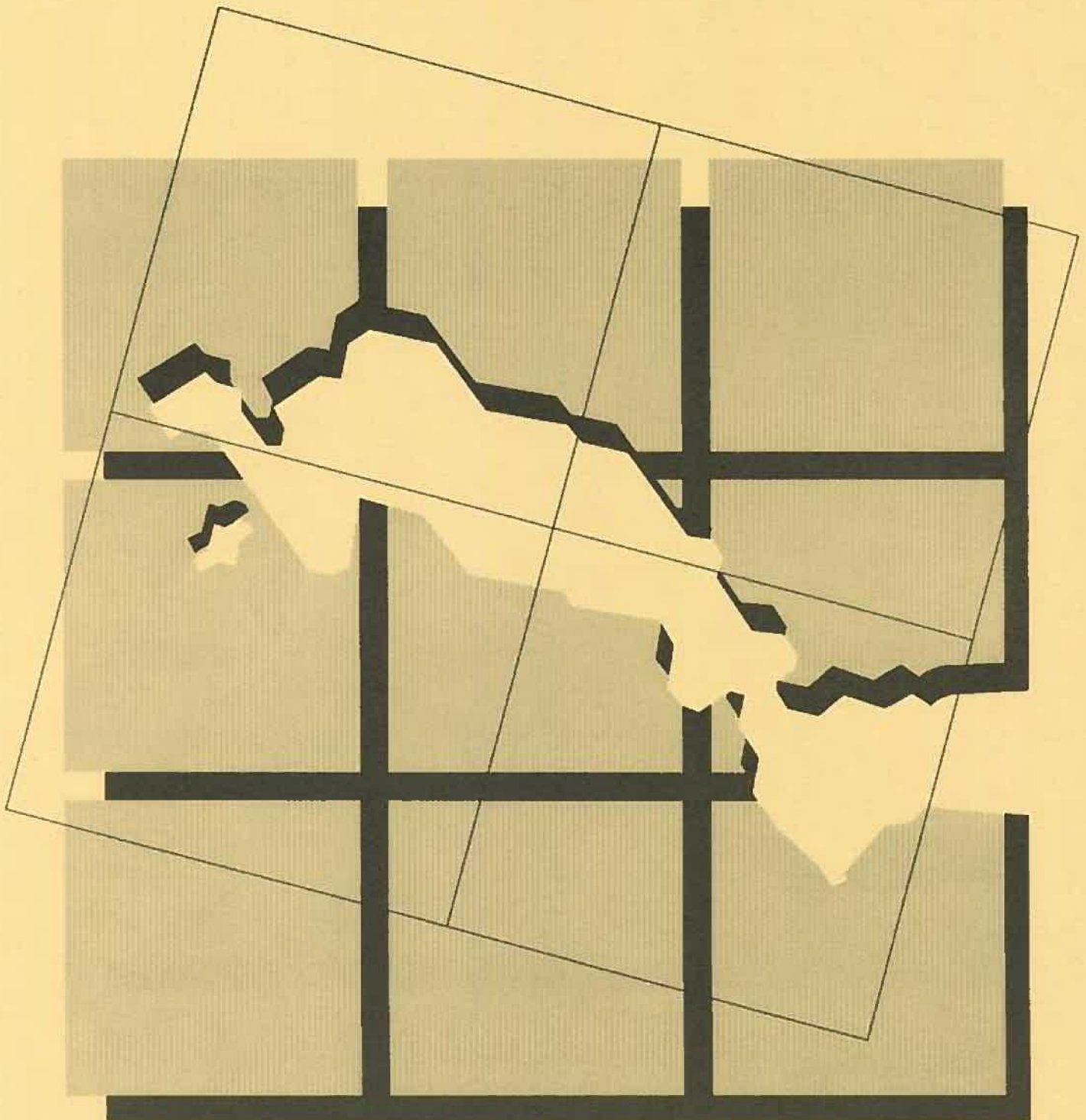


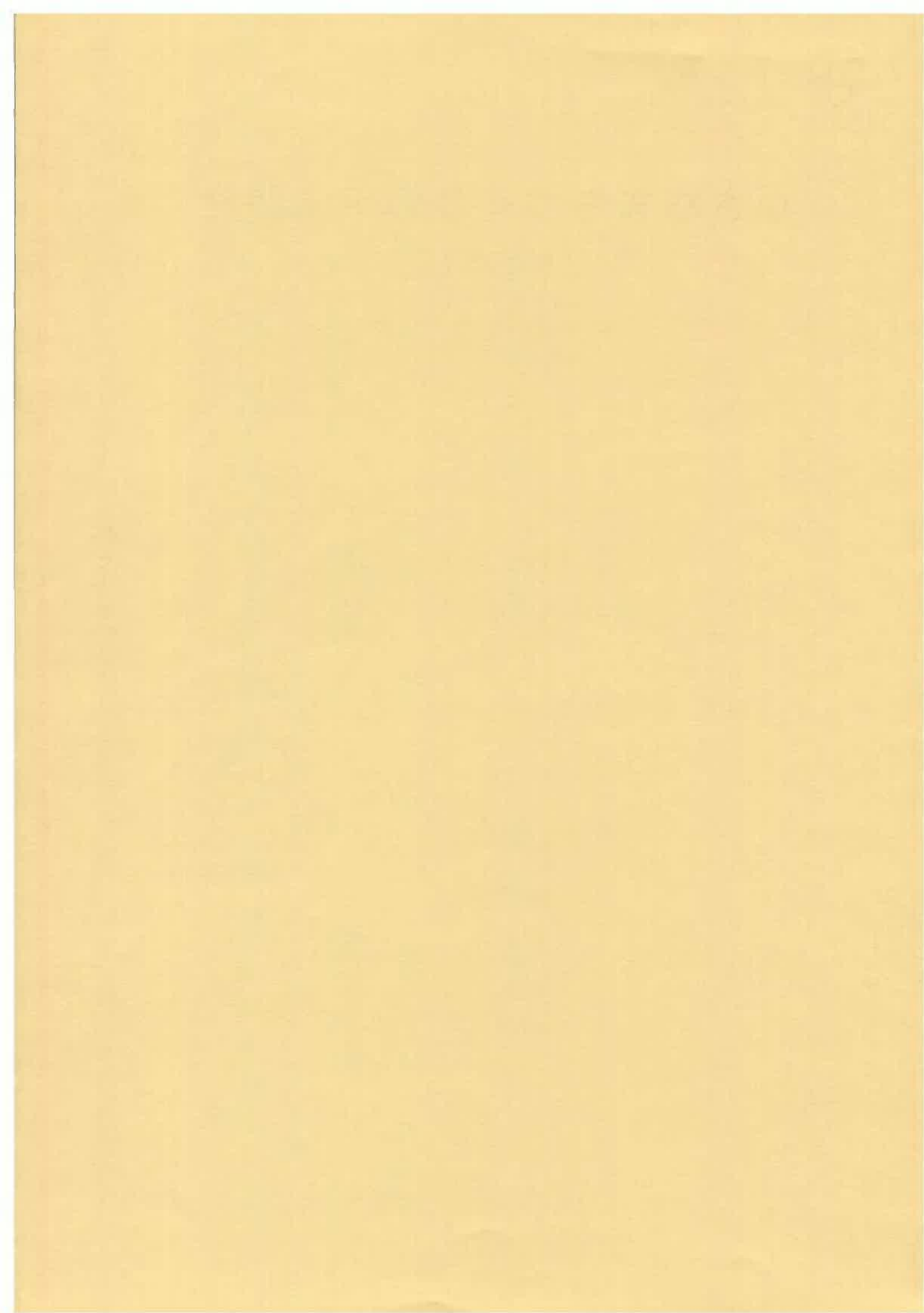
小さなまちづくりの手法開発

－豊かな地域社会をめざして－

平成8年度 研究チームB 報告書



平成9年（1997年）3月



ま え が き

都市政策研究室では、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として政策課題研究制度を発足させ、二年次目となります。

研究チームは、公募と部局推薦の職員7名によって構成され、原則として月二回、正味九ヵ月にわたって研究を進めてきました。

今年度は、A「分権されて自治体の仕事はどう変わる」、B「小さなまちづくりの手法開発」の二つのテーマについて研究チームが編成されましたが、この報告書はBチームの「小さなまちづくりの手法開発」です。

いわゆるハード系のまちづくりには、幹線道路や流通施設などの大型・広域施設整備から身近な市民施設、ちびっこ広場までが含まれています。そのいずれもが、生活基盤としての「住区」「小学校区」さらには、「行政区」「全市」というような広がりの中で、市民の意見が反映される仕組みを通して実施されなければならないのは言うまでもありません。

「地域の実情を一番よく把握しているのは、そこで生活している住民である」との発想から、もう一度、「まちづくり」「公共施設づくり」を検証する必要があると思います。それこそ、「分権型社会」の構築にあたっては、不可欠の要件です。

まちづくりにおける市民参加の問題は、いま始まったわけではありません。さらに、市民参加の重要性が言われるわりには、うまくことが運んだ事例はむしろ例外と言えます。そこで、この研究では、これまで積み上げられてきた身近な生活レベルでのまちづくり例を取り上げながら、市民と行政、さらには市民と市民との間におけるルール形成など、まちづくりの具体的手法について研究してもらいました。日頃からまちづくりに関わっているチーム員の決意表明の意味も含まれているとご理解もいただきたいと思います。

なお、この報告書の作成にあたっては、市役所内部の調整を行なっていません。従って、いくつかの点において「机上論」の指摘があらうかと思います。しかし、新しい時代に向かっての志は評価していただきたいのです。今年のテーマは「改革と創造」です。ご批判があればおおいに伺いたいと思います。

最後になりましたが、研究活動に際してご支援・ご協力いただいた衛藤山梨学院大学助教授、そして、関係各位、職場の皆さんに対して、心から感謝の意を表します。

1997年3月

川崎市企画財政局都市政策研究室長 峰岸 是雄

政策課題研究Ｂチーム研究員

相澤 太 衛生局管理部庶務課

磯部由喜子 環境保全局管理部企画調査課

◎ 木村 純一 都市整備局開発部再開発課

古島 正 多摩区役所区民生活部資産税課

箕輪 秀生 土木局川崎土木事務所

森部 隆 総務局職員研修所

○ 和田 忠也 建築局市街地整備部街なみデザイン課

※ ◎ リーダー、 ○ サブリーダー

〔 目 次 〕

	ページ
第1章 まちづくりの新しい流れへ	1
第2章 小さなまちづくりと大きなまちづくり	4
第3章 まちづくりの変遷	7
第4章 まちづくりの事例研究	15
第1節 事例の選出	15
第2節 平瀬川市民参加のまちづくり	16
第3節 小田2・3丁目地区のまちづくり	21
第4節 南河原公園整備事業	27
第5節 鴨池公園愛護会とトンボ王国の建設	30
第6節 世田谷まちづくりセンター	34
第7節 他都市におけるまちづくりNPOの実例と 行政とNPOとのパートナーシップ	37
第5章 川崎市におけるまちづくりの現状	40
第1節 行政組織の現状	40
第2節 市民によるまちづくり活動の現状	43
第3節 行政計画における市民意見反映システムの現状	47
第4節 市民活動の支援策の現状	55
第6章 まちづくりシミュレーションゲーム	57
第7章 小さなまちづくりの課題	62
第1節 行政組織における課題	62
第2節 市民意見反映システムと市民協議手続きの課題	64
第3節 市民協働のまちづくりの課題	66
第8章 小さなまちづくり手法についての提案	73
第1節 行政組織についての提案	73
第2節 市民意見反映システムと市民協議手続きについての提案	81
第3節 市民主体のまちづくり支援策についての提案	88
第4節 新しいまちづくりのしくみ	93
第5節 まずは身近なところから（できるところから確実に）	100

第1章 まちづくりの新しい流れへ

1 国土開発からまちづくりへ

戦後のまちづくりは、第2次世界大戦の敗戦により荒廃した国土と産業を立て直すことから始まりました。それは、急激な重化学工業化と都市化を通して実現され、国民の所得が倍増すると同時に深刻な公害と既存コミュニティの崩壊をもたらしました。この時期のまちづくりは、政府・大企業対市民という対立の構図を各地で展開し、現在の「まちづくり」という優しい響きを持つ言葉で表されるものとは、まったく別の概念でした。

産業優先政策としての「まちづくり」ではなく、市民生活優先の「まちづくり」が発想されたのは70年代後半ぐらいからでしょうか。1977年閣議決定の第三次全国総合開発計画では人間居住の総合環境実現のため「定住圏構想」が柱となりました。この年、川崎市では「環境アセスメント条例」が施行されていますし、80年には第一回「地方の時代」映像祭が開催されています。この時期あたりから、市民主体・生活優先の「まちづくり」が言われはじめたのではないのでしょうか。しかし、私たちはこれ以降の「まちづくり」の芽を大切に育てるべき時期を、バブル経済を経験することによって失ってしまったということができると思います。私たちは民間企業の投資を積極的に取り込みながら、華やかな都市間競争を戦い、新しい時代を予感させるような美しい都市空間を手にいれましたが、「地方の時代」を実現するための本格的な市民社会確立の基礎固めを先送りしてしまいました。いま、私たちはバブル経済崩壊後の、21世紀まであと数年しか残されていないこの地点から、新しい価値の創出を目指そうとしています。この地点で初めて「小さなまちづくり」の発想が、川崎市の行政の政策課題として立ち現れてきました。この「小さなまちづくり」という問題が立ち現れてきたことについては、大きくは3つの理由が考えられると思います。第一点は市民の成熟と行政に対する市民参加のニーズの高まりです。二点目は地方分権の流れが現実として実感できる状況になったことがあげられます。三点目は地方自治体においても行財政改革の推進を強力に進めることが必要になってきたということから出てくる問題だろうと思います。それぞれの理由について以下でもう少し詳しく述べたいと思います。

2 市民の成熟と行政に対する市民参加の要請

川崎市の人口が50万人を突破したのが1957年です。その16年後の1973年には2倍の100万人を突破しています。これは、異常な都市化という以外にはありません。戦後の急激な重化学工業化と都市化の波をもちに被っています。多分川崎市の行政は、人口増加に伴う行政需要の増大の前に、右往左往していたと思います。開発者負担を全国に先駆けて「団地造成等施工基準」という形で定めたのが1965年です。この時期の市民と行政には、対立関係を形成せざるを得ない状況が長く続いていたと思います。一方では、産業政策として国から下

りてくるまちづくりがあり、地域からは生活を守ろうとする市民からの突き上げがあったと思います。このような、対立の構図では市民参加が正常に育つことはできません。市民生活優先の「まちづくり」が発想されたときに、市民参加の議論も本格的に展開されはじめたと考えていいと思います。そうすると、これもやはり70年代後半あたりがスタートだったのかもしれませんが。1977年の環境アセスメント条例施行、1984年の情報公開条例施行等は、まちづくりやその他の行政計画を市民に対して正確に、合理的に説明し、合意形成を図ったのちに事業を実施する制度です。ここでは、市民参加を「説明⇒市民意見聴取⇒計画修正⇒市民合意⇒実施」という手順で考えています。これは、多分市民参加の第一段階です。この段階で市民も行政も、まちづくりをどのように進めていったらいいか、行政計画をどう立案すればよいかを学習することになります。市民の意識が自ずと成熟に向かい、政策立案時点からの市民参加を求めたり、行政の力をあてにしないで多様な活動をはじめます。現在の市民参加は、確実に第二段階のパートナーシップ型に入っていますし、第三段階の市民自治に至る萌芽が散見されていると思います。

地域の問題を市民自らが考え、解決していく、地域社会を市民自らが守り、育てていくという、市民自治に至る萌芽が現れてきています。今回の事例研究でも、このことを実感できる場面に何度も立ち会うことになりました。そして、市民のニーズの多様性は本当の豊かさへの希求であり、新しい価値観の創造へのスタートでもあるようでした。市民のニーズは、多様化したまま質を問う領域に確実に入ってきています。地方分権によってますます強まるとされるこの流れは、「小さなまちづくり」という発想にのって、情報公開、行政計画立案に対する市民参加の枠組みづくり、市民によるまちづくりへの支援等を求めています。身近で手の届くところから、生活に密着した地域から始めようと、行政に対して「市民共同のまちづくり」を、「小さなまちづくり」という言葉に込めて求めていると思います。

3 地方分権の流れ

平成8年12月20日に地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会は機関委任事務の廃止を柱とする第1次勧告を橋本首相に提出しました。いよいよ、地方分権の流れが現実のものとして目前に迫っていることを実感させました。「地方の時代」の地方を、市民と地方自治体が自らの責任で築き上げなければならないのです。今年の日本経済新聞の年頭の社説は「立ち上がれ、市町村」という題の三回の連載から始まりました。地方分権のスタートを実感させられました。その中で、引き算の発想から出発しようということが言われていました。それは、まず市民の手でできることは市民が行う、市民ができないことで市町村ができることは市町村が行う、市町村ができないことで都道府県ができることは都道府県が行う、都道府県ができないことは国が行うという下からの引き算です。地方分権を市民自治という射程で捉えています。今の地点から、ここまで行くには多分長い時間がかかると思いますが、射程としては外してはならないものだと思います。ここでは、市民社会の確立に向かう市民の意識の変革が求められて

いますし、地方公共団体に対しては国の省庁からの縦割り行政との訣別を求めています。社説の後半で、武蔵野市のバスの事例をあげて「独自の制度は国と戦ってでも勝ち取るもの」と主張しています。

「小さなまちづくり」はこのような文脈のなかで語られることになると思います。市民自治という射程で捉えられた、法律や国の制度で一律に全国に展開されるまちづくりではない、そこにしかないもの、そこでしかできないものの創造です。そこでは、地域のニーズにきめ細かく対応できる、横をつなぐような行政の対応が必要となります。組織のあり方、制度のあり方の問題も含めた行政の質的転換が「小さなまちづくり」という言葉のなかで求められていると思います。

4 行財政改革推進の必要性

21世紀を目前に控えて、高齢社会の到来、高度情報社会の実現、産業構造の転換等の社会の価値観を大きく変える事象が立ち現れています。本市においてもこれらの課題は最優先事項です。しかし、これらによる新しい行政需要は、現在の行財政の枠組みでは対処できないと思います。国の官僚の腐敗行為の続発、地方自治体の不正支出の顕在化等、昨年は市民の行政に対する不信感を増幅させるような事件が続きました。市民の目には、新しい価値観の創出を前にして、どうしても改革しなければならない制度的疲労があると映っているのではないのでしょうか。新しい行政需要に答えられる行財政改革に求められているのは、効率的というだけではない「新しい価値観の創出を可能にするベストシステム」としての行財政の枠組みづくりだと思います。そこでは、行政計画の立案から実行までのプロセスを、市民に分かりやすく見せる「透明性」、市民のニーズに的確に答えられるための「専門性」、行財政の実行を絶えず評価することができる「公正性」等が、行政に対して問われていると思います。そこでは、行政がゆりかごから墓場までのすべてのサービスをカバーする必要はなく、市民、行政、企業市民のバランスのとれた役割分担が求められています。「小さなまちづくり」は、このような状況のなかで行財政改革の向かうべき方向の先駆的事例の一つとして立ち現れてくると思いますし、その定着が求められているものの一つでもあると思います。

第2章 小さなまちづくりと大きなまちづくり

1 「まちづくり」という言葉の意味するもの

近年、役所内で「まちづくり」という言葉が使われることが多くなってきました。しかし、実際の行政において「まちづくり」という分野が認識されてきたのはまだまだ最近のことで、その定義もあいまいです。「まちづくり」という言葉はいつごろからどのように使われ始めたのでしょうか。

我が国では戦後の経済成長とともに急激に市街化が進む中で、国の各省庁を頂点とした縦割り行政による都市開発が進められてきました。行政の施策体系も省庁間の強い縄張り意識を反映して道路、緑、建築物、河川などの分野別に分かれ、それぞれの分野ごとに全国一律の施策体系が当てはめられました。これらの施策体系は道路法、都市公園法、河川法などそれぞれの分野における法律として定められ、それぞれの分野ごとの機能および施設維持管理上の効率に最も重点が置かれました。このため、同じ地域の中で隣り合っている施設でも、管理主体となる省庁が異なれば、ばらばらに設計され、管理上も明確に区分されることとなりました。また広域的な視点から計画しようとするため、すべての地域に共通して対応できる一般的な考え方をする必要があり、例外については認めないといったマニュアル行政的な考え方が定着しました。その結果、日本中どこでも地域の文脈を分断するような直線的な道路、白いガードレールとコンクリート護岸と転落防止用の殺風景なフェンスに囲まれた河川などが整備され、こういった従来型行政にどっぷり漬かっているうちに、自治体の特徴を活かしながら、地域ごとの環境に合わせた柔軟な取り組みをおこなったり、個々のケースごとにユーザーである市民の声を反映させようとする発想が欠落してしまいました。

高度成長期を過ぎたあたりから、従来型の行政を疑問視する声が大きくなり、地域ごとの特徴を活かした自治体独自の行政を行おうとする動きが出てきました。最初の動きは本市の公害防止条例のような生存環境の問題への取り組みだったかもしれませんが、その後、昭和47年に京都市市街地景観条例が制定され、昭和53年には神戸市都市景観条例が制定されるなど、地域独自の街なみをつくろうとする施策に展開していきました。そして、国から地方へという流れは自治体の中では市から区へ、区から町へ、行政から市民へという流れを生み出し、昭和50年代後半には神戸市まちづくり条例（昭和56年）、世田谷区まちづくり条例（昭和57年）が制定されるなど、市民参加を中心とした地域ごとのまちづくり施策につながっていきました。従来型の縦割り行政が広域的な視点、分野ごとの施策、管理サイドからの発想などを重視していたのに対し、この「まちづくり」という概念は、もっと地域的な視点で考え、分野ごとの施策にこだわらない柔軟な発想を取り入れ、地元の市民が主役となって地域ごとの特徴を活かした施策を展開するための新たな考え方として定着していきました。

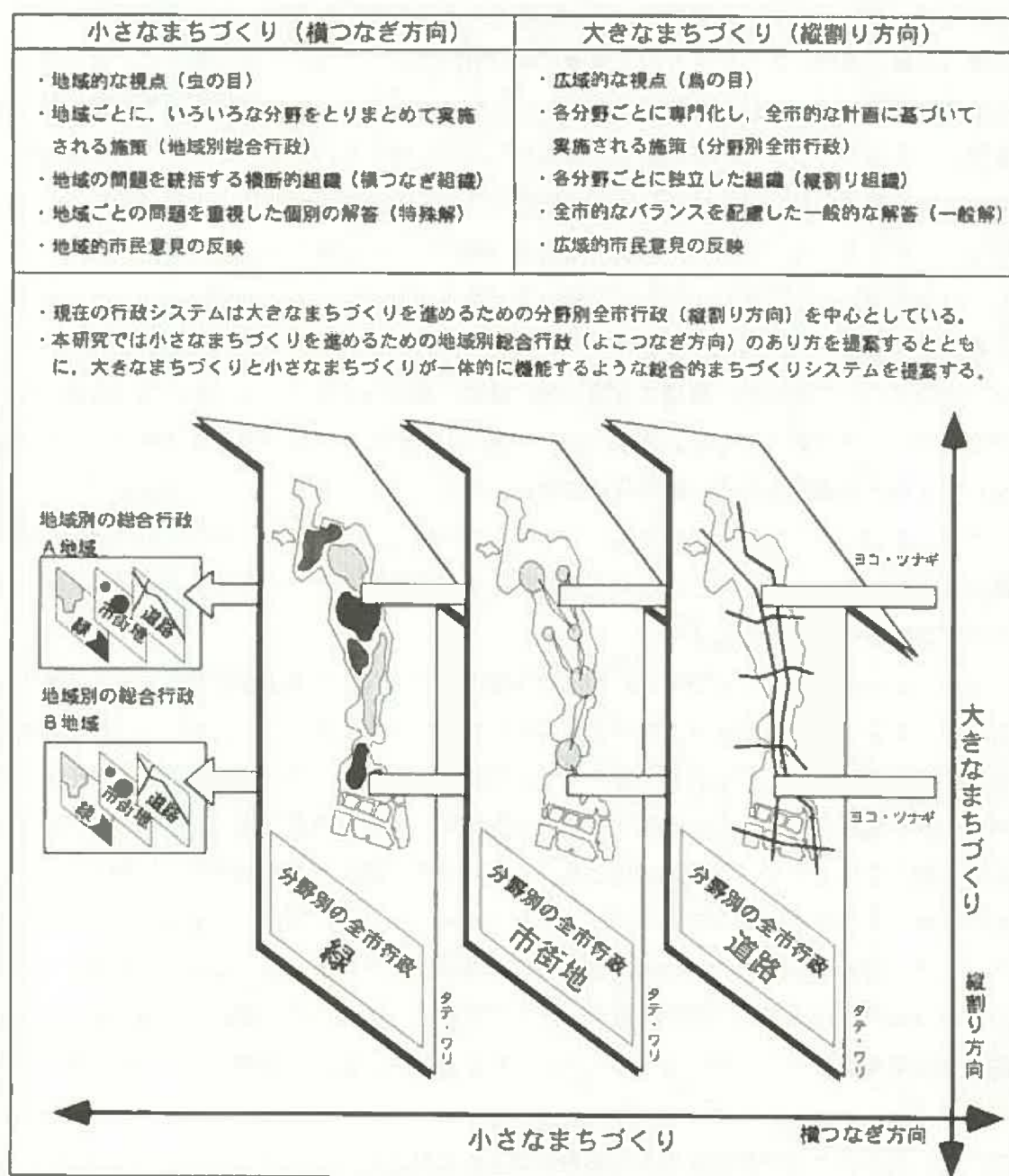
2 小さなまちづくりと大きなまちづくり

一般的に普及している「まちづくり」という概念は、もともと小さいもの、地域的なものを指していることは前述したとおりですが、あえて「小さな」という言葉を付け足した理由は、逆に「大きなまちづくり」という概念もあると考えているからです。これまで、「まちづくり」という言葉は従来型の行政に対峙する概念と考えられていたため、地域的視点、分野を超えた総合的な施策、市民側からの発想の代名詞として使われてきたわけですが、よく考えてみると広域的視点で物事を考える場合にも複数の施策を連携させていく必要もあるし、市民の目から見た発想も必要はなはずで、確かに、現在の状況はまだそこまでいっていません。というよりは、依然として広域的な視点に基づく縦割り行政が主流であるため、これに対するアンチテーゼとしては「まちづくり」＝地域的視点と定義する方がわかりやすいのかもしれませんが。しかし、地方分権が進み、まちづくりの主導権が国の省庁から市民の手に移ったとき、自治体の仕事も分野別行政ではなく統合型行政にシフトしていくと考えられ、広域的な施策も地域的な施策も同じ「まちづくり」という概念でくくられていくと考えられます。そこで、自治体が行う施策のすべてを「まちづくり」としてくくった上で、その中でも地域的な視点（虫の目）によるものを「小さなまちづくり」、広域的な視点（鳥の目）によるものを「大きなまちづくり」として定義するものとします。例えば1本の道路を整備する場合を考えると、全市的な道路計画との関連から当該道路全体のルートや幅員を決めるプロセスが「大きなまちづくり」で個別の地域ごとに当該道路に隣接する建築物、緑地、河川などもふくめた総合的な整備を行うプロセスが「小さなまちづくり」です。また、我々の研究テーマは「小さなまちづくりの手法開発」ですが、将来的な地方分権時代の行政の在り方を考えた場合、「小さなまちづくり」と「大きなまちづくり」の両方の側面において新たな発想が必要であり、それぞれの施策が車の両輪のように機能していくべきだと考えられるため「大きなまちづくり」の在り方も視野に入れた中で研究を行うものとします。

次のページに「大きなまちづくり」と「小さなまちづくり」の関係を表した図表を掲載しました。ここで掲げたように、「大きなまちづくり」は全市を対象として、個別の分野ごとに実施される施策をベースにしており、各分野ごとに独立した組織によって進められる点や全市的なバランスを配慮した上での一般的な解答（一般解）を重視する点など、従来型の行政に共通する面も持っていますが、広域的市民意見の反映や分野別施策ごとの連携などの新しい考え方も必要になってきます。これに対して、「小さなまちづくり」は個別の地域ごとに、各分野をとりまとめて行われる施策をベースとしており、地域の問題を統括する横断的な組織によって進められる点や、地域ごとの問題を重視した上での個別の解答（特殊解）、地域的市民意見の反映を重視する点など、近年「まちづくり」として認識され始めた概念に近いものになっています。

ここで、もうひとつ付け加えることがあります。これまで「まちづくり」という言葉はハード系の施策を中心とした概念として捉えられてきました。これは、たまたまハード系の施策は

地形、場所、気候などの地域性と深い関わりがあり、もともと全国一律という発想にも無理があったため問題点の指摘が先行したためと考えられます。しかし、ハードの次はソフトです。本当の「まちづくり」はソフト系の施策をも統合した概念であるべきで、いずれは、医療、福祉、教育その他の問題についても地域ごとの特殊解を用意しなければならないはずです。現時点ではソフト系における「小さなまちづくり」の在り方がまだよく見えていないこともあり、また、検討の領域を広げすぎると限りなく「地方自治改革」といったテーマに近づいてしまうので、今回はハード系を中心とした研究としますが、今後はソフト系も含んだ広義の「まちづくり」についての研究が必要なのではないでしょうか。



第3章 まちづくりの変遷

むかしむかし、村人たちがお金を出しあい、自分たちも参加して橋を架けたはなし、険しい道の往来を避けるために、僧侶がトンネルを掘ったはなしなど、むかしばなしにもまちづくりを題材としたはなしが多く残っています。このように住民のまちづくりは、むかしはあたりまえだったのです。

1 江戸期の制度

制度としても江戸期以前の支配者の役割はもっぱら安全保障で、民生面はそのための政策の一部であったのではないのでしょうか。支配者側の戦略的価値のある街道など主要道路（大きなまちづくりにはいると思います）は支配者が住民を使って維持管理させますが、それ以外の小さな地方道（川崎市では登戸道・八王子道・大師道等）は地域住民が主体となり維持管理（江戸期では「自普請」と表現）し、費用に不足のある場合は支配者に補助を嘆願しています。多摩川の橋にあたる「渡し」も地域住民の管理下にありましたし、二ヶ領用水程度以下の川に渡る橋については、個人（当然裕福な者ですが）でも架けられたのです（資料1）。

資料1

宝永元（1704）年田中本陣の当主となった田中休愚は、前々年十一月に起きた震災の復興に取り組み、同四年二月東海道筋の馬入川・富士川・天竜川など諸川について、その渡船運営と賃銭収入の実態の調査に赴き、四月上旬帰宿し、六郷渡船を川崎宿の請負とし、その収入を宿財政へ繰り入れることで、宿経営の安定化が可能であると判断した。

・彼は関東郡代伊奈半左衛門忠順に働きかけて渡船の川崎宿の請負を申請した。同六年三月これが許され・・・（川崎市史 近世 より）

宝永二（1705）年八月榎戸橋（登戸道の登戸・上菅生両村境、二ヶ領用水にかかる橋。別名小泉橋）が破損したため、登戸村の善太郎・久左衛門の両名が修復を請負い、「手間代道具代」として同橋を利用する関係村々から馬一疋につき銭四十文、歩行一人につき二十文ずつを徴収することを定め、村役人が自村の人馬を調査し、書付けを添えて負担額を請負人に支払ったという。（同上）

・・・年寄利左衛門の本家に寄寓していた一盲人が、所々の橋で難渋したとの述懐を聞き、その供養のため村内に33の石橋を架け、さらに榎戸橋普請のため雄木山を求めたといひます。（立木を売って橋の改築費用に充てたわけです。）（多摩区 OLD&TOD AY 川崎市多摩区の歴史 より）

つづけて、最近注目されている江戸期のまちづくりをみてみたいと思います。最近江戸が注目されるのは現代に似た風俗や、リサイクル都市としての評価、上水道や水上交通を含めた交

通網や防災的な視点も入れた都市計画など、なかなか現代にとっても興味深いところがあるからだと思います。その將軍のお膝元でも住民からのまちづくりはあります。たとえばその都市計画のために町やその一部の強制移転を行うわけですが、住民の反対で取り止められたり空き地の下げ渡しを求めたりしています（資料2）。

資料2

強制移転とはいっても江戸時代中期以降になると、御用地への召上げなどの諮問にさいし、該当する町々が反対し計画が実行されないこともあった。あるいは、御用地となっても、この利用が他町の町人から願いだされたばあい、反対運動によって、これを不可能とする動きもみられる。さらには代替案をだしたり、積極的に土地利用を要求するばあいもあった。

日本橋の坂本町は、元禄十一（1698）年に船手頭に向井将監の屋敷あとを呉服師八人が拝領した町であった。ところが享保六（1721）年に火災で全焼したさい、町の裏地が御用地とされ、かわりの土地（代地）を与えられることになった。このとき、召上げ反対運動は不成功に終わっている。同八年正月に坂本町の役人たちは奈良屋役所に呼びだされ、この御用地を広小路としたうえで畑地にしたいという願人のいることをした。そこで、反対の答申をおこなうとともに、植木の植溜めの願いを提出し、五月にいたって許可されている。（江戸の町役人 吉原健一郎著 より）

行政や司法の面でも、それは基本的には政府のものですが、今のパスポートにあたる手形の発行や登記事務の一部、裁判にあたる公事ごとなどいろいろ町や名主が関与しています。幕府としてもできるかぎり住民が自治できることはしてもらったほうが効率的なわけです。また当時はある意味で連邦制ですから、地方については大名の責任としておいて基本的制度は強制しておいて、失策があれば責任をとらせるやり方をしていました。つまり、全国的な支配能力は持たず、地方政府の監督のみをして天領以外の行政負担を軽減しています。これは、不祥事さえ起こさなければ地方政府の長（大名）の裁量を保障しておりある意味での地方分権です。事実、各大名は自分の国を豊かにする努力もしましたし、江戸中期の米沢藩主上杉鷹山のような名君のもとでは、多少の被支配者の登用がみられます。そうして国や地域ごとの活性化も今のまちづくりとは動機面で違う場合もありますが、あったわけです。それでは行政組織を見てみましょう。都市部以外では最小単位に村があり代表者は名主です。その上に領主がありますが、行政組織としては代官所がそれにあたり責任者が代官です。川崎市では、小泉次大夫や田中休愚が有名です。また、治安組織としては、文政年間に作られた改革組合村がいくつかの村を集めて1単位とし、その上に関東には関東取締出役があり、その上位機関として勘定奉行所が幕府（中央政府）の中の担当となります。どれもよく時代劇にでてきていかにも封建時代の「支配」というイメージがそれぞれにあり、住民のまちづくりには結びつかないと思います。しかしそれは誤解です。たしかに代官クラスの田中休愚は例外となると思いますが、村の中に

つについてはかなり民主化されて直接民主主義的な運営がされています。たとえば世襲制と思われるがちな名主も初期はそうにしていましたが、のちには公選制になっています（資料3）。

資料3

十七世紀中後期ごろから小農民が力を付け、旧来の有力名主層を糾弾する場面が出てくるなど、名主の地位も絶対ではありえなくなりました。この時期には名主に対する村方騒動（むらぢやうどう）もみられるようになる。市域でも、元禄四（1691）年に上丸子村で、元禄五年には王禅寺村で、それぞれ名主等の不正に対する村方騒動が起きている。この時期になると村役人の世襲化も崩れ、名主等の選出も一般農民の動向に左右されるようになってくる。享保十八（1733）年塚越村では、組頭の増員要求が百姓の間から出て、「惣百姓相談之上」、組頭役が決まっている。さらに名主役も入札（いんぱく）選挙で決めることも行われるようになる。このことは村役人の性格がより公法的なものになったことを如実に示している。宝暦五（1755）年十月、王禅寺村では名主文蔵が退役した後、名主役が入札によって決まっている。

地域の治安においても、関東取締出役の下に組合村が置かれ、担当者として三〜五カ村をまとめた小組合、それを十数個まとめて編成された大組合それぞれの小惣代・大惣代が選ばれています。アメリカにおける保安官のような存在があったわけです。西部劇の連邦保安官いまのFBIが、関東取締出役や火付け盗賊改め（正式には加役）みたいなものです。また、名主の役目はとても多忙なものなので、書役（町代）という事務担当者が雇われています。漫画「はぐれ雲」（ジョージ秋山 作）に描かれている鈴木長十郎がそれです。もしかすると彼のように同心などの退職者を雇用することもあったかもしれません。

2 田中休愚

こうしてみていくと、住民主体のまちづくりがむかしから行われてきたことがお分かりいただけたと思います。そこで、ここから田中休愚の著した「民間省要」を引用しながらまちづくりを考えてみようと思います。

まず、「田中休愚」を知らない方のために少し彼について紹介しておきます。徳川吉宗の時代に活躍した人で、享保改革のさなかに民政に関する意見書である「民間省要」を著し川崎宿の復興や多摩川の改修工事に実績をあげ、一般農民から宿役人、幕吏にまで任ぜられました。

「民間省要」は、彼が民間（庶民）の者という自己認識に立ち、それまで見聞した諸村や宿駅の実態を明きらかにしながら、地方役人の民政のあり方の批判と提案を行ったものです。そのねらいは、庶民の生活が暮らしにくいのは、行政側が民政に真剣に取り組んでいないためと指摘して、改善するためには庶民生活の実態をよく知らせることにより、役人に再認識をうながすことにあります。

つぎに提案や注意を促していることをいくつかあげてみます。

- ・幕府（中央政府）に民間の意見をよく聞いてもらうため直参（旗本・中央政府国側）5人、陪臣（大名の家臣・地方政府）5人、僧侶5人、農民15人、都市商人10人の合計40人の代表からなる幕府の諮問機関設立の構想をだしています。しかも、彼らの半数は国々をまわって民情を視察し、生活の実態をよく把握することが必要ともししています。
- ・地方行政には「その地に応じて人を用ひ、事をなす事、是人の和なり」として、天の時、地の利、人の和を見極め、自然条件、社会的条件を配慮して施策を実施することの必要性を指摘しています。
- ・地方に在住する農民の知識や技術を重くみて、その土地の実情に通じている農民を思い切つて地方役人に登用するか、意見を大いに用いていくべき。そのようにしたならば、各地域のためにより政策が行われるとしています。
- ・百姓の一僻なる意地の内には、心中針有り、動（ゆ）もすれば一枚の皿をに荷（に）いて公事を起し、雲の集るがごとく雨の催すに似て強訴を出し、大に涉（は）りては一国一郡の煩（わづ）いと為るといっています。
- ・公事訴訟が起きたばあい、小事のうちに收拾するのがよいが、「常」と「変」をわきまえないで役人が「一旦の理」で軽々しく収めれば、かえって永く煩いのもととなる。といっています。
- ・「百姓と名主の間に油断はならず、小百姓と云ふ者恐ろしきものにて、少なき意地を以て公事に皿を荷ひ名主を倒す事多し」というように、百姓が意地によって頻繁に公事訴訟を起こして、あらゆる面で、異議を提起できる主体として成長しつつある。このことを認めなければ、政治は成り立たないといっています。

これらは、17世紀末ごろから18世紀に生きたひとの考えです。

3 明治時代以後

鎖国政策の中で300年続いた徳川幕府は、どこかのんびりと心地よく淡々と市民の暮らしが続いていたのかもしれませんが。確かに幕府の統制の中で、住民は居住地を離れることを許されませんでした。そのことが一方では、住民自らによる自治も工夫され地域コミュニティの形成が必然のものとなっていたのかもしれませんが。

次にきたのが、江戸時代の長い鎖国政策の終焉にともなう経済状況の混乱に端を発し、世直しと称して起きた尊皇倒幕運動と明治維新の到来です。長く続いた治安の混乱や戦争の中で、優秀な人材の多くは失われていましたし、対外的交流がない封建制度時代を長く経験した日本人にとって、押し寄せる列強に対して確固とした思想に裏付けられた国家体制を組むことはほとんど不可能でした。諸外国の圧力により開国した日本は、不平等条約の締結等、先進海外諸国と対等の立場に立つことができませんでした。このため、明治政府はまずこれらの不平等を是正するために、日本の近代化に手をつけることから始めなければなりませんでした。明治政府が自明の理としたのは、近代化＝西欧化であり、近代化とは産業の近代化までを射程にした

もので、国民の生活までは視野に入ることはありませんでした。この概念こそが、殖産興業・富国強兵を至上の命として推進した明治政府の理論的背景だったと思われます。これより一世紀前に、イギリスではすでに産業革命を経験しており、この時代には産業革命後の古典的都市問題であるスラムクリアランスに本格的に取り組んでいました。この取り組みが現在の都市計画の先駆けとなるのです。近代化＝西欧化を急ぐのであれば、急激な産業化に伴う社会問題を回避するためにも、こういった取り組みも取り入れて市民の生活基盤も整備すべきでしたが、日本の独立とは、経済力及び軍事力において海外列強に追いつくことだったのです。これを実現するための二本の柱が、「権力先行型・官治主義型自治」と「産業基盤整備優先政策」でした。自由民権運動から国会の成立はみましたが、地方に関しては明治11年施行の「府県会規則」により、一切の議案は県知事・県令が発し、議決はその認可を必要とし、内務卿は解散権を有することとなりました。また、府県知事は官選制でした。この強力な中央集権化は、自由民権運動の高まりとともにその反動としての「府県会中止論」（岩倉具視・明治15年）や「府県会は国体を破壊する」（井上毅・明治21年）等により、ますます強化されていったのです。このような強力な中央集権制度が「産業基盤整備優先政策」の急速な展開を可能にし、多くの財閥と呼ばれる企業集団を生むことになりました。明治・大正期の基本的な流れは、日清・日露戦争及び第1次世界大戦を通じて、殖産興業・富国強兵を実現するための、近代国家建設としての街づくりであり、そこでは市民や住民が主役として登場する場面はなかったと言えます。日本は国民の生活を顧みることなく産業の近代化を急ぎ、産業革命期の古典的都市問題を放置したまま第2次世界大戦に敗戦して戦後の混乱期に突入することになります。

4 第2次世界大戦後

第2次世界大戦の空襲による被災都市は215、その被災面積は644,000haに及びました。農村は疲弊し、都市は瓦礫の山と化しました。敗戦後は占領軍（主にアメリカ合衆国）により、強制的に民主主義的制度が与えられました。彼らを与えようとした新国家構想は、いまの評価でもかなり実験的な、合衆国でもみられない制度や構想があったようです。新憲法が制定され、地方自治が憲法によって保障されました。自治体の首長が選挙で選ばれるようになり、官治主義型の自治制度も変革の第一歩を踏み出しました。しかし、その後の朝鮮戦争等によりアジア諸国の共産化の進行に危機感をもったアメリカは、アジア太平洋地域における日本の位置づけを重要視し、アメリカの強力な軍備の傘の下で日本の再産業化を急ぐことになりました。ここでも、市民や住民が主役として登場する場面は失われ、戦前の中央集権制度と産業基盤整備優先政策の二本の柱が、形を変えて引き継がれていったのです。

〔独り言その1（昭和30年代）〕

ぼくは、昭和29年に生まれて、3才の時に幸区小倉の市営住宅に越してきました。6畳、4畳半と台所、物置、トイレが付いています。いままでは民間の借家を借りていまし

たが、同じ家賃で3倍くらい広いと母が喜んでます。周辺はまだ田んぼと畑ばかりで、買い物は矢向の商店街まで行かなければならないので、とても不便だと母はぐずぐず言います。雨の日はぬかるんだ泥道を歩いていかなければならないので余計にたいへんです。早く道路が舗装されればいいのにと母は言います。

父と母は茨城県の生まれで、父は10人兄弟の次男、母は12人兄弟の4女です。いなかでは食べていけないので、川崎にでてきてサラリーマンになったのです。父は日本鋼管の京浜製鉄所の工員です。高炉の火を止められないので3交代で夜中に働くこともあります。目の前を真っ赤に溶けた鉄が流れているところで働いているので、夏は瘦せてしまうほどです。塩をなめながら働いているそうです。もっと給料が上がって、東京オリンピックまでにはテレビが買えるといいなー。

日本経済は昭和30年に産業総合生産指数において戦前最高水準（昭和19年）を突破し、昭和31年の『経済白書』は「もはや戦後ではない」といいました。高度経済成長の始まりといえます。三種の神器（テレビ・洗濯機・冷蔵庫）という言葉が流行語になったのは昭和30年です。川崎市の人口は、昭和32年に50万人を突破し、その後の16年で2倍の100万人を突破します。年平均3万人強の人口増加です。ほとんどが農村からの流入人口です。東北の中卒者を大量に乗せた就職列車の映像を写し、金の卵といったのは昭和30年代です。戦後の日本の復興を象徴するように、昭和39年に東京オリンピックが開催されます。昭和30年から37年の7年間で、実質GNPは2倍に、製造工業の生産は約3倍になりました。

昭和30年に民主党と自由党が合体する「保守合同」が行われ、自由民主党が生まれます。これにより、保守単独安定政権が保証されることになります。いわゆる55年体制です。このことが、巨額な先行投資が必要な高度成長からリスクをなくし、国土計画と経済計画により急激な重化学工業化を可能にした政治的枠組みだったのです。昭和35年に「所得倍增計画」を掲げて池田内閣が発足します。そして、昭和37年「地域間格差是正」と「国民経済的視野に立った産業立地体制の整備」を目標に初の『全国総合開発計画』が閣議決定されます。後に日本全国に公害問題を発生させた、工業の地方分散化の始まりです。

〔独り言その2（昭和40年代）〕

高校の入学試験の日には、校門に機動隊員が立っていて受験表をチェックされました。川崎区渡田にあるこの高校は、いま学園闘争の渦中にあるのです。体育の時間に、校庭でサッカーをしているときに、風向きが変わったのか煤煙が降ってきました。晴れた日でも工業地帯のほうはどんよりと曇ったような空の色で、煙突からは黒や赤の煙がもうもうと沸き立ち火を吹いているものもあります。

今日はローリングストーンズのニューアルバムが出るので、それを買って帰ろうと思います。中学卒業の年に市から許可が出て、庭にプレハブの部屋を建てたので、今は親を気にせず大きな音でステレオを鳴らせます。日本赤軍の浅間山荘事件やベトナム戦争の激

化とか、暗いニュースばかりで気が滅入ります。今はロックのレコードを聞きながら煙草をふかしているときが一番落ちつくときです。でも、毎日退屈だなー。

昭和40年に川崎市は全国に先駆けて「団地造成等施工基準」を施行します。これは、急激な人口増加に伴う行政需要に対応しきれないために、民間の住宅開発に道路、公園、下水道等の社会資本の整備を義務づけたものです。40年代の都市部の自治体は人口増加に伴う行政需要の拡大と公害問題の激化に悩み、農村部の自治体は過疎問題に悩むことになります。佐藤内閣の下で昭和44年に「新全国総合開発計画」が閣議決定されました。それは、「人間と自然の調和」を謳いたいながらも、その目的実現のために「大規模開発プロジェクト方式」をとり、高速交通網のネットワーク（新幹線・高速道路）によりその効果を過疎地域にも及ぼそうというものでした。基本的には重化学工業化による高度経済成長を引き続き継続していこうとするものでした。

しかし、このシナリオが昭和45年を境に崩れだします。田子の浦のヘドロ問題、水俣の水銀中毒問題、イタイイタイ病、四日市ぜんそく等の公害問題が激化し、各地で住民運動が発生し、自民党政権や大企業の利潤至上主義に対する批判が頂点に達します。日米安保体制やベトナム戦争への批判から、大学を中心として学園闘争が激化したのもこの時期です。各地で革新自治体がうまれました。川崎市でも、昭和46年に「福祉優先」を掲げて伊藤革新市政が誕生します。田中内閣が「日本列島改造論」を掲げた年に、川崎市は政令指定都市になり、公害防止条例が施行されます。しかし、この高度経済成長も昭和48年の第1次オイルショックで幕を閉じることになります。不況による自治体財源の調達難のなかで、社会資本の不足という古典的な都市問題と世界的に類を見ない公害問題とを同時に解決しなければならない時代が到来したのでした。

〔独り言その3（昭和50年代）〕

昭和53年に川崎市に就職して、いまは3年目です。仕事もやっと一人前になったと思います。いまは高津区役所の建築課で開発行為の許可をしています。このあいだ完了検査をやった東急電鉄の鷺沼の分譲住宅の価格は3億円を越えました。どんな人が買うのかと不思議におもっていたら、歌手の西条秀樹が買ったということで二度びっくりしました。

父の会社は今はコンピュータ制御で一日中モニター画面を見ているだけで、退屈だといつもいっています。今は新車のコロナで通勤しています。「贅沢な時代になったよなー」といいながらも昔の目の前を溶けた鉄が流れていた時代がなつかしいようです。最近、市から通知がきて、うちの収入が基準収入を越えたため市営住宅をでるように勧告されました。そろそろローンでも組んでマンションでも買わなければならないようです。そういえば、このあいだ完了検査をやった鷺沼の洒落たマンションはいくらぐらいするのかなー。

昭和52年に福田内閣は「第三次全国総合開発計画」を閣議決定しました。策定後まもなく

挫折した新全総の大規模プロジェクトが、生活環境整備に重点を置く「定住圏構想」によりや
く置き換えられることになりました。しかし、いままでの全総が政府が地方自治体の主導権を
完全に握っていたのに対し、今回の政策転換は先進的な自治体の後追いのことであったことが特徴
とされます。川崎市はこの年に環境アセスメント条例を施行しています。公害問題に先鋭的
に現れた都市問題は、地方自治体に生活環境優先の政策を成立させ、地域のことは地域で解決
するのが本来の姿であることを市民に実感させたと思います。昭和55年に川崎市において「
第一回地方の時代映像祭」が開催されました。この時代の地方自治体の行政計画は脱工業化計
画であり、福祉優先の計画であったといえます。そして、国の政策は先進的自治体の政策をな
ぞるように進んでいきました。まちづくりが、市民の手の非常に近いところまで来た時代だ
といえます。

5 これから

このようにまちづくりの変遷をみると、日本の近代は市民がまちづくりの権利を失って
いった歴史でもあるようです。しかし、その歴史は強力な中央集権制に基づいた産業基盤整備
優先政策に、市民が一方的に犠牲になったというような単純な事態でなかったことは、きちん
と捉えておく必要があります。近代日本の産業の高度化は非常に膨大な都市問題を伴って進行
しましたが、それは同時に市民が望む消費活動の高度化も伴っており、潜在的、顕在的に市民
に望まれていたのも事実なのです。昭和30年代の一般家庭にはテレビさえも普及していなか
ったものが、その後の20年余の高度経済成長により、自家用車や住宅の購入がごく当たり前
になったのです。このような、社会全体の急激な変化は、国や地方自治体に対し広範な分野で
の行政需要の拡大をもたらした行政機構の肥大化をまねきました。そして、このことは同時に家
族や地域社会といった市民に一番身近な社会的関係を、希薄化する方向で変容させていくこ
とになったのです。「小さなまちづくり」の発想が、川崎市の行政の政策課題に立ち現れてきた
背景に「市民の新しい価値観の創出」があるとすると、市民の側には、この希薄化した社会関
係の再構築という地平が広がっていると思います。江戸時代の市民社会の有り様が注目される
のは、そういった理由にもよるのかもしれませんが。

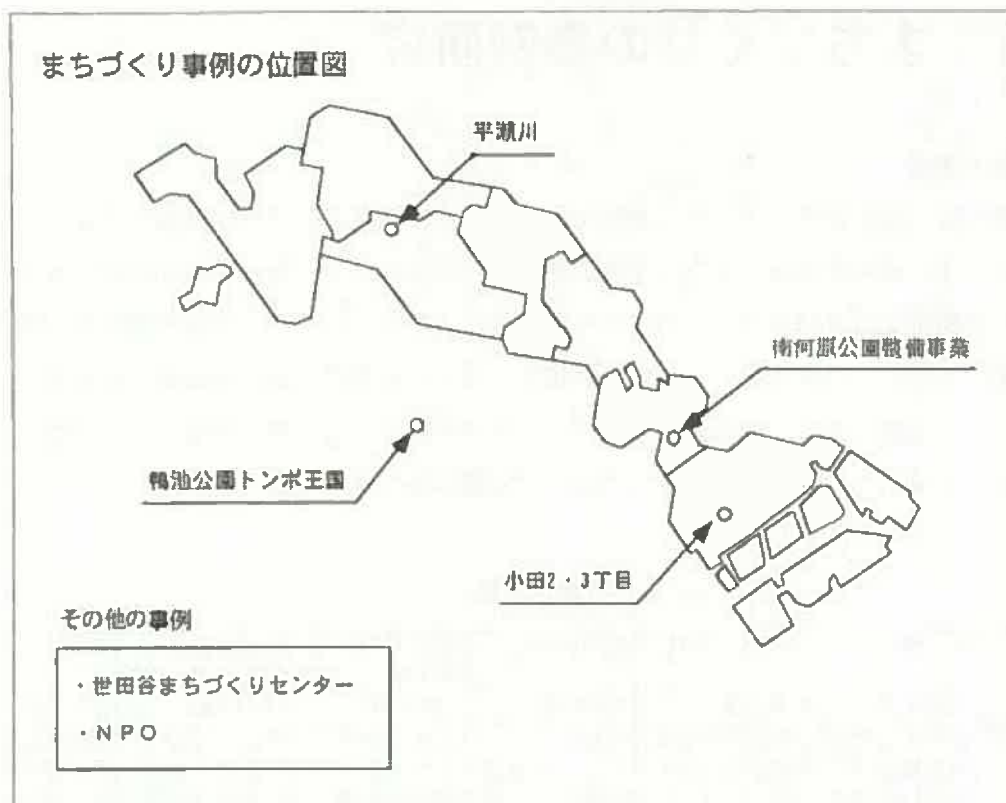
第4章 まちづくりの事例研究

第1節 事例の選出

この章では、実際のまちづくりの事例を市内、市外から選び、その事例紹介とポイントの整理を行います。事例の選出にあたっては、研究テーマとなっている小さなまちづくりの手法開発に対し課題が提起されていると考えられる事例の中から、川崎市内の市民発意型事例として「平瀬川」、同じく行政発意型として「小田2・3丁目」及び「南河原公園」、市外の市民発意型として「鴨池公園」、先進的なまちづくりシステムとして「世田谷まちづくりセンター」その他にNPO（民間非営利団体）の合計6つを選びました。

まちづくりの事例一覧

	平 瀬 川 (第2節)	小田2・3丁目 (第3節)	南河原公園 (第4節)	鴨池公園トンボ王国 (第5節)	世田谷区まちづくりセン (第6節)	N P O (第7節)
事業概要	住民と行政の対話によるうるおいのある河づくり	既成住宅密集市街地の総合的まちづくり事業	公園のリフレッシュ事業に際して、広範囲の住民にアンケートを実施	市民とのパートナーシップ型公園整備	行政・企業・市民から独立して中立にまちづくりを行う第3セクターの設立	民間非営利団体と訳される、社会活動、市民活動を行う法人、ボランティア
事業のタイプ	単体施設整備を核とした地域波及型	地域整備型	リフレッシュパーク事業	環境修復型	市民まちづくり支援型	
発 意	市民発意型	行政発意型	行政発意型	市民発意型	行政発意型	市民発意型
地元組織	うるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会	広場づくり協議会 細街路整備協議会	南河原公園整備検討委員会	鴨池公園愛護会	地区まちづくり協議会 まちづくりハウス(NPO)	
行政内横断組織	なし	関係局による整備計画検討委員会	なし	プロジェクトチーム型	街づくり課	
事業の法的な根拠	河川改修事業	密集住宅市街地整備促進事業	都市公園法	横浜市環境保全活動助成金	世田谷区街づくり条例	NPO法(案)
地域マス／策定主体／協力コンサル	東急環境財団	小田2・3丁目まちづくり整備計画 建築局地域住宅整備課 議員の直営	基本計画案	ゆめはま2010プラン 環境エコアッププラン	都市整備方針 新都市整備方針 地域整備方針 世田谷区都市計画課	
ポイント	①市民と行政の大人の関係、方向性の一致、努力 ②優れたリーダー	①既成住宅地としては市で初めての総合的まちづくり事業 ②行政の提案と地元意識とのギャップ ③地元協議会の発足とワークショップ型公園づくりの成功	①地域住民全体の情報の提供 ②行政側の市民参加に対する努力	①住民の明確なポリシー ②参加の自由度 ③市民側、行政側の双方おけるキーマンの存在④市民提案をサポートする行政の専門性	①市民と行政の中間に位置しながら参加型のまちづくりをサポートするセンターの姿勢 ②システムのバランスのよさ ③住民と行政のパートナーシップ	①法人格 ②税制の優遇措置



第2節 平瀬川市民参加のまちづくり

1 周辺の状況

「まちづくり」が計画された菅生地域は、宮前区の西部に位置し、県道生田横浜線と市道野川柿生線の交差する「蔵敷」交差点付近で、かつての下菅生村の中央部にあたります。この菅生の西、北に接して、水沢、長沢などの沢がついた地域があります。“常に浅く水にひたっている所”を意味する「澤」（沢）の地名から、湧き水が豊かであったことが偲ばれます。平瀬川はこの二つの地域を源にし、蔵敷橋下流で合流し、津田山トンネルを抜け、高津区久地で多摩川に流れ込んでいます。

この地域は、東名高速自動車の川崎インターチェンジに近接し、大小の宅地開発が進められ、多くの新規住民が居住するようになったところです。今や、都市近郊の常態ともいえる新旧住民が混在し、都市生活の利便性と自然環境の確保というアンビバレンスな要望が地域の共通コンセプトになっている街、菅生。ここが今回の「まちづくり」の舞台です。

2 背景

他の地区でもそうであるように、激しい開発等の行為が一段落して、古くからの人とその後からの人達との間に交流が深まり、自分達の住む地域に着目する流れが出てきた背景の中で、平成4年に行政側から、河川改修についての地元説明会があり、その中で、今回の河川改修も

蔵敷交差点の下流と同じコンクリート護岸（二面護岸）の計画（当初計画断面図参照）を知ることにより、住民の中から平瀬川についての問題意識が高まり、この川をどうしたいのか、行政側とどのように接していけば良いのかと、検討を重ねるようになりました。



3 住民側の動向

平成5年9月に商店会、自治会を中心に地元各種団体により、「うるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会」（以下「まちづくり委員会」と言います）を発足し、その始めのテーマとして「川を生かしたまちづくり」を選出し、精力的に情報収集、講師等を招いての勉強会現地踏査等々・・・また、コンサルタント



「東急環境財団」の協力も得て、同年12月に川崎市長あてに陳情書と要望書を提出。その後も行政側の参加も得て、勉強会等を繰り返し現在にいたっています。その後「まちづくり委員会」は、企画財政局企画室の行った「川崎市政70周年市民企画イベント」に参加し「平瀬川

イラストマップ」を作成したり、300名の参加者を得て「ウォークラリー」を開催したり、積極的に地域の人達の輪を広げる努力も行っています。

4 行政側の動向

昭和40年代の我が国の経済的な発展は、相乗的に事業地、商業地、住宅地の需要をもたらした。多くの宅地開発を促しました。この結果、都市近郊の中小河川の流域は、雨水の流出増や雨水に対する土地の保水能力の減少をみるに至り、中小河川の氾濫が頻発しました。このような状況のなかで、平瀬川の整備計画が策定され、昭和46年度を初年度として、国庫補助事業が着手され、下流から進められた河川工事が菅生区域に到達するのは、平成6年になってからでした。この間、河川整備に対する考え方が、国土の保全という治水至上主義から、環境も配慮するべきであるという考えが台頭し、河川審議会の答申にもこれらのことが盛り込まれるようになりました。これらの意見を受け、建設省は平成4年に「多自然形川づくり」要領を策定しましたが、環境整備は、特定の事業に許可されるだけで、通常の河川改修事業に摘要されるには、今暫くの時間を必要としました。しかしながら、全体の流れに対応すべく行政側も模索を繰り返していました。

5 協議経過の概要

平成5年12月に、「川を生かしたまちづくり『平瀬川源流を考える』勉強会」を「まちづくり委員会」が開催し、行政側もそれに応じて参加することにより、本格的に「まちづくり委員会」と行政側との対話が始まりました。「まちづくり委員会」は、市民と行政がお互いを尊重し、”大人の関係”

で、物事を進めたいと考えていました。「自分たちの勉強した成果を行政側の計画案とすり合わせて本音の議論がしたい。もちろん自分たちの案を押しつけるつもりは、毛頭ないです。」と言うことでした。行政側もその意図を理解し、お互いを

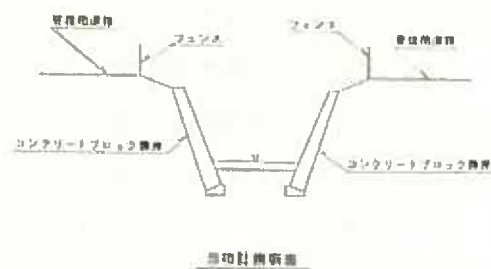
尊重しながら協議を進めていったそうです。「まちづくり委員会」のプランは、「川の全域に幼児、足腰のしっかりした人たち、足の弱いお年寄り、車椅子の人など、全ての住民が楽しみをもって、かつ安全に散歩できる土手を」というタイトルで、区域にAからDまでの6つのテ



ーマゾーンを設け、平瀬川を中心とした親水性の高いコミュニティスペースを提案しました。

それを断面で見ますと、土によって滑らかな傾斜をつけた”文字どおりの土手”と自然石によって積み上げられた護岸でした（地元要望断面参照）。しかし、河川事業目的による用地取得が進行していたため、さらに、そのプランは平瀬川を中心とした総合公園整備の色彩が多く見られたため、その時点としては画期的な方法を用い、河川区域を最大限広げる努力はしたものの、土木局単独の事業では対応しきれませんでした。公園の整備となりますと環境保全局ですが、環境保全局としては当初より参画しておらず、また、計画もなかったので「まちづくり委員会」のプランで実現できなかった部分もありますが、お互いを尊重し合う対話によって平成6年6月に行政側から住民側に計画案（最終計画断面参照）を示しました。

その後、平成7年3月に河川審議会答申が出され、その中に「今後の河川環境のあり方について」として「多自然型の川づくり」について提言されていました。工事は平成7年2月に着手し、現在完成を間近にしています。



6 事例における要点

この事例のポイントとなる点を整理してみます。

- ・ 住民側は行政側に対して、お互いを尊重し、“大人の関係”による対話を求め、それを実行した。
- ・ 住民側の発想と行政側の大きな流れの方向性が一致していた。
- ・ 住民側の努力と専門的知識の向上
- ・ 行政側も住民側の主旨に則り、煩雑な作業を惜しまずに精力的に対応した。
- ・ 住民側と行政側に優れたリーダーが存在した。

7 この事例を通して考える

市民参加という言葉聞いて久しくなりますが、市民参加とは住民側と行政側双方の努力なしでは成し得ないものだと思います。実際の事業がうまくいくためには、行政が市民意見を柔

軟に取り入れることが必要ですが、市民の側も行政の立場を理解した上で、建設的に物事を考えていく必要があります。行政の立場とは、この場合まず安全を優先し、広い視野を持って総合的判断をしなければならない立場です。「まちづくり委員会」は当初よりお互いを尊重し、「大人の関係」による対話を貫いたので、双方にとって良いものを築きあげることができたのだと思います。行政側が努力をするのは、「当たり前だ」と思われるかも知れませんが、特に今回のような状況における国庫補助事業の場合、事業に携わる者としては、その事業の内容をより深く理解した上で、細部についての情報収集及び検討を重ねて初めて踏み出すことのできるものだと思います。行政側が一步二歩と踏み込んで切磋琢磨し、住民と行政が一緒になって考えベストとまではいかないとしても、お互いにベターなものを求めていく姿勢が必要です。また、「まちづくり委員会」のプランは、平瀬川を中心とした親水性の高いコミュニティスペースを提案しました。それは、河川改修事業というよりは、むしろ総合公園の色合いの強いものでした。事業の位置付けをどうするかと言う問題は別のものですが、局を超えた事業の対応について検討を重ねる必要性を感じました。「まちづくり委員会」は、今後「四季の自然観察会」、「まちに対するアンケート調査」等々、みんなが気軽に集える企画を考えており、平成9年2月には住民約200名の参加を得て平瀬川に沿って、自分たちの川に自分たちの手による桜の植樹を行いました。また、川の掃除についても「まちづくり委員会」によって自主的に月1回行う予定と聞いています。この「まちづくり委員会」の熱意と意識及び今後の発展に期待したいと思います。



平成9年2月現在 部分的に完成した平瀬川

最後に、市民参加のあり方の一例として、関正和著「大地の川」より、東京都が平成4年から5年にかけて行われた「TAMAらいふ二十一」事業の中で、市民団体・学識経験者・行政が同じテーブルについて、多摩地方の水と緑の保全について議論する「湧水崖線研究会」（湧水崖線研究会）が開かれ、参加者の自由な発言と徹底した議論を通してまとめるために作られた、話し合いのルールを下記に示します。

三つの原則・七つのルール

① 自由な発言

- ・参加者の見解は所属団体の公的見解としない。
- ・特定個人、団体のつるし上げは行わない。

② 徹底した議論

- ・議論はフェアプレーの精神で行う。
- ・議論を進めるにあたっては実証的なデータを尊重する。

③ 合意の形成

- ・問題の所在を明確にした上で、合意形成をめざす。
- ・現在係争中の問題は、客観的な立場で事例として取り扱う。
- ・プログラムづくりにあたっては、長期的に取り扱うもの及び短期的に取り扱うものを区分し、実現可能な提言をめざす。

第3節 小田2・3丁目地区のまちづくり

1 背景

小田2・3丁目地区は平成5年3月に市街地住宅密集地区再生事業（現在は密集住宅市街地整備促進事業に名称変更された）の建設大臣承認を受け、現在、建築物や道路、公園などを含んだ総合的なまちづくりに取り組んでいます。この地区は昭和30年以後の高度成長期に、臨海部重工業地帯で働く地方出身労働者の受皿として大量の木造賃貸住宅が建設されたため、道路などが未整備な密集市街地が形成された経緯があります。その後、昭和50年以後の工場移転やオイルショックなどにより工場労働者が流出したため、急激な人口減少をおこし、現在では老朽化した木賃住宅が密集し、高齢化が進むなど、地域活力の低下が目立ってきています。当地区で実施されている密集住宅市街地整備促進事業は老朽化した木造賃貸住宅の共同建替えを促進しながら、道路、公園などの基盤施設を整備しようとするもので、古くからの住宅密集地における総合的なまちづくり事業としては、川崎市でも初めての試みといえます。

事業のきっかけは行政側からの動機によるものでした。最初は、昭和59年に建設省からの働きかけによ

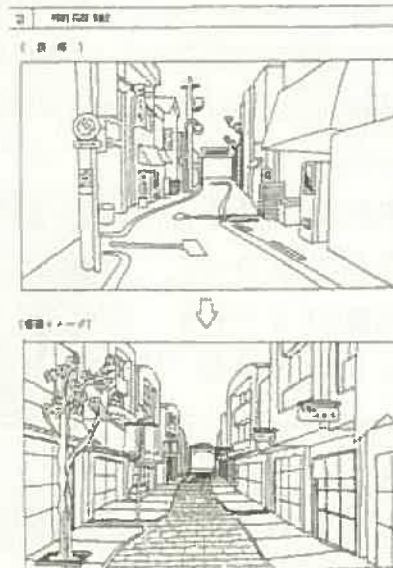
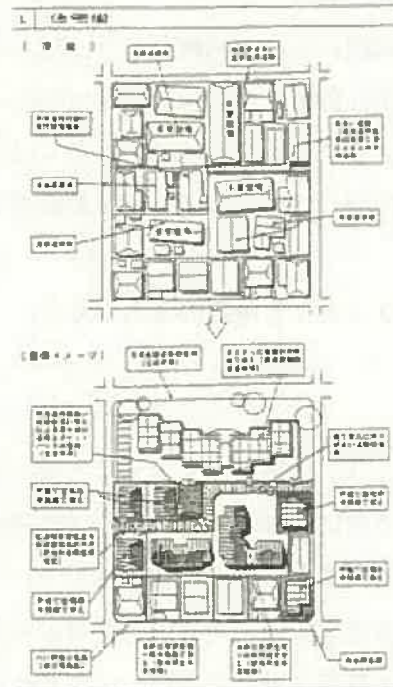


って行った、老朽木造賃貸住宅密集地区の住環境整備事業の候補地区としての調査です。当時は川崎市の内部にこのような事業に対応できる組織がなかったため、おおざっぱな調査を行ったのみで、保留状態になっていましたが、その後、川崎市としても地域活力の低下した南部の既存住宅市街地再生のためのモデル地区として、小田2・3丁目地区において本格的なまちづ

くりをめざすという方針が決定し、これを受けて平成3年度から「市街地住宅密集地区再生事業」の適用をめざして、本格的に事業化にむけた準備を開始しました。当事業を行うためには現況の詳細な調査およびその分析に基づいて地区の整備計画を策定し、建設大臣の承認を受けることが条件となりますが、新たな委託調査費が認められなかったため、建築局職員の手作業によって整備計画の策定を行うことになりました。地区内のすべての家屋調査に基づいて、人口フレームの設定、道路や公園等公共施設の整備計画、建築物等の建替えに関する計画、事業手法の検討、事業量のシミュレーション等を行い、図面、イラストの作成や地元へのPRパンフレットづくりも市の内部で行うなど、計画案に関する手法をオリジナルに開発しなければならなかった訳ですが、行政にとっては、まちづくり計画作成に関わるノウハウを身につける絶好の経験になりました。整備計画の策定にあたっては地元と11回の懇談会を開き、また行政側にも建設省、神奈川県、川崎市（建築、土木、環境保全、企画財政、経済各局）による委員会を設置して検討を行いました。その結果、地元、行政内部ともにおおまかな合意が形成されたため平成5年3月に整備計画の大臣承認をとりました。

小田地区で提案されたまちづくりの手法は、区画整理や市街地再開発事業などのような短期間のうちにすべてを壊して建替える全面クリアランスの事業ではなく、現在の地区住民が普通に住み続ける中で、長い年月をかけて少しずつ道路や街なみを修復

していく修復改善型の事業です。また、行政が大規模に土地を収用するというようなことはせず、あくまでも住民が主体になって木造賃貸住宅の共同化や建物のセットバックなどを進め、行政は道路、公園の整備や補助金による支援を行うという役割分担も特徴です。



この図は、小田地区の現状と、整備計画に基づいて、道路を拡充し、一軒のホームに
多く住むことを目指して、セーブル住宅による整備を行った場合の想像図です。
ここでは一軒家の地盤を1m程度高直し、外に庭や内装デザイン、内部
の設備などを統一したものを提案しています。

2 まちづくりの基本的な考え方

建設省所管の「密集住宅市街地整備促進事業」によって、国庫補助対象となるのは、次の3点です。

- ①木造賃貸住宅などを建替え、良質な耐火構造の賃貸住宅を建設する場合の事業費の補助
- ②従前居住者用住宅の整備および従前居住者への家賃補助
- ③道路、公園等の公共施設などの整備費
- ④老朽住宅の除却、及び除却後の敷地の買収

しかし、これだけではトータルなまちづくりには不十分なので、小田2・3丁目についてはさらに、次のような施策が必要です。これらの施策は従来型のマニュアル行政では不可能な総合的なまちづくり施策となりますので、各局の連携のもとに川崎市独自の施策体系を確立しなければなりません。

- ①街区ごとの協調化、共同化による、細街路の解消と街並みの整備
- ②民地のセットバック、および後退地の買収による段階的な道路整備
- ③民地の緑化および、民地の一部買収による緑地整備
- ④商店街の活性化

3 当初の地元の受け止め方

行政側からの動機は前述したとおりですが、市民の方から見るとどうでしょうか。地元との話し合いを通じてわかったことは、行政側から急にまちづくりの話を持ちかけられたため、最初はかなり当惑したということです。また、区画整理事業や市街地再開発事業などのように土地を収用されて、強制的に移転させられたりするのではないかという不安もあったようです。しかし、話し合いを進めていくうちに、市民が主体となって徐々に修復していくものだということがわかってくると、次に疑問になってきたのは、はたして小田地区でそんな事業が実現できるのか、という疑問です。この事業を実現させるためには地区内の権利者同士が話し合いを行って共同建替えを行ったり、お互いに土地を出し合って道路を広げる必要があります。市は道路、公園などの整備、建替えの助成、技術的支援、コンサルタント派遣などによって事業全般をバックアップしますが、実際の事業は地元が主体となって行います。また、市は地区全体の整備計画や公共施設の配置計画を作成しましたが、街区ごとの詳細計画は地元が中心になって作成しなければなりません。こうして見ると、従来型の行政主導の地域整備とは異なり、まちづくりの主導権は地元委ねられています。行政の目から見ると、小田2・3丁目は市内でも特に老朽住宅の密集度が高く、緑地が少なく、また、道路も未整備で、地震による火災などの危険度もきわめて高いため、地区に住んでいる人も環境の改善を願っているものと考えていました。しかし、地区に住んでいる人はまちづくりの必要性は感じるものの自分たちで事業を引っ張っていこうとまでは思わなかったというのが事業当初の現実でした。

4 協議会の設立とワークショップ形式による広場整備

地元が主体となってまちづくりを進めていくためには地元協議会の設立が不可欠です。しかし、前述したとおり、もともと市の提案で始めたまちづくりであり、地元で事業を引っ張っていかうという盛り上がりなかったため、協議会の設立は難航しました。しかし、市が勉強会を主催したり、小田2・3丁目まちづくりだよりを発行して地区の現状やまちづくりの事例などを知るための情報提供を行ったりしながら、いろいろな話し合いを重ねるうちに、地元主体のまちづくりのきっかけとなる動きが出てきました。民生局が所管していた旧小田老人いこいの家の跡地で事業の一環として広場づくりを計画し、その設計を市民主体のワークショップ形式で行おうというアイデアです。建築局、民生局、環境保全局で調整を行った結果、跡地を広場として整備し、さらに市民主体のワークショップによって出された意見に基づいて公園計画を行うことが決定しました。これを受けて、平成8年3月に地元の市民によって広場づくり協議会が組織されました。市はまちづくり公社のコンサル派遣制度を利用して、地元コンサルタントを派遣し、地元中心の話し合いを進めてもらうことにしました。広場計画の案ができあがるまでに合計8回のワークショップ型の意見交換や作業が行われましたが、市民のアイデアを受け入れるためには、公園としての管理上の問題などのハードルがあり、環境保全局と建築局の間でもいろいろな調整が行われました。その結果、設計も完了し、平成8年度中の完成をめざして工事が進行しています。



また、もうひとつの課題である狭隘道路の拡幅整備についても地元の気運が出てきました。現在、地区内の4ヶ所で細街路整備協議会が発足し、地元が主体となった道路整備の方法を検討しています。一方、建築物の建替えについては、オーナーの事業意欲と地域の盛り上がりが必要ですが、平成8年度に補助対象となる耐火建築物建替え事業の第1号が実施され、平成9年度にも別の物件が予定されています。現時点で、個別の目的ごとに協議会が設立され、地元主体の取り組みも動き出してきていますが、今後は、もっと面的な単位で総合的なまちづくりを検討するための協議会へと発展させ、共同建替えや道路整備などを含む街区単位でのまちづくりにつなげていくことが目標となっています。

5 事業を進めるにあたっての問題点

小田2・3丁目のまちづくりは特定地域を対象にした横断組織型の事業なので、通常のマニュアル行政では十分対応できません。このため、各局の縦割り行政を超えた地域型の総合的なまちづくり推進体制をつくるとともに、柔軟な発想による新しい事業手法の開発が必要になりますが、行政内部の連携や、予算確保、法規の運用などいろいろな課題があり、現時点では、次のような問題点が考えられます。

①「まちづくりのルールづくり」

整備計画において道路拡幅整備などの目標は示されていますが、現時点では建物が建替時にセットバックするというようなまちづくりのルールが地元として正式に認知され、法的に担保されたものとしては定められていません。また、このようなルールを定めるためには、現行制度においては、地区計画や建築協定といった法に基づく手法しかなく、より、任意で紳士的な取決めを担保することができません。今後は、地元の協議会の公的な認知や、協議会で決まったルールを行政として担保するためのしくみづくりが課題となります。

②「道路の段階的な拡幅手法がない」

通常の道路事業は、一定の期間の間に事業区間のすべてについて、必要な用地を買収する事が条件ですが、小田のような密集住宅市街地ではすべての住宅がいつべんに建替えたり、移転したりすることは不可能です。このため、建替えを行った時点で、一定のルールに基づくセットバックを行い、その部分だけを、拡幅する方法を考える必要があります。しかし、現在の道路法の考えかたではこのようなセットバック用地は道路用地とは見なされないため、管理する部局もなければ、譲渡税の免除もできないという問題があります。今後は、セットバックのルールによって生まれた後退敷地を道路用地として買収し、管理するためのしくみづくりが必要です。

③「ポケットパークや民地における空地を整備する手法がない」

現在の公園行政の考えかたによると、公園の最小単位は街区公園であり、これには、一定の大きさが必要とされます。小田地区においてはまとまった土地を用地買収することが難しく、皆が住み続けながら緑を増やしていくためには、民有地を誘導して公開空地を整備した

り、それを緑化させたりするための誘導施策や小さな敷地をポケットパークとして買収し、管理するためのしくみが必要です。

- ④「地元で共同建替えを行うための意欲やノウハウがない。また、共同建替えをする場合の助成およびボーナス制度などがたりない」

当地区は、地主の土地の上に無計画に借地人が住宅やアパートを建ててしまったために、接道条件や境界などがあいまいなまま分譲されたり、前面の家の敷地の一部を後ろの家が道路として利用されているなどの実状もあります。このため、自分の敷地の一部が2項道路とみなされている事を権利者が認めていなかったりするケースも多く、土地の権利や通行権をめぐるトラブルも絶えません。地元としても、これを解決するためには一定のルールに基づく権利調整や共同化が必要であると感じているのですが、隣地どうしでいがみあっているため、感情的に受け入れられないという場合も多く、また、こういった問題がない場合でも、アパートと専用住宅が混在している中で、専用住宅のオーナーは一戸建て指向が強いため、なかなか共同化という考え方に踏み切れません。このような状況では、地元をリードして共同化のスタディーを行うコンサルタント、および共同化に対する大胆な助成制度が必要ですが、現状のままでは国の制度自体が満足いく助成の内容になっていません。

- ⑤「現状での開発指導要綱が区画形質の変更を伴う再開発に対し不利な内容になっている」

小田のような密集市街地では複数の権利者が協力し合って、建物の共同建替えを進め、敷地形態を整理するとともにオープンスペースを生み出していく必要があります。しかし、区画形質の変更を伴う再開発事業については、開発指導要綱の対象となってしまうため、規模によって公共空地の提供義務その他の不利な条件が生じます。このため、共同化をして敷地形態を整理しようとする、かえって開発負担義務が大きくなるという矛盾が生じてしまいます。

当面、ざっと考えても以上のような問題点があります。この中には、行政が新たな制度を創設することによって解決する問題もあれば、最後までネックになる問題もあると考えられますが、いずれにしても、各局が従来の枠組みを超えた努力を行わなければまちづくりを行うことはできません。しかし、もともと事業を提案したのが建築局という単独の事業局であり、他の局は建築局につきあってもらっているという構図が局間連携の最大のネックになっています。市長からの命令のもとに最初から局間プロジェクトとしてスタートするか、あるいは、地元からの強い要望によってオール市役所に対応する方針が決定するなどの要因があれば、他局との連携ははるかにスムーズになっていたと考えられます。

6 事例における要点

事例のポイントは次のとおりです。

- ①既存住宅市街地における総合的まちづくり事業としては川崎市として初めての試みである。

また、整備計画等もすべて市内部で作成し、局間を超えた調整や、市民主体のまちづくりに

挑戦するなど、行政としてはかなりの熱意を持って行動している。

②行政が提案したまちづくり事業であるため、地元主体の動きに結びつくまでのプロセスが難航している。

③行政主導型ではあるが、市民主体のまちづくりの芽が出始めている。

④単独事業局発案型なので局間の連携がとりにくい。

⑤上記の問題がすべて解決したとしても法の運用上の問題、事業費の確保、合意形成の担保、など、極めて難易度が高い課題が残っている。

これらのポイントを見てみると、行政側の位置づけを最優先して地区の選定を行ったための苦しみがあるとか、今後は行政上の位置づけが多少低くても、地元の気運が高い地区を優先して事業を行うべきであるとか、地域的なまちづくり事業は市長直属の局間プロジェクトとして発足すべきであるとか、あるいは事業推進の窓口を区役所などに設置するべきであったなどの反省点が伺えます。しかし、それと同時にこの事業が物語っていることは本当のまちづくりはものすごく大変で膨大なエネルギー、マンパワー、時間を使うものであるということです。はっきり言って、一地区で事業を始めたら数年の間は他の地区に手を広げることができないくらいの手間がかかります。小さなまちづくりというと市民参加や縦割り行政の打破に関する議論が中心になりがちですが、市民参加や縦割り行政の打破はまちづくりの最終目標ではなく、最低限整備すべきシステムと考えるべきであり、これらの条件が整った後に本当の仕事が始まるのです。こういったことから分権や市民参加が進めば行政のスリム化ができるというような安易な発想は厳禁です。市民主体のまちづくりをスムーズに進めるためには、国の法律や補助制度なども含めたさまざまな問題を解決し、行政内の組織や事業のやり方などを見直したうえで、手をかけるべき部分には手をかける覚悟が必要なのではないでしょうか。

第4節 南河原公園整備事業

1 背景

公園は、快適な環境づくりを考えるうえで、水や緑のあるうるおい空間として、たいへん重要なものです。また、子供から高齢者までが利用する、日常生活に密着した施設であるため、住民の公園に対する関心はかなり高いようです。

市では、多様化するレクリエーション需要に対応するため、公園の活性化を図り特色ある公園として再生するためのリフレッシュパーク事業を実施しています。

幸区の南河原公園は、面積21,153㎡の近隣公園で、平成3年度からリフレッシュパーク事業として再整備を行うことになりました。初年度の平成3年度に、公園の現況や周辺状況の調査を行い、基本計画案を作成しました。近隣公園ということで、関連する町内会等の団体も複数に渡り、大きく分けると、南河原地区町内会連合と御幸地区町内会連合の2つの地区にまたがっています。このように、比較的広範囲の地域の住民に利用され親しまれているような場合に

は、特に事前に地元住民の理解を得ておくことが、事業をスムーズに進めるためには不可欠です。南河原公園の場合、まず、南河原地区と御幸地区それぞれの関係者を対象に計画の概要やスケジュール等についての説明会を行いました。その際に、整備のための検討委員会を組織してもらいたい旨を話し、委員の選定についてもお願いをし、平成4年7月に「南河原公園整備検討委員会」が発足しました。この検討委員会の中で、アンケート調査の実施方法について話し合いを行い、

アンケート実施後は、解析、評価のうえ、検討委員会で再度計画案について討議することとなりました。

平成3年度	(基本計画作成)
平成4年2月	南河原地区町内会連合及び御幸地区町内会連合の関係者への説明 (工事計画の概要と今後の進め方、検討委員会の設置について)
平成4年度	
平成4年7月	第1回 南河原公園整備検討委員会 (アンケートの実施方法等について。今後、参加希望者があれば随時参加できることを確認。)
8月	アンケートの実施(町内会、子供会をとおして、地区内の各家庭に配付) ・南河原地区(19団体 8,390通)・御幸地区(9団体 5,814通)
11月	第2回 南河原公園整備検討委員会 (アンケートの集計、解析の報告と、その結果を踏まえた計画案を提示し検討。今年度の工事(移植木の根回し等)について説明)

2 アンケートについて

アンケートの主な内容は、「望ましい公園のイメージについて」「公園で一番したいこと」「再整備にあたって具体的に望むこと」等で、○を付ける方式です。計画図(素案)を入れてあり、それに対しての意見や要望も自由に書いてもらうようになっています。

再整備ということで、既存の施設について残してほしいのか、改修してほしいのか、また、新たに設けてほしい施設は何か、等がアンケートのポイントとなっています。

アンケートは全体で14,204通の配付を行い、町内会ごとに回収を行いました。回収件数は、5,098通で回収率は35.8%となっています。回収後は集計を行い、特に多かった要望を整理し基本計画に反映させるための具体的な手立て等の検討を行っています。

また、少数意見についても、取り入れられるもの、他の施設で代用できるもの、採用できないもの、というように一つひとつその対応について検討しました。公園の規模や近隣公園という性質上、採用できない意見については、なぜ採用できないのかその理由を説明し、住民の理解を求めています。

このように、アンケートの解析を行い、計画に対するコンセプトを整理したうえで、再度計画案を作成し、第2回検討委員会で提示しました。

3 事例における要点

この事例のポイントとなる点を整理してみます。

- (1) 広範囲の地域住民の意見をまとめるため、主に各町内会の代表者によって構成される検討委員会を組織した。
- (2) 一部の住民だけでなく、地域住民全体の意見をきくために、各家庭にアンケートを配

付するという方法をとった。

- (3) アンケートや検討委員会の設置については、単年度事業ではなかったため、樹木の根回し等の準備工事年度を利用することができた。

4 この事例を通して考える

公園は、小さなまちづくりについて考えるうえでの題材として取り上げやすく、実際に住民参加のニーズも高いと思われます。老若男女を問わず利用され、関心が寄せられる施設であるため、以前から公園整備に当たっては、何らかの形で住民との話し合いの場が設けられることが多かったようです。しかし、時間の問題もあり、多くは、計画を作ったあとに、町内会役員等に説明するという形でした。特に街区公園など規模の小さいものは、単年度で設計・施工しなければならず、住民参加で計画案を検討するとなると時間的にかなり困難です。そのため、主に町内会役員が出席する地元説明会で、行政が作った計画について説明するという形が多くなります。

このような一部の住民を対象とした説明会では、実際利用の中心となる子どもや母親の声、また公園に隣接する住民の声が聞けない場合があります。隣接する住民は、公園ができることによる子どもの騒音や砂ホコリなど、静かな生活を乱されるという心配を持っているため、工事が始まってからクレームがつくといったことはよくあります。

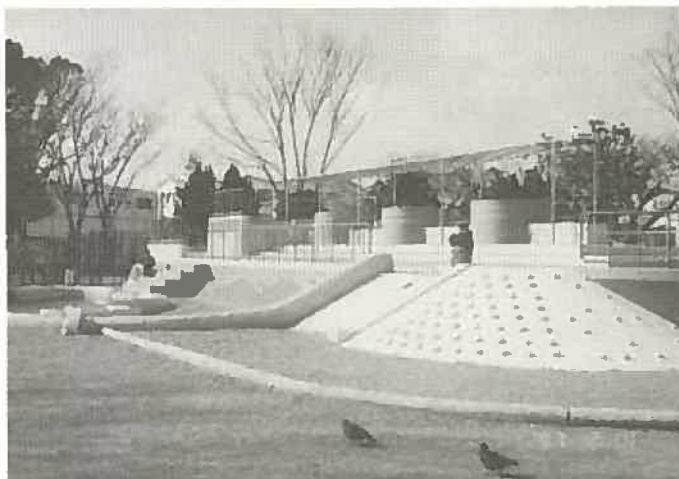
その点からすると、南河原公園の場合は、工事が始まってからも、住民とのトラブルはほとんど起きていません。これは、検討委員会の設置だけでなく各家庭へアンケートを配付したことが良かったと思われます。

回収率は36%位でしたが、少なくとも情報が地域全体に行き渡ったという点での効果は大きかったはずです。

ただ、この事例でも、行政側で基本計画を作成した後に住民に話をもちかけているため、アンケートの内容や出された意見も、個々の施設について等、細かい点が多くなっています。それらの意見は、

計画案の見直しの段階で、ジョギングコースの設置など、かなり反映されてはいますが、根本的な大きな変更はありませんでした。

住民が主体となったまちづくりを今後進めていくとなると、やはり基本計画を作成する段階から住民にアイデアを出してもらい、住民自らが計画作成に参加したという実感が持てるよう



住民の要望で残された「なかよし丸」(遊具)

な方法がとれることが望ましいと思います。しかし、設計やデザインの経験のない住民にプランを考えてもらうことは難しいことですし、それらをどうやってまとめて全体の合意を得ていくかなどの問題も生じてきます。やはり、行政側が「その道のプロ」としてのイニシアチブをしっかりとるとともに、市民への情報の提供と学習の場を設けることなどが必要となるでしょう。南河原公園では、準備工事の年度を住民との協議の期間に当てることができましたが、今後、街区公園等も含めて住民参加による公園整備を進めていくためには、そのための時間と予算がどうしても必要になります。このような点をクリアするために、新たなしくみづくりを検討していく必要があります。

第5節 鴨池公園愛護会とトンボ王国の建設

1 背景

横浜市港北ニュータウンは東名高速道路と第3京浜国道に挟まれて南北に広がる整備区域約2,530ha、計画人口約30万人のニュータウンです。区域内には地区公園、近隣公園、街区公園、総合公園等がバランス良く整備されており、「グリーンマトリクス」という考え方のもとに、それぞれの公園を歩行者専用の緑道でネットワークして、完全な歩車分離を図り、安全で質の高い緑地空間を形成しています。また、公園整備にあたってはなるべく現存する植生を生かすよう配慮されており、横浜という大都市にあって市民の憩いの場として、貴重な自然を残しています。

この緑のネットワークの一つの核になっているのが面積約8.8haの鴨池公園です。往復6車線の広い道路を挟んで東西に広がっており、東側は約1haの円形の広場を中心に竹林、クヌギ、コナラ等の雑木林が広がっています。また、西側は約1haの鴨池と呼ばれる池を中心に広がっており、従来の植生が残っている池の東岸及び南岸一帯が生物相保護区として立ち入り禁止になっています。周辺に建設された大きな団地に入居が始まった昭和58年くらいから急速に住民が増えてきました。その中の一つであるけやきが丘住宅の保存緑地を自主的に管理し住民相互の親睦をはかる目的で団地住民により「けやきが丘森林愛護会」が昭和59年に結成されました。この愛護会の活動が保存緑地に続く鴨池公園まで広がっていき、周辺の他の団地住民にも呼びかけて昭和61年に結成されたのが「鴨池公園愛護会」です。「鴨池公園愛護会」は鴨池公園の管理等を通して周辺住民とも交流をはかっているボランティアの会で、会員は約100家族、200名程度いるということです。活動内容は、公園の清掃、竹林や雑木林の間伐や施肥等の手入れ、草刈り、鴨池の浄化・清掃作業や竹の子採り大会、自然観察会、野鳥観察会、ホタルをはじめとする昆虫の幼虫の飼育と放流やホタル鑑賞会等楽しいイベントも行いながら多様なものとなっています。会員全体に、自分たちの身近な自然環境は自分たちで守り育てていくという考え方が浸透しているようです。

2 経 過

平成4年夏に「鴨池公園愛護会」が自然観察会を開いたときに、鴨池の魚の生息調査を行ったところ、ブラックバスやブルーギルが異常に多く、在来種の魚がほとんど見られず生態系が崩れつつあることわかりました。これをきっかけに、本来の生態系を回復し守りたいとの意識が高まり、「トンボ王国づくり」へと発展していきました。当初「鴨池愛護会」は、鴨池の保護区内にある湧水を利用して自分たちでできる程度のあまり大きくないものを発想していましたが、その支援を横浜市に要請した段階で横浜市環境保全局環境科学研究所の森清和氏と出会うことになります。森氏は、港北ニュータウンの建設当初から公園整備計画に関わっており、その当時、港北ニュータウン全体の生態系の変化に危機感をもっていましたし、公園の建設を担当している緑政局とともに、すでに横浜市本牧公園で「トンボ池」の建設を完成させていました。横浜市は10数年まえから、生物生息環境に配慮した環境整備を「エコアップ」として概念化し取り組んでいます。平成5年策定の横浜市の総合計画「ゆめはま2010プラン」のなかでも「環境エコアッププラン」として位置づけ、推進しており、その中でもトンボ池の整備は重要な事業となっているそうです。

このような状況のなかで「鴨池公園トンボ王国づくり」はスタートしました。平成4年11月には横浜市環境保全活動助成金が鴨池公園愛護会に交付されることが決定し、その資金を使って鴨池の現地調査やトンボ生息環境の観察等を行っています。この間、森氏を窓口として横浜市緑政局が、鴨池愛護会の意向を取り入れつつ本格的なトンボ池建設のための計画を策定していきました。平成5年度も引き続き鴨池公園愛護会に対して環境保全活動助成金が交付されることになり、年度内に一部工事にはいるスケジュールも確認されました。この時点での一番重要なポイントは、

鴨池公園愛護会の中に「自分たちの公園は自分たちが守り、育てていくんだ」という明確なポリシーと、行政側にも「トンボ池建設のようなエコアップ事業は、完成後の維持管理をしてくれるボランティア組織が必要であり、計画から建設ま

平成4年夏	鴨池生息調査でブラックバス、ブルーギルの繁殖が激しく生態系が崩れていることが判明。トンボ王国づくりのきっかけとなる。
秋	「トンボ王国づくり」が発議され、横浜市に支援要請。横浜市環境保全局環境科学研究所 森 清和氏とのつながりができる。
11月	横浜市環境保全活動助成金の交付が決定し、本格的トンボ王国づくりのための調査開始。
平成5年6月	環境保全活動助成金の交付決定。市の基盤工事までの準備作業として、トンボ産卵場所確保のための池の掘りこみ作業及び水生植物育成作業実施。
7月	「トンボ観察とヤゴ取り」イベント実施。
10月	「トンボ生息地の見学と観察会」（本牧公園・案内者 森 清和氏）「けやきが丘団地・森の祭り」に参加。トンボ写真展、ネイチャーゲーム等実施。
11月	横浜にとんぼを育てる会主催シンポジウムに参加し活動発表。「とんぼふれあいコンサート」「とんぼ写真展」を実施。
平成6年1月	トンボ王国建設の住民説明会に出席し、緑政局西部公園事務所側が工事について説明。鴨池公園愛護会は工事完成後の環境整備について説明。
5月	工事区域内の水生植物の移動及びヤゴ取り作業実施。
6月	緑政局西部公園事務所側の工事完了。
7月	保護区域内の湿地・水路整備、水草植栽等実施。

で市民参加で行う必要がある」と明確に意識化されていたことだと思います。このため、計画案づくりだけでなく、工事についても鴨池公園愛護会が積極的に関わることになりました。つ

まり、人力だけでは困難な工事は公園管理者（横浜市緑政局西部公園事務所）が担当し、人力のできる軽易な工事については鴨池公園愛護会を中心にした地元ボランティアで行うことになったのです。平成5年度の鴨池愛護会の活動は、「トンボ王国建設」を地域住民に広く理解してもらうために、イベントを取り込みながら多彩に展開されました。そして、平成6年1月から5月にかけて横浜市緑政局西部公園事務所により、鴨池の中の保護区境に沿ってフトン籠設置の工事（水は通すが、魚は侵入できないようになった石を詰めた籠を並べた堤防のようなもの）を行いました。その後、鴨池公園愛護会を中心にしたボランティアにより、生物相保護区内の湿地・水路整備、水草植栽、ヤゴの放流等が行われ「トンボ王国」が完成しました。

3 事例における要点

この事例のポイントとなる点を整理してみます。

(1)住民側は既にボランティア団体として確立されており、明確な活動目的をもっていた。

活動の蓄積の中で「トンボ王国」を発想した。

(2)行政側にも住民側と同質な発想があり、しっかりした技術的、専門的蓄積があった。

(3)行政側に住民参加・パートナーシップ型の公園づくりの実績があり、住民からの発意を受けとめるプロセスが確立されていた。

(4)住民側の発想と行政側の発想が一致していた。

(5)住民側に優れたリーダーが存在した。

4 この事例を通して考える

ここでの最も重要なポイントは、鴨池公園愛護会の中心メンバーが自分たちの活動について明確なポリシーを持っているところにあると思います。それは「鴨池公園を中心とした身近な自然環境は、そこで生活する住民自身が守り育てていくべきである」ということです。また活動の継続性を重視するために、

活動に楽しさや喜びの要素を取

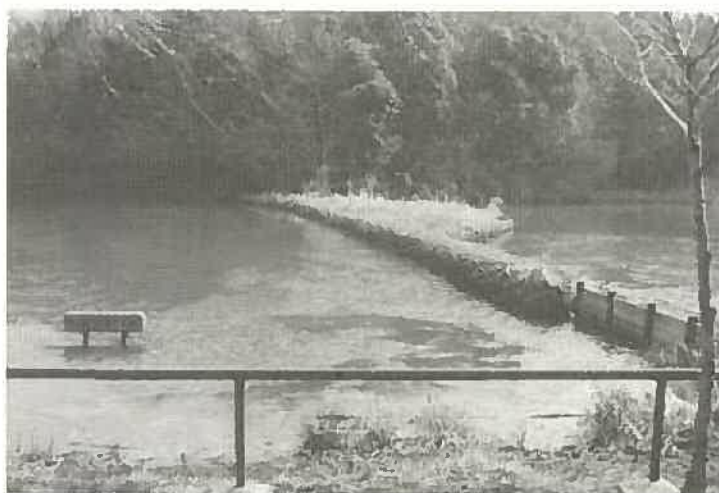
り入れ、会員の参加に非常な自由度を持たせています。「間伐、草刈り等の力仕事の時でも、作業ができなくても来てくれるだけで結構です、まわりで子どもを遊ばせるだけでも結構ですから参加してください」という姿勢を崩しません。ここには、市民自治に至る重要な萌芽があります。



鴨池公園愛護会の活動のようす

次に重要なポイントは、行政側における専門知識の蓄積と市民とのパートナーシップ型の公園整備に関する明確な意思の確立があると思います。当初、鴨池公園愛護会は「トンボ王国」について、自分たちでできる範囲の「軽易なもの」を想定していたと思います。しかし、環境科学研究所の森氏と出会うことによって、「トンボ王国」の持つ本来的な意味や本格的なトンボ池建設への明確なプロセスを学習していくことになりました（エコアップ概念や助成金による学習会・準備作業等）。また、緑政局西部公園事務所は鴨池公園愛護会の意思を尊重し、周辺説明会や工事についても市民参加を受け入れています。このように、市民に対する押し付けでないトータルな支援システムは、必ずしも行政全般にわたって確立されているわけではありません。横浜市の公園整備については、このプロセスがすでに確立されており、市民参加を積極的に受け止める土壌が整っていました。

またこの事例では、このような状況の中で、住民側と行政側が非常に幸福な出会いを実現しているように思います。パートナーシップ型小さなまちづくりの好例といえるでしょう。鴨池公園愛護会は「鴨池公園を中心とした身近な自然環境は、そこで生活する住民自身が守り、育てていくべきである」という明確なポリシーを持っていました



完成した「とんぼの王国」

し、森氏や緑政局の職員にも「トンボ池建設のようなエコアップ事業は、その後の環境をしっかりと守り、育てていくような市民団体の存在が不可欠である」という発想が明確にありました。このように住民側と行政側の発想が当初から一致している例では、非常に優れたまちづくりが実現されているとおもいます。ここも一つのポイントです。

もう一つのポイントは、住民側に優れたリーダー層がいたことがあげられます。鴨池公園愛護会の市川順而会長から直接お話を伺いましたが、個性的で非常に魅力的な方でした。鴨池公園愛護会の市川会長を中心にしたコアを形成する会員の方々は、活動の継続性を非常に重視しており、そのことに対する確かな戦略をお持ちであるという印象を受けました。それは前述した参加への自由度の持たせ方と楽しみと喜びの演出を、明確にそして絶えず意識しながら活動をしているところに見いだすことができます。実は、環境科学研究所の森氏自身も「よこはまかわを考える会」という市民団体の中心メンバーだそうです。「トンボ王国」完成のあとも、市川会長と森氏は市民団体のメンバーとして交流があるようです。

第6節 世田谷まちづくりセンター

「まちづくりは、本来そこに住む住民のために、行政・企業・住民の三者がそれぞれ協力しあって進められるべきものです。しかし、現状では行政や企業は大きな組織や財政力を持っていますが、住民側にはそれに対応する組織も資金もありません。そのため、行政や企業は、その主人公である

住民の立場や意

見を十分に把握

できない場合が

あります。住み

やすいまちをつ

くっていくには

三者が十分に情

報を交換し、話

し合いながら、

計画や事業を進めていくことが必要です。そこで、行政・企業・住民から独立した中立の立場で、三者の考え方をつないでいくために、世田谷まちづくりセンターが設立されました」というのが世田谷まちづくりセンターのパンフレットに書かれた設立目的です。同センターは三軒茶屋の駅前、区役所分庁舎内に位置し、詳細は次のようになっています。

名 称	世田谷まちづくりセンター SETAGAYA COMMUNITY DESIGN CENTER)
所在地	東京都世田谷区太子堂2-16-7
設 立	平成4年4月
組 織	旧・世田谷区都市計画課公営住宅内の一つの課として位置づけられた いまゆる第3セクター
予 算	世田谷区からの補助金、自主事業による収益、民間事業による委託金等
職 員	常勤3人（うち世田谷区からの派遣2人） 非常勤・アルバイト 3人 他都市からの研修生 1人

1 主な5つの事業

(1) 住民主体のまちづくり活動の支援

○情報・技術の支援

- ・相談・専門家の紹介・先輩グループの紹介・資料閲覧
- ・専門的・技術的アドバイス（講演会等）
- ・場所・印刷機・ワークショップ用の道具の貸出

○公益信託世田谷まちづくりファンドとの連携による支援

まちづくりファンドは、行政・企業・区民等の寄付による基金を基に、その運用利益をまちづくりの活動団体に助成しています。助成先及び助成額は、学識経験者等9人による公正な運営委員会による公開審査で決まります。

○専門家とのネットワークづくりの支援

- ・まちづくりハウスとの連携

まちづくりハウスは、まちづくり活動の経験豊富な住民や専門家が非営利で住民の活動を支援する組織で、現在5つのハウスがあります。

○まちづくり交流グループ

まちづくり活動グループ（平成8年度申請は26団体）相互の情報交換やネットワー

くづくり、そのための機会や場を提供しています。

○世田谷まちづくりタレントバンク

まちづくりセンターをサポートするボランティア達の集まりです。適宜、会合をもって活動しています。

(2) まちづくり情報の収集と発信

○情報の収集と発信で支援

・まちづくり文庫

まちづくりや住民参加に関する図書、シンポジウムの資料、ビデオ、報告書などの閲覧ができます。

○まちづくり情報ファイル

まちづくりファンド助成グループ、市民活動グループ、他自治体・財団等、民間の助成団体その他の情報ファイルを閲覧できます。

○図書の編集・発行で支援

・情報誌の発行

「結んでひらいて」・・・年5回発行、A4冊子判8ページ、まちづくりファンドの動きを紹介しています。

「まちセン新聞」・・・年8回発行、A3両面タブロイド判、センターの動きなどを紹介しています。

・図書の発行

入門書、記録集、活動の手引きなど、電話注文も可能です。

(3) まちづくり学習機会の提供

○まちをみつめなおす～第一歩として～

まちづくりコンクールの開催、ワークショップの開催

○まちづくりについて語り合う～現場からの企画～

情報交換のシンポジウム、現場訪問ツアーの開催

○まちづくりの技術を培う～技術・手法の習得～

デザインゲーム体験講習会、「参加のデザイン道工具箱」実践講習会の開催

(4) 区の住民参加型まちづくり事業の支援

	1991 (平成3)	1992 (平成4)	1993 (平成5)	1994 (平成6)	1995 (平成7)
公 道	8月・・・3月 ねこじゃらし公園ワークショップ			4月・・・・・・・・・・・・・・ 北沢川緑道ワークショップ	
道			4月・・・・・・・・・・・・・・10月 区画調整を考える会 12月 駒沢小学校前通り整備基本計画		
施 設		11月・1月 等々力児童館安全館建設計画 5月・・・12月 研修センターづくり職員ワークショップ			8月 公共陸上学校 10月・・・ 玉川田園調布某邸住宅 サービスセンター基本 計画ワークショップ
部 市 計 画			4月・・・12月 新市整備方針住民セミナー・通信講座		
研 修	7月 監督者研修	11月・2月 課長信託研修	11月・2月 監督者研修	11月・2月 監督者研修	11月・2月 監督者研修

(5) まちづくりの調査、研究

- NPOの調査、研究：「アメリカの都市における市民主体のまちづくり」発行
- ワークショップ手法の調査、研究：「参加のデザイン道具箱」発行
- まちづくり公益信託の調査、研究：「まちづくり公益信託研究」発行
- コーポラティブ住宅の調査、研究：「まちづくりQ&A No2 集合住宅」発行

2 要 点

(1) まちづくりセンターの姿勢

- ・住まい手の生活実感や視点を原点に据えて活動する。
- ・反対・批判型から提案・実践型の活動へ転換する。
- ・一方的な主張ではなくお互いに学び合う姿勢をもつ。
- ・みんなの話し合いによる創造的な解決を目指す。
- ・結果のみを優先するのではなくプロセスを重視する。
- ・立場の違いも考慮した良好な関係作りを大切にする。

まちづくりセンターは上記の姿勢を示していますが、これは何もまちづくりに限ったことではなく、通常の対人関係や接遇に関わる姿勢とも言えます。つまり「まちづくりはあたりまえの人間同士の付き合いから出発しよう」ということなのでしょう。行政とは立場を異にした第3セクターの設立は、その立場をより鮮明にするためにとっても効果的であったと考えられます。

(2) システムのバランスのよさ

区内の各地に主体的な住民が活躍していて、行政内部やコンサルタントにも情熱のある人がいて、まちづくりセンターを中心にした実践活動に裏打ちされたノウハウが蓄積され、財政はまちづくりファンドがその基金残高を順調に伸ばし助成金も公開審

査され、また他都市や民間団体も多くを学びに集まるという現在の世田谷区のバランスのとれた現状は、とても恵まれています、これも決して一朝一夕にできたものではありません。世田谷まちづくりセンターの計画から5年、設立後の5年という長い間の着実な積み重ねが、現在のシステムの充実に結びついていると言えます。様々な解決すべき課題を前進のエネルギーに、システム自体が自身の不備を補って進んでいくからこそ、バランスのよい確実な歩みとなっていくのだと思います。今、市内の各地で育てられつつあるまちづくりの小さな苗のひとつひとつが、将来は世田谷にもひけをとらない、新しいかわさき独自のまちづくりとなって実を結ぶことが十分期待できていると思っています。

(3) 住民の意識と行政のスタンス

住民自治の意識が住民にも行政にもあり、そしてその実行に力を惜しまなかったという一語に尽きます。住民と行政が適度に刺激しあって、「共同の」さらには一歩進んで「協働の」まちづくりのよりよいパートナーシップを保ちつづけようと互いに努力している姿が見られます。そこには相互の信頼があり、自治の本質があるように思えます。

第7節 他都市におけるまちづくりNPOの実例と行政とNPOとのパートナーシップ

1 NPOとは

NPOとは、Non-Profit Organization の略で直訳しますと非営利組織となります。

最近よく耳にする言葉ですが、NPOへの関心はにわかに起きたものではなくある一定の系譜と広がりをもっております。今日のNPOの議論を溯ると大きく3つの流れをみることができます。まず1つに、いわゆる「福祉国家の危機」、先進国が戦後すすめてきた福祉国家政策が大規模の財政赤字で転換期を迎えたことによる社会福祉サービス等の民間化、2つに市民意識の変化、すなわち人々のライフスタイルの変換と社会活動への参加意識の高まり、3つに企業の社会奉仕活動、社会貢献への関心の高まりなどがあげられます。このような系譜を辿りながら、NPOは、市民活動をとらえるうえでの視点として、大きな関心を集めるようになってきました。多様化する社会的ニーズに応え、豊かな生活を実現していくうえでNPOは、今後ますます重要なキーワードとなっていくでしょう。

2 他都市におけるまちづくりNPOの実例

今後ますます注目されると思われるNPOですが、これは、もともと日本で生まれたものではなく、その概念や実態は必ずしも明確になっていません。もともとNPOとは、正式には米国において州法により設立を認定され「非配当の原則」、すなわち「活動によって生じた利益を設立者や出資者、また理事や会員に分配せず、その全てを目的とする活動に再投資すること

を誓約する民間法人」と定義されています。NPO制度の特色は、非営利組織が、「法人格をもち」「税制の優遇措置が受けられる」というところです。しかし、わが国では、これらに該当するような組織は十分に整備されていませんが、まちづくりNPOについて全国では多くの萌芽的な試みが行われています。

この項では、わが国における既存の法人制度のもとで、①市民ベース・地域ベースの②まちづくりの一翼を担うような③法人組織について、他都市におけるまちづくりNPOの事例として、玉出まちづくり株式会社を紹介します。

同社は、再開発事業の推進のため、下町の商業地が寂れていく中、商店街・市場の商人・住民が一丸となってソフト・ハードの両面でまちづくりを展開し、企業も地元支援のために出資のうえ会社の一員として参加し設立された再開発事業の推進のための事務局です。資金調達、再開発に対する相談・対応まで事業推進から完成までの総合的プロデュースを行っています。

①場 所 大阪市西成区玉出

②法人格 株式会社

③設立までの経緯

昭和54年	商店街・長屋に大量の空き家が発生、地元商店街から府・市・公園等へ地元協力の要請。
昭和55年	大阪府、住宅都市整備公団の協力で、コンサルタントを導入した商店街の戦略的方向、改造計画の調査・研究に着手。
昭和57年	「玉出地区まちづくり協議会」を設立。
昭和58年	地元市場・商店街を中心に「まちづくり専門部会」を設立。
昭和59年	「まちづくり専門部会」の提案を受けて、地元として再開発事業計画をつくることを決定、「玉出地区再開発協議会」を設立。事務所、集会場を兼ねたまちづくり拠点「玉出フォーラム」を設置。
昭和61年	再開発事業区域を確定したうえで「玉出地区市街地再開発準備組合」を設立。
昭和62年	「準備組合」が「再開発基本計画（1次案）」を確立。その計画の中で「下町ルネッサンス」をテーマとして採用。具体的計画案として「下町ストリート計画」を提案。
平成元年	「準備組合」が地元意見を取り入れ「基本計画（2次案）」を策定。その中で零細権利者が参加できる「玉出方式」を提案。その実行組織として「玉出まちづくり株式会社」の設立準備。
平成2年	「玉出まちづくり株式会社」の設立。

川崎市においても、まちづくりに関わる市民が主体となって設立したまちづくり団体が様々な活動を行っています。詳細については、第5章で述べることとして、ここでは行政とNPOとのパートナーシップについて、現況から課題まで「行政と民間非営利団体（NPO）」（平成8年 東京都）を参考にまとめてみました。

今日の行政は、市民の自発的活動の広がり大きな興味を寄せるようになってきています。そうした市民活動の代表的なものがNPOであることは、今まで述べてきたところですが、行政とNPOとの関わりは、まだまだ歴史が浅く、本格的に展開するのはこれからといってよいでしょう。ここでは、行政とNPOの現在の支援などの関係について、整理してみます。行政からNPOへの支援・助成策というと、どのようなものがあるのでしょうか。①資金助成、物的支援等②事業の共同展開、普及啓発、コンサルティング等が思い浮かびますが、行政からNPOへの支援・助成策として前者は多くの自治体で実施されており、後者の側面的な支援はあ

ま行われていません。このことが示すとおり、行政とNPOの接点は「資金」という関係が最も多いことがわかります。

(1) 補助金・助成金と業務委託

行政からのNPOへの援助関係として「資金」が高い割合を占めているのと同様に、NPO側でも資金への関心は高いといえます。しかし、この行政からの「資金」という支援・助成策は、NPO側の問題点として「資金」に対する認識の未分化があげられるのではないのでしょうか。NPOは、補助金であろうと業務委託であろうと、行政からの「資金」はあまり区別していなように見受けられます。補助金とは、行政が行政施策を資する目的をもって、その事業を奨励し、財政を補完するために交付される現金給付であり、業務委託は、本来行政が行うべき業務の一部または全部を、特定の事業者へ委託し、行わせることで、契約に基づき契約内容を定め、契約が履行された場合に、その代金として支出されるものです。今後両者がパートナーシップを確立するためには、ある程度NPO側に、行政の仕組みを理解してもらう必要があります。

(2) 資金以外の行政からのNPOへの支援

行政が行うNPOへの支援・助成策は、それ以外にも事業の共同展開、普及啓発、コンサルティング等が思い浮かびます。しかし、実際のところ現在、資金以外での支援策は、ほとんどが「個人の行うボランティア活動」に対するものであり、必ずしもNPOを想定したものではありません。行政は、これからは人材育成、場・機会の提供等「資金」以外の支援が求められることでしょう。

ここで参考までに、今まで川崎市において広く市民活動を支援してきた財団法人川崎ボランティアセンターを1つの事例として挙げます。同センターは、昭和57年3月「川崎市において、市民福祉増進のために、ボランティア意識の啓発及びボランティア活動の開発を通じ、市民相互の連帯と協調の意識を高めるとともに、市民主権と参加の原則に基づきボランティア活動その他の地域諸活動への市民の参加を推進援助し、もって住みよい文化的な地域社会の確立に寄与すること」を目的として設置されました。援助の対象は福祉の分野に特化しているわけではありません。また、関係機関・団体との連絡調整役だけではなく、①ボランティア意識の啓発・広報（広報誌の発行、各種啓発活動）、②ボランティア活動その他地域諸活動に関する情報の収集及び提供（情報誌の発行、資料の提供等）、③ボランティア活動その他地域諸活動に関する調査・研究（企業社会貢献活動調査等）、④ボランティア活動グループの育成及び活動促進（助成金の交付や活動に要する各種器材等の貸出等）、⑤ボランティアの研修、⑥ボランティア需要供給調整、関係機関・団体との連絡調整などの事業を行っています。

第5章 川崎市におけるまちづくりの現状

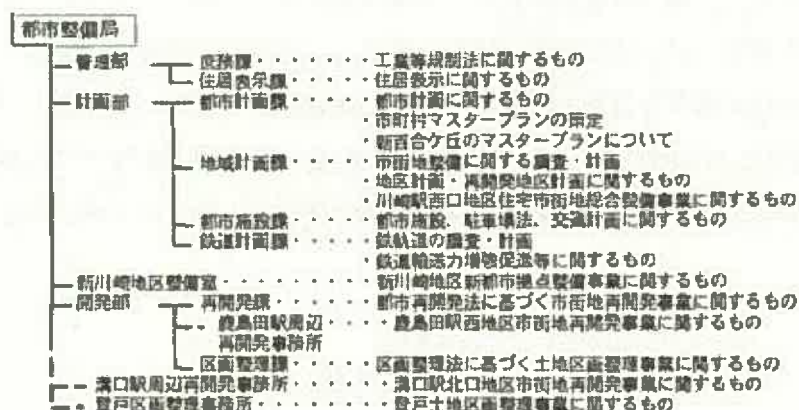
第4章ではまちづくりについての様々な事例をつうじて、小さなまちづくりを進めるために必要な様々なポイントを洗い出しました。この中には行政組織に関するものもあれば、市民主体の地域コミュニティのあり方とその支援策、市と市民のパートナーシップのまちづくりを進めるためのシステム、まちづくりのプロフェッショナルとしての行政マンの必要性、市民をサポートする第3者的な専門家の必要性、市民グループをパワフルにまとめる優れたリーダーの存在などいろいろなポイントが含まれています。我々の研究では、これらのポイントを参考にしながら、これからのまちづくりを進める上での課題を抽出し、さらに新たな提案へつなげていくものとしますが、まず、研究を進めるための前提条件として川崎市のまちづくりに関する現況システムを知る必要があります。このため、本章では「行政組織の現状」、「市民によるまちづくり活動の現状」、「行政計画における市民意見反映システムの現状」、「市民活動の支援策の現況」という4つの視点から川崎市の現状を整理することとします。

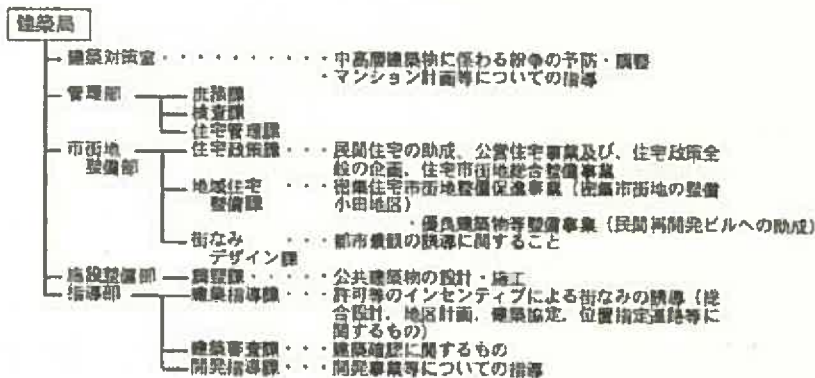
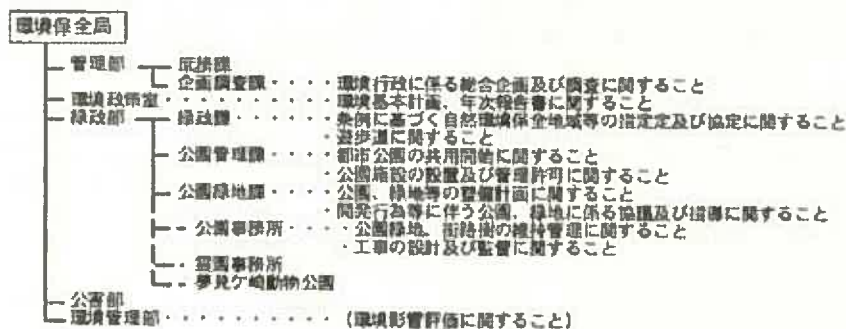
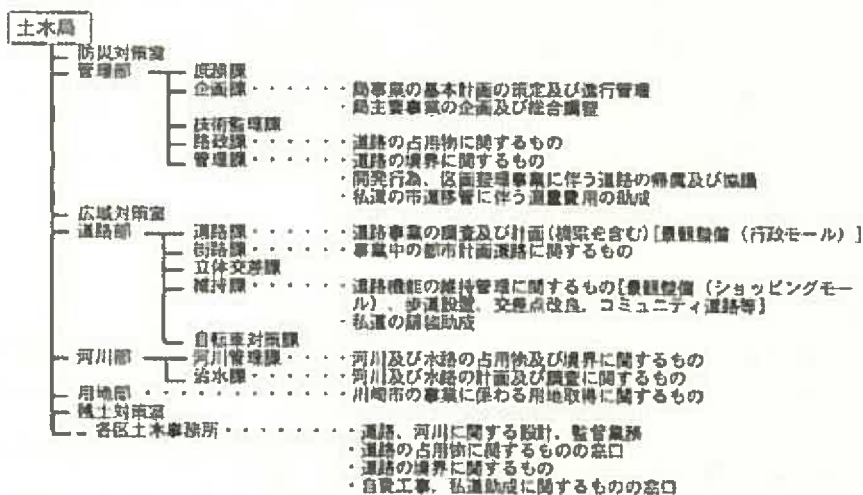
第1節 行政組織の現状

よく市民から「このことについて、役所のどこに行けばいいのか分からない」と言う声を聞きます。また、前章の中の平瀬川や小田2、3丁目の事例研究でもあるように、局を超えた事業への対応の難しさ等に問題提示されました。ここでは、なぜそのようになるのかを意識しながら行政組織の現状について考えてみたいと思います。

1 局別の組織構造

ここでは、まず都市整備局、土木局、環境保全局、建築局における、まちづくりに関連する事務分掌について簡単にまとめます。





以上のように、課単位でも川崎市の組織は細分化され、多くの場合その下に係が設置されています。その組織の業務内容は上記に示すこと以外のものが、複雑に組み込まれています。

2 国の省庁との関係

市役所の内部組織を見ただけでも、まちづくりの分野によって局ごとに細分化されている縦割りの構造がうかがえます。しかし、縦割りの原因は市の内部組織によるものだけではありません

せん。市が行うまちづくり業務の多くは国からの補助金によって成立していますが、国の省庁そのものが縦割りになっているため、補助金の担当部局もばらばらになっています。それがどのような関連のもとになっているのかを示すために、市の都市整備局と土木局が所管しているまちづくりに関連する事業名から代表的なものを抜粋し、それぞれの事業における川崎市の担当課と建設省の担当課の関係を整理してみました。

都市整備局所管事業

事業名	都市整備局担当課	建設省担当課
特定街区 地区計画 再開発地区計画	計画部地域計画課	都市局 都市計画課
街並み・まちづくり総合支援事業	新川崎地区整備室	都市局 都市計画課
駐車場整備	計画部都市施設課	都市局都市再 開発防災課
市街地再開発事業	開発部再開発課	都市局都市再 開発防災課 住宅局 市街地建築課
住宅市街地総合 整備事業	計画部地域計画課	住宅局市街地 住宅整備室
土地区画整理事業	新川崎地区整備室 開発部区画整理課	都市局 区画整理課

土木局所管事業

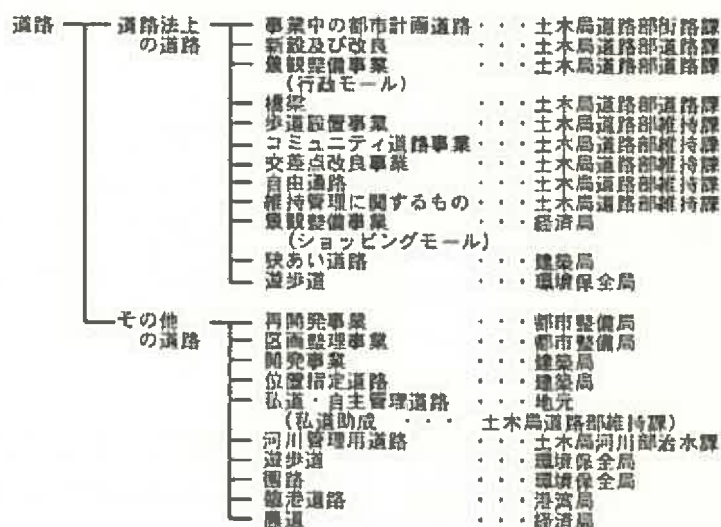
事業名	土木局担当課	建設省担当課
道路改良事業	道路部道路課	道路局国道課 道路局地方道課
緊急地方道路整備 事業	道路部道路課	道路局地方道課
住宅宅間通公共 施設整備促進事業	道路部道路課	建設経済局宅地課 住宅局住宅整備課
街路事業	道路部街路課	都市局街路課
特定交通安全施設 事業	道路部維持課	道路局道路環境課
舗装道新修事業	道路部維持課	道路局国道課 道路局地方道課
河川改良事業	河川部治水課	河川局河川環境課

上記のように同じ建設省の中でも、担当する局課については多岐に涉ります。各自治体はその建設省の担当課によって、指導及び補助金を配当され事業化しています。また、例えば土木局の街路事業の中を見ますと、事業名で30以上あり、建設省担当課は同じでも事業は目的別に細分化されているものなので、決まった目的にしか使用することができません。川崎市の担当課も、その目的別に細分化された補助金等を受けています。

3 たとえば！

例えば、道路と言うと一般的に土木局道路部と思いがちですが、“道路”という項目から担当となる窓口を示すと、次ページの図のようになります。この図を見ると、同じ道路でも、その道路を維持管理したり整備したりするための目的や法的な根拠が少し違うだけで担当部局も多岐に渡ってしまうことが分かります。

道路だけでもこれだけ多くの部局が関わっている訳ですから、道路、建物、緑などが複合している場合はさらに複雑になります。例えば歴史のある街道沿いの「街並みをきれいにしたい」という要望があったとすれば、都市整備局、土木局、建築局、環境保全局、経済局、市民局、教育委員会、区役所などが関連し、それぞれの局ごとにさらに多くの担当課が絡んできてことになります。「縦割り」や「たらい回し」といったお役所行政は、こういった多くの担当部署の連携がうまくいかない場合に起こってくるのです。



* 道路法上の道路：道路管理者（土木局道路部）で管理するもの

このように、市民からみれば簡単なことを望んでいるのですが、それを実現させるには、担当課が別々で、それに伴う法律も別、その予算も縦割り、また、国庫補助ともなれば、その縛りによってできるものできないものがはっきりしてくる中で、すべての担当課及び事業が、足並みを揃えて実現させるには、すべての担当者がどんなに熱意のある人達であっても、非常に大変で難しいことです。

4 区役所の現状

平成7年度の研究チームA報告書「区役所改革とまちづくり計画」で詳しく記載されていましたが、区役所の各課の予算配当（令達）は、ほとんどが各本局からのものです。つまり、区役所の区長を頂点とした三角形ではなく、本庁を頂点として各区役所の担当課への三角形の構造です。また、区役所は、まちづくりのハード部門は設置されていません。区役所へ寄せられた住民の声は、各事業局へ区政推進室から連絡はされますが、区政推進室はその事業自体に関わることはできません。区要望予算反映システムはありますが、要望事項が各局に位置づけられていない場合には、ほとんど実現しません。地域に密着した総合的行政を実現すべき区役所には、それを実現するために必要なシステムがないのです。昨年のAチームの報告書は、その必要性和具体的なシステムについてのいくつかの提案を行っていますが、我々の研究においても、区役所機能のあり方が重要なテーマになってきます。

第2節 市民によるまちづくり活動の現状

現在、市内では様々な形で市民がまちづくりに関する自主的な活動を行っています。ここでは、市民の活動を「地域別コミュニティ」と「目的別コミュニティ」に分けて、その活動の現

状について述べたいと思います。

なお、この研究で言う「市民」とは、その地域の、国籍、年齢を問わない「個人」と、いわゆる「企業市民」と言われる法人の両方が含まれます。

1 地域別コミュニティ

地域という枠のなかで組織される市民団体や市民参加の制度として、町内会・自治会や商店街組合などの従来型の団体と、各区に設けられている区民懇話会や区政推進会議などがあります。

(1) 町内会

町内会の現状については平成7年度の政策課題研究Aチームが調査を行っているので、その報告書を参考にしながら、主にまちづくりに関連する町内会活動の現状について触れてみたいと思います。

現在、町内会の活動は、地域の美化、防災など各種行事への参加や広報誌の配付、審議会委員の推薦依頼など、行政からの依頼事項が主流となっているようです。このことは行政の情報を住民に伝達するという役割を担う反面、行政の代行的機能に終始してしまい、町内会本来の活動である住民相互の親睦を図る活動が縮小してしまう場合もあるかもしれません。

現在の町内会と行政との関係は、役割分担がはっきりしないまま相互に依存し合っている状態であるとも言えますが、多くの住民にとっては、町内会は行政と住民をつなぐ橋渡し役として必要なものとなっているようです。例えば、特定の市民団体などで活動を行っていない一般の住民が、地域のまちづくりに関して意見を言いたいと考えた時は、やはり、まず町内会へ話を持っていくでしょう。そして、そこで話し合いの場を設けたり、要望や陳情という形で地域住民の声を行政にあげたりすることになります。町内会は、このような活動を通じて地域のまちづくりに関与しているということが出来ます。

また、住民の町内会への加入率は減少傾向にあるとはいえ、各区の平均が約75%となっており、この加入率の高さが他の地域団体との大きな違いであり、町内会の強みでもあります。このようなことから、町内会はいくつかの問題を抱えてはいるものの、現在も地域住民の社会生活に深く係わっており、まちづくりに関する住民参加の組織として果たす役割は大きいと言えるでしょう。また近年は、町内会役員が目的別コミュニティである市民団体のコアメンバーになることにより、地域内の自主的な市民活動を町内会が総括、または共同で行っていくケースも増えてきているようです。このことは、今後の町内会のあり方を示すひとつの新しい動きとも言えるでしょう。

(2) 区民懇話会、区政推進会議

本市には、旧来からの町内会等を除いた住民参加制度として、区民懇話会と区政推進会議があります。

区民懇話会は、市民が地域のまちづくりについて自主的に学習・実践を行う場として各区

に設けられています。委員は各種団体の代表と公募によって選ばれ、運営については、行政から一定の距離を置いた自主運営という形になっています。市民が、自ら地域の問題を発見し、議論の場を作り、提言をまとめるというプロセスを持っており、年度末には各区ごとに報告書が作成されますが、ここで出された提言を行政施策に反映させるシステムは確立されていません。区要望予算反映システムにより、区民懇話会で出された提言などについて、その実現を所管局に要望することはできますが、長期的事業については要望できないことや、事業局がそれぞれに持つ既存の計画や構想と合致していないと事業化は難しいなどの問題があります。

一方、区政推進会議は、92年度から始まった区政推進事業に関して検討・協議する機関で、区内住民団体の代表（区町連、社協、こども会、区民懇など）及び学識経験者により構成されています。自主的な活動を行う区民懇話会とは異なり、区政推進会議は区政を推進させるための区長の諮問機関としての性格が強くなっています。あくまでも、区長の提案等についての検討協議が主であり、企画立案を目的としたものではありません。

会の委員は先に述べたように、地域の特性に基づく諸団体の代表が参加しており、区内の様々な分野の活動団体の連携を図る機会にはなっていると思われます。しかし一方で、若い世代の委員が少ないこと、一般公募を行っていないことなどが課題としてあげられます。また、区政推進事業が毎年恒例で行われるものが増えてきていることなどから、協議すべき議題はあまり多くないという状況となっているようです。この会議の守備範囲を広げるなど、機能がもっと活かせるような方法を考えていく必要もあるのではないのでしょうか。

2 目的別コミュニティ

目的別コミュニティは、地域という枠にとらわれず、特定のテーマを持って活動する団体であり、「この指とまれ」方式で興味のある有志によって構成されます。

市内でも、様々な市民団体が活動していますが、このような活動の行政側の窓口が一本化していないためその全貌を捉えることは困難です。ここでは、企画室専門調査員による専門調査報告（94年度、95年度）と、その他収集した情報をもとに、市内の市民団体活動の現状について述べたいと思います。

今回把握できたまちづくりに関する市民団体は次ページの表のようになっています。活動内容で大きく分けると、特定のまちづくり事業に対する活動を行っている団体と、特定の課題を持たず、学習会や継続的なまちづくりの監視等を行っている団体に分かれます。数としては前者の方が圧倒的に多く、やはり地域的な特定の課題が活動のきっかけとなることが多いと考えられます。また、その中でも、事業者以外の立場から参加する近隣住民中心の団体の方が、事業主体の地権者等が中心の団体より多くなっています。これは、地域の住民が自分達のまちに関心を持ち、自分達で積極的にまちづくりプランを提案していこうという意識が高まっているためと思われます。

川崎市内で活動している市民団体

団体名	主な活動内容	活動地域
おおひん地区街づくり協議会	地区カルテの作成、イベント開催、まちづくりプランの作成。	川崎区根本、浜町（桜川公園）
富士見公園どうする会	富士見公園整備に関するシンポジウムの開催や具体的な対策づくり。	富士見公園周辺
ニヶ瀬用水の再生を考える市民の会	ニヶ瀬用水を中心にしたまちづくりをめざした勉強会の開催や提言書の提出。	ニヶ瀬用水流域
平瀬川うるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会	平瀬川の河川改修工事への提言を中心としたまちづくり活動、94年に平瀬川のマップを作成。	宮前区殿敷を中心とした平瀬川流域
住民の甲によるまちづくり連絡会・HAWASAKI	環境、福祉、教育、文化など多方面にわたる勉強会や提言などの活動。	川崎市
みやまえをきにする会	区内の訪問処理、養蜂の保存等、まちづくりや身近な話題づくりを対象とした活動。	宮前区
川崎・水と緑のネットワーク	多摩川エコミュージアム構築の市民側からの推進活動。	川崎市
麻生水辺の会	川、池を中心とした水辺の現地調査、勉強会など、多自然型河川改修の提言をまとめる等。	麻生区を中心とした河川、池
多摩川と語る会	多摩川を活動の中心とした、見学会、講演会等の環境学習活動。	川崎市の多摩川流域
麻生区で子供が遊べる公園を考える会	区民懇談会のメンバーが中心となって活動を開始、公園空間の提言、公園でのイベントなど。	王禅寺ふるさと公園
山口台自治管理組合	区画整理により制定された地区計画、環境保全協定の運営と緑地帯等の管理。	麻生区山口台
遊び場調査団	P.T.A.のネットワークから設立。区づくり白書で遊び場に関するアンケートを実施。	高津区
たちばな地域セミナー	高津市民館の分館であるプラザ橋の行事の一つ。橋地区、高津区全体のマップ作成。	高津区橋地区
多摩丘陵の自然をまもる市民の会	自然保護、自然を活かした町づくり等をテーマとした提言やPR。	多摩丘陵全域
黒木・黒川の自然を守る会	自然観察会などの自然保守活動。	黒木・黒川周辺
ちとすみ街づくり協議会	街づくりに関する協議、研究、PR活動、訪客団への働きかけ。	中原区（ミナミ・ブレイブ通り）
川崎市民フォーラムの国	市政全般に対する「？」の問いかけ。99年に市政白書を作成。	川崎市
コリアタウン設立を目指す焼肉料理者の会	コリアタウン建設を目指す活動。	川崎区浜町周辺
障害者施設研究会	障害者施設の研究、障害者問題解決のための働きかけ。	川崎市
新百合街づくり財団	区画整理終了後のイベント、建物管理、アメニティタウン計画作成。	新百合丘地区
生活クラブ生活共同組合	食の安全、福祉、環境問題等に取り組み、市民提言としてまとめる。	川崎市

反対型の団体については、ある特定の事業に対する反対運動など、一時的に形成される団体まで含めるとかなり存在するとおもわれますが、反対運動をきっかけとして結成された団体がまちづくりへの参加や監視を行う団体へと移行していくケースもあります。特に近年は、反対するだけでなく、問題の解決に向けて、行政と共に取り組んでいきたいという傾向が強まってきているようです。

このような目的別コミュニティとしての活動は、地域別コミュニティと比較すると、好きな人が好きな時にやるという同好会的要素が強く、強制力や義務意識は小さいと言えます。この「参加しやすさ」から、今後も様々なテーマでの市民活動が活発に行われていくと思われますが、そのためにも、現状での課題や問題点を整理する必要があります。

近年は、地域独自のマスタープランの作成を行う団体も増えてきています。そのうちの一つであるおおひん地区まちづくり協議会は、桜本商店街や川崎市ふれあい館、町内会が中心となって結成され、93年にはまちづくりプランが発表されました。このような地区マスタープランは、地権者参加的な側面と住民参加的な側面を持っており、自分達のまちに関心を持つ市民グループによってプランが作られても、実現のためには、民有地の緑地を利用したいとか、道路整備を行ううえで沿道住民の協力が必要となるなど、地権者の同意が不可欠となります。このように、立場の違う市民同志の合意形成をどのように図るかが課題となります。

また、目的別コミュニティの活動であっても、地域的視点に立ったものは多く、それぞれの地域性や取り組む内容によって活動の仕方も違ってきます。富士見公園どうする会のように、複数の市民団体がネットワークを形成し、それぞれの活動で意思決定を行いながら、会としては主に意見交換の場として機能しているというものもあります。富士見公園再整備事業のように、区・市レベルの課題となると、このようなネットワーク型の活動となることが多いと思われる、広域的な市民参加となります。広域的なまちづくりについて市民がその本質について考えられるようなベースをつくるためにも、普段から市民の意識啓発・学習の場になるべく多く設けられることが求められます。

このように、地域別コミュニティ、目的別コミュニティの現状を見てみると、それぞれ組織の枠組みや活動範囲は異なるものの、かなり熟成された市民が増えてきており、具体的な提言を行うコミュニティが多くなっているようです。

このような中、依然として市民の意見が直接市政に反映されにくいという現状があります。市民協働のまちづくりを進めるうえで大切な、市民と行政の信頼関係を築くためにも、市民の活動の成果が市政に反映され実現するということはたいへん重要であり、そのための取り組みが求められます。

第3節 行政計画における市民意見反映システムの現状

市民の行政への参加とは、市民が住民の自主性・自発性と責任をもって行政の運営の過程に参加していくことです。そのために行政は、住民の生活圏内での最も近いところで行政運営が行われる組織体制を整えるとともに、住民の参加を促すシステムを構築していく必要があるでしょう。市民と行政による協働のまちづくりを推進していくには、これまですでに行われてきた市民参加システムについての内容を精査・確認し、そのなかで有効なものについては、今後その拡充を図るなどの取り組みが望まれます。また、従来のシステムの課題の検討、新たな制度の構築についても既存のシステムとの役割の整理が必要です。では、市民がまちづくりに参加する過程の中で、市民意見が反映されるシステムとは、いったいどのようなものがあるのでしょうか。身近なところでは「区民懇話会」「市長への手紙」「市民相談室」等の広聴活動、また、行政計画策定時においてはそれぞれの事業を行っている担当局が、各局の事業計画策定時に、それぞれの広聴活動を行うなどがあげられますが、残念ながら既存の市民意見反映システ

ムとは、市民からの意見や要望を聞きながらも、それが行政施策の中に反映されるか否かは、ほとんどのケースで行政の判断のみに任されています。さて、ここでは行政計画における市民意見反映システムの現状として、既存の市民意見反映システムを、①行政計画策定時における市民意見反映システム、②既存の行政計画に対する市民意見や市民発意の提案における市民意見反映システムと2つの項目に大別し、次の事例をもとにし整理を行ってみました。

1 行政計画策定時における市民意見反映システム

行政が施策を行っていく過程の中では、それぞれの事業の基本計画や事業推進プランなどに基づき、担当局がそれぞれのテーマ別のマスタープランやテーマ別の事業計画を持って事業を行っています。また、既存の市民の意見が反映されているとされるシステムも、それぞれの事業時や、マスタープラン・事業策定時に市民の意見が反映されるための市民と行政との協議手続きが作られているものが多いようです。さて、この項では、現状の「行政計画策定時における市民意見反映システム」について、次の事例を整理してみたいと思います。

(1) 川崎新時代2010プラン

協議手続きは、各分野からの専門家からなる「川崎新時代長期構想懇談会」を中心に行われましたが、その他にアンケート、インタビュー、パソコン通信やFAXによる意見募集などを行いました（年表参照）。

平成3年	8～9月	市民1万人アンケート
	9～10月	郵送・ファクスによる川崎市の将来に関する市民意見募集
	10月～	パソコン通信。川崎まちづくりボード開設
	10月	川崎市市民意識実態調査
	12月	21世紀川崎新時代市民シンポジウム開催
4年	3月	市民インタビュー（街頭インタビュー方式）
	6～8月	市民意見交換会（座談会形式）
	8月	新総合計画素案・市民討議資料発表 素案のあらましを市内各世帯に配布 郵送・パソコン通信等による新総合計画素案に関する市民意見募集 7区ごとに市民討議

(2) 分野別マスタープラン

(1) では市の総合計画としての「川崎新時代2010プラン」についての市民意見反映システムを紹介しましたが、ここではさらに各局の計画に目を向けることとし、「かわさき緑の30プラン」、「川崎市都市景観形成基本計画」の2つの分野別マスタープランの策定経過を紹介します。この2つの分野別マスタープランはともに平成7年度に策定されましたが、アンケートや市民説明会を行っていることが共通点です。また、都市景観形成基本計ではワークショップを行いました。市民参加手続きというよりは、市民が自由に意見を出し合う場を設定したといった位置づけになっています（年表参照）。

(3) 今後の課題としての都市計画マスタープラン

「都市計画マスタープラン」とは平成4年に改正された都市計画法（以下「法」という）第15条3の「市町村の都市計画に関する基本的な方針」といわれるもの（以下「都市マス」という）です。この制度の要点は次のように集約されます。

①これまで策定の必要

が指摘されながら制度
度化されなかった都市
づくりのマスター
プランが初めて都市
計画法に位置付けら
れた

②市町村自らがこれを 策定する

③策定の過程に住民の 参加を重視する

都市マスは、全体と地域別構想からなり、本市では市域全域を対象とする全体構想と各区ごとに作成する区別構想、さらにまちづくりを特に一体的かつ総合的に整備すべき地域をまちづくり推進地域として、まちづくり推進地域構想を策定する予定としています。

都市マスの大きな柱の一つに、計画策定への市民参加がありますが、法18条2では「市町村は、基本方針を定めようとする

ときはあらかじめ公聴会の開催など住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるもの」とされ、策定過程そのものに市民の参加を求めたものではありません。都市マスでは、策定過程への住民参加の部分がとかく過大に取り上げられがちですが、従来の都市計画の手続きで行われていた市民参加の方法、決定図書の縦覧・意見書提出から一歩進め、策定過程

かわさき緑の30プラン	
本市域に残された緑の保全、失われた緑の回復・育成、新たな緑の創出を計画的・効果的に推進するためのガイドラインとして緑の基本計画「かわさき緑の30プラン」は策定されました。このプランの策定にあたっては平成2年度から都市緑化推進計画が始まり、同5年11月にかわさき緑の30プラン策定検討委員会による「重点計画及び全体のまとめ」、翌年11月に政策・調整会議に付議、かわさき緑の30プラン（案）が了承され、各調整が行われ、7年5月同案の公表、同案に対する市民意見等の募集が行われました。 その後は、市民説明会と市民意見の集約を重ね、関係局内において検討・調整を行ってきました。このプランの策定経過は次のとおりです。	
平成2年度	都市緑化推進計画基礎調査1の実施
3年度	都市緑化推進計画基礎調査2の実施
4年度	都市緑化推進計画策定調査1の実施
5年度	都市緑化推進計画策定調査2の実施
5年4月	第1回緑の30プラン策定検討委員会
6月	第2回緑の30プラン策定検討委員会
9月	第3回緑の30プラン策定検討委員会「30プラン素案」
11月	第4回緑の30プラン策定検討委員会「重点計画及び全体のまとめ」
7年5月	緑の30プラン（案）の公表、市民説明会・意見募集及び確立の実施
7月	市民意見の集約
9月	市民意見による修正等について調整
10月	緑の30プランの公表

都市景観形成基本計画	
快適な都市環境の実現と魅力的な都市アイデンティティの確立に向けて、都市景観形成地区の指定や大規模建築物等の外観デザインなどの誘導、市民活動の支援等、施策の総合的展開を図るべくして都市景観形成基本計画が策定されました。 この基本計画の策定にあたっては、平成7年7月に都市景観審議会が発足し、市民アンケート調査や市民ワークショップなどが実施され、翌年3月に「都市景観形成基本計画（案）」が公表されました。このプランの策定経過は次のとおりです。	
平成7年7月	都市景観に関する5,000人市民アンケート調査の実施
8月	第1回都市景観審議会
9月	都市景観に関する市民意見交換会（ワークショップ）開催
	第2回都市景観審議会
10月	第1回都市景観審議会専門部会
11月	第2回都市景観審議会専門部会
12月	第3回都市景観審議会専門部会
8年2月	第3回都市景観審議会
3月	都市景観形成基本計画（素案）の市民説明会
	第4回都市景観審議会

における市民の意見聴取を法文上で明記したにすぎず、必ずしも策定手続きそのものに、住民参加を保証したものではありません。また具体的な参加手続きの方法についての詳細な規定がなく、すべてが自治体に委ねられているため今後、川崎市としての参加手続き方法を構築していかなければなりません。

(4) 単体の公共施設計画

これまでは、総合計画や各分野別のマスタープラン等について述べてきましたが、単体の公共施設計画での市民意見の反映システムはどうなっているのでしょうか。ここでは公園の整備事業を例にあげ、単体の公共施設を作るにあたっての市民参加システムを紹介します。単体の施設整備の場合、市民意見をどのように反映させていくかは個々のケースごとにバラバラですが、ここでは一般的なケースと積極的に市民参加を行ったケースに分けて考えるものとします。

① 従来からの一般的なケース

計画策定にあたり計画案の段階で地元町会長へ計画の説明に行き、町内会としての意見・要望を集約してもらい、それらを踏まえた計画を策定して、再度説明あるいは地元町内会等を中心とした説明会を開催、または説明会の場で計画案を2、3提示し、意見を聞いて一つの案に決定し必要に応じて修正を加えるなど、いずれの場合にしても、出席者は町内会役員等一部住民に限られるため地域全体の合意形成は困難です。また、街区公園の場合は単年度事業であるため、期間の制約から説明会の回数も1～3回位となります。

② 積極的に住民参加を行ったケース

近隣公園以上の比較的規模の大きい公園の場合は、議論の場を設けるために、公園整備検討委員会や懇談会等をつくり、アンケート調査等を行いながら市民の意見や提言をまとめ、市民と行政共同で計画を策定した事例もあります。街区公園についても、隣接の小学校にアンケート調査を依頼し、地元町会とも協議しながら、公園の基本的コンセプトづくりから行った例もありました。アンケート調査は、多くの意見を把握できることでは有効であるが、時間と労力を要するため、担当職員の熱意が必要となるようです。

最近では説明会等に参加しない住民等、地域の声なき声を聞くために、現地に公園整備を行う旨を記載した看板を立てて、意見や要望を公園事務所まで寄せてもらうという方法もとられています。また、公園整備の内容によって、動植物の調査を行っているボランティア団体等から情報を得ながら、看板等の施設のアイデアを出してもらうなど、従来とは違った形で市民との関わりも出てきています。

2 既存の行政計画に対する市民の提案による市民意見反映システム

市民の行政計画に対する提案は、行政計画策定時のみでは民意の反映にはなりません。ここ

では、既存の市民意見反映システムの中で、既存の行政計画に対する市民意見や市民発意の提案における市民意見反映システムについても、次の事例を整理してみたいと思います。

通常の請願・陳情、市長への手紙

市民意見反映システムとして、市民が行政施策に対して、意見・提案あるいは苦情を申し立てる手段として行われてきましたシステムで最も歴史があるシステムは請願、陳情ではないでしょうか。古くは、足尾銅山の時代から、もっと溯ればテレビの時代劇などでも、大名行列を目前にし、自らが切り捨てられるのを覚悟で、籠の中の大名に命懸けで申し立てる姿など目に浮かびます。請願、陳情という言葉の響きを聞くと、ニュアンスとして「市民が役人に対して頭を下げて、土下座をして・・・涙ながらに」というようなイメージが拭いきれないように感じます。では、実際の請願、陳情とはどのようなシステムなのでしょうか。

① 請願・陳情

請願とは損害の救済、公務員の罷免、法律、命令または規則の制定、廃止または改正その他の事項に関し、国民（住民）が国または地方公共団体の機関に対し希望を開陳することをいいます。国民（住民）の請願権については憲法第16条により認められています。

日本国憲法第16条【請願権】

何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穏に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇を受けない。

これに基づき、請願法に請願に関する一般的な規定があり、各議院に対する請願については国会法第79条から82条まで、地方公共団体の議会に対する請願については地自法第124条及び125条の規定があります。これに対し陳情とは、公の機関に対し、特定な事柄について、特定な措置が取られることを希望して、その実情を訴えること、国または地方公共団体に対する陳情は、実質上は請願と変わりはありません。ちなみに、本市においての請願・陳情の具体的な手続きは、文書でその請願の趣旨、理由、提出年月日、請願者の住所と氏名、紹介議員の氏名を記載、押印して議長あてに提出できます。なお、紹介議員がない場合は、陳情書として提出できます。

② 市長への手紙

市長への手紙とは市民からの市政に関する要望、苦情等、市民の声を手紙により求め、その声が市政の民主的運営に反映されることを目的としています。具体的な手続きは、手紙に要望・苦情等を記載し、提出することによりその件の所管課が具体的に対応します（要望、苦情等に関する現在の施策、今後の施策等）。なお、市長への手紙の専用封筒も、区役所、保健所、図書館等に置かれているので、それらの窓口からの提出もできます。

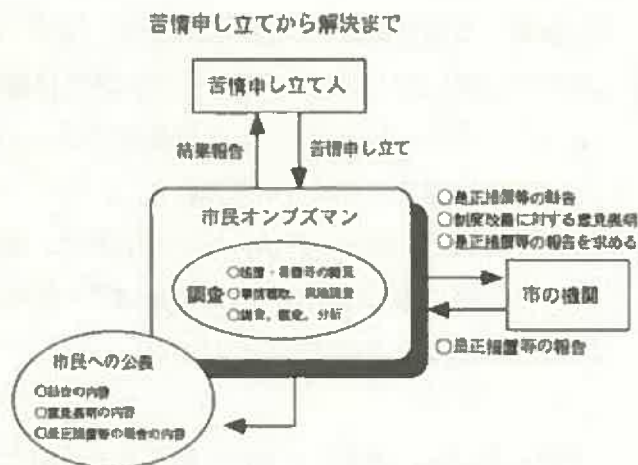
3 区づくり白書

区づくり白書は、①区の現状の把握②問題点の抽出③それに対する対策④区の望ましい将来像⑤将来像を実現させるための提案から構成されるもので、現在各区で市民が中心となった策定委員により策定が取り組まれています。各区によって状況は異なりますが、平成5年から3～4年をかけて取り組まれており、成果は総合計画や財政計画とすりあわせながら施策化されていくことが望まれています。

4 オンブズマン制度

「オンブズマン」という用語は、スウェーデン語で、代表者、弁護人、代理人などと訳されています。一般にオンブズマンは市民が申し立てた行政苦情を調査し、行政を監視する任務の役職とされています。オンブズマンには総じて次のような特質が認められます。1つにオンブズマンには、立法府に置かれるものと行政府に置かれるものとがあり、前者を議会オンブズマン、後者を行政オンブズマンというが、

いずれにおいても中立的・独立的に職権を行使することができるよう特別な配慮がなされています。2つに、オンブズマンは、市民からの苦情に基づいて事案を調査し自己の識見と信念に従い関係機関に対し行政の非違の是正や制度の改善を求める権限を有します。ただし、裁判所とは違い行政決定を取り消したり破棄する法的権限は有していません。3つに、オンブズマンは自分のイニシアティブで



も職権を発動することができます。適宜行政機関を巡察したり、新聞記事等からも情報を得て調査を行うことができます。4つに、オンブズマンは市民の苦情に対し、簡易な手続きで、迅速かつ無料でその処理にあたります。本市では、「行政に対する市民の信頼を高めていく」認識に立って、平成2年11月から「川崎市市民オンブズマン制度」が発足しました。この制度は、市の行政施策に対して自分の利害に係る苦情をもつ者であれば、個人、法人を問わず何人であっても市民オンブズマンに申し立てることができます。

市民オンブズマンは、市民の申し立てに対する条例の運営状況を、市長・議会に報告するとともに市民に公表しています。

6 地域の民間事業における市民意見反映システム

前項まででは、行政計画に対する市民意見反映システムについて紹介してきましたが、地域

における事業はなにも行政計画だけとは限りませんし、行政計画だけにしか地域住民の意見が反映されないのなら、地域住民の提案が、必ずしもまちづくりに反映されるとは言い切れないでしょう。この項では、行政計画のみでなく、民間事業に対する市民意見反映システムについて、現状のシステムを整理してみたいと思います。

(1) 都市計画事業

都市計画に定めるべき事業としての市街地開発事業、地区計画制度等を用いて実施する開発事業等の中で、民間セクターが行うものがあります。この場合には、都市計画法第16条に定められた公聴会等の開催（川崎市の場合は事前説明会）及び同法第17条に定められた計画案の2週間の縦覧が行われ、周辺住民はこの期間中に計画案に対する意見書の提出ができます。その後、意見書に対する措置方針も含めて都市計画としての妥当性について、都市計画審議会に諮問し答申を受けることになります。

(2) 環境影響評価条例

第1条(2)で定める指定開発行為（環境に影響を及ぼすおそれのある土地の造成、工場及び事業所の設置等）のなかで、民間セクターが行うものがあります。この場合には、第3章の第6条から第18条の手続きに基づき、環境調査報告書の縦覧、説明会の開催、周辺住民からの意見書の提出、修正報告書の縦覧、周辺住民からの公聴会開催の要請、環境影響評価審議会への案件の付議等が行われ、市民意見の反映を担保しています。

(3) 中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例

中高層建築物（住居系地域内については高さ10mを超えるもの、非住居系地域内については高さ15mを超えるもの）を建築しようとする建築主に対して、建築計画の内容の周知を図るための標識の設置を義務づけ、隣接の住民に対しては、計画の内容及び工事の概要等についての説明を義務づけています。また、紛争について「中高層建築物の建築に伴って生ずる日照、通風及び採光の阻害、電波受信障害等並びに工事中の騒音、振動等が近隣関係住民の日常生活に及ぼす影響に関する建築主又は工事施工者と近隣関係住民との間の紛争」と定義し、自主的解決を原則として、解決にいたらない場合で紛争当事者からの申出があった場合は、調整の斡旋、調停委員会による調停ができることとなっています。

(4) 行政争訟

地域の民間事業を行うに際しては、民間企業等が、その事業を行うための各種を行政手続きに基づき行うが、行政庁はその行為に対して各法に基づき一定の統制が必要となります。これらの行政手続きについては、行政庁は各法及び行政手続法に基づき、民間企業等に対して、公権力の行使にあたる行為を行います。この行為が民間企業（または住民）に対して

違法または不当な処分、その他公権力の行使にあたる行為によつての権利・利益の救済をはかり行政の適性な運営を確保するために行政庁に対して、民間企業（または住民）は、不服を申し立てることができます。なお、行政庁に対する不服申立ての手段は次のとおりです。

○審査請求

行政庁の処分または不作為について、当該処分行政庁または不作為庁以外の行政庁に対して行う不服申立てを審査請求といいます。審査請求のできる場合は、処分庁または不作為庁に上級行政庁があることがその要件で、通常その直近上級行政庁が審査を行います。

○異議申立て

行政庁の処分または不作為について、当該処分庁または不作為庁に対して行う不服申立てを異議申立てといいます。行政不服審査法では、不服申立ての手段として「審査請求」を原則とし、「異議申立て」は、処分庁または不作為庁に上級行政庁のない場合、処分庁または不作為庁が主任の大臣または外局もしくは庁の長である場合、法律で異議申立てを認めている場合にのみ認めています。

(5) 住民陳情に対する仲裁

条例、要綱等に定めのない建築行為に対する苦情がしばしば行政に持ち込まれる場合も多くありますが、基本的には民事上の事項にあたり行政には権限がありません。ただ、市民の困窮に対し無下に門前払いもできないため、ケースによっては窓口の職員が仲裁に入る場合もあるようです。

6 市民意見反映システムの現況

以上1～5について、そのシステムごとに整理しましたが、現況の市民意見反映システムとは、冒頭で述べたとおり、行政が策定した計画（大前提その1：行政計画策定時）の中に市民からの意見や要望を広聴する。あるいは、既存の行政計画（大前提その2：行政計画施行時）の中に市民からの意見や要望を広聴するなど、常に行政の計画を大前提に置いた形でのシステムです。（市民本位で市民自らの提案による意見・提案を反映させるシステムが少ない）しかも、市民からの意見や要望が行政施策の中に反映されるか否かは、ほとんどのケースで行政の判断のみに任されています。言うならば、現在の市民意見反映システムとは行政計画に対して行政からの働きかけで行う（行政計画の報告に対する市民意見聴取的）市民意見反映システムはあるが、既存の行政計画の変更や、あらたな提案などの市民意見を反映させる方法はあまりにも少ないのです。

第4節 市民活動の支援策の現状

現在、川崎市及び外郭団体等で行っている市民団体によるまちづくり活動に対する支援策には次の様なものがあります。

	制 度 の 概 要	担当セクション
助成金等に関わるもの	「法律・制度等で定められた補助金等」 事業の施行者に対して、調査設計費、施設整備費などにかかる費用の一部が、国・県・市等から補助されます。 ・市街地再開発事業 ・土地区画整理事業 ・優良建築物等整備促進事業	都市整備局再開発課 〃 区画整理課 建築局地域住宅整備課
	「都市景観形成地区制度（川崎市都市景観条例）」 条例に基づき市長に認定された景観形成協議会及び景観づくり市民団体に対してその活動に要する経費の一部を助成することができます。	建築局街なみデザイン課
技術的支援に関わるもの	「まちづくりコンサルタント派遣制度」 地域住民が行う市街地環境の向上や改善を目指すまちづくり活動を支援し、良好な市街地環境を確保することを目的として、コンサルタントによる学習活動又は計画策定活動を支援します。	(財) まちづくり公社
	「商店街診断事業」 商店街の商業診断を通して商業活性化策を検討するもので、国・市等から調査費に補助金がでます。	経済局中小企業指導センター
	「商業基盤施設整備事業」 商店街のモール化（整備費1億円以上）に国・県・市から補助金がでます。また、イベント、商店街の情報化等にも市から補助がでます。	経済局産業振興課
	「都市景観形成地区制度（川崎市都市景観条例）」 条例に基づき市長に認定された景観形成協議会及び景観づくり市民団体に対して都市景観の形成に関し専門的知識を有する者の派遣若しくは技術的援助を行うことができます。	建築局街なみデザイン課
協議手続き等の担保	「街づくり協議会」 市街地再開発事業や土地区画整理事業等の初動期において、それぞれの地区において規約を定め地区内の権利者による協議会を設立し、事業に対する合意形成を図りながら行政とのパートナーシップ型のまちづくりを推進しています。	都市整備局関係課
	「都市景観形成地区制度（川崎市都市景観条例）」 条例に基づき市長に認定された景観形成協議会は、景観形成地区における景観形成方針及び景観形成基準の案を、市長と協議して作成するものと規定されており案の主体として認定されます。	建築局街なみデザイン課
その他の支援	「職員ボランティアの組織化とまちづくり支援及び各種調査等」 おおひん地区のまちづくりにおいて、職員ボランティアの組織化を行い地元まちづくりマスタープランの作成やまちづくりイベント開催の支援を行いました。 また、まちづくりに役立ついろいろな調査を実施しています。 調査例：「区あれば楽あり」「川崎市の外郭団体に関する調査」 「川崎市のNPOに関する調査」「子供の権利に関する調査」	(社) 川崎自治研究センター
	「地域リーダー育成講座」 地域や職場で環境保全活動を率先して行うことができる地域リーダーを育成するための講座を開講しています。	環境保全局企画調査課
	「市民活動保険制度（ボランティア保険）」 市内在住、在勤、在学でかつ高齢者・障害者の援護活動、資源回収・リサイクル活動、青少年育成活動、町内会・自治会の運営、地域のスポーツ・文化活動の指導などを無報酬で計画的・継続的に行う人が、ボランティア活動中の事故による対人、対物及び本人のけが、死亡等に対する保険制度です。	市民局地域振興課
	「融資制度」 まちづくりに係わるいろいろなメニューの融資制度が各局にあります。	建築局・経済局・民生局 下水道局・まちづくり公社等

今回は、市民団体によるまちづくり活動に対する支援策を幅広く調査しましたが、その全容を捉えることは困難でした。特に融資制度は各局に多数のメニューがあり、利用者の利便性をむしろ阻害しているのではないと思われるほどです。ここにも、縦割り行政の弊害が現れているようです。また、今後は市民から総合的な支援策が求められると思われますが、現在の支援策はメニューは豊富ですが、それぞれが単発的で担当課もばらばらです。市民が利用しやすい

いシステムにはなっていないようです。このような状況のなかで、都市景観条例は総合的な支援システムの確立ができているという点で評価ができると思います。また、和川崎自治研究センターが職員ボランティアを組織化して、市民のまちづくりを支援したような事例は、市民の潜在的ニーズの高さを感じました。そして、今後早急に強化、充実していかなければならない制度としてリーダー育成講座があげられると思います。現在は「環境保全活動に関する地域リーダー育成」がありますが、まちづくり全般に関する多様な講座が今後は求められていると思います。