といえる。

次にステップ2では「新たな公」事業を通じて小さな集落内だけの活動から地域外に目を向け都市住民との交流が始まる段階である。これを通じて観音寺の魅力に惹かれ動き出す建築士グループやアート系グループとの連携関係へと広がる。また、他地域の商工グループや、里山保全グループ、NPOなど多様なグループと、PJを通じた連携関係が拡大している。

そしてステップ3では、里山学校という14戸の数少ない地元住民だけでは実現し得ない一大イベントを、ネットワーク化した人材の協力と共感を得ながら実践し、仲間の輪が更に広がっている。このように雪ダルマ式にネットワーク化する人材の輪が広がり、里山学校は完遂することができたと考えられる。これは、計画的とまでは言えないまでも小さな成功の積み重ねがあったための帰結であるといえる。

図4-11 ネットワーク拡大モデル



注 筆者作成

③外部資本や顕彰制度 ―初動期におけるインセンティブ―

人手や事業費が少なくとも実践できるまちづくり活動も存在するが、全国的に情報発信するための企画やP Jの場合、国や財団等の助成金や顕彰制度の果たす役割は少なくない。他方、補助金や助成金には条件や制約が加わることで、かえって事業の足かせになることがある。鹿児島県鹿屋市柳谷集落の豊重¹¹は補助金に頼らないまちづくりを提唱しており、理想としては補助金などの外部資本に頼らないことが望ましい。しかし何らかのまちづくり活動を展開するためには、一定の資金を確保することは不可欠である。この資金確保をどのように担保するのかは深刻な課題である。里山学校ではシンポジウム助成事業が活用されたが、比較的自由度の高い助成事業であったことも、事業を成功裏に導いた要因といえる。

④横断的なまちづくりの起点

小さな集落であっても、人が住み続ける場所には一通りの諸課題が存在する。これらの諸課題は、互いに重なり合い、一筋縄では解決できないものばかりである。これを逆説的に捉えると、どのような課題であっても、特定の切り口から解決にアプローチすることで、あらゆる課題に関係していく。観音寺集落のまちづくりでは「景観」を切り口としながら、人口減少、農林業の担い手、交通、地域文化の継承など、多岐にわたる課題に対応しようとしている。これを国の機関別に見た場合、国土交通省、農林水産省、総務省、文部科学省など、複数の省庁が所管する課題へと結びつく。つまり、14戸79人という小さな集落であっても、地域には省庁を跨る課題が存在する。こうした意味でも、縦割りマインドではこれらに対応することは困難である。景観法自体が、省庁の縦割りを乗り越えた法律であるが、「景観」というアプローチは横断的なまちづくりの起点として相応しいと考えられる。

(2) 観音寺集落の展望と「住まう」景観まちづくりの可能性

観音寺集落では、里山学校を終え核となる中心メンバーの構成や多様な人材とのネットワークを確立し、景観まちづくりの初動期として一定の到達点を迎えた。しかし、観音寺集落における景観まちづくりは始まったばかりであり、集落の持続継続的な仕組みを構築し、美しい集落を次代へと継承していかなければならない。また里山学校では、真の暮らし良さを追求する「住まう」景観まちづくりの必要性が問題提起された。「住まう」景観まちづくりとは、人々は自然豊かな美しい風景に心の安らぎや癒しを感じ、利便性や経済性だけではなく、むしろ文化性、地域性、郷土愛に価値を見出そうとするものであり、その可能性を考察する。

①定住促進政策と「郷土愛」

初動期を終えた観音寺集落の景観まちづくりでは、自然や景観を魅力として「定住促進」を目指すことになる。地元住民自身の問題意識やホスピタリティを背景に、外部人材（ヨ

ソモノ)の受け入れにより「新しい公共」として取組んでいくことになるだろう。これは初動期において、天水木族やTEAM 街道知部は共通して観音寺集落に向けた「郷土愛」を持っていた。また、人口減少時代の最前線で定住促進に取り組んでいるのが中山間地域の集落であるが、ここで再評価されるべきものが「住まう」景観まちづくりである。つまり、成熟社会において人々は住まいのあり方も見直す時代が訪れる。このとき、経済性や利便性も重要な選考基準となるが、むしろそれ以上に快適性や文化性あるいは家族的コミュニティといった共助関係による安心感や安全性が重要視される時代が訪れるのではないかと考える。井上は、文化的景観の無形の要素として「地域コミュニティや、伝統産業のネットワーク、地域外の人々や旅行者等との交流、地域が影響を受ける社会的あるいは経済的な枠組み等」¹²を挙げている。これは観音寺集落と重複する部分が大いだが、あえて付け加えるならこの地に関わりを持とうとするモチベーションの起点として「郷土愛」が加わる。ここに定住促進政策における「住まう」景観まちづくりの可能性を見出すことができる。

②都市と中山間地域のつながり

観音寺集落は、地理的に自然と文化の境界部に位置する集落という特性があり、近代以降、日本固有の風景を壊してきた経済至上主義的な建築活動の影響を最小限に回避できたことを意味する。近年、ふるさと回帰的に田舎暮らしやグリーンツーリズムに関心が高まるなか、観音寺集落のような日本固有の風景や自然環境に、人々は心の豊かさや癒しに価値意識をもつ傾向にある。観音寺集落のほか日本各地の中山間地域では、農林業の担い手不足や集落の人口減少に歯止めが効かない状況にあるが、その一方で都市部では引き籠りや自殺者の増加など、利便性は高くとも精神的な充足感の枯渇に起因した社会問題は多様化・複雑化している。西村や山崎らが指摘するとおり、これらの都市と中山間地域の人々がつながることで双方の課題を解決する相互関係が成立する。このつながりを生み出すため、いかに訴求力をもって伝えていくのかも重要であり、自然や地域資源を活かすだけでなく、デザイン力やアートによる訴求なども必要であると考えられる。

③日本固有の建築文化の再評価

古き良き時代における日本固有の風景は、自然豊かな暮らしや地域文化、これらと最も自然な形で馴染む建築物や石垣、板塀、土蔵などは、長い年月を重ねることで風格を身にまとい、それらが一体として文化的価値を醸し出している。これらは伝統的な自然素材を活用した建築工法などに裏付けられたものであり、近年、注目される低炭素型や循環型といった社会のあり方そのものに帰結する。つまり、現代日本社会が求める文化は、こうした中山間地域にこそ息づいており、利便性や快適性のみを追求した近代以降の経済至上主義的な価値概念からの脱却の糸口ではないかと考えられる。

本来の日本固有の建築文化は、わが国の気候風土に適した木造建築物を基本とし、日本人に脈々と引継がれたDNAとして潜在する感覚として、これらに懐かしさや心の安らぎを覚えるのは必然なのかもしれない。こうした文化的景観をもつ中山間地域が抱える人口

減少問題に、「住まう」景観まちづくりの可能性を見出すことができる。

(3) 小括

「住まう」景観まちづくりは、地域固有の暮らしや自然豊かな環境を背景として、心惹かれる郷土愛を醸成し、経済性や利便性を超えていくための源泉となる可能性をもつ。郷土愛を醸しだす地域固有の暮らしや文化の保全・継承は、自然災害と寄り添い、自然との共生が宿命づけられたわが国にとって、家族的なコミュニティを再評価することで実現するものである。「住まう」景観まちづくりを通じて、安全・安心で快適な暮らし良さ、人間らしいライフスタイルとして自然との共生を再構築することが望まれる。

-
- 1 西村幸夫・伊藤毅・中井祐『風景の思想』学芸出版社、2012 初版、90 頁。
 - 2 奥野信宏、栗田卓也『新しい公共を担う人びと』岩波書店、2010 年、第 2 刷、5 頁。
本稿では、「新たな公」や「新しい公共」などの表現を併用しているが、時の政府の呼称に合わせて記述したものであり、同義の意味合いとして扱っている。
 - 3 国土交通省「新たな公」によるコミュニティ創生支援事業は、官民の多様な主体が協働し、地域資源を活用してコミュニティを創生しようとする活動を支援する事業。
 - 4 当時は、滋賀県近江八幡市、岩手県一関市の 2 地区のみであったが、平成 25 年 3 月現在、福岡県豊前市、愛媛県内子町の計 4 地区で策定されている。
 - 5 農林水産省が景観農振に相応しい地域を対象に、委託事業として集落ビジョンづくりを支援するものであり、具体的な内容としては専門家派遣によるワークショップやアドバイス、情報提供などの人的支援。
 - 6 食と地域の交流促進対策交付金（農林水産省）は、農林漁業者の所得工場と集落の維持・再生を図るため、食をはじめとする豊かな地域資源をいかし、創意工夫に富んだ集落ぐるみの都市農村交流等を促進するため、地域にとって使いやすい交付金を国が直接交付し支援する制度。
 - 7 シンポジウム助成事業は、(財)自治総合センターが主催する定額助成制度であり、全国モーターボート競走施行者協議会からの拠出金を財源として、要綱に定めるシンポジウムの事業を実施する者に助成することで、活気に満ちた地域社会づくりの推進を図る事業。
 - 8 栗東市 「景観まちづくり」 ―コミュニティがつくる風景― 2012.3、20 頁。
 - 9 山崎亮『コミュニティデザインの時代』中公新書、2012 年初版、61 頁。
 - 10 奥野信宏、栗田卓也『新しい公共を担う人びと』岩波書店、2010 年、第 2 刷、16 頁。
 - 11 鹿児島県鹿屋市の柳谷集落（通称「やねだん」）は、「行政（補助金）に頼らない村おこし」を実現している。
 - 12 西村幸夫・伊藤毅・中井祐『風景の思想』学芸出版社、2012 初版、149 頁。

5章

公務領域の三類型から考察する地方自治体（職員）の役割

1. はじめに

地方分権という国と地方の枠組みの転換期において、地域社会や地域住民が求める自治体（職員）の役割、つまり公務（public service）領域は変化を求められる。また、地域主権を実現させる地域社会では、住民主導による「まちづくり」が進められたとしても、自治体（職員）に求められる公務が不要となるのではなく、益々、高度化かつ複雑化すると考えられる。この転換期ともいえる今日、織田が提唱する産・公・民・学・際の協働、連携の分類¹でも明確であるとおおり、協働関係という対等な立場により自治体（職員）の役割の転換が求められる。このとき、地域政策や地域経営の担い手として自治体（職員）はどのような役割や使命を果たすべきなのか、改めて整理する必要があると考える。特に、太田は「公務員（自治体職員）の“やる気”に関する議論や研究は、一種の空白地帯になってしまった」²と指摘しているが、自治体職員の公務領域に関する研究を通じて、公務の役割を考察することの必要性は高い。一方、住民自治の担い手、つまり主権者である住民や事業者等も、地域課題を共有し自治体（職員）との協働関係を再構築するためには、改めて地方自治体（職員）に何を求め、何を期待するのか。そして要望型ではなく協働型により地方自治システムを再構築するため、それぞれの担い手がその役割分担を再構築し、これを共有することは重要な基盤づくりといえる。

2. 公務領域の三類型

地域社会を支える最も基礎である人口が減少する時代にあって、「新しい公共」が注目され公共部門の担い手が移り変わるとともに、国と地方の枠組みも大きく変わろうとしている。平成 12（2000）年 4 月より施行された地方分権一括法では、機関委任事務制度が全面廃止された。そして、自治体（職員）が担う事務は、地方自治法第 2 条の 9 に定める法定受託事務³と同法第 2 条の 8 に定める自治事務⁴の二つに区分され、自治事務は拡大されるとともに自治体の裁量や条例制定の余地も拡大された⁵。

公務（public service）とは、この法定受託事務と自治事務があり、法定受託事務は文字通り法律で明確に位置づけられた事務であり、自治事務は自治体自らの裁量権が及ぶ事務に大別できる。そして、自治体職員は地方公務員法第 35 条で「その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」とされ、職務に専念する義務を負っている。

また、「三割自治」と揶揄された地方行政に対し、地方分権社会では自治事務の拡大を企図し改革が進められた。例えば、基本計画や基本条例のように都市づくりの理念や目標像を定めた施策における公務では、独自性を発揮するためにも踏み込んだ公務が必要である。つまり、基本的な事項を定めたとしても具体的な施策を展開するためには、独自性や固有性を発揮するために、他の自治体との横並びではなく一定の差別化を図ることが必要となるためである。

本章では、公共サービス部門やまちづくり部門において、転換期にある自治体（職員）が担う公務領域を三類型に大別し論考を進める。

＜公務領域の三類型＞

【カテゴリー 1】 最小限の公務（minimum public）

【カテゴリー 2】 追求型の公務（pursue public）

【カテゴリー 3】 公務に貢献する個人活動

（Individual activities that contribute to public service）

※【カテゴリー 3】は、市民が行う公共活動に類似しているが、本章では公務に貢献する点に注目している。

【カテゴリー 1】が、最小限の公務（minimum public）である。法定受託事務はすべてこの領域に含まれ、自治事務においても条例等により「実施しなければならない」事務も含まれる。

【カテゴリー 2】が、追求型の公務（pursue public）である。この領域は、基本計画や基本条例などで示したビジョンや理念などの実現に向け、創意工夫により新たな事務事業を起こすものや、地域課題の根本的な解決を図るための仕掛けや仕組みを構築することなどが挙げられる。別の言い方をすれば、「実施したほうが良い」事務であり、あえて実践しなくても不作為とはならないプラスアルファの事務である。

【カテゴリー 3】が、公務に貢献する個人活動（Individual activities that contribute to public service）である。この領域は、基本的には個人活動の領域であり、基本計画や基本条例にいう理想像の実現に向けた公務に貢献する個人活動である。つまり、公共的な目的があり、公共的な効果が期待されながら公務として認められない個人活動である。なお、「公務」とは、「おおよげの務め。国または公共団体の職務。公務員の職務」を指すことが一般的であるが、【カテゴリー 3】における公務とは「公共的活動やまちづくり全般に向けた活動等を含めて広義の「公務」として扱っている。

また本章では、実際の自治体行政における施策や事務事業に置き換え、自治体（職員）の役割について考察する。事例対象は、筆者が自治体職員として携わった滋賀県栗東市の景観まちづくりを題材として論考を進める。

（1）【カテゴリー 1】最小限の公務（minimum public）

滋賀県栗東市では、平成 21（2009）年より景観法に基づく景観計画「百年先のあなたに手渡す栗東市景観計画（以下、「百年計画」という）」を策定し、景観行政を展開している。この百年計画の策定を公務としての事務事業とするならば、百年計画の策定が【カテゴリー 1】の最小限の公務（minimum public）となる。

一般的な景観計画の策定では委員会方式を採用する事例が数多く見られ、委員会に諮問

して計画素案を策定し、委員会からの答申を受け、パブリックコメント等の所定の手続きを経て成案化していく。また景観計画の具体的な内容では、都市景観に影響のある大規模な建築物等に対して景観法に基づく届出義務を付与することが一般的である。

栗東市でも同様に策定委員会方式により計画検討に着手し、当初、市が想定していた計画では、大規模な建築物等や市の景観資源として位置付ける歴史街道の東海道、中山道等に景観形成推進地域を定め、景観法による届出対象とするものであった。こうした事務事業は、総合計画や都市計画マスタープラン等に基づくものであるが、一般的な最低限のルールを付与しているに過ぎず、栗東市が都市づくりの理念として掲げる「風格都市栗東」の実現に向けた取組みとはいえども、基本的な事項を定めたに過ぎないといえる。

（２）【カテゴリー２】追求型の公務（pursue public）

こうした最低限のルールを定めたのは、景観計画（百年計画）の名称にあるとおり「百年」という長い年月をかけて風格を身につけていこうとする基本姿勢における初期段階のものであり、この百年計画だけでは「風格都市栗東」の実現は困難といえる。つまり、都市づくりの理念を実現するためには、もう少し踏み込んだ施策や事務事業を展開する、すなわち【カテゴリー２】追求型の公務（pursue public）に取り組む必要がある。

当初の計画では、一般的な景観計画の策定に向け策定委員会に諮問した。しかし、同策定委員会の開催にあたっては、会議を市役所の会議室で開催するのではなく市の景観資源を体感する場を選定し、計画策定論議が効果的に活性化、活発化することが仕掛けられた。これも実施したほうが良い事務であり、あえて実施しなくても良い事務ともいえる。しかし、こうした自治体（職員）の積極的な姿勢に呼応して策定委員会における議論は白熱し、踏み込んだ景観論議につながった。具体的には、当初の事務局案であった大規模建築物等を対象とする原案に対し、同市の建築行為全数の一割にも満たない大規模建築物等を限定的に対象とする施策よりも、むしろすべての建築行為における手立てが必要ではないかとする議論に発展した。そして考案されたのが「風格づくり会談」である。この「風格づくり会談」では、すべての建築行為に対し、市の景観施策や個々の景観特性を説明し、市が進めようとする景観施策の意図を共有することを目的とし、風格づくり会談申出書の提出を求めている。あえて景観法に基づく届出対象物件以外であり独自条例による施策として強制力を持たないものであるが、“景観”という個々人の主観に左右され、尚且つ、長期的なビジョンが重視される施策において、その初期段階としての目的の共有化を図る仕掛けとして制度設計されたのである。つまり、当初の事務事業には存在しなかったが、都市づくりの理念を実現するため、もう一步踏み込んだ追求型の公務の事例であるといえる。

また、独自条例として特徴的な景観施策として「堂々りっとう景観記念日」事業がある。これは毎年10月10日（堂々）を市の景観記念日として市の景観条例で位置付け、地域住民との協働・連携によるまちづくり活動を通じて、景観施策の必要性や重要性を啓発し共有するため定められた施策である。この堂々りっとう景観記念日事業では、通常のフォーラムや講演会のような定型的なイベントを開催するのではなく、景観まちづくりにおける主体である住民との協働・連携により地域資源に焦点をあて、様々なイベントを通じて、

地域資源の再発見や再認識を目指している。つまり、住民等が地域のまちづくりとして景観施策に主体的に関与することで、自治会や地域まちづくりグループ等によるまちづくり活動の発起を促しているのである。こうした住民等の主体性を高めるための仕掛けを通じて景観意識を醸成することにより、市では最低限のルールである百年計画に上乘せし、個々の地域特性を踏まえた地域固有の景観協定の締結や景観地区の策定へとつなげようとしている。このように【カテゴリー2】の追求型の公務とは、一般的に策定される理念やビジョンに向け、実現へと導くための一歩踏み込んだ公務なのである。

(3)【カテゴリー3】公務に貢献する個人活動 (Individual activities that contribute to public service)

栗東市が定めた景観計画（百年計画）は、あくまでも最低限のルールを定めたものであり、住民主導により景観協定や景観地区の指定を上乘せて定めることを基本スタンスとし、堂々りっとう景観記念日事業等を通じて地域まちづくりの実践を誘導している。しかし、住民等が主体であるからといって自治体が住民からの働きかけを待っていても景観まちづくりは動き出すとは限らない。経済性や利便性などが重視される今日、地域において景観のルールを定めることの必要性を共有することは至難の業である。山田は、日本の住宅の平均寿命が短いことを指摘し、「ストック性の高い住環境の形成を保証するものでない⁶」とし、ストックではなくフローに傾注しているとしている。つまり、日本の建築文化において景観による付加価値を高めることが出来ないため、地域固有の景観ルールを策定するという誘因が働かないのである。

他方、「まちづくり」に関心をもつ人材も、実践するための「場（フィールド）」が存在しなければ現実的に活動することができない。また、自治体職員自身も、まちづくり活動における成員の一員として、率先してまちづくり活動を展開することが望ましく、「まちづくり」に向けた想いを分かりやすく表現していくことも必要である。一方、高原が指摘するとおり、国や財団などの地域活動を支援する助成制度などは、住民主体の活動や地域資源の有効活用を目指した取り組みなどに対し限定して選考することになる。こうした潮流を活かすために組織したのが、「栗東市街道百年ファンクラブ（以下、「街道百年 FC」という）である。この街道百年 FC は、国土交通省のモデル事業を通じて組織し、大学教授、建築士、工務店、住民、自治体職員などが参画し、「誰でも、好きなときに、好きなだけ」まちづくり活動に取り組むことができるという組織スタイルを採用している⁷。街道百年 FC の活動は次章において詳述するが、この街道百年 FC による活動が【カテゴリー3】の公務に貢献する個人活動 (Individual activities that contribute to public service) である。これは基本的には個人活動であり、自治体職員が NPO 活動を展開しているのと同義である。個人的であっても「公務」に関連するのは、自治体の都市づくりの理念を実現するための活動であり、個人活動を通じて公務に貢献する作用があるためである。

それでは【カテゴリー2】との相違点とは何なのか。景観まちづくりとはいえ地域のまちづくりにおいては、様々な地域課題に対応しながら進めていかなければならない。【カテゴリー1】の枠組み、つまり、景観担当ならば景観、農林担当ならば農林といった縦割り

意識に縛られていては、多様性のある地域課題に「まちづくり」として対応することは出来ない⁸。あくまでも個人活動として取り組むことで、多様な地域課題に対応することが出来るのである。地域には多様な課題が複雑に絡み合い、地域まちづくりを主導する住民等の関心に合わせたまちづくりを展開しなければ、継続的な活動には進展しないのである。

3. 公務領域の三類型の考察

前節では、滋賀県栗東市の景観施策を事例対象とし公務領域の三類型の事例を考察した。これらを検証・評価し、改めてカテゴリごと一般化される事象を考察する。

(1) 公務領域の優先順位

公務領域には優先順位などの優劣は存在するのか。ここでは公務領域ごとの特性を比較検討することで、カテゴリ間の優先順位や関係性について考察する。

【カテゴリ1】とは、自治体職員として最低限しなければならない公務である。これは住民自治の実現や住民主導による「まちづくり」が確立された社会であっても、最低限必要となる公務は存在し、自治体職員として最も基本的な仕事であるといえる。特に法定受託事務のすべて、また自治事務においても条例や要綱などのルールに従い職務上果たさなければならない公務が存在する。主に行政手続きなどの窓口担当課では、この職務が大半を占めている。この【カテゴリ1】の職務を置き去りにして、【カテゴリ2】や【カテゴリ3】に取り組むことは避けなければならない。他方、【カテゴリ1】の公務領域に固執しては、多様化する地域課題や「まちづくり」に対応することは困難であり、事務事業の本来の目的に到達できないと考えられる。また、【カテゴリ3】の公務は、個人（プライベート）の領域に位置するものであり、【カテゴリ1】、【カテゴリ2】の事務事業があってはじめて評価されるべきものである。また、【カテゴリ3】ばかりを優先すると職務専念義務違反のような事態に陥りかねず、すべての公務において【カテゴリ3】を理想とするとは言い切れない。このように、公務領域ごとに相互関係が存在するが、【カテゴリ1】を基本としたうえで、【カテゴリ2】、【カテゴリ3】へと公務領域を拡げていくことが望ましいと考える。

次に、【カテゴリ2】と【カテゴリ3】との関係性を考察すると、【カテゴリ2】での公務領域の拡大がなければ【カテゴリ3】の「活動の場」が存在しないことである。前節の事例では、【カテゴリ2】による堂々りっとう景観記念日事業という「活動の場」が設定されたからこそ【カテゴリ3】としての街道百年 FC の活動が可能となった。ただし、【カテゴリ3】の部分に、地域住民グループやNPOなどの活動団体が存在するのであれば、あえて街道百年 FC のような活動は不要ともいえる。また、【カテゴリ3】の活動があることで【カテゴリ2】の施策が効果的に進むという側面もある。つまり、【カテゴリ2】と【カテゴリ3】は、相互発展的な関係性を有しているといえる。

これらの考察から一般化されることとは、【カテゴリー２】の公務を優先して進めることの重要性である。【カテゴリー２】、【カテゴリー３】へと活動領域を拡大することは、現状の行政改革等の流れに背くようにも見えるが、公共サービスやまちづくり部門を、協働や住民主導へと移行していく過程として、理想的な役割分担を実現するためには不可欠であると考えられる。【カテゴリー１】から一歩踏み込むことで、「新しい公共」という住民等との連携・協働の関係性を築くことが可能となる。待ちの姿勢では何も起こらないのである。

また、地域におけるまちづくり活動では、多様な職種をもった住民等との協働・連携が必要となるが、住民等の大半はボランティアによる活動である。このとき住民等の個々人の仕事は【カテゴリー１】に相当し、地域での活動は【カテゴリー３】に該当する。つまり、地域まちづくりの現場における多くの人々は、個々人の仕事【カテゴリー１】に勤しみながら【カテゴリー３】の活動を展開しているといえ、協働・連携という対等な関係を構築するためには【カテゴリー２】または【カテゴリー３】の公務が必要であるといえる。

（２）自治体行政に差が出る【カテゴリー２】

【カテゴリー２】追求型の公務とは、特色ある都市戦略や地域づくりとして自治体の個性を打ち出すためには、この領域の公務が必要となる。【カテゴリー１】と対置して考察すると、【カテゴリー１】の枠組みだけに囚われていては【カテゴリー２】の公務にはつながらない。なぜなら、【カテゴリー１】では、【カテゴリー２】は不要な公務として淘汰されるためである。個々の事務事業を遂行するとき、市の総合計画などの上位計画が目指す都市づくりやまちづくりのビジョンを十分認識して進めるならば、最小限の壁を突破することもできる。しかし、地方自治体では地方分権や民間活力等の活用に向けた流れのなかで、公務員の人件費、つまり地方自治体の職員数や時間外勤務にも厳しい視線が投げかけられている。こうした影響もあり、最低限の公務に留めようとする思考が働いていると考えられる。こうしたなか【カテゴリー２】の必要性に向けた共通理解をもつことが出来るかどうかは、今後の自治体運営に大きな影響を投げかける。

また、【カテゴリー２】は人事異動などの組織体制の転換に影響を受ける傾向がある。これは個々の職員の問題意識やモチベーション、得意とする分野、更にはまちづくりに向けた価値観等に大きな差異がみられるためである。こうした個々の職員の特性に左右され、【カテゴリー２】の公務の必要性が引き継がれるか否かは、自治体組織のマネジメントとして重大な課題であると考えられる。これは、従来型の自治体組織では、【カテゴリー１】の公務を基本として構成されているためであり、ここに地方自治体として都市づくりの理念や目標を達成することができるのか、自治体としての個性を磨くことができるのかの分水嶺になると考える。高原が指摘する自治体としての力量が問われる点であるといえよう。

自治体の総合計画や分野別の基本計画等では美辞麗句が並び、これに対し「絵に描いた餅」と揶揄されるほど、非現実的な計画となっていることが多い。しかし、こうした上位計画を実現するためには、自治体職員も一歩踏み込んだ公務を展開することが求められる。こうした意味では、多種多様な地域課題があるなか自治体職員は【カテゴリー１】という最小限の枠組みに囚われることなく、【カテゴリー２】の領域に踏み込んでいくことが不可

欠であり、【カテゴリー2】の追求型の公務により、自治体の固有性を創出するためにも自治体職員の公務として最も追求すべきものと考えられる。

一方、いわゆる「スーパー公務員」たちは、こうした領域をバランスよくこなしながら、追求型や個人活動を取入れ、地域活性化等の成果を導いている。北海道の元小樽市役所職員の木村俊昭⁹は、「部分最適化から全体の最適化を図ることの必要性¹⁰」を説き、地域活性化施策として「おたる職人展」や「キッズベンチャー塾」、「小樽ガラスのブランド化」等に取り組んでいる。そして、地域活性化伝道師として全国各地の地域活性化計画の策定や推進にあたっている。また、石川県羽咋市役所職員の高野誠鮮¹¹は、神子原地区の限界集落対策や耕作放棄地対策に向け「山彦計画」を立案し、神子原米をローマ法王の御献上米へと導くなどの取組みにより、地域資源である「神子原米」のブランド化に成功し、限界集落や耕作放棄地対策という地域課題に対応している。これらから共通している点として、【カテゴリー1～3】のなかでは、【カテゴリー1】の公務を実施しながら、【カテゴリー2】の公務領域に関与するとともに、住民等の成熟度から【カテゴリー3】としての活動を展開することが望ましい点である。太田は、「全国的に知られている元気な自治体、先進的な自治体を訪ねてみると、たいていそこでは実質的なリーダーとでも言うべき人に出会う。その人物は、良い意味で「公務員らしさ」がない。まず、思考のスケールが違う。自分の職務はもちろん、自治体の業務の枠さえ超えている。しかも考えるだけでなく、即座に自分の判断で行動する。」¹²と評価しているとおおり、スーパー公務員と呼ばれる自治体職員は、自治体の枠を超えた「まちづくり」の先導役を担っている。

（3）公私の共存領域にある【カテゴリー3】

公務に貢献する個人活動という言葉のとおり、公私の共存領域にある【カテゴリー3】は、自治体職員固有の領域といえる。公務を職務とする自治体職員であるからこそ、あえて個人活動としての公務が存在するためである。

筆者の活動事例では、街道百年 FC や A + P 1 u s (エイプラス)¹³といったまちづくりグループを、また、職員まちづくり研究会「くりつく」¹⁴を通じてまちづくり活動に携わっているが、これらは公務としての扱いではなく、あくまでも個人活動であり、認証はされていないものの NPO 的なボランティア活動にほかならない。そして、こうした活動を、「公務員的プロボノ活動」¹⁵と呼び、自治体職員ならではの専門性や情報等をいかし、住民等との連携・協働のコーディネート、自らの実践活動などに携わり、結果として、公務として目指す目標像へと誘導する役割を担っている。なお、これらのまちづくりグループによる活動については、次章で詳述する。

一方、個人活動であることから何に触発されて活動が動き出すのか。山崎は、「課題先進国の住人である僕たちにとって、その課題が最も顕著に表出している地域社会について考えることは、もはや先送りできないテーマになっている。一人一人が、豊かな暮らしと、それが叶うまちのあり方を考えなければならない局面を迎えている。人の心が動き、自ら行動し、まちと関わるようになれば、少しずつ顔見知りが増え、信頼できる仲間が増え、街の公共空間が本当の意味で生活者のものとなる。それは結果的に、関わった本人を豊か

にしていく。」¹⁶と述べている。つまり、賃金などの公務に対する対価だけでなく、「まちづくり」に関わる必要性を自ら知り得た以上、率先して「まちづくり」に関わることで、賃金以外の形で得られるものがある。それは住民等からの感謝の言葉や、まちに向けた関心の高まり、共感者が増えるという充実感、あるいは自らがもつミッションに向けた自己実現など、多種多様な対価を獲得できる。更には結果的に自らの公務にあっても協力的な住民等とのつながりや個人への信頼感の高まりなどの好循環が生まれる。そして、人のつながりが構築されることが何よりも大切な財産となる。奥野と栗田は、豊かさと新しい公共に関して「地域を支えることと活動への参加を通じた個人の満足度の向上」が期待されるとし、「担い手たちが参加して取組むこと自体から満足感や充足感を感じている姿であり、所得だけが人間の満足や豊かさに関わるものではないということが実感される」¹⁷としており、「新しい公共」とともに自治体職員にも同様のことがいえると考える。

また、【カテゴリー3】を通じて、住民等との協働による「まちづくり」に取り組むことで、「まちづくり」に関わる職員のモチベーションや公務に対する認識等が変化する。近年、インターンシップなどにより大学生が地域密着型で関与する事例が増えているが、自治体職員にとっても、「まちづくり」の現場にはあらゆる行政課題が山積しており（結果を出さなくとも）これらを共に考え、行動し、課題解決に向けた取組みを実践することは、非常に意義深いことである。まさに地域における「まちづくり」は職員研修として打ってつけの「場」である。地域担当職員制度を導入する地方自治体もあり、地域というまちづくりの現場を通じて自治体職員としてのスキルアップを図ることは有効であるといえる。

（4）カテゴリー間の連携

自治体組織のなかでは、【カテゴリー1】から脱却できずに、【カテゴリー2】や【カテゴリー3】の活動に向け二の足を踏む状況はよく見られる。しかし、【カテゴリー1】と【カテゴリー3】の協働・連携関係の構築に向けては対話が不可欠であるが、この相互理解が難しい側面がある。これはカテゴリー間における論理的な価値観、見据えた目標像が大きく乖離しているためである。この対話の不成立は「まちづくり」の円滑な進行の阻害要因となることが懸念され、自治体（職員）として回避しなければならない最低限のモラルともいえる。なぜなら、まちづくりの円滑な進行を阻害されたことで影響を受けるのは住民等であるためである。このためにも、カテゴリー間における個々の職務を相互理解する姿勢と、対話による共通理解を深める姿勢が必要であると考え。また、個々の自治体職員の資質に任せるのではなく、自治体組織のマネジメントとしてこれらを担保する必要性もあるといえる。

また、【カテゴリー1】から【カテゴリー3】までの考察を通じて考えられるのは、カテゴリー毎に相違する目標設定である。この目標設定において【カテゴリー1】の最小限に留まる職員と、【カテゴリー3】を通じて目指すべき目標の実現に向けて取り組む職員では、目標の高さに大きな乖離が生じることで対等な対話が成立しない。つまり、価値観の相違により対話が成立しないのである。これはJ. ラスキンの固有価値論における「享受能力」¹⁸と同義の関係にあり、自治体組織の文化として、公務領域の享受能力の相違によ

り生じる対立と考えられる。こうした意味でも、【カテゴリー3】の活動（公務）を実践する自治体職員は、【カテゴリー1】の公務の価値観に囚われる職員に対し、いかに【カテゴリー2】へ、あるいは【カテゴリー3】へと誘導できるのかが問われることになる。

4. まとめ

前節では、公務領域の三類型について特性や傾向、課題を考察してきたが、今後の公共部門や「まちづくり」における自治体（職員）の公務領域のあるべき姿について考察を進め、本章の結びとする。

（1）組織としての問題意識の共有と変革

自治体組織にはコントロール型の官僚制度が根付いている。地方自治法にも規定されるとおり、二元代表制による首長（自治体）と議会があり、自治体は首長を頂点とする縦割り型の組織を構築している。この自治体組織は責任や権限等によりコントロール型の組織として機能しているが、この縦割り（コントロール型）組織による弊害は様々な視点から指摘されている。多種多様な地域課題や住民ニーズが拡大する今日、この縦割り型組織では対応できない事案は相次いで生じている。

高野は、幾度として失敗を重ねてきた限界集落対策に向け、従来手法からの転換として「後出しじゃんけん法」¹⁹により、時機を逃さず機動的な対応を図る方法について首長からの了承を取り付けたことで、結果的にローマ法王に御献上米を送り、ローマ法王御用達の「神子原米」のブランド化に成功させている。このように、遅々として状況が改善されない地域課題を打破するためには、既存組織の仕組みが足かせとなっていることを再認識することも必要である。

長年の行政主導型に慣れ親しんだ自治体職員にとっては、組織の一員として公務の責任範囲に縛られ【カテゴリー1】の最低限の公務に留まる傾向があり、責任から回避することが優先され、いわゆる「事なかれ主義」の原因となっている。右肩上がりの時代には、このような「事なかれ主義」であっても社会全体が経済成長を続ける中で税収は保たれ大きな影響が生じることはなかった。しかし、人口減少時代ではこのような自治体は住民等から見放され淘汰される恐れがある。自治体組織として社会環境の変化を認識し、問題意識をもって組織マネジメントの課題に向き合っていくことが求められる。

それでは、自治体組織のマネジメントをいかにして変革することができるのか。個々の職員の意識改革でこれらを成し遂げたとしても、自治体では人事異動という人と人のつながりをあえて切り離す（癒着防止）慣行がある。こうしたコントロール型の縦割り組織の文化を再構築していく必要がある。いかに自治体（職員）の役割が転換する必要があるのかを共通理解しなければならない。

また、自治体組織には、「井の中の蛙」という言葉が相応しいほど、小さな枠組みの

中に囚われた組織文化が存在する。これは排他的な組織風土として、新しい価値観の導入といった変化を恐れ、保守的な文化として存在し、いわゆる「事なかれ主義」に埋没している。これらを打破するためには、第一に首長選挙などによるトップマネジメントとして組織文化を改変していくことが考えられる。近年、注目を集める自治体では、改革派の首長により画期的な自治体運営へと改革を実践する自治体も多くあり、自治体（職員）の役割の転機にあることの証左ともいえる。第二に、人事交流などにより新しい風土を呼び寄せる手法である。従来までの保守的な価値観に囚われた硬直化した組織を改革するためには、全く異なる価値観を取り入れる機会が必要なのである。このように、首長の改選や人事交流など、他所者（ヨソモノ）による新しい価値観を持ち込むことが、組織風土を変革することには即応的であると考えられる。そして第三に、時間をかけてでもボトムアップ型で取り組み、共感する自治体職員の輪を拡げていくという手法である。このとき問われるのが、自治体職員の享受能力であり、価値観の共有のための対話を重ねていくことが必要となる。つまり、自治体組織内において、山崎のいうコミュニティデザイン²⁰により、人のつながりをつくるためのデザイン思考が必要となる。なお、筆者が立ち上げた職員まちづくり研究会「くりつく」は、組織横断的な会議体の必要性を問題提起するなかで、非公式ながらも組織横断的な職員グループの構築を企図して呼び掛け設立したグループである。

（２）自治体職員の意識改革

自治体（職員）が執行する公共サービス（公務）の目的とは、「全体の奉仕者」として住民福祉の向上に取り組むことである。しかし、この「全体の奉仕者」という言葉は「公僕」とも呼ばれ、一部のタックスペイヤー意識が必要以上に強い住民等から、まるで「個の僕」のように誤解されることがある。また、自治体職員も苦情やクレーム等を過度に恐れ、個々の事務事業において無難な選択が優先され「事なかれ主義」に陥る傾向にあるといえる。特に管理職となると管理責任を恐れるあまり、公務領域を拡大させるような余計な職務【カテゴリー２】を抑止する傾向がある。

本来、自治体職員には自治体が抱える難解な課題に向き合うことが求められる。自治体を株式会社例えるならば株主は住民ということになる。この住民の福祉を最大限に高めるため、例えば予算化された事務事業の執行にあたり「予算執行」が目的ではなく、予算執行を通じて得られる「事業効果の最大化」を図ることが目的である。特に自治事務では、唯一無二の正しい答えがある訳ではなく、自治体職員は自治事務の事業効果の最大化を図ることが求められる。常に改善を繰り返しながら、少しでも自治体のまちづくりが前進するよう取り組み、「不断の探求心と挑戦する意欲」が【カテゴリー２】の源泉である。このためにも、自治体は組織のマネジメントを工夫することが必要である。

一方、従来までのコントロール型の縦割り組織では、行政の無謬性に縛られ事務事業に失敗してはいけないという組織文化が根付いていた。失敗しないことを優先し、管理統制が先行するあまり、本来的な地域課題に向き合うべき「不断の探求心と挑戦する意欲」が欠落しては本末転倒である。コントロール型の縦割り組織のなかで、個々の事務事業

の目的達成が、住民福祉の向上につながるのかどうか、これを俯瞰的に見極める視座をもてるような自治体職員の意識改革が求められる。

また、「不断の探求心と挑戦する意欲」を起こすために前提となるのが、自治体職員の郷土愛である。住民等との連携や協働を進めるとき、わがまちへの愛着を人一倍大きくもつことが求められる。この郷土愛があつてこそ、自治体職員はプロ意識をもつことができる。

自治体では様々な分野ごとの事務事業があり、これを通じて如何に自治体の個性を發揮するのか、職務に向けたモチベーションに左右されることになる。予定調和的な無難な完成形を目指すよりも、むしろ全国の先進事例を目指す気概や、わがまちに光が当たる施策を展開しようとする「不断の探求心と挑戦する意欲」があればこそ、もう一步踏み込んだ公務が実現する。

（３）公と私のすみ分け

まちづくり活動やボランティア活動は、当然ながら自治体職員だけでなく、職域、性別、年代等を問わず、様々な人材が存在し、あくまでも私（private）の時間を活用し、様々な活動を展開している。また、自治体職員がまちづくり活動やボランティア活動に取り組むことは決して珍しいことではない。椎川は、「地域に飛び出す公務員ネットワーク」を通じて公務員が地域社会に飛び出し住民とともにまちづくり活動やボランティア活動に取り組むことの必要性を呼びかけ、メーリングリストによる情報交換のプラットフォームを通じて、気概のある公務員のネットワーク化に取り組んでいる²¹。このネットワーク化により、自治体という小さな組織の枠を超え、やる気や気概のある自治体職員を繋げることで相互発展的な意識改革の場を共有しているのである。この地域に飛び出す公務員ネットワークでは、【カテゴリー３】の公務に貢献する個人活動だけでなく、まったくの個人的な活動も含めて「地域に飛び出す」ことを奨励している。このように、「私」の領域とは、自治体職員としての公務とは一線を画する市民活動が基本としてあるなかに、自治体の課題と重複する領域である【カテゴリー３】が含まれている。自治体職員にとっては公私を混同するような状況が生まれるが、あえて公と私のすみ分けを明確化することで、住民等との対等の関係性を確保する切り口ということも出来る。

また、自治体職員の公務には、公平性や公正性が求められることから、特定の地域に関与し続けることに対する説明責任も求められる。このためにも、公と私のすみ分けを明確化することで個人活動であることを整理し、特定の地域に関与することの妥当性を担保することも必要である。

（４）実践事例からの問題提起

次に、筆者の【カテゴリー３】の活動が生まれた背景を整理すると、個人的な職務に向けた想いやミッションだけでは限界があるが、ミッションを共有できる上司や同僚が同じ所属に存在したこと、そして、【カテゴリー２】の公務を通じて、まちづくり活動やプロジェクトに向けた想いを共有する人材との繋がりを持ち得たことが挙げられる。つまり、自治体職場の内外を通じて、想いを共有する仲間が存在したことで、街道百年 FC が立ち会

がり、この成功体験をもとにA+P l u sや「くりつく」の立上げにつながっている。筆者の事例では、「まちづくり」に向けた想いの共感から人と人がつながり、ともに創造的なまちづくり活動、すなわち「公務員的プロボノ」活動として【カテゴリー3】に取り組んでいる。このグループ化があつてこそ、様々なまちづくり活動やプロジェクトを展開することができたといえる。つまり、個人だけでは限界があることも人と人がつながることによって、実現することや可能性は大きく拡がるのである。

【カテゴリー3】による様々なプロジェクト等の実践を通じて、公共サービスの享受者であり、受動的な住民等は自らの地域まちづくりのために動き出し、協働型の「まちづくり」という具体的な活動のなかで、住民等も自治体職員も「まちづくり」に向けた考え方や問題意識、そして主体性が育まれていく。特に、実践活動の関与の大きさに比例して主体性は高まっていくと考えられる。

また、「まちづくり」に必要となる「ワカモノ、ヨソモノ、バカモノ」のうち、自治体職員は自治体全体としての当事者であるが、地域単体で見たときにはあくまでも「ヨソモノ」である。これは特定の地域に限定して無期限に関与し続けることが困難であることから明らかである。このため一定の到達点に達することで、いずれは去るべき存在であることを念頭に置きつつ地域に関与していくことが必要である。

ただし、【カテゴリー3】として、特定のテーマや目的のため、NPO的なテーマ型により取り組む場合は、私(private)の領域として継続的に特定の地域に関与し続けることも可能である。こういう意味でも公と私のすみ分けは必要である。

そして、筆者の【カテゴリー3】による「公務員的プロボノ活動」の実践から一般化できることは、住民等とまちづくりグループとの双方に、共通した「まちづくり」に向けた想いとしての「共感」があつたことである。共感があつたからこそ、日常の暮らしや従来の地域活動に加え、景観まちづくり活動というプラスアルファの活動に賛同を受け、問題意識を共有し、具体的なプロジェクトやまちづくり活動が具現化したと考えられる。

(5) 小括

本章では、公務領域を考察することを通じて自治体職員の役割に関して論考を進めた。自治体職員の究極的な目的とは公共の福祉(住民福祉)の増進であり、住民のための公共サービスの提供である。これを再認識したうえで、誰のための公務なのかを常に認識しなければならない。これを抜きにしては、自己満足型の自治体職員として住民福祉の増進に寄与することはできない。公共の福祉の増進という大義を堅持し、【カテゴリー1】から【カテゴリー2】あるいは【カテゴリー3】をも取り込めるようにしていくことを、自治体職員のなかで共有することから始めなければならない。

他方、自治体職員を取り巻く環境も、地方分権改革を通じた権限移譲による仕事量の増大、多様化・複雑化する住民ニーズへの対応など、【カテゴリー1】に追われる自治体職員も少なくないのも事実である。しかし、本来、住民との協働による「まちづくり」では、参画する住民たちは個々の仕事を持ちながら活動しているのが実態である。こうした住民等との対等関係を構築し、自治体職員が「まちづくり」に関わるた

めには、自治体職員として「不断の探求心と挑戦する意欲」をもち、郷土愛を通じたプロ意識をもって【カテゴリー2】、【カテゴリー3】、あるいは純粋な個人活動も含めて「まちづくり」に関与することは必然的な流れである。地域活動やまちづくり活動は、自治体職員だけに関わらずボランティアで取り組むのが基本である。地域活動では、誰もがボランティアで草刈りや溝掃除などの地域活動に取り組み、住民等のコミュニティを育むための運動会やお祭りなどを楽しんでいる。これらも広い意味では公共領域の活動であり、まさに職域を超えた人のつながりである。更には商店街の活性化や防犯・防災の取り組みなど、地域課題に対応するものなど活動内容は多岐に亘っており、自治体内における地域課題に向き合うことで、自治体全体の利益につながることは言うまでもない。このとき、自治体職員が「公務員的プロボノ活動」を通じて地域活動に取り組むことで、住民と行政との関係をも変えていけるのではないかと考える。国と地方の枠組みが変わろうしている今日、自治体職員が変わることで、住民等との関係を再構築することは可能である。

-
- 1 『臨地まちづくり学』(織田、2005年、235頁)
 - 2 『公務員革命ー彼らの〈やる気〉が地域社会を変える』(太田、2011年、12頁)
 - 3 平成12(2000)年4月の地方自治法改正により新しく定められたもので、法律や法令に基づき国、地方公共団体、その他公共団体から都道府県、市町村、特別区に委託された事務をさす。
 - 4 地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。
 - 5 『地方分権改革』(西尾、2007年、66頁)
 - 6 『サステイナブルな住まい 住宅白書2007-2008』(山田、2007年、24頁)
 - 7 『地域公務員になろうー今日からあなたも地域デビューー』(竹山、2012年、102~107頁)
 - 8 『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集(第7号)』(竹山、2013年)。安養寺地区では、景観を通じて中心市街地の活性化やコミュニティづくり、『自治体学(自治体学会誌)』(竹山、2013年、59~66頁)。観音寺地区では、景観を通じて人口減少に対応するための定住促進など様々ある。
 - 9 『「できない」を「できる!」に変える』(木村、2010年)
 - 10 『自分たちの力でできる「まちおこし」』(木村、2011年、25頁)

全体の最適化に必要なこととして、①地域内産業の売り上げや県民・市民所得の向上、②人材の育成と定着率の向上、③地域で汗する人たちを評価する仕組みづくり、④女性、若者、年配者の活躍の場の創出、⑤新しい産業・文化おこし、を挙げている。
 - 11 『ローマ法王に米を食べさせた男』(高野、2012年初版)
 - 12 『公務員革命ー彼らの〈やる気〉が地域社会を変える』(太田、2011年、85頁)
 - 13 『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集(第7号)』(竹山、2013年)で詳述。

「住み親しんだマチ、みんなでプラスに」を合言葉に、プライベートの領域での活動を前提に、組織に捉われずに立場を超えフラットに繋がり合い、当事者意識が高く、ともに認め合うメンバーで構成されている。
 - 14 『ライフプラン情報誌ALPS vol.113』(竹山、2013年4月)に詳述。

職員まちづくり研究会「くりつく」では、栗東市の元気を自分たちでつくるため、第一に、様々な分野の職務を共有するため、メンバーが持ちまわりで話題提供を行い、第二に、市のあるべき方向性を話し合いながらチームとしての職員提案を行い、第三に、実際にまちづくり活動の現場に入り、気概のある職員の姿を行動で示すことを目指した活動を行っている。
 - 15 『ライフプラン情報誌ALPS vol.113』(竹山、2013年、28頁)
 - 16 『まちの幸福論 コミュニティデザインから考える』(山崎、2012年、197頁)
 - 17 『新しい公共を担う人びと』(奥野・栗田、2010年、170頁)
 - 18 『文化政策学 法・経済・マネジメント』(後藤、2001年、51頁)
 - 19 『ローマ法王に米を食べさせた男』(高野、2012年初版、32頁)

-
- 20 『コミュニティデザインの時代』(山崎、2012年、122頁)
- 21 『地域に飛び出す公務員ハンドブック』(椎川、2012年、74頁)

6章

「新しい公共」の育成に向けたまちづくり組織の編成

1. はじめに

わが国の人口問題は益々深刻さを増すなかで、公共領域を行政だけで担い続けることは限界が生じており、また多様化・複雑化する住民ニーズに対応するためには、協働型のまちづくりを展開しなければならないことは明らかである。今後、益々深刻さを増す超高齢化や少子化の時代に備え、補完性の原理に従い持続可能な社会を構築しなければならない。ならば、これからの公共の役割として必要性を増すのが、公共領域を独占状態から開放し、協働や連携型の「まちづくり」の実現に向けた道筋を示すことであり、更には誘導していくことも公共の重要な役割であるといえる。すなわち、行政改革の推進等により公共領域の改革が進められているが、住民自治の実現を目指すために、協働や連携による「まちづくり」を進展させるための公共政策が重要であると考えられる。

このため本章では、協働や連携、そして住民主導型「まちづくり」、更には住民自治の実現を目指す公共の役割として、協働型まちづくりの創造を意図したまちづくり組織の編成事例を評価、検証し、公共領域の新たな担い手である「新しい公共」を創出するためのソフト的なアプローチについて考察する。

なお、「新しい公共」とは、これまでの行政により独占的に担われてきた「公共」を、これからは市民・事業者・行政の協働によって「公共」を実現するという考え方である¹。また、奥野・栗田は、「公共心を持って社会で必要とされるサービスを提供する活動や活動主体、また、それらの意義を評価する価値観²」とし、活動主体だけでなく、価値観も含むとしている。これを参考として本章では、まちづくり組織を育成することを目的とし、「住民・事業者・地方自治体の協働によって公共分野を担うための活動主体」を「新しい公共」として扱い論考を進める。

2. まちづくり組織の編成に向けて

(1) まちづくりの検討とワークショップ

従来までの総合計画や都市計画マスタープラン等は、総花的なまちづくり計画が多いと指摘されるとおり、あらゆる行政課題に対応できるよう全国一律的な計画が多かった。特に、総合計画では市名だけを変えたような計画が一般的な状況にあり、行政主導で策定したため住民不在の計画書となっていた。

しかし、近年のまちづくり計画の検討においては、地域資源を再発見、再評価するため、ワークショップやタウンウォッチング（まち歩き）など、市民参加型の手法を取り入れながら策定作業を進めることが一般化しつつある。協働や連携によるまちづくりに関心が高まるなか、これらの策定プロセスを通じて、主体性を高める住民やNPO等の非公共部門の担い手、そして、これらの行政計画の策定に携わる自治体職員も含め、「まちづくり」に

向けた関心は高まる傾向にあるといえる。

筆者も、平成 19（2007）年、第二次栗東市都市計画マスタープランの計画策定に向けたワークショップやタウンウォッチング等を通じて、課題解決のための方法や可能性を検討するなかで、「まちづくり」に向けた意欲や関心を高めた一人である。また、これらの計画策定にともに関わった住民等も、「まちづくり」に向けた主体性や意識が変化した。そしてここで重要なのは、主体性を高めた住民や事業者等が、自分自身が策定に関与したまちづくり計画の実現に向け、いかに継続的に関与することができるか、また、そのための「場」をいかに確保することが出来るかである。つまり、PDCAサイクルにおけるP（計画）の段階からステップアップした、まちづくり施策の実現段階としてのD（実行）の段階における市民参画と協働の仕組みがなければならない。まちづくり計画が「絵に描いた餅」に終わるのか、あるいは地域課題の克服に向けたまちづくり活動の実践につながるのか、「まちづくり」を動かす環境づくりの課題といえる。

一方、まちづくり計画の策定にあたっては、ワークショップ手法が増加傾向にあるが、ワークショップの特徴として、中野は、第一に「参加」として「受け身型」から「参加型」へ転換すること、第二に「体験」として、こころとからだまるごとの学びを得ること、そして第三に「グループ」による相互作用を特徴として挙げている。まちづくり計画の策定時におけるワークショップも、「まちづくり」の「参加」による主体形成や、「体験」による問題意識の醸成、そして、グループ討議による地域課題の共有（シェア）や多種多様な考え方を相互に知ることで、「まちづくり」に向けた関心を高めることができる。また、まちづくり検討におけるワークショップの特徴として、まちへの愛着を深める効果がある。従来までのまちづくりは公共領域の課題であり受け身な立場にあった人々が、自らのまちの活動に関心をもつことで、誇りや愛着を深め、まちへの帰属意識が育まれるのである。

（2）検討と実践のためのまちづくり組織編成

まちづくり計画とは、地域課題を解決するためのまちづくり活動を実施するための計画であり、計画づくりが目的ではなく、実践することが目的である。いかにまちづくりの検討過程を通じて主体性を高めた住民等を、まちづくりの担い手として活躍する「場」を用意することができるか、あるいは、自らでその「場」を用意するまでの主体性を喚起することができるかが重要となる。

栗東市岡、目川地区でのまちづくり計画の策定作業では、東海道という歴史的な資源を再評価するために、まちづくりの社会実験として「東海道ほっこりまつり」が発意された³。そして、社会実験として同祭りを開催するため東海道ほっこりまつり実行委員会を組織し、自治体との協働によるまちづくりイベントとして開催した。そして、こうした活動は、まちづくり計画にも位置付けられ、計画の周知や目的の共有に効果があったと考えられる。まちづくりの検討作業を行うなかで、まちづくりイベントを実践することにより、そのダイナミズムを実感するとともに目的意識の共有を図れたことは意義深いと考えられる。また、まちづくりイベントの実施に向けた実行委員会の組織化など、目的に沿って具体的な組織を住民主体で組織したことも特筆すべき点である。このように「まちづくり」におけ

るP（計画）とD（実行）が自然な形で実現するとき、まちづくり活動も円滑な進展がみられると考えられる。住民等と行政の双方の課題意識が重なる場合、自然な流れでまちづくりグループは組織化され、「まちづくり」は進展するのである。

（3）まちづくり組織編成の必要性

まちづくり活動の実践段階においては、1人でできることもあるが、複数名が集まらなければできないこともあり、まちづくり計画の実現に向けたグループ化は重要になる。山崎は、海士町総合振興計画の策定にあたりを住民参加により進めることでまちづくりの担い手づくりを試みており、1人でできること、10人でできること、100人でできること、1000人でできることに区分し、何でも行政に頼むのではなく、自分たちでできることは自分たちでやり、どうしてもできないところだけを行政と協働するという姿勢を整理した⁴。つまり、補完性の原理をわかりやすい形で整理したものであるが、この言葉を借りるならば、1人でできることは1人でも取組むこともできる。また、1000人でできることは行政も巻き込んで進める必要がある。残りの10人でできること、100人でできることはグループ化やチームづくりにより取組むことが効果的であると考えられ、山崎も、チームづくりと計画づくりを合わせて進めている⁵。特に、多様化・複雑化する住民ニーズに適切に対応するためにも、公共の役割を再構築し、従来までの行政が独占した領域である公共を担う「新しい公共」の担い手づくりを進めることが求められる。ハード的な空間としての「場」をつくることも必要であるが、むしろソフト的な「場」を創ることが必要である。山崎は、コミュニティデザインを通じて、人と人のつながりを作ることで、モノをつくらぬデザイナーとして注目されているが、コミュニティデザインにより人と人のつながりを生み出し、あるいは掘り起こし、まちづくり活動の場に引き込むことが有効である。

特に、「まちづくり」に向けた関心の高まらない自治体や地域においては、行政が旗振り役となり危機感を惹起し、「まちづくり」を動かすことも重要な公共政策であるとする。このため本章では、協働型や住民主導型の「まちづくり」に向けた気運の高まらない地域、あるいは自治体において「まちづくり組織を編成することの有用性」を前提とし、3つの事例研究により、まちづくり検討段階から実践段階へと進行する過程と効果を検証し、課題となる事象を考察する。そして、「まちづくり組織をグループ化」することの意義と諸課題を明らかにする。

なお、本章で扱う「まちづくり組織」を整理すると、従来までは、行政が公共部門を独占的に進めてきたが、地域活動団体も同様に官（行政）主導により構築されてきた。例えば、自治会や町内会も、戦前の内務省訓令に基づき全国の市町村が主導して整備してきたものである。同様に、PTAや老人クラブ、子ども会など、地域には様々な組織が編成されてきたが、いずれも官主導で進められてきたものである。一方、平成10（1998）年12月に施行された「特定非営利活動促進法」により、急速に増加している市民活動団体（NPO）等による取組みは、ボランティア活動や個人個人のミッションに基づいた活動であり、いわゆる行政主導により進められたまちづくり組織とは一線を画するものである。西尾は、「自治会・町内会系統と、ボランティア・NPO系統のメンバーは、もともと全く異なる

特性をもつ人材であり、(中略)「水と油」のごとく溶け合わないことが多い」⁶としている。この系統の違いを、本章では、自治会等を地縁型グループ、目的ごとに組織されたNPO等をテーマ型グループと分類し表記する。なお、本章における3事例はすべてテーマ型グループである。

3. まちづくり組織の編成事例

(1) 栗東市街道百年ファンクラブ

① 設立経緯【平成20(2008)～】

平成20(2008)年、栗東市が事業主体となり、国土交通省の「地域における人材の受け入れ態勢の整備支援モデル調査」の採択をきっかけに、栗東市街道ものがたり百年協議会(以下、百年協議会)を設立し、その実働組織として設置したのが栗東市街道百年ファンクラブ(以下、街道百年FC)である。母体となる百年協議会は、図6-1に示したとおり、大学、商工会、観光物産協会、青年会議所、建築士会、森林組合、地域まちづくりグループ、そして行政機関といった組織(団体等)で構成する協議会である。この百年協議会が国土交通省のモデル事業を受託し、歴史街道という地域資源を活用し、空き家活用などの可能性を模索する事業を展開した。そして、その実働組織として街道百年FCは、「誰でも、好きなときに、好きなだけ」活動できる組織として、まちづくりに関心を共有する仲間が集結する形で組織された。

② 組織編成

百年協議会を母体としつつ実践的な活動を展開することを目指し、まちづくり活動に意欲のある(モチベーションの高い)人材を獲得するため、中心的なメンバーを口コミで集め始めるが、このネットワークモデルを図示すると、図6-2のとおりとなる。歴史街道という景観まちづくりを切り口とするため、最初に中心的な役割を果たしたのが、建築士会のグループである。街道百年FC会長のT、びわこ学院大学の教授であると同時に建築士会に所属する建築士であり、Tから紹介を受けたKは湖南支部の支部長を務めていた。また、県職員であり自らもまちづくり活動に取り組むSから紹介を受けたYは、滋賀県立大学の社会人大学院(近江環人)の学生であり工務店に勤務している。このほか、建築士会からはまちづくり活動に関心をもつOやN、まちづくりコンサルタントのFやH、そして市都市計画課職員、そして筆者が事務局として加わり、その後のまちづくり活動を牽引する中心メンバーの骨格が形成された。そして、建築という分野以外からも、「まちづくり」に関心のある住民や、自治体職員など多様な主体が関わり始める。なお、ファンクラブ形式という緩やかな結びつきのネットワークを確保しつつ、活動の中核(コア)の部分を担当する人材として自らを「TEAM 街道知部(みちしるべ)」とよび、街道百年FCのコアメン

バーとして活動を牽引した。TEAM 街道知部では、メーリングリストによりまちづくり活動に向けた情報共有や、意見・アイデアの交換などを円滑化した。そして、成員の個々人のミッションに応じた主体的な関わりを惹起することができたと考えられ、このメンバーが中心となり、まちづくり活動の企画立案を担う体制を構築した。そして、事務局である市都市計画課が関連する地域まちづくり団体からも、まちづくり活動への参画意識の高い地域住民が、まちづくり活動の場を提供するほか、活動への強力なサポート役として街道百年F Cの初期のモデル事業は遂行された。

また、モデル事業の実績を通じて建築以外の分野からも関心が集まりだした。芸術文化の分野からは栗東芸術文化会館さきらの運営スタッフであるNやMらが加わり、アートイベントや芸術文化を地域まちづくりに取り入れるなど、活動の幅が大きく広がった。このほか、緩やかな組織形態とすることで大学による活動フィールドとして提供することで、大学ゼミと連携した活動の展開や、観光物産協会との連携事業など、多種多様なプロジェクトを展開することができた。

これらのネットワークのハブ的な役割を担ったのが、事務局を務める市都市計画課である。多種多様なメンバーのつなぎ役であり、おもに活動フィールドを提供する役割を担った。そして、街道百年F C自体が、市の景観施策を展開する原動力となり、地域に飛び出して先進的なモデルづくりを実践したのである。つまり、行政がもつ地域住民からの信頼性をもとに、地域まちづくりのきっかけを起こし、その活動フィールドを開くことで、成員各々のミッションに基づく活動を展開したのである。

③おもな活動・プロジェクト

おもなプロジェクト（P J）は「地域における人材の受け入れ体制の整備支援モデル調査（歴史街道アンケート調査、土壁塗り体験など）、「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業」（水仙街道P J、間伐材活用P J、あかりの演出P J、古民家活用P J）、家具づくりP J、ぜさいや物語P J、ヒカリトオトノセカイ、「観音寺里山学校」（8つの体験講座の企画、立案、見晴らしP J、紙芝居づくりなど）、板塀P J、古民家改修P J等である。

多様な試みを進めた街道百年F Cであるが、そのモチベーションの根源は成員個々に様々なものがある。そして、それぞれのミッションが重なる接点を模索し、ともにまちづくり活動を進めたのである。例えば、建築士の成員は放置された山林への問題意識や、日本の建築文化に向けた本来的な意義に関心をもつ。また、工務店の成員は大工という無形文化財ともいえる技術や日本の木材に注目しつつ、地域経済の循環にも関心をもっている。

図 6 - 1 百年協議会の組織構成

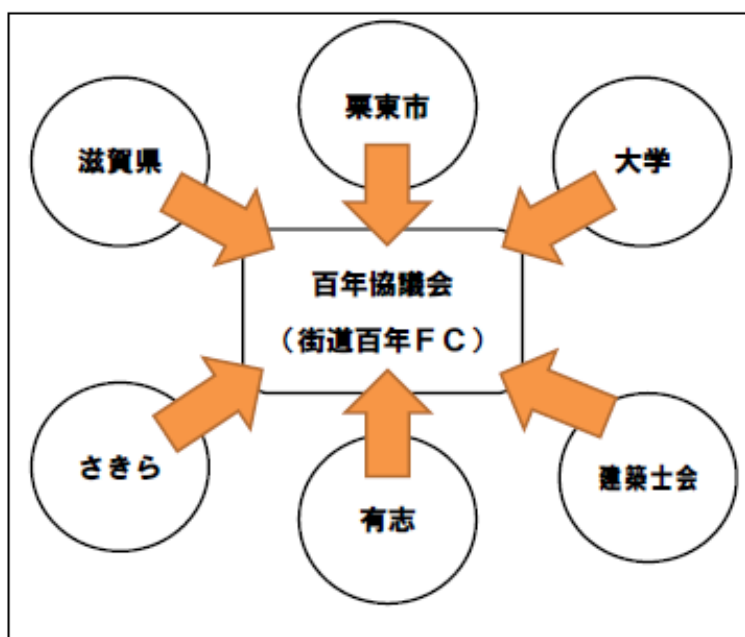
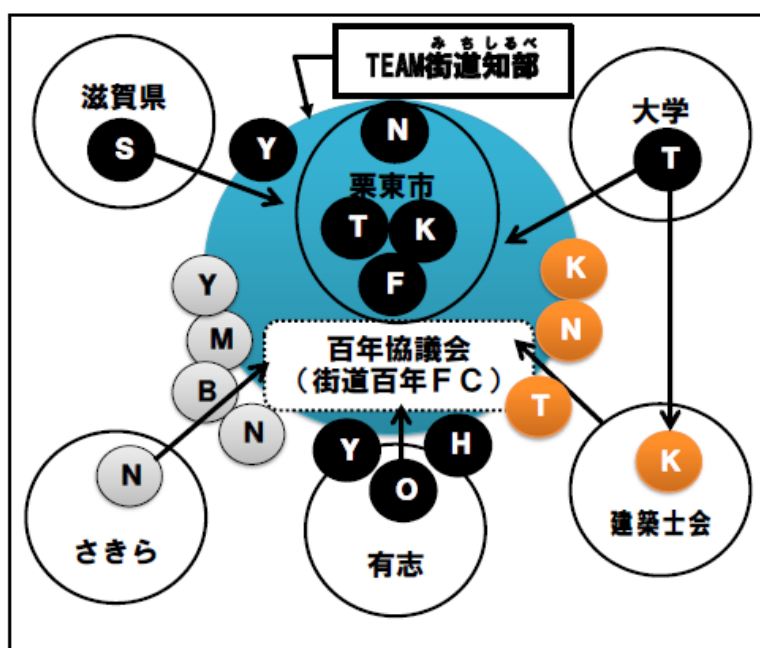


図 6 - 2 人材のネットワークモデル



注 筆者作成

この関心を、地域課題である里山をフィールドとした間伐材活用PJを展開するといった形である。このほか、芸術文化に関心をもつ成員は、アートの可能性や文化施設の教育的役割を踏まえたアウトリーチ活動に関心をもち、また、地域住民は地域課題である定住促進に関心をもっていた。このため、地域への来訪者を迎える企画として「ヒカリトウトノセカイ」を展開した。これらの地域課題と成員のミッションをつなぎ合わせたのが、市の景観政策に向けたスタンスであり、景観という切り口を通じて想いを重ね合わせ、楽しみながら活動を進めたのである。

④課題と今後の展望

栗東市は景観法に基づく委任条例として栗東市景観条例を制定し、「百年先のあなたに手渡す栗東市景観計画」を策定する中で景観施策を展開している。この根幹となる「百年」という長期ビジョンをもちながら、百年かけて誇りと愛着のあふれる風格あるまちづくりを目指しており、その初期段階として地域住民と共に景観まちづくり活動を展開しているのである。こうした意味でも栗東市の景観まちづくりの原動力としての街道百年FCがあるといえる。

しかしその一方で、行政が事務局を務めること自体が今後の課題といえる。行政には人事異動があり、中心的に進める成員が異動することでまちづくり活動の継続性が不安定とならざるを得ない。定期的な人事異動にあたり行政職員は円滑に業務を引継ぐことが宿命づけられているが、人と人のつながりや「まちづくり」に向けた想いや情熱を引継ぐことは困難を極める。人事異動によるまちづくりの停滞を避けるためにも、本来は、まちづくり組織を成熟化させ、自治体から自立した組織再編が理想といえる。このように属人性的の課題を乗り越え持続的な活動を担保していくことが課題である。

また、属人的な側面は、参画する成員にもみられる。図6-1のように関連団体との連携を意図して立ち上げた協議会であっても、参画した成員は個々の関心や意欲により活動している。これらを母体の組織との接続役として機能することは稀であった。これは様々な角度からのまちづくりが展開され、同様の組織構成により同種のまちづくり協議会が設置されていることや、既存組織の活動の定型化、担い手不足などにより飽和状態となっていることが指摘できる。

栗東市街道百年ファンクラブの活動概況



間伐材活用プロジェクト



ひのきベンチづくり



ぜさいや物語プロジェクト（千人彫り）



ぜさいや物語（完成）



ヒカリトオトノセカイ



観音寺里山学校

(2) A + P l u s (エイプラス)

①設立経緯および②組織編成

A + P l u s の設立経緯と組織編成は、3章において「A + P l u s の展開」に詳述したとおりであり、滋賀県栗東市の安養寺地区では、景観を切り口にしたまちづくり活動によるエリアマネジメント組織の立ち上げを目指していた⁷。組織編成の要点としては個人活動の領域で主導的な役割を担う成員を中心に、一本釣りの手法による呼びかけをきっかけとして組織編成したグループである。つまり、まちづくりに向けた「関心の高さ」という指標での公平性を確保した人選手法ともいえる。従来の人選方法では実現しないような関心やモチベーションの高い人材が集い、ネットワーク関係を構築したのが特徴といえる。

③おもな活動・プロジェクト

コミュニティデザイン講座を出発点として自分たちが進めたいまちづくり活動について、発表会や意見交換会を重ね、その結果として、堂々りっとう×いちょうまつり（平成 24（2012）年度）における企画立案、安養寺地区のガイドブック『いろいろ』の作製・編集など多岐にわたる。また、重複した成員による市役所前のコミュニティガーデンづくりや、たこ公園のスロープガーデンづくりなど、ガーデン部と連携した活動も実施している。

安養寺地区という一定のエリアとしての拠点をおきつつ、テーマ型グループとして、自由に楽しみながら進めていることや、それぞれの特技、特徴をいかして役割分担が進んでいる点でも注目できる。特に、ガーデン部では毎月第一土曜日を活動日と定め、ボランティアな活動を継続的に実施している点は、エリアマネジメントの第一歩といえる活動である。

④課題と今後の展望

A + P l u s の活動エリアは、安養寺地区を中心としつつも成員のミッションに基づき活動を展開しておりテーマ型グループとしての特性が強い。また、成員同士がフラットな関係でつながっていることも特徴的である。しかし、組織運営の事務支援を行っているのが市都市計画課であり、このサポート体制に頼らない組織づくりが課題と言える。

このほか、A + P l u s が掲げる目標は高く、まちをもっと楽しくするためのアイデアは数多くもっているが、これらを実現するための資金確保や、継続的な活動を担保する場づくりが課題といえる。例えば、ガーデニングに取り組む活動に関しても、維持管理経費の捻出などの継続的な資金確保の課題がある。

資金面の課題に対する展望としては、地域社会における必要不可欠な資金の流れのなかに入り込む工夫が考えられる。例えば、ガーデニンググループにおける試みとして、民間企業が保有する緑地の維持管理費は、ランニングコストとして民間企業としても必要となる。この緑地の維持管理を担うことで維持管理費を獲得しガーデニンググループの活動資金を獲得することが考えられる。グループ活動はボランティアが前提となり、原則として

人件費を掛けないこととなるが、この民間企業からの資金を活用し、自分たちが進めるコミュニティガーデンの肥料や草花などの維持管理費に充てることができる。また、民間企業の緑地のメンテナンスを通じて、緑地を自らの活動領域とすることで、コミュニティガーデンの増加を図ることにつながる。こうして民間企業とガーデニンググループがWin-Winの関係でつながることが出来るのではないかと考えられる。

A + P l u s の活動概況



地元デザイナーによるロゴ

コミュニティデザイン講座



コミュニティガーデン（完成）



安養寺山清掃&まち歩き



ガイドブックプロジェクト



風船列車・チームビルド

(3) 職員まちづくり研究会「くりつく」

① 設立経過

組織のヨコの連携の必要性が求められて久しいが、筆者のまちづくり活動においても組織の縦割り思考による弊害に直面することは少なくなかった。こうした弊害と衝突する度に、横断的な組織づくりの必要性を訴えかけ、職員提案を出したこともあった。同市にはプロジェクトチームを組織することを規定した「プロジェクトチームの設置及び運営に関する規程」があるが、組織横断的な課題が生じる度にプロジェクトチームを編成することは現実的ではない。こういう意味でも常設の横断的な課題に対応する組織が必要であるとして提案したが実現はしなかった。

こうした状況を再考すると、筆者自身にも誰かが組織を改革してくれるという、いわば付和雷同的な思考があったのかもしれない。また、A + P 1 u s によるコミュニティデザイン講座を通じて実感したのが、組織として設置しなくとも趣味のサークル的にグループ化する可能性である。つまり、市役所組織内にも、様々な独特のコミュニティがあり、これをデザインしてみればどうなるのかという問題意識と、まちづくり活動を通じた知見は行政組織のあらゆる部署における職務に関係性を有するため、(仮称) 職員まちづくり研究会の開催を呼びかけた。

② 組織編成

立上げにあたっては、街道百年F C やA + P 1 u s の活動を通じてまちづくりに関心をもつ職員を中心に呼びかけた。そして、筆者が講師役となり、横断的な組織づくりの必要性、職員としてのプロ意識、まちづくり活動の醍醐味などを話題提供した。また、単に研究するだけでなく、市が抱える具体的な課題についてもワークショップを通じて自分たちなりの答えを模索した。このグループ討議を通じて、参加メンバーの主体性を喚起したのである。そして、ワークショップでは、職員自身のまちづくり活動の必要性を共有しつつ、再びワークショップによる意見交換を通じて、これからの活動方針を整理した。その結果、第一に、職員相互の学び合いを通じて自分たちの仕事を知り、まちづくりに活かす。第二に、参加メンバー共同で職員提案を議論しまちづくり提案を目指す。そして第三に、自ら地域に出向き行動を通じて心意気のある職員もいることを見せる。この3つの基本的な活動方針を決定した。

また、「くりつく」の組織編成は、市職員であることを前提に、趣味的な活動時間（時間外）における自主研究グループとして活動すること、ロコミにより仲間を増やしていくこと、そして、3つの基本的な活動方針の実現に向けて取組んでいくこととした。特に、趣味的な活動ということもあり、会議終了後には懇親会を設定するなど楽しみながら進めることとした。また、様々な分野の職員が集まることで、一つの事象に向けた考え方をすることも非常に有効であると考えられる。

③おもな活動・プロジェクト

おもな活動・プロジェクトの展開は、表6-1のとおりである。

表6-1 職員まちづくり研究会「くりつく」の活動概況

開催	期日	所属	講師役	内 容
平成 24 年度				
第 1 回	4.16	都市計画課	T	横断的な関わりの必要性 ワークショップ
第 2 回	6.20	都市計画課	T	WSの振り返り 部分最適から全体の最適化へ
第 3 回	7.11	歴史民俗博物館	N	歴史民俗博物館 マチの強みと弱み
第 4 回	8.10	土木管理課	M	暮らすことに関する土木管理課のこれから 大学連携、ほっこりまつり
第 5 回	9. 7	元気創造政策課	Y	改革のココロこれからのわが組織に必要なこと りっとうギネス（元気一番）認定委員会
第 6 回	9.28	都市計画課	O	岡・目川景観まちづくりの取組み 事例紹介 堂々りっとう×いちようまつり、活動人口
現場	10.8	***	***	堂々りっとう×いちようまつり PR ブース等の応援
第 7 回	10.12	会計課	F	専門性のために積み重ねること
現場	10.28	***	***	ほっこりまつりで模擬店 「まるっぽ豆腐入り焼きそば」
第 8 回	11.2	企業誘致・ 経済振興課	K	地域産業のイノベーション あかりの演出 久遠のあかり
現場	11.10 11.17	***	***	久遠のあかりにて模擬店応援
第 9 回	11.28	都市計画課	T	知らないとソンをする!? 医療保険制度について
第 10 回	12.18	都市計画課	T	プレゼン 屋外広告物
第 11 回	1.30	長寿福祉課	M	健康づくりから住民が繋がる地域づくりを 百歳体操
第 12 回	2.28	健康増進課	O	何気ない日常をさりげなく支えたい・・・
第 13 回	3.27	自治振興課	K	地域に飛び出す公務員を応援する首長連合 一年間の振り返りと今後の展開について
平成 25 年度				
第 14 回	4.17	都市計画課 インターン生	Y	インターンシップ成果報告
第 15 回	5.15	社会障がい福祉課	Y	そうだ。市役所へ行こう。 市縁創造プロジェクト
第 16 回	6.11	総務課	I	意見交換
第 17 回	7.16	元気創造政策課	T	ワークショップ
第 18 回	8.20	元気創造政策課	T	ワークショップ
第 19 回	12..15	元気創造政策課	T	ワークショップ
第 20 回	1.22	元気創造政策課	T	企画プレゼン会
第 21 回	3.5	都市計画課	F	プチくりつくカフェ シビックプライド

注 筆者作成

④課題と今後の展望

「くりつく」は開かれた組織運営を基本原則とし入退出が自由な雰囲気大切にしている。また、職員が対象であることから市内LANにより開催案内が可能であり、組織の運営自体に負荷が掛からない。そして、各成員のネットワークにより会員拡大を図っている。しかし、実態は参加職員が固定化されつつある。職場内の活動でありながらボランティアによりまちづくりを話し合うということで、敷居が高く感じられていることが懸念される。「まちづくり」という言葉では、職員の趣味的な感覚を刺激することにつながらないのかもしれない。参加呼びかけの工夫が求められる。

また活動方針のひとつである「職員提案」に関しては実現に至っていない。今後は討議を重ねながら市の施策に貢献できるような職員提案を提出していくことが課題であり目標である。加えて、こうした職員有志の集まりは全国各地でみられる。「自治体職員有志の会」⁸や「東北オフサイトミーティング」⁹、滋賀県を中心とした「チョウチョの会」¹⁰など様々ある。こうした先進的な職員有志のグループと連携して、更に学びの輪を広げることも必要である。つまり、栗東市という小さな自治体のエリアにとらわれずに、住民自治の実現に向けて先進的に取組む他の自治体職員との交流の意義は大きいと考えられる。

4. 評価と検証

(1) まちづくりプラットフォームとしての可能性

まちづくり組織編成の事例研究を通じて、まちづくり組織編成による最大の効果としては、まちづくり活動のプラットフォームとしての役割である。まちづくり計画の策定後、その実現に向けた動きは個人様々あるが、プラットフォームを構築することで、多様な主体の関係性を保ちながら企画・提案・実現に向けた具体的な動きに結びついている。こうしたプラットフォームがなければ、計画は文字通り「絵に描いた餅」として何の進展もみられない。次の一步を踏み出す「場」の存在は不可欠であると考えられる。

次に、事例ごとにプラットフォームとしての特性を検証すると、街道百年FC事例では市都市計画課が事務局を担いながら、景観や建築を中心としたテーマに興味・関心をもつ有志が集まり、そして、芸術文化や大学連携などの他分野へとテーマが拡大している。また、テーマが拡大しこれを先導する成員が増加したことで、ボランティアな活動による意欲が高まっている。つまり、活動により得られる知的好奇心の充足や人のつながりの拡大など、プライスレスな満足感を高める効果があったと考えられ、これらもまちづくり組織編成による効果といえる。

A + P l u s 事例では、一本釣り方式により組織編成したことが特徴的であり、成員間がフラットな関係でつながっている。これはNPO等のテーマ型コミュニティがミッションにより結びついているのと同義である。このプラットフォームは、個人的な関心の重なりにより醸成されており、企画・立案・実践・再評価など、あらゆる活動に向けて前向き

に取り組む熱意が高い。活動自体にミッション意識を充足させるものがあれば、「新しい公共」としてボランティアな活動を精力的に進めることができる。しかし、自らのミッション意識から外れ、やらされている感覚を抱くことや、地縁型コミュニティとの衝突により活動の場を失うことになれば、この強力な繋がりも瓦解することが懸念される。

次にくりつく事例では、同じ職場の職員のプラットフォームであるが、自治体組織自体が縦割り型で構成されているなかで、横のつながりを創り出すこと、そして各職場を相互理解することで自らの学びや職員としての知識向上につながることなど、職務にも直接的な効果が見られる。また、住民主体の「まちづくり」の必要性を相互理解しているものの、そのとき自治体職員も、一市民として活動するための場を確保することにも意義がある。このように、3事例ともにプラットフォームをもつことの有効性は高いと考えられる。

（２）まちづくり組織と公共の関係性

まちづくり組織による「新しい公共」の創出を目指すなかで、公共がまちづくり組織編成を誘導する意義は深いと考えられるが、これらの活動を公共が支援し続けていては本末転倒である。公共が協働領域や連携する事業展開を模索したとしても、まちづくり組織は自立しなければならない。このため、3事例と公共との関係性を検証する。

街道百年FCでは、市都市計画課の景観施策の実現に向け、外発的なスタンスではなく内発的に進める必要性を喚起し、実践的なまちづくり活動を通じて問題提起するため、まちづくり組織が編成された。自治体という公平・公正・平等な基本的な立ち位置から一歩踏み出し、「モデル創出」という大義をもって特定地域のまちづくりに関わる仕掛けを構築した。このとき、筆者は担当者として自治体職員という地域住民からの信頼性をもとに、まちづくりの活動対象となる自治会やまちづくりグループとのつなぎ役を担った。また、自治体職員というポジションをいかして多様な主体をネットワーク化するハブ的な役割を担った。更には、自治体に集まる情報を駆使し、まちづくり活動の初期段階に必要な資金獲得や、顕彰制度への応募、交流機会の創出、マスコミへの情報提供など、様々な情報の送受信役を担った。一方、こうした自治体（職員）が事務局機能を担うことで得てきた成果を整理しつつ、適切な自立に向けた担い手育成を施すことが必要であると考えた。

次にA+Plusでは、住民、市議会議員、自治会長、事業者、自治体職員などの壁を取り払いフラットな関係を構築し活動を展開した。また、自治体職員が、公務として外部講師の派遣を獲得したなかで、モチベーションの高いメンバーに「一本釣り」的な手法で参画を呼びかけるという特殊な手法により着手した。そして、事務局機能は、公共部門である市都市計画課に置いており、街道百年FC同様に自立が求められる。

次に、「くりつく」は自主的なまちづくり研究グループであり、組織の横断的な課題を克服する試みとして試験的に実践したものである。しかし、筆者が必要性を訴える常設の横断的な課題に対応する組織の見直しは、市組織として取り組むべき課題である。あくまでも自主的な活動であることから、公務という義務感や責任を負わせることは、グループの設立主旨に合わない。また、「くりつく」は、自治体職員ならではボランティア活動により、その対価として仲間同士のつながりや、まちづくり活動の実践を通じた人のつながり

の拡がり、更には、多様な学びを得ていることがあげられる。「くりつく」は、職員のまちづくり研究グループであり、公務時間外の活動が前提であることから、公共や公務と一線を引いているといえ自立的な組織である。しかし、街道百年FCやA+Plusとの相違点として、地域とのつながりが弱い点があげられる。これは、正式な公務としての関わりではないためであり、まちづくり組織としての成熟度を高めることが必要である。

（３）テーマ型と地縁型の関係性

まちづくり活動では、地縁型グループとテーマ型グループの調整をいかに図るかが、まちづくりの進展に大きく関わることになる。まず、街道百年FC事例では、市都市計画課が地元住民とのつなぎ役としての役割を果たすことで、地縁型とテーマ型の調整役を担っている。地縁型グループは市都市計画課への信頼関係から、テーマ型グループを快く受け入れ、また、テーマ型である街道百年FCも、自らを部外者であるとする謙虚な姿勢をもつことで信頼関係を構築していった。こうした地元住民と接触する場面で、自らのミッションを優先したり、ボランティアであることを必要以上に主張したりすると、この信頼関係は構築できない。あくまでも謙虚であることは人と人のつながりを構築するうえでごく自然な振る舞いである。

次に、A+Plus事例では、成員に自治会の代表者等も含まれており、この調整役を果たすことができる。しかし、まちづくりの進行速度や熱意に温度差があるため、思いが先行し、地縁型とテーマ型の衝突が生じることもあった。こうした機会を通じて、進め方等の調整方法を再構築したのであるが、その衝突による信頼回復には時間を要した。つまり、「まちづくり」に向けた思いが先行しすぎると、誤解が生じるばかりか協力関係の輪が広がらない恐れが存在する。双方の思いを尊重する謙虚な姿勢、そして焦らずじっくりと取り組む姿勢が求められる。また、地縁型グループである自治会も、いわゆる行政の下請けのような役割だけを担っているものではなく、自立的な取り組みを進めている事例も数多く見られる。こうした自立的な地縁型グループを構築することも同時に必要である。

そして、くりつく事例では、市職員のグループであることから、地縁型の住民とのつながりには成熟しており、ここに衝突などの懸念はあまり存在しない。あえて言うならば、他の事例と同様に、謙虚な姿勢である必要性は言うまでもない。

このように、いかに地縁型とテーマ型の調整を図るかは、まちづくり活動の進展に大きく関わるものといえる。テーマ型グループが、自分たちの関心をもとに走り出すことに対し、出来ること、出来ないことのモチベーションを持続しながら助言することも、事務局やバランスを図る人材の役割となる。地縁型グループとテーマ型グループが、それぞれの役割を尊重しながら、好循環を果たしたとき、最も効率的で効果的なまちづくり活動が展開される。3章で取り上げた、観音寺における関係性は先行的であるといえる。

（４）属人性の課題

まちづくりにおける属人性に関して様々な見方をすることができる。一つは否定的に捉えて、属人化することで組織の安定的な運営を阻害するとしたものである。一方、属人性

を肯定的に捉えるならば、属人性に依拠した信頼関係に基づき、まちづくり組織が構築されていることである。そもそも信頼関係なくしてまちづくり組織の運営や構築は不可能であり、その信頼関係は引継ぐことが困難である。愛媛県内子町の景観まちづくりを展開した岡田¹¹も、日本の人事異動制度に対して、住民が新しい担当者と付き合いにくいこと、そして、この制度のもとではプロが育たないことを指摘している。

筆者は、「新しい公共」が成熟した段階においては、自治体職員の属人性にはあまり依存しすぎないことが望ましく、「新しい公共」と「公共部門」のすみ分けにより、それぞれの役割に徹することで、まちづくり活動における混乱も生じないと考えている。しかし、「新しい公共」を育成する段階においては、属人性を分断することは、未成熟の「新しい公共」を破壊することにつながり、まちづくりの継続性を阻害することが懸念される。つまり、発展期における行政組織の人事異動は、まちづくりを分断する要因となり、まちづくり部門においては馴染まないものといえる。人事異動の本来的な意義は様々あるが、ネガティブな要因として「癒着防止」が挙げられるが、こうした要因であるならば他の手立てで克服することも可能であると考えられる。これからの公共部門の役割として、まちづくり分野を始めとする中・長期的な視点が求められる公共部門においては、人事異動そのもののマネジメントのあり方も再考することが必要である。むしろ、まちづくりという中・長期的な取組みにおける人と人のつながりを大切にすることや、まちづくりの方向性をぶれさせないための手立てが必要である。たとえ人事異動があったとしても、補完的な手法として、意欲のある職員が行政の一員としてオブザーバー的に「まちづくり」に参加できる仕組みづくりも必要であると考えられる。

5. まとめ

ここでは、事例研究を通じて考えられる「まちづくり組織の編成における諸課題」に対して、課題解決に向けたアプローチを考察し、本章のまとめとする。

(1) 「新しい公共」を創出する確固たる姿勢

多様化、複雑化する社会環境のなかで、「新しい公共」を創出し公共部門のあり方を再構築することは、これからの公共部門の持続的継続に必要な課題である。そして、「新しい公共」を創出することは、いわゆるハード整備としての公共事業のように、公共投資すればその成果が自ずと整備されるものではない。ソフト的なものであり、人と人のつながりを生み出し信頼関係を構築することや、個々人の関心をもとに「新しい公共」に委ねられる領域を創出していくことは、中・長期的に継続的な取り組みを通じてはじめて生み出されるものである。ならば、中・長期的な視点にたつなかで、同一のビジョンに基づく継続的な取組みを実施する「地方自治体の確固たる姿勢」が必要である。「確固たる姿勢」とは、都市経営としてのまちづくりの方向性を担保することである。具体的には、人事異

動等のマネジメントのあり方を再考して適切な人材を継続的に配置することや、予算配分を適切に行うことがあげられる。特に、人事にあたっては適材適所という言葉のとおり、まちづくり分野における人材登用は、中・長期的なスパンで構築しなければならない。また、予算配分においても、従来までのハード整備のための公共事業ではなく、ソフトな仕組みを創るための公共政策として、少ない事業費とはいえ成果が見えにくいものであることを理解し、地道な取り組みを継続することが必要である。

（２）参画したくなるまちづくり

「新しい公共」を創出するためには、まずは市民参画と協働の必要性を再確認する必要がある。特に、公共部門には、従来型の行政主導型に慣れ親しみ、未だに市民参画や協働に対する理解が不十分な側面も否定できない。「新しい公共」が創出される地域、あるいは自治体であるためには、市民参画と協働に対する不理解を解消することが不可欠である。つまり、まちづくりに参画したくなる仕掛けや工夫がなされているのか、公共部門の姿勢を再点検することが必要である。特に、ボランティアを前提とした市民参画の場合、まちづくり活動自体に、参画する市民の意欲を掻き立てるものの有無が問われる。行政が実施する説明会で、参加する市民の数が一つのバロメータになる。説明会で扱う内容にもよるが、市民の関心が高ければ参加者数も必然的に高くなる。つまり、いかに市民の関心を高める工夫がなされており、参画したくなる仕掛けの存在が問われる。

また、住民等のモチベーション（意欲）を損なうような姿勢では「新しい公共」は育まれない。例えば、行政計画を策定する場合、行政側の意図と、市民側の意図が衝突する場面を仮定すると、このとき、いかに双方の意図を調整できるかが要点となる。行政側には、他の施策とのバランスや行政経費の抑制など公平、公正な視点がある一方、まちづくりの担い手側にも、ボランティア活動を起こすモチベーションの源泉が存在し、こうした相互の想いの依拠する部分をいかにつなぎ合わせるかが重要といえる。

このほか、市民参画等を形式的に捉えているような行政施策の場合、市民意向を尊重せず、行政から示した原案を堅持するという傾向に陥る。このように上辺だけの市民参画を実施した場合、市民の関心は低下し、市民参画や協働の実現は遠ざかることになる。逆説的に言えば、市民参画と協働を惹起するためには、市民意見を出来る限り反映しようとする行政側の姿勢が問われるのである。

従来、行政は施策やまちづくりなどをコントロールしようとする傾向がある。これは、適切な予算執行に対する説明責任を果たすため、議会に対する一定の成果（成果主義）が求められるほか、公共施策として説明責任をもつためにも、公平性や平等性などに配慮することが求められるためである。しかし、この行政のコントロール（統制）が働きすぎると、市民参画や協働のモチベーション（意欲）は削がれる傾向にあるといえる。事業実施に向けた説明責任を果たすことも大切であるが、まちづくりに向けた姿勢を明らかにして進めなければ、本来的なまちづくり主体を見失うことにも繋がりかねない。

（３）楽しむための工夫

本章で事例とした３つのまちづくり組織においても共通していることは、まちづくり活動を通じてメンバーたちが楽しみながら取り組んでいることである。NPOや指定管理者制度のように、専従的に「新しい公共」に関わることもできるが、まちづくり活動の多くはボランティアな活動である。このため、個人的なボランティアな取り組みでは、個々人のミッションをモチベーションの源泉として活動しているが、継続性を確保するためにも個々人が楽しくなければならぬ。例えば、公務領域の三類型として考察した【カテゴリー３】¹²の公務に貢献する個人活動のように、まちづくり活動は個人活動の領域に及んでいるのである。

一方、楽しむことの源泉とは何なのか。個々人のミッションの背後には、様々な誘因が潜んでいる。マズローの欲求階層説では、生理的欲求、安全・安定性欲求、社会的欲求、自尊欲求、そして自己実現欲求、の５つの欲求を緊急度の順に階層としてもつとしており、低次の欲求の満足化が終わってはじめて、より高次の欲求の満足化の行動が始まるとされる¹³。この自己実現欲求のように、プライスレスな価値観に依拠した満足度に楽しみを感じながら活動を展開できる仕組みの構築が求められる。

（４）小括

「新しい公共」の担い手を育むことは、決して容易なことではなく様々な課題が内包している。本章では、まちづくり組織という切り口により論考を進めたが、様々な分野ごとに課題は錯綜している。しかし、確実に訪れる人口減少社会に対応する公共システムを構築するためにも、「新しい公共」の担い手を育成し、自治体経営の再構築を進めることは重要な課題である。

本章で取り上げた３事例は、いずれもまちづくり組織として立上げ期のものであり、成熟するか否かは、今後の取り組み次第である。つまり、P（計画）、D（実行）、C（評価）、A（改善）の各段階を、それぞれのまちづくり組織が自立的に改善に取り組み、３節、４節で整理した課題等乗り越えていくことが、今後、求められることである。こうした取り組みを進めるうえで、行政の無謬性に囚われていては、本来、向き合うべき課題を見失うことにつながる。これからの自治体には、「新しい公共」たちがいきいきと活動できる社会を目指す姿勢こそが求められている。

-
- 1 「新しい公共」推進会議による定義を引用。
 - 2 奥野信宏・栗田卓也『都市に生きる新しい公共』岩波書店、2012年第1版、V頁。
 - 3 稲継裕昭・高橋清泰・日本都市センター研究室 宮田昌一『地域公務員になろうー今日からあなたも地域デビューー』ぎょうせい、2012年初版、102～107頁に詳述。
 - 4 山崎亮『コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる』学芸出版社、2011年第1版124頁。
 - 5 山崎亮『コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる』学芸出版社、2011年第1版128頁。
 - 6 西尾勝『自治・分権再考ー地方自治を志す人たちへー』ぎょうせい、2013年初版49頁。
 - 7 「住民主導型まちづくりの実現に向けた諸課題の研究ー滋賀県栗東市安養寺地区の事例研究ー」に詳述。
 - 8 椎川忍『地域に飛び出す公務員ハンドブック』今井書店、2012年初版、80頁。
 - 9 椎川忍『地域に飛び出す公務員ハンドブック』今井書店、2012年初版、82頁。
 - 10 椎川忍『地域に飛び出す公務員ハンドブック』今井書店、2012年初版、88頁。
 - 11 森まゆみ『反骨の公務員、町をみがくー内子町・岡田文淑の町並み、村並み保存ー』亜紀書房、2014年初版、117頁。
 - 12 竹山和弘「公務領域の三類型から考察する自治体（職員）の役割に関する研究」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第8号、2014年、15～33頁に詳述。
 - 13 坂下昭宣「経営学への招待」白桃書房、2007年第3版、194頁。

終章

結論と展望

1. 論証すべき事象の検証

1章において、本研究に先立ち「これからの地方自治体におけるまちづくりでは、従来まで行政主導で進めてきた領域を、協働・連携、あるいは住民主導で進める領域へと転換すべきである」こと、このため「公共事業とは道路や河川などのハード整備だけではなく、協働・連携の「まちづくり」を進めるための仕組みや仕掛けをつくるというソフト整備も含めるべきである」ことを、論証すべき事象として設定しアクションリサーチにより2章から6章を通じてまちづくり事例を論考した。これらの事例研究だけでは、まちづくり主体の転換、つまり、協働・連携や住民主導型まちづくりの実現を検証することは拙速であり、中・長期的な視点で検証すべきものである。しかし、本研究における到達点として、アクションリサーチを通じた論証すべき事象を検証すると次のとおりとなる。

(1) 公共領域の転換

「これからの地方自治体におけるまちづくりでは、従来まで行政主導で進めてきた領域を、協働・連携、あるいは住民主導で進める領域へと転換すべきである」ことは、2章で論じた新幹線新駅計画のような外発型の公共事業、あるいは広域プロジェクトであっても行政が中心となり進めるのではなく、住民や事業者など多くの主体による協働・連携や参画を得ることで、一定のリスク・マネジメントにもつながることを論じた。また、3章、4章で取り上げた安養寺や観音寺の景観まちづくりでは、公共領域と一体として取り組むべき景観施策において、多様な主体との協働・連携を通じて、「まちづくり」に参画する住民等の当事者意識が向上した。

これは、公共事業のようにハード整備に向けたリスク・マネジメントという「負の効果」の防止としての消極的な意味、また、まちづくり主体としての当事者意識を高める「正の効果」の誘導という積極的な意味においても有効であったといえる。つまり、公共領域を行政が独占するのではなく、「まちづくり」の主体として住民や事業者等との協働・連携や参画の領域を拡げていくことは重視すべきことが明らかである。

(2) 公共領域の担い手づくり

次に「公共事業とは道路や河川などのハード整備だけではなく、協働・連携のまちづくりを進めるための仕組みや仕掛けをつくるというソフト整備も含めるべきである」ことに関しては、5章の【カテゴリー2】追求型の公務、および【カテゴリー3】の公務に貢献する個人活動を通じたソフト的な取り組み、6章におけるまちづくり組織の編成を指している。一見すると山崎の言う「行政は裏方に回る」というまちづくりの主体形成の要点¹を覆すような視点であるが、住民や事業者等の動きを待つのではなく、行政側から積極的に働きかけて実践に繋げていくことも必要である。つまり、「行政は裏方に回る」ために働きかけを行うことも自治体（職員）の役割であるというのが筆者の主張である。こうした働きかけも、【カテゴリー2】の追求型の公務と位置付けることができ、地方自治体が目指すべき方向性に誘導するため、ネットワーク型組織を構成するなどの一歩踏み込んだ公務の

必要性を指摘している。公務を縮小していく過渡期における公務であり、内発的な「まちづくり」を進めながら外発的な「街づくり」を含む“まちづくり”を進めていくための公務を指している。

(3) 結論

本研究では、地方自治体におけるまちづくり主体の転換を考察したが、地方自治体において内発的な「まちづくり」を進めるためには、あらゆる主体（ステークホルダー）との間で協働・連携の必要性を共有し、対等の立場で Win-Win の関係を構築することが望まれる。これを目指すとき、「公」としての地方自治体（職員）の役割として何が求められるのか。

筆者は、従来まで「公」が中心となり地方自治体におけるハード中心の「街づくり」を進めてきたという歴史的経過があるなかで、地方自治体は「見事な撤退」を進めなければならないと考えている。つまり、主導的な役割から、徐々にではあるが主導的な役割を、住民等（NPO、民間事業者等を含む）に委ねていくことが必要である。山崎が指摘した「行政は裏方に徹する」と同義であり、この状態を目指すためにハード整備だけではなくソフト整備に向けた公共施策が必要というのが筆者の主張である。実際に、市民参画と協働の「まちづくり」が重視される今日、地方自治体では担当課を置き、市民活動の支援に向けた施策に取り組んでいる。しかし、未だに行政主導的な役割が変わらないのであれば、このような一歩踏み込んだ公共施策を打ち出すことが必要である。【カテゴリー3】の公務に貢献する個人活動のように、従来までの「公務」の枠に囚われることなく、様々な角度から「まちづくり」を進めていかなければならない。特に、ハード整備としての「街づくり」を進めるのであれば、殊更、重視すべき視点である。

2. 残された課題と展望

本研究では、まちづくり主体の転換期における地方自治体（職員）の役割を考察したが、これらを実現するための課題は少なくない。この残された課題を整理し、展望する。

(1) コントロール意識の解消

自治体職員は、公務の説明責任を果たすため、職務をコントロールしなければならない。公共事業などのハード整備（街づくり）では、予算執行を管理監督して議会への説明責任、成果主義という宿命がある。特に、国庫補助事業の場合は、会計検査院による実地検査を始めとして、非常に厳しい説明責任が求められ、故に厳しい進行管理等が義務付けられているのが現状である。

一方、ソフト整備としてのまちづくり活動はコントロールすることが困難である。むしろ、本来的には、まちづくり活動は実践する者の発意で動くものであり、自治体がコント

ロールすべきものではない。ここに自治体（職員）は誤解に陥る部分がある。予算措置など公金を投資することもあるが、ソフト的な「まちづくり」においては、住民や事業者等の主体性を尊重し、最低限のルールを担保するに留めるべきである。

しかし、実態としてはこのコントロール意識が様々な弊害を生んでいる。予算主義や成果主義を重んじる議会への説明責任を理由に、「まちづくり」をコントロールすることにより、関わる様々な主体にとっての本来の動機を阻害し、モチベーションの低下を招くのである。「まちづくり」は、単年度という短期で実現するものではなく、中・長期的な視座に立ち、継続的に取り組むことが必要である。

また、自治体（職員）側の課題として、コントロールできないことは始めから実施すべきでないとする思考が働くことも懸念される。説明責任を果たせないことを理由に「まちづくり」の芽を摘んでいるのである。このようにコントロール意識が、「まちづくり」の本来の目的を壊しては本末転倒であり、いかに「まちづくり」の担い手が自由度とモチベーションを保てるかが重要といえる。このため、行政へのチェック機能をもつ議会の側とも、こうした実情を共通理解することが求められる。

（２）行政の無謬性からの脱却・チャレンジ思考

従来、地方自治体は宿命的に「行政の無謬性」に囚われている。行政施策に対する議会のチェック機能が働かなかで、常に説明責任を求められ「失敗が許されない」という意識に立っている。しかし、わが国が踏み込んだことのない人口減少という社会経済環境のなかで、「失敗が許されない」という「行政の無謬性」に縛られていては、この難局に対し、何の手立ても講ずることが出来ない。未知なる課題に向き合い、可能性を探る取組みを進めていくためには、「行政の無謬性」に縛られていては前に進むことができない。目の前にある課題を先送りにするのではなく、挑戦者の気概や真摯で謙虚な姿勢により取り組むことが求められている。

また、公務類型の三類型でいう、【カテゴリー１】の最低限の公務の責任意識に縛られ、責任回避のために縦割り思考としてのセクショナリズムに加え、公務の最小化を意識する職員（いわゆる「事なかれ主義」）は少なくない。まずは自治体内部での危機意識を共有し、組織全体としての意識改革を図ることが求められる。

（３）人と人のつながりの価値意識

まちづくり活動では人と人のつながりにより信頼関係を構築するが、自治体職員には定期的な人事異動があり、事務的に業務を引継ぐシステムとなっている。このため、事務事業は引継ぐことを前提に業務遂行する思考が働く。

ここに、まちづくり分野の特殊性が存在する。人事異動制度は、業者との不正（癒着等）防止や、職員の能力開発等を目的に定期的実施されているが、まちづくり分野では、人と人のつながりを分断することが大きな課題となる。人と人のつながりは事務的に引継ぐ

ことは困難であり、まちづくり分野は属人性の課題を合わせ持つのである。

しかし、従来型の職員管理を進める自治体では、未だに一定年数を経過するなかで人事異動のサイクルを回すシステムが継続している。6章でも指摘したとおり、まちづくり分野における人材登用では、中・長期的な視座に立った人事システムを構築しなければ、人と人のつながりを分断し、「まちづくり」の進展を阻害することになる。こうした分野ごとの特性に配慮した人事システムを構築することが求められる。

また、人事異動による人と人のつながりの分断だけでなく、組織全体として人と人のつながりを大切にする体制を持つことが望ましい。まちづくり活動は、公共領域の様々な領域と相互に関係をもつ分野であり、自治体職員の個々人だけの力量で対応できる範囲は限定的にならざるを得ない。個々人の力量に委ねるよりも、「まちづくり」の方向性を共有し共感する自治体職員を育成することで、自治体組織全体として良好な連携がうまれると考えられる。

（４）縦割り思考の打破

まちづくり事例である安養寺地区、観音寺地区等のまちづくり活動においても、縦割り組織の思考により事業進捗を阻害する状況はいくつか発生した。残念ながら、一般的には【カテゴリー１】最小限の公務に対応することが第一義とされている。不必要な責任範囲の増大を懸念しセクショナリズムに陥っており、これを解決するためには自治体職員の意識改革が必要であり、より俯瞰的な思考にたちまちづくりに取り組むことが求められる。つまり、自らの責任範囲を超えた広い視野にたち、地方自治体（わが街）にとっての「最良の選択」を自問自答しながら、公務を進めていくモチベーションが求められる。

こういう意味でも、縦割り意識を乗り越えるためには、自治体職員としてのプロ意識や自治体に対する「郷土愛」、つまり誇りや愛着をもって、わがまちをより良くしていこうというモチベーションが必要である。

また、広い視野をもつためには、他の地方自治体との連携や、広域的な連携などを通じて、自治体職員の世界観を拡げることが効果的である。地域に飛び出す公務員ネットワークを始め、自らの自治体という狭い領域を越え、熱意や意識を高くもった自治体職員のネットワークは数多く存在する。また、社会人大学院への入学も同様であり、自治体という狭い枠組みを超えた視野を獲得することが出来る。こうした広い視野をもつことは、様々な意味で有効であると考えられる。

（５）マネジメント

住民ニーズの多様化・複雑化に対し、地方自治体として適切に「まちづくり」として対応するとき、首長がまちづくり分野の専門知識を基礎的な素養として習得することが望ましい。しかし、様々な困難な課題に対応していくためには、首長のリーダーシップや資質だけに委ねるのではなく、組織として人材の力を結集するシステムや、シンクタンク機能

を構築することも自治体マネジメントとして求められる。

特に、まちづくり分野では、専門的な知識とともに多様な行政課題を横断的に分析する能力、それぞれの課題解決に向けた人材ネットワークの構築も必要となる。これらを、個人個人の能力だけで担保することは極めて困難である。このため、まちづくり分野の専門家を登用するか、ネットワーク型組織を構築するコーディネイト能力のある人材を配属するか、いずれかの仕組みを構築することが望ましいといえる。

このためにも、国や都道府県との人事交流等による人材育成・組織活性化を進めるとともに、社会人大学院生や民間企業への派遣研修も含め、地方自治体のマネジメントとして人材を育成しなければならない。

他方、地方自治体がまちづくり分野の特殊性を認識することも然ることながら地方議会も同様にその特殊性を理解することが求められる。このためにも、人事システムに関する方針を定め、地方議会に対しても説明責任を果たすなかで、まちづくり分野の職員の中・長期的な任用を認めることが望ましいと考える。

3. 総括

本研究では、まちづくり主体の転換期にある地方自治体において、地方自治体（職員）の役割について論考してきた。残された課題も数多くあり、中・長期的な視座に立ち、協働・連携、そして住民主導型の「まちづくり」の実現に向けて取組みを継続していかなければならない。

少子化・高齢化による人口減少時代においては、地方自治体は存続をかけた“まちづくり”が求められる。まさに地方自治体の様々な地域資源を総動員して取り組んでいかなければならない。

こうした状況にあって、地方自治体（職員）は困難な課題に立ち向かうため、住民や事業者等との協働・連携や参画を惹起し、問題意識を共有したなかで、従来までの【カテゴリー1】の公務から一歩踏み出し、【カテゴリー2】の公務、あるいは【カテゴリー3】の公務に貢献する個人活動など、様々な取組みが必要となっている。

そして、目前に迫っている困難な課題解決に向き合っていくため、地方自治体は「確固たる姿勢」に立ち、地域（地方自治体）に存在するあらゆる地域資源をいかした“まちづくり”が不可欠である。このためにも地方自治体（職員）は、わがまちへの誇りと愛着を深め、「不断の探求心と挑戦する意欲」により、果敢に挑戦していくことが求められている。

¹ 「中山間離島地域の住民参加型まちづくりにおける活動主体の形成手法に関する研究
－まちづくりコミュニティの形成プロセスを例に－」東京大学博士論文、65頁。

参考文献

- ・五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』岩波新書、1997年初版
- ・五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画 利権の構図を超えて』岩波書店、1993年初版
- ・五十嵐敬喜・小川明雄「市民版 行政改革」(岩波書店) 1999年初版
- ・池上惇・小暮宣雄・大和滋編『現代のまちづくり 地域固有の創造的環境を』丸善、2000年初版
- ・稲継裕昭・高橋清泰・日本都市センター研究室 宮田昌一『地域公務員になろうー今日からあなたも地域デビューー』ぎょうせい、2012年初版、102～107頁
- ・今井一『住民投票ー観客民主主義を超えてー』岩波書店、2000年初版
- ・上山信一『自治体改革の突破口ー生き残るための処方箋ー』日経BP社、2009年初版
- ・遠藤薫編著『大震災後の社会学』講談社、2011年12月初版
- ・太田肇『公務員革命ー彼らの〈やる気〉が地域社会を変える』筑摩書房、2011年初版
- ・奥野信宏・栗田卓也『新しい公共を担う人びと』岩波書店、2010年 第2刷
- ・奥野信宏・栗田卓也『都市に生きる新しい公共』岩波書店、2012年第1版
- ・織田直文『臨地まちづくり学』サンライズ出版、2005年初版
- ・川口和英『公共事業ーこれで納得！必要と無駄の境界線ー』ぎょうせい、2009年初版
- ・川瀬光義『幻想の自治体財政改革』日本経済評論社、2007年初版
- ・木村俊昭『「できない」を「できる！」に変える』実務教育出版、2010年初版
- ・木村俊昭『自分たちの力でできる「まちおこし」』実務教育出版、2011年初版
- ・北川正恭『マニフェスト革命 自立した地方政府をつくるために』ぎょうせい、2006年初版
- ・木下勇、『ワークショップ 住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社、2007年初版
- ・後藤和子編著『文化政策学 法・経済・マネジメント』有斐閣、2001年初版
- ・後藤春彦『景観まちづくり論』学芸出版社、2007年初版
- ・小林重敬編『エリアマネジメントー地区組織による計画と管理運営』学芸出版社、2005年初版
- ・小森治夫『日本版地域開発』文理閣、1997年初版
- ・小森治夫『地域開発政策における公共事業の財政問題ー土木・建設産業と地方財政制度を中心としてー』高菅出版、2005年初版
- ・小森治夫『府県制と道州制』高菅出版、2007年初版
- ・坂下昭宣「経営学への招待」白桃書房、2007年第3版
- ・椎川忍『地域に飛び出す公務員ハンドブック』今井書店、2012年初版
- ・榛村純一『随所の時代の生涯学習』清文社、1991年初版
- ・世古一穂『市民参加のデザイナーー市民・行政・企業・NPOの協働の時代ー』ぎょうせい、1999年、第4刷
- ・世古一穂『協働のデザイナーーパートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出

版社、2001年初版

- ・高田昇『フリースタイル・ガーデニングー植物の力を引き出す5つの発想ー』創元社、2011年初版
- ・高野誠鮮『ローマ法王に米を食べさせた男』講談社、2012年初版
- ・竹山和弘「住民主導型まちづくりの実現に向けた諸課題の研究ー滋賀県栗東市安養寺地区の事例研究ー」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』、2013年、51～74頁
- ・竹山和弘「住まう」景観まちづくりの可能性に関する研究『自治体学（自治体学会誌）』2013年、59～66頁
- ・竹山和弘「公務領域の三類型から考察する自治体（職員）の役割に関する研究」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』第8号、2014年、15～33頁
- ・田村明『まちづくりの実践』岩波書店、1999年初版
- ・田村明『まちづくりと景観』岩波書店、2005年初版
- ・鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1989年初版
- ・暉峻淑子『豊かさとは何か』岩波書店、1989年初版
- ・トマス・ジーバーツ『都市田園計画の展望「間にある都市」の思想』学芸出版社、2006年初版
- ・中谷武雄・織田直文編『文化政策の時代と新しい大学教育 臨地まちづくりと知的財産形成による人づくり』晃洋書房、2005年初版
- ・中野民夫、『ワークショップ 新しい学びと創造の場』岩波書店、2001年初版
- ・西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年初版
- ・西尾勝『自治・分権再考ー地方自治を志す人たちへー』ぎょうせい、2013年初版
- ・西村幸夫『西村幸夫 風景論ノート』鹿島出版社、2008年初版
- ・西村幸夫・埜正浩『証言・町並み保存』学芸出版社、2007年初版
- ・西村幸夫・伊藤毅・中井祐『風景の思想』学芸出版社、2012年初版
- ・西村幸夫編『観光まちづくりーまち自慢からはじまる地域マネジメント』学芸出版社、2009年初版
- ・長谷川浩己、山崎亮編著『つくること、つくらないことー町を面白くする11人の会話』学芸出版社、2012年初版
- ・畠山武道『アカウンタブルな公共事業への転換ー公共事業における住民参加と事業評価ー』地方自治職員研修、2001年
- ・増田直紀『私たちはどうつながっているのか』中央公論新社、2007年4月初版
- ・松下圭一『日本の自治・分権』岩波書店、1996年初版
- ・真山達志監修『入門 都市政策』（財）大学コンソーシアム京都、2009年初版
- ・真山達志『ローカル・ガバメント論ー地方行政のルネサンスー』ミネルヴァ書房、2012年初版
- ・藻谷浩介『実測！ ニッポンの地域力』日本経済新聞出版社、2007年1版
- ・藻谷浩介『デフレの正体 ー経済は「人口の波」で動く』角川書店、2010年初版
- ・森まゆみ『反骨の公務員、町をみがくー内子町・岡田文淑の町並み、村並み保存ー』巫

紀書房、2014年初版

- ・ 諸富徹・門野圭司「地方財政システム論」(有斐閣ブックス) 2007.12.20
- ・ 山崎亮『コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる』学芸出版社、2011年第1版
- ・ 山崎亮『まちの幸福論 コミュニティデザインから考える』NHK出版、2012年初版
- ・ 山崎亮『ソーシャルデザイン・アトラスー社会が輝くプロジェクトとヒントー』鹿島出版会、2012年初版
- ・ 山崎亮『コミュニティデザインの時代』中公新書、2012年初版
- ・ 山崎亮「中山間離島地域の住民参加型まちづくりにおける活動主体の形成手法に関する研究ーまちづくりコミュニティの形成プロセスを例にー」東京大学博士論文
- ・ 丸山真央ほか「嘉田県政誕生をめぐる有権者意識と投票行動ー漁船はなぜ軍艦に勝てたのかー」・『徳島大学社会科学研究所』第21号、2008年
- ・ 三田妃路佳『政策転換の政治過程ー公共事業改革を事例としてー』慶應義塾大学博士論文、2006年
- ・ 『地方財務』2015年4月号、柏木恵「財政再建の道のりー滋賀県栗東市：新幹線新駅設置計画中止からの立て直しー」
- ・ 東洋経済別冊151『都市データパック』2005年版、東洋経済新報社、2005年
- ・ 『新幹線新駅整備の波及効果と地域整備戦略の深度化調査報告書』促進協、2003年
- ・ 『新幹線新駅の需要予測・波及効果の再検証調査 報告書』滋賀県、2006年
- ・ 『地域開発』 vol.528 (日本地域開発センター) 2008.9
- ・ 『地域開発』 vol.528 (日本地域開発センター) 2008.9
- ・ 『地方議会人』第35巻第1号、2004年6月、大森彌「新たな地域自治の仕組みとまちづくりー求められる発想の転換ー」
- ・ 『地方財務』 2015年4月
- ・ 『栗東新都心土地区画整理事業 現行計画検証報告書』栗東新都心土地区画整理事業現行計画検証有識者会議、2008年
- ・ 日本都市計画学会関西支部編『都市・まちづくり学入門』学芸出版社、2011年初版
- ・ 日本都市センター編『地域公務員になろうー今日からあなたも地域デビュー』ぎょうせい、2012年初版
- ・ 栗東市 「第五次 栗東市総合計画」2010.3
- ・ 栗東市 「栗東市都市計画マスタープラン」2007.3
- ・ 栗東市 「栗東町中心市街地としての安養寺地区整備基本計画」1994.10
- ・ 栗東市 「中心市街地活性化基本計画」2004.3
- ・ 栗東市 「百年先のあなたに手渡す栗東市景観計画」2008.6
- ・ 栗東市 「栗東の都市計画」2006.3
- ・ 栗東市 「景観まちづくり」ーコミュニティがつくる風景ー 2012.3
- ・ 栗東市 「栗東市土地開発公社経営検討委員会報告書」平成25年1月
- ・ 栗東市 「第六次栗東市行政改革大綱 評価・検証結果報告書(総括版)」

平成 26 年 12 月

- ・ 栗東市商工会 「栗東市商業タウンマネジメント計画」 2005.3
- ・ かだ由紀子後援会『かだ由紀子マニフェスト“もったいない!!”を活かす滋賀県政を!!』2006 年
- ・ 日本住宅会議編『サステイナブルな住まい 住宅白書 2007-2008』ドメス出版、2007 年初版
- ・ 日本都市センター編『地域公務員になろうー今日からあなたも地域デビュー』ぎょうせい、2012 年初版
- ・ 一般社団法人『ライフプラン情報誌 A L P S』 vol.113、2013 年 4 月
- ・ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」平成 26 年 12 月
- ・ 「地方版総合戦略策定のための手引き」平成 27 年 1 月、内閣府地方創生推進室

参考 URL

- ・ 首相官邸ホームページ
- ・ 内閣府ホームページ
- ・ 国土交通省ホームページ
- ・ 総務省ホームページ
- ・ 農林水産省 HP
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ
- ・ 滋賀県ホームページ
- ・ 栗東市ホームページ等

参考新聞

- ・ 京都新聞、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞、中日新聞、日本経済新聞、滋賀報知新聞