

持続可能なまちづくりプロセスに関する研究

—帯広の森と霧多布湿原の事例を通して—

鈴木 貢

1. はじめに

(1) 問題の所在

本研究は、北海道文教大学論集（鈴木 2012, 鈴木 2013）における帯広の森及び霧多布湿原センター（以下「センター」という）に関する研究を踏まえて、これまでの議論で得られた知見を整理し、持続可能なプロセス（初動期・実践期・発展期）について展望することを目的とする。

本研究における持続可能なまちづくりプロセスとは、次の三つの段階である。

- 1) 初動期のまちづくり（まちづくりに取り組む人々が集まり、目標が共有されていく時期で、基盤には萌芽的な社会的共有資本が形成される）
- 2) 実践期のまちづくり（異種・異質の組織が、共通の社会的目的（まちづくり）のために協力して働き、社会的共有資本の好循環を基盤とする協働型まちづくりが形成される）
- 3) 発展期のまちづくり（初動期・実践期を踏まえて、市民主体のまちづくりを目指す）

また、初動期・実践期・発展期のまちづくりの基盤に、社会を持続的に維持することを可能にし、地域に住む人々が共有する社会的装置として、「社会的共有資本」を考える。社会的共有資本の構成要素は、まちづくりにおける「可視的なもの」と「不可視的なもの」という二つの範疇で考え、地域の人材・地域空間のハードなもの・催事などを「可視的なもの（見えるもの）」、ソーシャル・キャピタル（「信頼」・「規範」・「ネットワーク」）を「不可視的なもの（見えないもの）」として捉える。

ソーシャル・キャピタルは（直井 2005）、「まちづくりの基礎である、住民の地域課題に対する自発的な取り組み、グループや組織あるいは活動への参加、公共的な事柄への関心など、を支える社会における個人やグループの豊かな関係性を表わしている」のである。ソーシャル・キャピタルを基盤とする活動は、信頼関係を促進し、自発的な行動を誘発して、人的ネットワークや公共的規範を生み出し、その基盤を厚くする。

持続可能なまちづくりプロセスの分析視点（西田 1997）は、「主体」・「しくみ」・「目標像の共有（実践）」である。この三つの分析視点から、二つの事例（帯広の森と霧多布湿原）を考察する。

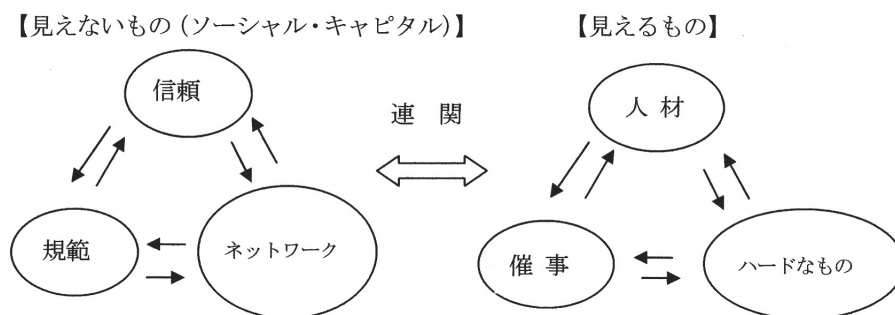


図1 社会的共有資本の関係図（筆者作成）

(2) まちづくりプロセスの分析視点

1) 主体

まちづくりは、基本的には行政と市民が協力関係を構築することによって形成される。しかし、ここでは市民が個人的な利害をこえて公共的な主体として変化することが必要である。荒木(1990)は、「個人が個人にとどまるとき、それは公共的領域とは無関係である。だが、個人が集団に結集したとき、私的領域をこえて公共的領域を自覚する主体性を身につけていく。このとき、公共的領域を媒介として市民と行政とが協働する余地が生じてくる。そして、その場合、初めて個人は集団の、あるいは生活の場の構成員として集団や生活の場の利害を統合する役割を果たしていくことになる」と述べている。

個々人が、私的領域をこえて公共的領域を自覚し、公共的領域の諸問題に取り組むとき、まちづくりにおける主体の確立が可能となる。

2) しくみ

まちづくりのしくみは、ガバナンスとして捉える。ガバナンスとは、前述のように市民、民間企業、NPO等の政府以外の存在を含めた、ガバメントに比べより全般的な統治の仕組みである。行政主導のまちづくりから、行政・市民・企業等の協働によるまちづくりへの転換が各地で模索されている。行政が統治するガバメントから、行政・市民・企業等による統治であるガバナンスが多様な形態で展開されている。

3) 目標像の共有

異種・異質の組織が共通の社会的目的であるまちづくりに取り組むためには、目標像の共有が必要である。まちづくりにとって、目標像の共有は必須の要件である。しかし、様々な利害が交錯する地域社会にとって、目標像を共有することは容易なことではない。その際に重要なことは、将来に向けたまちづくりの展望である。将来的な展望を通して、まちづくりにおける目標像を共有していくことが必要である。しかし、目標像の共有は永続的なものではなく、まちづくりの進捗状況により変化していく場合もある。

2. 研究方法

(1) 帯広の森

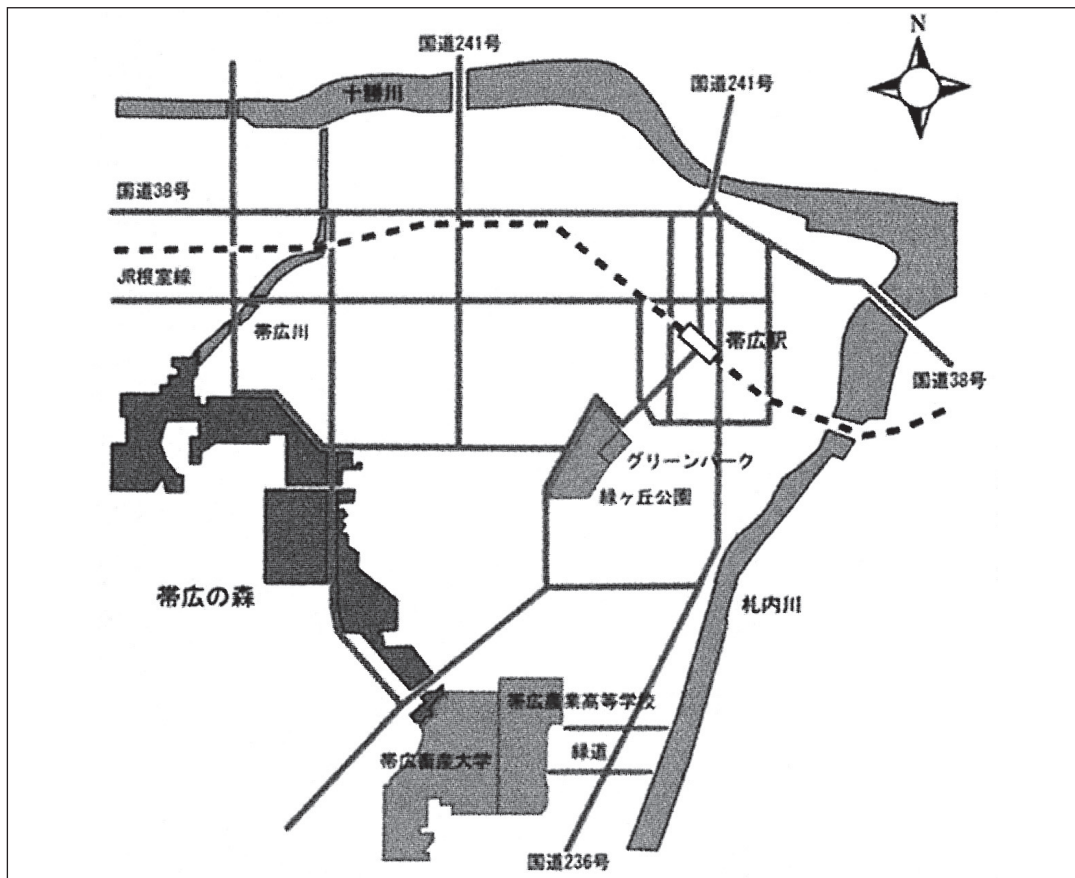


図2 帯広の森（帯広市都市建設部みどりの課『市民参加の森づくり』）

帯広の森のまちづくり活動を明らかにするため、1999年～2013年の間に帯広市役所、市民植樹祭・市民育樹祭実行委員会、エゾリスの会（市民団体）、「はぐくむ（帯広の森の拠点施設）」においてヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査の実施に当たっては、帯広の森づくりに関わる様々な活動・市民団体の動向・拠点施設建設の進捗状況等について、最新情報の収集を行った。

(2) 霧多布湿原センター

霧多布湿原におけるまちづくり活動を明らかにするため、センター・友の会（2003年7月、2004年9月）、センター・友の会・霧多布湿原トラスト^(注1)（以下「トラスト」という）（2005年3月）、浜中町役場（2005年3月）、トラスト（2006年～2011年）に対してヒアリング調査を実施した。事例調査の分析は、ヒアリング、文献、資料等により行い、必要に応じて補足調査を行った。

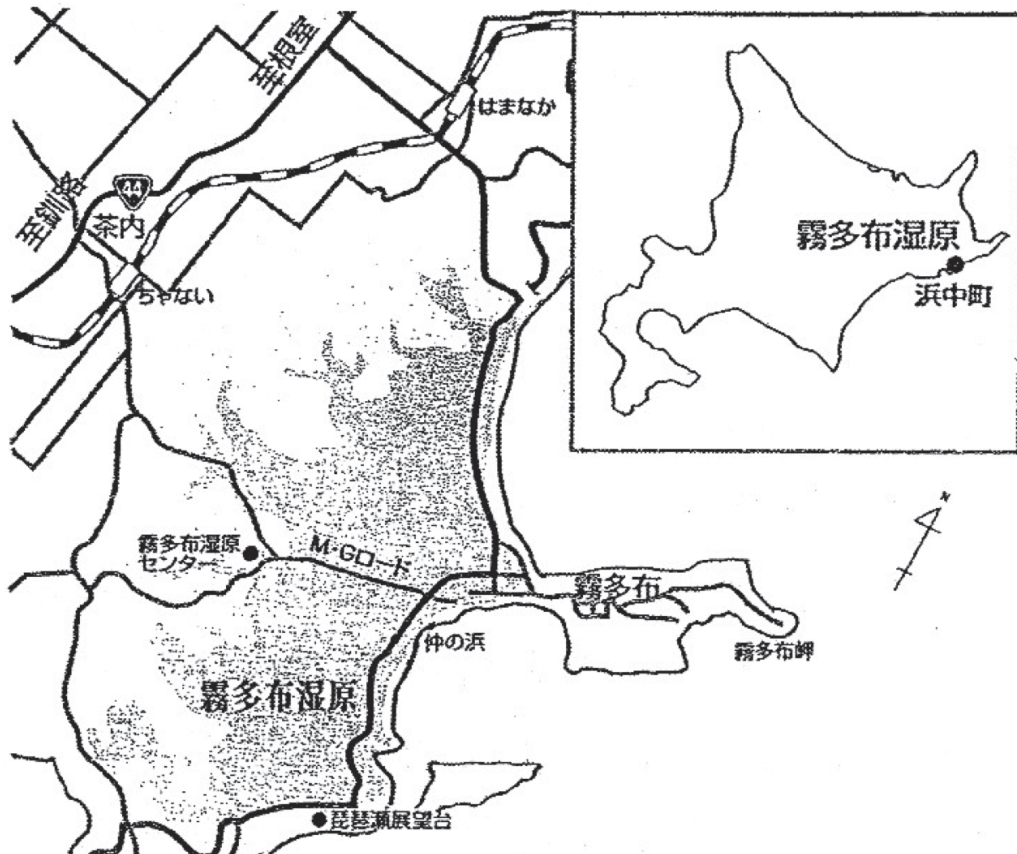


図3 霧多布湿原センター周辺地図（霧多布湿原ナショナルトラスト資料）

3. 帯広の森づくり（初動期のまちづくり）

近代的田園都市構想という行政主導で始まった帯広の森づくりは、市民運動と連携を保ちながら進展してきたという特徴を有している。その初動期のまちづくりを考える。

表1 初動期のまちづくり

分析視点		社会的共有資本	
		【見えないもの】	【見えるもの】
主体	キーパーソン	信頼（問題意識の共有）	行政+市民有志
しくみ	〃のリーダーシップ	規範（市民参加）	催事（植樹祭）
目標像の共有	市民植樹祭	帯広の森市民協議会	帯広の森づくり

帯広の森の初動期のまちづくりは、複数のキーパーソンを主体として、キーパーソンがリーダーシップを発揮し、まちづくりに取り組む人々の間で目標像の共有（帯広の森づくり）を図り、その成果が市民植樹祭に結実したといえる。

4. 霧多布湿原センター（初動期のまちづくり）

行政主導による霧多布湿原センター構想は、町職員のキーパーソンがセンターへの市民参加を呼びかけ、その呼びかけに呼応して発足したのが「霧多布湿原センター友の会」である。

表2 初動期のまちづくり

分析視点		社会的共有資本	
		【見えないもの】	【見えるもの】
主体	キーパーソン	信頼（問題意識の共有）	町職員＋友の会
しくみ	のリーダーシップ	規範（友の会）	センターの企画
目標像の共有	来訪者へのサービスと活動への住民理解の促進	キーパーソンを核とするネットワーク	霧多布湿原の保全

霧多布湿原センターにおける初動期のまちづくりは、町職員と友の会の二人のキーパーソンを主体として、マネジメントとホスピタリティという業務に分かれてリーダーシップを発揮した。また、センターの運営に賛同する人々の間で目標像の共有を図り、湿原の保全と来訪者に対するサービスを推進し、初動期の基盤を築いた。

5. 帯広の森における植樹祭・育樹祭の展開（実践期のまちづくり）

2004年に植樹祭、2005年に育樹祭が終了し、帯広の森づくりは新たな段階を迎えたということが出来る。初動期の植樹活動が成果を上げると育樹という問題が浮上し、1990年から初夏に植樹祭、秋に育樹祭が開催され、森づくりは活況を呈した。

表3 実践期のまちづくり

分析視点		社会的共有資本	
		【見えないもの】	【見えるもの】
主体	植樹祭・育樹祭実行委員会	信頼＋ネットワーク	行政＋広範な市民
しくみ	多様な主体の合意形成	規範＋ネットワーク	植樹祭・育樹祭
目標像の実践	植樹から育樹へ	市民主体の森づくり	人材育成＋帯広の森

帯広の森の実践期のまちづくりは、植樹祭・育樹祭実行委員会を主体として、市民（団体）の交流・支援のネットワークが広がり、多様な市民の参加が促進され、森づくり団体の育成や森の少年隊の活動等の人材育成が図られた。

6. 霧多布湿原センターにおける市民活動と指定管理者制度（実践期のまちづくり）

センターの活動は、初動期の蓄積を受け、来訪者や地域住民との交流促進が図られ、エコツアーや様々な企画を通して活況を呈したが、浜中町の財政状況が悪化し、活度は一時停滞した。その状況を打破すべく、センターに指定管理者制度が導入され、トラストがこれまでの活動を評価され、指定管理者として指名（2005）された。

表4 実践期のまちづくり

分析視点	社会的共有資本		
	【見えないもの】	【見えるもの】	
主体	町職員・友の会・トラストのキーパーソン	信頼+ネットワーク	センター+トラストの人材
しくみ	センター（トラスト）と町との協働	規範+ネットワーク	地域住民を巻き込んだ企画の充実
目標像の実践	湿原の保全	ネットワーク（学習・交流）	民有地借り上げ

センターの実践期のまちづくりは、キーパーソン等による人材の育成が実を結び、来訪者や地域住民との交流を深め、地場製品の宣伝やエコツアー、積極的な学習活動やラムサールネットワーク等の外部との交流活動が推進された。指定管理者としてセンターの運営を担うトラストは、永年の湿原の保全活動をさらに推進し、子ども自然クラブの発足や住民参加のワンデーシェフ等地域振興を促進している。



図4 霧多布湿原における民有地取得状況（霧多布湿原ナショナルトラスト会報誌 2012年全国版）

7. 持続可能なまちづくりプロセスの分析視点と社会的共有資本(初動期のまちづくり)

(1) 初動期のまちづくりの主体と社会的共有資本

初動期のまちづくりは、行政主導のまちづくりの脱却を目指して、まちづくりに関心のある市民の有志が集まり、まちづくりへの参加を呼びかけ、イベントやワークショップ等を開催して課題を共有する中から中心的なグループが誕生していくという経過を辿る。その中心的なグループの中からキーパーソンが誕生し、まちづくり運動を主導していくというプロセスを考えることができる。

社会的共有資本との関連では、キーパーソンという人材が主体となり、キーパーソンと賛同者がまちづくりに対する問題意識を共有することが重要である。

(2) 初動期のまちづくりのしくみと社会的共有資本

初動期のまちづくりにおいては、まちづくりに関心を持つ人々が集い、イベントやワークショップの開催を通して課題を共有していく。その取り組みの中からキーパーソンが賛同者を募り、賛同者が周囲の住民をまちづくりに巻き込み、まちづくり活動は広範な理解促進を図り、リーダーシップを発揮した。そのリーダーシップが、市民参加を促進する大きな原動力となった。

(3) 初動期の目標像の共有と社会的共有資本

初動期では、キーパーソンや賛同者が企画するワークショップやイベント、勉強会等を通してまちづくりに対する共通理解を図っていく努力が重ねられる。様々な場面において、活発な議論を展開し地域における課題を整理していく。日常では見過ごしている地域資源を見直し、その活用を討議することによって、目標像としてのまちづくりの課題を共有することが重要である。具体的な目標像の共有を通して、市民（団体）のネットワークの形成を図ることができる。

8. 持続可能なまちづくりプロセスの分析視点と社会的共有資本(実践期のまちづくり)

(1) まちづくりの主体と社会的共有資本

実践期のまちづくりは、行政と市民等の協働が主体となり、組織化が図られる。まちづくりに多様な市民が積極的に関与するのは、協働型まちづくりである。行政主導型まちづくりでは、市民のまちづくりに対する関心は薄弱である。協働型まちづくりにおいて、行政と市民は協働して地域社会の課題に取り組み、問題解決のために継続的な協力関係を維持していく。その中で、市民相互の交流・支援が促進される。

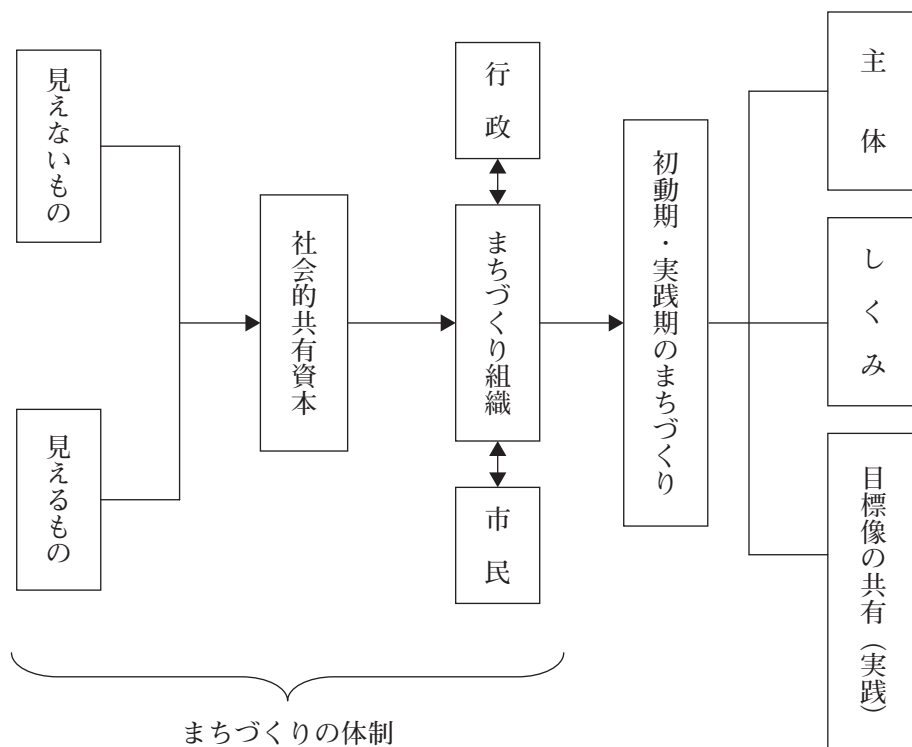


図5 社会的共有資本と初動期・実践期のまちづくりの構造（筆者作成）

(2) まちづくりのしくみと社会的共有資本

実践期のまちづくりのしくみは、行政と市民の協働のもと、市民（団体）等のネットワーク化が図られ、多様な主体の合意形成によるまちづくりが推進される。まちづくり活動への市民の積極的な参加という規範が醸成され、まちづくりを担っていく人材の育成を図っていく。

(3) 目標像の実践と社会的共有資本

実践期は、目標像を具体的な活動で充実させていく時期である。初動期の目標像の共有から、実践期にはまちづくり活動の深化を受けて目標像が変容し、目標像が追加され、具体的な活動を通して実践されていくことになる。

二つの事例における目標像の実践のプロセスは異なる。霧多布湿原センターにおいては、湿原の評価が外部の視線を通してもたらされ、地域住民が湿原の価値を再認識するという経過を辿った。それに比べて、帯広の森づくりでは、地域社会の中における議論の展開により目標像が共有された。そのことは、霧多布湿原が地域資源の活用であるのに比べて、帯広の森は地域資源の創造ということによるものである。

9. 持続可能なまちづくりプロセスの展望（発展期のまちづくり）

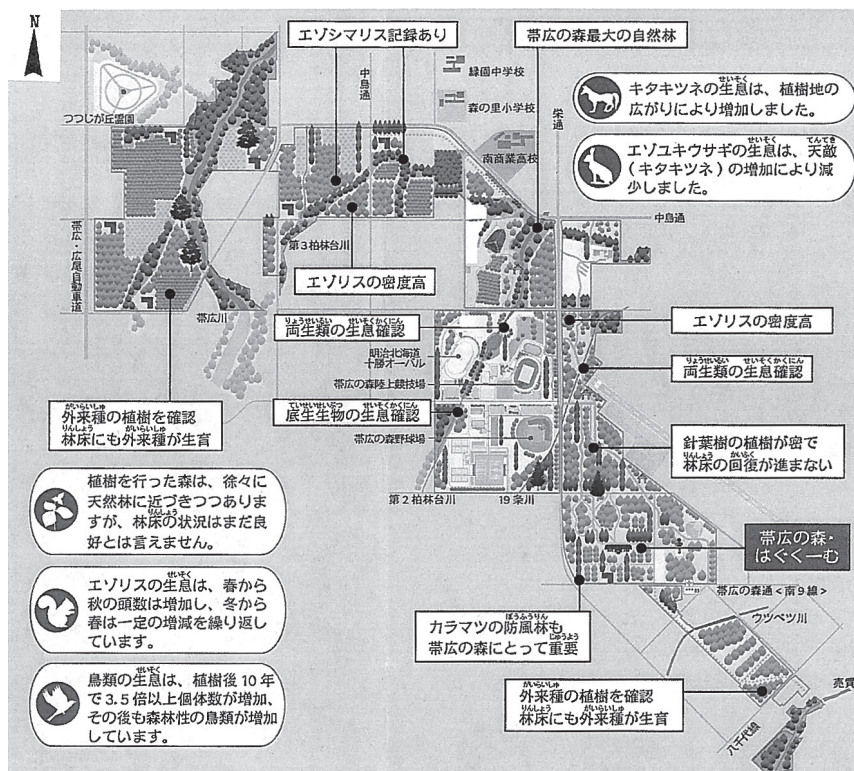


図6 植樹から30年経過した帯広の森（帯広市都市建設部みどりの課「帯広の森」のいま）

初動期のまちづくりは、まちづくりに取り組む人々が集まり、目標像が共有されていく時期である。実践期のまちづくりは、異種・異質の組織が、共通の社会的目的（まちづくり）のために協働する時期である。二つの事例研究は、初動期・実践期のまちづくりを踏まえて、発展期の市民主体のまちづくりを目指す段階に移行しようとしている。

帯広の森では、行政の支援のもとに市民活動センター（拠点構想）が「はぐくむ」（図6）として具体化した。「はぐくむ」は、市民参加の活動が実績を積み重ねている。また、環境学習等の活用により、教育の学びの場としても機能している。未来を担う子どもたちが、森の豊かさを肌で感じ、将来に帯広の森づくりに参加する人材に育つことが期待される。植樹から30年以上経過した森は（図6）、帯広に広がっていた「郷土の森」に近づくように成長している。「100年の森づくり」という理念が、森づくり活動に携わる人々の精神を支えているのである。

霧多布湿原では、トラストが2010年に指定管理者としてセンターの運営を更新することが決定した。指定管理者として第2期目に入ったトラストは、行政・住民・来訪者との協働をさらに促進している。「霧多布湿原50万坪買いとりプロジェクト」も2009年に達成し、更なるナショナルトラスト運動に取り組んでいる。霧多布湿原の保全是、着実な成果を重ねている。

発展期の市民主体のまちづくりは、着実に歩みを始めている。発展期のまちづくりが深化し、文字通りの「市民主体のまちづくり」が実現するには、まだ多くの時間の経過が必要である。しかし、その目標に向かって活動は継続していくものと考え、最後に、持続可能なまちづくりプロセスの展望を図7に示してまとめたい。

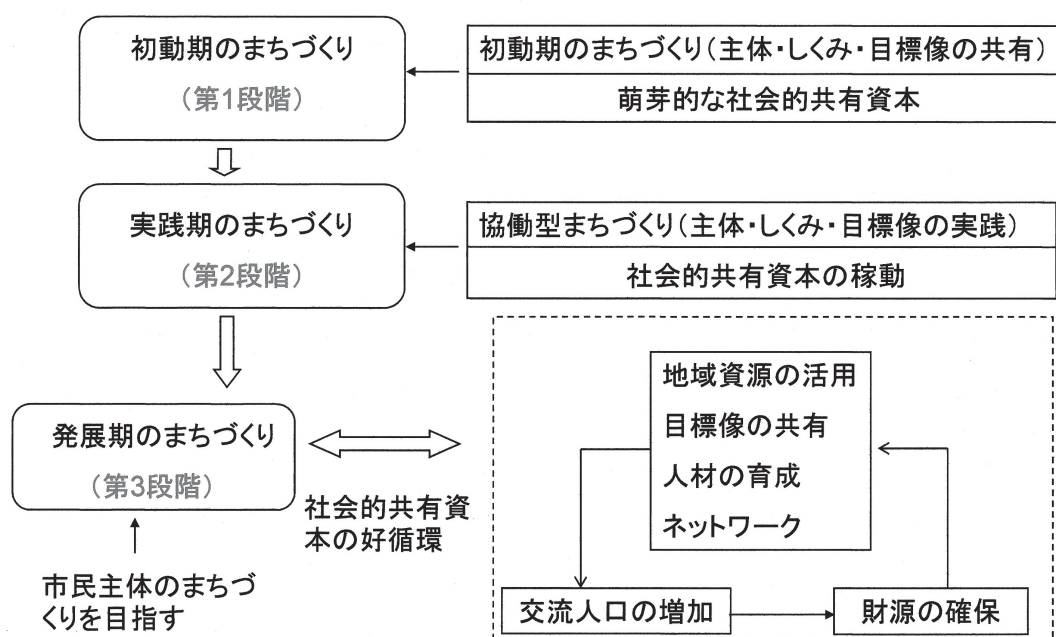


図7 持続可能なまちづくりプロセスの展望（筆者作成）

謝辞：本研究をまとめるに当たっては、帯広市役所・大林健一氏（都市建設部みどりの課）及び霧多布湿原トラスト・三膳時子氏（理事長）・瓜田勝也氏（副理事長）の皆様大変お世話になりました。心より感謝申し上げます。

注

(1) NPO法人霧多布湿原トラストは、2011年7月に「NPO法人霧多布湿原ナショナルトラスト」と名称変更した。

文献

荒木昭次郎, 1990, 『参加と協働』 ぎょうせい. 240.

鈴木貢, 2012, 「まちづくりにおける社会的共有資本の役割に関する研究」『北海道文教大学論集』
13 : 45-54.

鈴木貢, 2013, 「霧多布センターにおけるまちづくり活動の意義と評価」『北海道文教大学論集』
14 : 61-70.

西田武人・小林英嗣・瀬戸口剛・小篠隆生・宮脇勝, 1997, 「参加型まちづくりにおける地区計画情報集の枠組み」『日本建築学会北海道支部研究報告集』 70 : 417-420.

直田春夫, 2005, 「千里ニュータウンのまちづくり活動とソーシャル・キャピタル」『都市住宅学』 都市住宅学会編集委員会編, 49 : 16.

A Study of a Sustainable Town Development Process :
Through Case Studies in the Forest of Obihiro and Kiritappu Wetland Center

SUZUKI Mitsugu

Abstract : The purpose of this study is to give an overview of a sustainable town development process based on the studies of Forest of Obihiro and Kiritappu Wetland Center published in JOURNAL OF HOKKAIDO BUNKYO UNIVERSITY. The sustainable town development process consists of the first movement period, the practice period and the development period. The analysis of the town development process through case studies in these two areas from the viewpoint of the social common capital illustrates that the development period has been accomplished after getting through the first movement and practice periods.