

## 「市民と学生の素敵な出会い—協働型まちづくりの新しい展開—」

大阪国際大学現代社会学部法律政策学科  
准教授 田中 優

### [本講の流れ]

- ・ 自己紹介
- ・ オープニング (テーマ解題)
- ・ 「まちづくり」とは何か? <理論的・歴史的に考察: 以下レジュメを使用>
- ・ 協働型まちづくりの事例紹介 (研究) <パワーポイントを使用>
  - ①大阪府枚方市菅原東校区
  - ②京都府相楽郡南山城村
  - (③学生のまちづくり活動「ひと・まち・であう」プロジェクト)
- ・ おわりにかえて (協働型まちづくりの新しい展開) <パワーポイントを使用>

### ☆ 「まちづくり」とは何か?

#### ○ はじめに

「まちづくり」という表現の登場: 1970年代後半(高度経済成長の終焉: 内発的発展論の登場) <高度経済成長以来の農村から都市への大きな人口流動が弱まった>

cf. 1977年「定住圏」を掲げた第三次全国総合開発計画: 当時の社会経済情勢に対応し、人間と自然との調和のとれた「人間居住の総合的環境」を計画的に整備することを基本的目標とし、開発のコンセプトとして「定住圏構想」を提起。基調としては、大都市抑制、地方振興。

#### ○ 三つの「まちづくり」の流れ

##### (1) 「まちづくり」の背景

「まちづくり」という言葉、一般用語として定着/しかし、広辞苑をはじめとした辞書類には取り上げられていない

→なぜだろうか? <理由: 「まちづくり」の概念が曖昧すぎる(多義的)>

⇒①都市計画による「居住環境からの発想」②地域振興による「地域再生からの発想」

③基盤整備による「公共事業からの発想」といった三つの流れが存在

##### (2) 居住環境からの発想

住まいの延長上に集まって暮らす舞台としての「まち」を位置づけ、居住環境の改善を主たるテーマとするもの: 「福祉のまちづくり」「防災のまちづくり」等

主体はまちに暮らす住民、住民参加が重要な手法、住民の主体的な運動として展開  
近年では、対象となる「まち」は都市の住宅系の土地利用を意味するものから、郊外の  
自然環境を含むものへと拡大

### (3) 地域再生からの発想

都市化の反動として顕在化した過疎社会における、「村おこし」に端を発するもの：かつての  
活力を地域社会がいかに取り戻すかがテーマ

Cf. 一村一品運動（単発的な産業おこし）から経済的自立性と文化的独自性の追求へ

\* (2) 新しいコミュニティを育てていく動き、(3) 閉鎖的に硬直化した既存のコミュニティを解体再生していく動き→ただ、共に、まちの価値を創造再生する住民運動として成長

### (4) 公共事業からの発想

国土開発や都市開発など各種の公共事業をまちづくりと呼ぶもの

(かつては画一的な事業に終始、しかし、近年では、道路・公園などの基盤整備や再開発  
などでも豊かさや潤いが追求されてきている)

しかし、結局、土建国家の産み落とししたまちづくり：あまりにも公共事業＝経済振興と  
いう短絡的な図式になりすぎてはいないか？

### (5) まちづくりとは

ひとつの定義「地域で暮らしを営む人々が生活環境や伝統文化等の潜在的な可能性を引き出すことにより、経済的自立性を獲得するとともに、地域社会に立脚した豊かな生活を追求すること」

### (6) 新しい公共を育む

市町村合併下でのまちづくり（文明の衝突？）

20世紀型のまちづくり（目標が明確）：新幹線型（大量、高速、効率よく）

21世紀型のまちづくり（明確なゴールを共有しているわけではない）：七福神の宝船型  
大海原にあって、海図もなく、ある人は右、ある人は左へ進めという異なる意見を対話  
によって調整しながら、ゆるやかに乗組員の合意を取り付け、ゆっくり舵取りをする  
乗り合わせた人々は七福神のように個性豊かで何らかの才に秀でており、うまくお互い  
が連携することによって大きな力を発揮することになる

→まちづくりが最終的に目指す状況は、コミュニティが船を漕がされているのではなく、  
自らが舵取りをしていると感じる状況である

\* 新幹線型：階層組織構造によるガバメント型

七福神の宝船型：ガバナンス型のたとえ（緩やかで主体的な成員の参加とネットワー  
キングをもとに、ボトムアップ的な合意形成や秩序形成によってすすむ社会）

⇒ガバナンス社会においては、公共セクターと市民セクターの明確なパートナーシップ  
による新しい地方自治のフォーメーションが求められている。

## ○ 外発／内発／共発モデル

### (1) 団体自治から住民自治へ

憲法における地方自治の本旨：「住民自治」と「団体自治」から構成

「住民自治」：住民の意思と責任に基づき「まちづくり」が行われること

「団体自治」：法人格を持つ地方公共団体による独立的な地方行政を意味する

両者の関係…「住民自治」を実現する枠組みとして「団体自治」があると捉えられる

かつての小さな町村はひとつのコミュニティ：「住民自治」＝「団体自治」

しかし、現在、行政圏域の拡大等により、「団体事務」による行政事務が肥大化

その一方で、「住民自治」はきわめて脆弱なものに！

\*国・県・市町村というピラミッド状のガバメント体制が地域経営に乗り出し、画一的な「公共事業」を全国一円に展開してしまった。地域の内部から独自の地域経営ビジョンや将来像を描くことは全く必要とされなくなってしまった

⇒「外発的発展モデル」：例「所得倍増計画」(1960年)、「全国総合開発計画」(1962年)、「新全国総合開発計画」(1969年)

＝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」による経済的発展であり、その目的は「産業化・専門化」「労働の促進」「資本の流動化」

ところが、2000年以降の地方分権改革が進む中で、「住民自治」の充実が議論

今後の人口減少社会では、税収の落ち込みは明らか→公共サービスは低下

「団体自治」では担うことのできない課題を近隣住民が力を合わせて解決する

「住民自治」の実践例を増やしていくことが大切<これが「まちづくり」の本質>

もちろん、行政が担うべき分野を住民に下請的に押しつけるものであってはならないが、住民自らが地域を経営しているという感覚をいかに覚醒させるかが問われている

### (2) 外発的発展と内発的発展

・ 外発的発展モデルのまちづくり→バランスを失した都市や地域を生んだ

＝三つの「D」：①「依存型の発展」(dependent development) ②「歪んだ発展」(distorted development) ③「破壊的な発展」(destructive development)

① 本社機能などの意思決定の場が地域の内部ではなく外部にあることによって自律的な発展が望めない

② 特定のセクターや経済行為のみに特化した発展をみせることで、「鉄冷え」のように産業構造の変化が地域を直撃する危険性をはらんでいる

③ 地域固有の文化環境を無視した発展で、たとえば地場産業従事者がペイの高い新しい誘致工場に就職することにより、地場の産業ネットワークが弱体化し、結果的に地域の没個性化に拍車をかけることになる

・ 内発的発展論の登場

1970年代初め、日本列島改造計画の嵐が吹き荒れる中、日本の経済成長は人口の過疎過密による不均衡な状況を生み出した→生産性の高い都市が「中心」／生産性の低い地方が「周縁」←1973年オイルショック：「第三次全国総合開発計画」(1977年)＝外発的発展の限界、経済成長のみならず人間居住の総合環境として地域を経営していく考え

が打ち出された

- ・ 内発的發展モデルに基づくまちづくり

→サステイナブルな發展を理念に掲げ、「能力開發」や「社会的障害の克服」などの人間成長を目指すものだった：「ディスカバー・ジャパン」（1973年）の掛け声のもと、近代化の中で消えていくふるさとの風景に光をあてた町並み保存運動や「重要伝統的建造物群保存制度」（1975年）が地域の潜在的資源を活かしたまちづくりの方向性を示した

⇒従来の国が主導する制度とは異なり、地元主体の地域資源発掘型の取り組みで、その成果が具体的に歴史的な町並みなどの景観として表象されるといった分かりやすさが「内発的まちづくり」の推進力となった

- ・ 内発的發展論の限界

1980年代後半バブル經濟の登場→地価高騰、地上げ・乱開發

多くの歴史的町並みや自然環境が破壊、巨額の民間投資をあてこむ手荒な「外発的まちづくり」手法も再登場

←「内発的發展論」はあまりに理想的すぎなかったか？現実的なものであったかという批判：どんな地域にも外発的な力と内発的な力が存在するのであり、外発的な力と内発的な力の相互作用を求めべきではないか？

### (3) 「外発」「内発」から「共発」へ

- ・ 「外発」：外側より計画、組織化されたできごと <Exogenous> = 外部の環境要因に依存する外因的なもの

- ・ 「内発」：内側より計画、組織化されたできごと <Endogenous> = 内因的なもの

本来發展とは内因的なものであり、鎖国時代の日本は内発的な發展を遂げていたが、現在はその二項対立では問題は解けなくなっている

Cf. 「自発」：計画、組織化されないできごと <Spontaneous>

→内外の両側面より計画、組織化されたできごと：「共発」（外発と内発のハイブリッド）

### (4) 「共発的まちづくり」とは

- ・ 「共発」：内外の両側面より計画／組織化されたできごと <neo-endogenous>

＝従来の地域主義を優先し、生産の三要素と呼ばれる土地と資本と労働の三要素をすべて地域の中で賄おうとする「内発的發展論」とも一線を画する／他者との社会的な関係のもとで自ら生成するもの

⇒地域内に閉じた發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んで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めざすものである

\* 「共発的まちづくり」：地域固有の文化や生態系にもとづく自律的な社会發展をめざすもので、「新しい公共の誕生」（従来の政治行政主導とは違うガバメント型ではないもの）

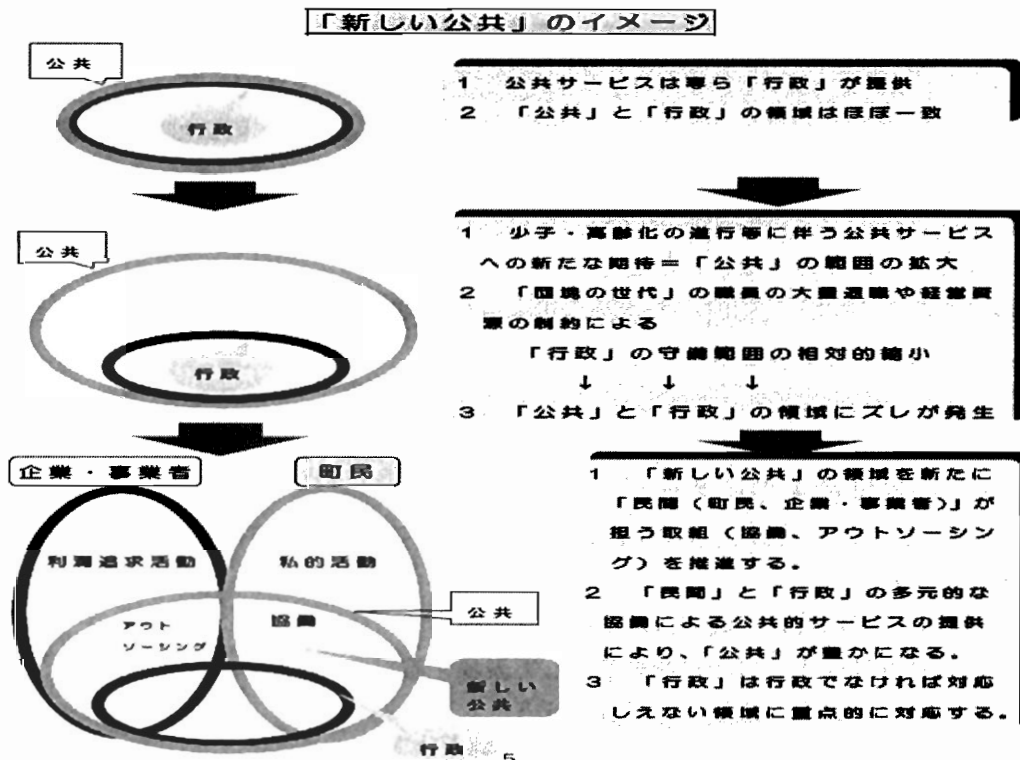
→「社会資源の発見」（徳島県上勝町葉っぱビジネスのたとえ）→「社会資本の形成」→「社会システムの創発」と続く一連の取り組みのこと

【新しい公共の誕生：市民の自発的な運動の展開】

草の根の市民による自発的なまちづくり運動を育て、市民が自らの身近なまちの歴史を振り返り、再評価し、それに立脚したまちづくりの新しい方向性や将来像を共有することの積み重ねによって、「新しい公共」と呼ばれるような、従来の行政に代わる新しいまちづくりの担当組織が誕生することが期待されている



\*新しい公共のイメージ図1



\*新しい公共のイメージ図2

### 【社会資源の発見：社会に開かれたまちづくり情報】

「新しい公共」と呼ばれる新たなまちづくりの担い手が育つことにより、これまでのまちの見方とは異なる視点を得ることができる。多様な目でまちを再評価することにより、これまで何気なく見過ごしていたものの中からも、いろいろな「まちの宝物」が発見されるようになる。それはまさに「社会資源の発見」とも言えるものである。

Cf. ヨソモノ・ワカモノ・バカモノ

### 【社会資本の形成：ネットワークのしくみづくり】

持続的にまちづくりをすすめていくためには、社会資源を再生産するしくみとして、制度やネットワークが必要になる。これらがまちづくりにおける「社会資本」と呼ばれるものである<前ページの新しい公共のイメージ図1を参照>

Cf. まちづくり三法（中心市街地活性化法、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法：1998年施行）や各自治体のまちづくり条例など  
<\*ネットワークの管理は誰がするのか？>

### 【社会システムの創発：住民自治と景観デザイン】

新しいガバナンス型の社会システムのこと

新しい公共としての役割を果たす住民自治が団体自治を補完し、まちづくりの成果を景観として表現しながら、まちの経営に責任をもつ社会

### （5）「共発的まちづくり」の特徴

- ①生態的特徴に適合した小規模な地域（景域）を単位とする<自分たちの日常生活圏>
- ②自然環境に依拠した共存共生型の社会システムを形成する<例：上勝町の葉っぱビジネス>
- ③地域の文化遺産を再発見し、世代をこえて継承、活用する<例：南山城村の恋志谷神社（ストーリー付けをしてPRしていく）>
- ④生産から消費への一方向の流れを改め、持続的に循環する<都市に消費し尽くされて終わりではなく、サステイナブルなものとして>
- ⑤経済成長のみならず、人間成長を含む自律的規範を有する<まちづくりを通して自分たち自身も育っていくプロセス>
- ⑥地球市民としての自覚のもと、自発的に参加し、学習する

### （6）新しい地域社会のイメージ

どのような地域にも外発的な力と内発的な力が存在する。両者の相互作用を前提とすることが重要である。

- ①地域資源を有効に使い、価値付けを行う
- ②地域に利益を還元する（成果を景観として表現する）
- ③地域のニーズや能力に依拠した活動を行う

など地域の内発的な力を高めていくことと同時に、

- ④地域外からの介入を分散化しながらも、戦略的に地域外との連携体制を構築する（地

域外資源の受け皿となるような機関の設置：ヨソモノの受け入れ)

⇒まちづくりの活動は固定的ではなくなる。地域外とも連携した動的なものになる。

(携わる人々一人一人の個の確立はいうまでもない)

※「自律・分散・協調型システム」(参加型の構造)：自律するシステムが、分散的に運用され

ながらも、協調関係を作ることによって全体システムを動かす考え方 cf. インターネットの驛:ネットワークのネットワーク

⇒多様なプレイヤーの主体性を許容することで、人間の創造性を引き出す効果をもっている

→「まちをよくしたい」(個々では、子育て・環境・福祉など興味関心の分野は分かれる)

という共通の利益のもとに、相互接続に向けた協調行動が生まれる【ゆるいつながらり】

(⇔トップダウン型の「合意統制型構造」(中央集権型の構造))

⇒「プラットフォーム」(寄り合う場・支え合う場として)の存在が重要になってくる

Cf. ブックサイトとしての「アマゾン」

\*EUにおける「新たな内発的発展 (Neo-Endogenous Development)」と呼ばれる、都市・地

域間連携を前提とした共発的発展モデルの提示

⇒「サステナビリティ」をキーワードに、社会経済を持続的に発展させ、EU が国際的な

地位を維持することを都市・地域の基本戦略に位置づけている

: EU が直接小さな自治体を支援したり、複雑であった施策・計画体系を簡素化して新たな

市民協働システムを構築するなど、さまざまな主体のパートナーシップの構築・強化が

はかられ、共発的なまちづくりを下支えする環境が整えられつつある