

北海道における協働型まちづくりの構造に関する研究

—二つの事例分析を通して—

鈴木 貢

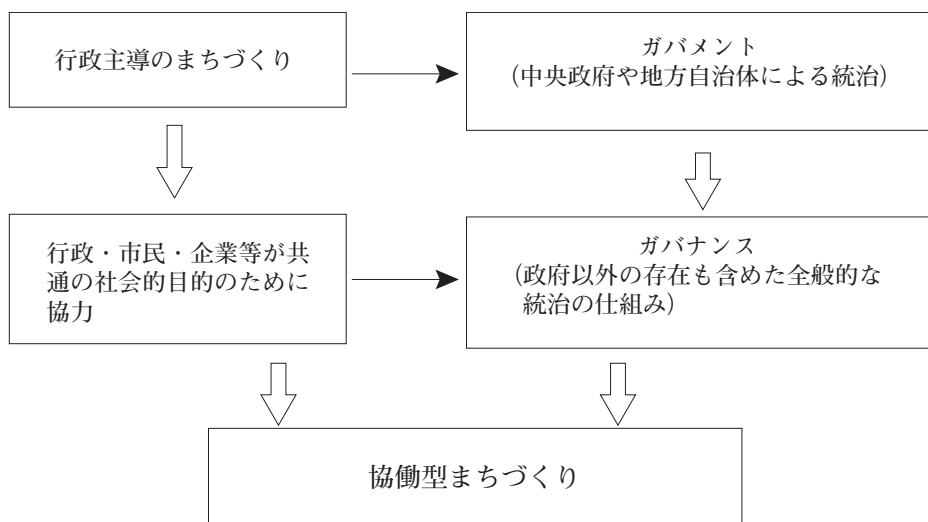
1. はじめに

日本は1960年代に入り高度経済成長政策を推進したが、その結果、都市圏に人口が集中し、全国的に過密と過疎という現象が生じた。このような都市環境の悪化に対処するため、1968年に新都市計画法（市街化区域と調整区域の線引き等）が制定された。1970年代に入ると、都市計画に市民参加の動きも見られるようになった。行政も市民の意見を取り入れるために、委員会等への市民の参加を求めるようになった。市民の側もまちづくり協議会の結成等、自発的な組織づくりに取り組み始めた。1980年に都市計画法の改正が行われ、地区計画制度が導入された。この制度は市街地の地区計画で、生活圏の良好な環境を維持することが目的であった。市民参加の都市計画づくりは、1980年代には大きな流れとなった。自治体経営が開発優先から生活環境整備へと方針転換し、政策決定プロセスに市民参加を積極的に取り入れるようになった。1990年代には行政と地域住民の対立という構図が崩れ、両者の協力関係を模索する動きが始まり、対等のパートナーシップの形成へと時代は変化していった。特に、行政の政策遂行には、地域住民との合意形成は必須の要件となった。市民参加の都市計画づくりは動かしがたい趨勢として定着し、行政と市民等による協働型まちづくりが展開した。2000年の都市計画法の改正では、都市計画マスタープランの充実が盛り込まれ、広域の都市圏におけるマスタープランの作成が課題となった。また、都市計画決定システムの透明化と住民参加の促進をさらに推進することを明確にした。

協働型まちづくりの形成において、ガバメントからガバナンスへという新たな潮流が重要なポイントである。二つの概念は、『ガバメント』を中央政府や地方政府による統治という意味で用い、『ガバナンス』は、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という意味（OECD 勧告）¹⁾である。行政主導のまちづくりから、行政・市民・企業等による協働型まちづくりへと、大きな転換が図られている。

本研究は、二つの事例分析（霧多布湿原センター、帯広の森）を通して、北海道における協働型まちづくりの構造を探求することを目的とする。そのプロセスにおいて、協働型まちづくりの分析視点として、「主体」・「方法」・「目標像の確立」を検討し、持続可能なまちづくりへの展望を考えていきたい。

図1 協働型まちづくりにおけるガバメントからガバナンスへの流れ



2. 調査方法

二つの事例の調査方法は、以下の通りである。

(1) 霧多布湿原センター

調査は、1999年7月、2000年2月、2001年9月、2003年7月、2004年9月、2005年3月、2006年5月の期間に、霧多布湿原センター・浜中町役場におい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、必要に応じて疑問点を問い合わせる等の補足調査を行った。

(2) 帯広の森

調査は、1999年5月、2001年1月・9月、2003年5月、2004年9月・11月、2005年3月・6月・8月・9月、2006年1月・5月・6月・8月の期間に、帯広の森市民植樹祭・育樹祭実行委員会・帯広市役所・市民団体（エゾリスの会）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、必要に応じて疑問点を問い合わせる等の補足調査を行った。

3. 協働型まちづくり

(1) 協働型まちづくりの定義

協働とは、「『異種・異質の組織』が『共通の社会的目的』を果たすために、『それぞれのリソース（資源や特性）』を持ち寄り、『対等の立場』で『協力して共に働く』こと」（山岡，2003）²⁾と定義できる。協働型まちづくりとは、「『異種・異質の組織』である行政と市民団体・企業等が、『共通の社会的目的＝まちづくり』のために『協力して共に働く』こと」である。

(2) 協働型まちづくりの分析視点

1) 主体

協働型まちづくりは、基本的には行政と市民等が協力関係を構築することによって形成される。しかし、そ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)³⁾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。

個人が私的領域をこえて公共的領域を自覚する主体として結集し、集団を形成して公共的領域の諸問題に取り組むとき、市民と行政の協働は成立するものとする。その協働関係の構築が可能となったとき、主体としての協働の組織が形成されるのである。

2) 方法

協働型まちづくりの方法論は、ガバナンスである。ガバナンスとは、前述のように市民、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・企業等による協働型まちづくりへの転換が各地で模索され、ガバメントからガバナンスへの移行が多様な形態で展開している。

OECDは1999年の日本の都市政策への勧告の中で、地方分権化を前提としてガバナンスを積極的に取り入れるように提唱した。都市政策における開発主体の都市計画から住民主体のまちづくりへの変化を背景として、協働型まちづくりの方法論としてガバナンス(協働の統治)を根底に、協働の取り組みを考察する。

3) 目標像の確立

協働型まちづくりにとって、目標像の確立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おいて、目標像を確立することは容易なことではない。目標像の確立にとって重要な点は、その地域の環境・風土・歴史が形成してきた地域固有の資源の活用である。そのことが、他の地域との差別化を図り、地域住民の共通理解を促進し、持続可能なまちづくりへの展望を切り開き、地域振興を可能にするのである。

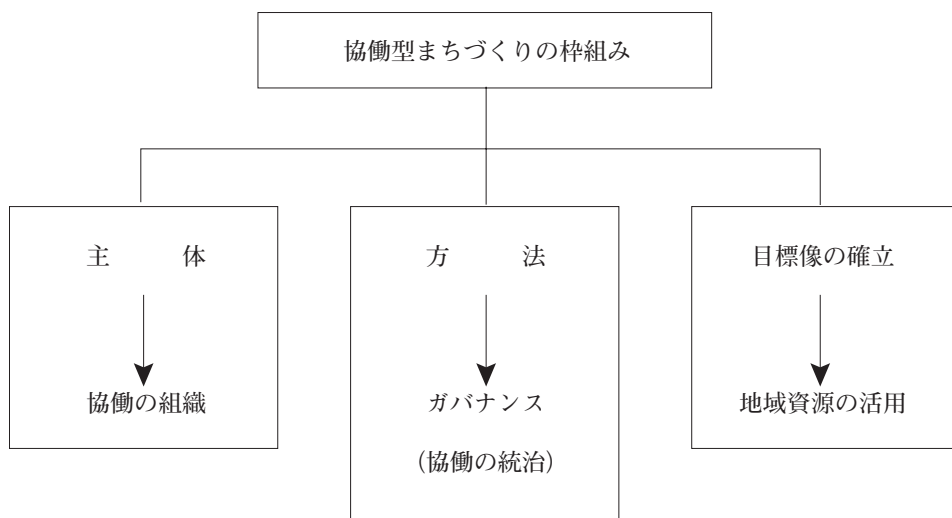
4) 協働型まちづくりの枠組み

協働型まちづくりとは、『異種・異質の組織』である行政と市民団体・企業等が、『共通の社会的目的＝まちづくり』のために『協力して共に働く』ことである。この定義を受けて、協働型まちづくりの分析視点として、「主体」・「方法」「目標像の確立」について検討する。それぞれの重要なポイントは、以下の通りである。

- ① 「主体」→協働の組織の形成
- ② 「方法」→ガバナンス(協働の統治)
- ③ 「目標像の確立」→地域資源の活用(共通の目標)

協働型まちづくりの分析視点により構成される枠組み（＝構造）を、図2に示す。この枠組みを基本として、具体的な事例分析の中で、協働型まちづくりを検討していきたい。

図2 協働型まちづくりの枠組み



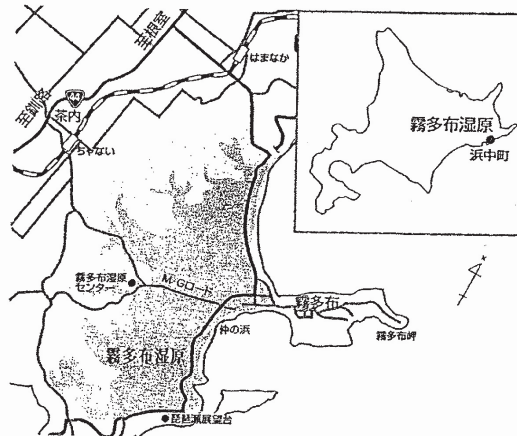
4. 協働型まちづくりの事例研究

(1) 霧多布湿原センター（北海道厚岸郡浜中町）

北海道厚岸郡浜中町の霧多布湿原（以下「湿原」という）は、3,168haの広さを有する国内3番目の大きな湿原である。湿原はラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）の登録湿地となっていて、環境保全活動が活発に展開されている。霧多布湿原センター（以下「センター」という）は、来訪者の拠点として1993年5月に開館し、浜中町の中核施設として機能してきた。センターは、開館当初から町の職員と霧多布湿原センター友の会（以下「友の会」という）の協働により運営が行われてきた。センターを支援する組織として発足（1992年）した友の会は、2005年3月の解散までエコツアー等の企画を通して来訪者と地域住民を繋ぐ役割を果たしてきた。また、センター内のショップにおいては、地場産品（食材や工芸品等）の宣伝・販売にも力を入れ、地場産業の発展にも貢献した。一方、浜中町は維持管理費・人件費等の財政支援を行ってきたが、町の財政悪化により近年はその支援も先細りになってきた。

しかし、1993年の開館以来の12年間にわたる浜中町・センター・友の会の取り組みは、湿原の保全と地域社会を結びつけた事業計画を企画し、地域振興を促進して、まちづくりに多大な貢献をしてきた。その活動は、町の職員や友の会等の地域社会の人々の継続的な活動と行政の支援の成果である。2005年4月からは、センターの指定管理者として霧多布湿原トラスト（以下「トラスト」という）が管理運営を担い、12年間の成果の上に独自色を加えて、協働型まちづくりの発展を企図して多様な活動を展開している。

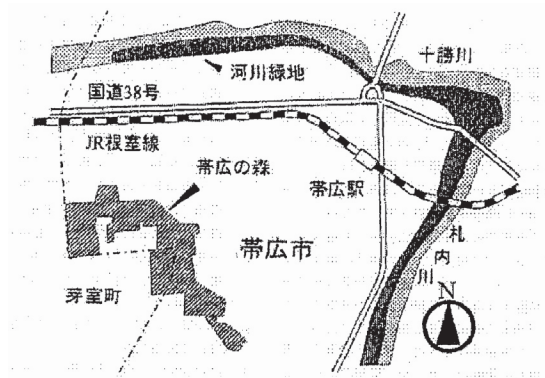
図3 霧多布湿原センター周辺地図



(出所：霧多布湿原トラスト資料)

(2) 帯広の森づくり (北海道帯広市)

図4 帯広の森



(出所：神沼・小鹿、2000)⁴⁾

帯広市は、北海道十勝地方の緑豊かな中核都市として発展している。帯広の森づくりは、近代的田園都市構想を端緒として、帯広の森構想で具体化し、100年の森づくりといわれる息の長い計画の実現に向けて継続した活動が行われている。帯広の森は、農地を森として整備し、広大な森を作り上げるというスケールの大きな計画である。そのため、行政は農地の買収という困難な作業を継続して取り組み、今もその作業は続いている。一方、市民の側も帯広の森構想の段階から市民団体等を通じて議論の輪に加わり、「帯広の森語る市民のつどい世話人会」の結成、さらに「帯広の森市民協議会」を設立した。それらの動きが、行政と市民の共催による第1回市民植樹祭（1975年）に結実した。その後、新たに市民育樹祭（1991年）が行政と市民の共催により開催され、植樹と育樹という二つの取り組みが、「帯広の森づくり」をさらに推進し、継続的な活動を支えてきたのである。「帯広の森づくり」は、地域資源を活用したまちづくりとして広く認知されている。2004年

で30周年を迎えた「帯広の森づくり」は、一つの節目として市民植樹祭が終了し、翌年の2005年で15周年目の開催となる市民育樹祭もその役割を終えた。

「帯広の森づくり」は、市民植樹祭・市民育樹祭の終了という事態を迎え、第1段階の取り組みを終え、第2段階の日常的な森づくりという新たな展開を見せている。行政の取り組み(森の維持管理・農地買収)と市民団体等による地域社会の人々の継続的な活動とが、「帯広の森づくり」を持続的に支えてきたシステムである。行政と市民等の協働型まちづくりは、持続可能なまちづくりを志向し、「緑のまちづくり」として結実してきたのである。

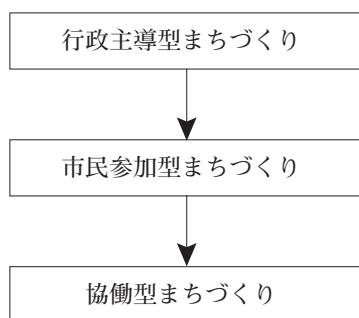
5. 協働型まちづくりの構造

(1) まちづくりの主体

1) まちづくりの主体の変化

まちづくりの主体は、次のように変化している。まちづくりの主体の具体的な変化は、大別して三つの段階に整理できる。三つの段階の検討により、主体の変化を把握できる。

図5 主体の変化



①行政主導型まちづくり

行政主導のまちづくりは、地域経営の観点から考えるとガバメント（行政の統治）主体の運営であり、開発を優先した効率的なまちづくりを推進し、画一的な風景を各地に現出させた。この時期は生活環境の悪化に伴い、行政と地域住民の対立が鮮明となった。

②市民参加型まちづくり

行政主導のまちづくりが住民不在の開発主義であったことを反省し、行政の審議会への市民参加、行政と市民等による「まちづくりワークショップ」の開催、市民によるまちづくり協議会の結成等の取り組みによって、市民がまちづくりに積極的に参加する気運が盛り上がった時期である。しかし、この時期の市民参加は部分的なものに留まっていた。

③協働型まちづくり

行政の財政悪化、住民の価値観の多様化等により、一律平等を原則とする行政の住民サービスの低下が懸念された。そのような状況を受け、行政は民間の力を活用し、多様化した住民のニーズに対処するため、行政・市民・企業等による協働型まちづくりに取り組

むこととなった。ガバナンス（協働の統治）の形態は各地で様々であるが、まちづくりの流れがガバメントからガバナンスへと変化してきているのである。

2) 霧多布湿原センターにおける主体の変化

- ①行政主導型まちづくり：センターの開館（友の会の発足）
- ②市民参加型まちづくり：初期のセンターの活動（町職員＋友の会）
- ③協働型まちづくり：中期以降のセンターの活動（町職員＋友の会）
- ④協働型まちづくりの継承：指定管理者としてのトラスト

センターにおけるまちづくりの主体の変化は、前述の通りに基本的に三つの段階に整理できる。町営施設としてのセンターの開館が、第一段階。センターの開館当初の活動は、友の会という市民参加により活動が展開されていた。これが、第二段階。さらに、中期以降のセンターの活動は、町の職員と友の会の協働が深まっていった時期が第三段階。しかし、12年間の後半の時期は、町の財政悪化により思うような活動はできなかった。そして、2005年度の指定管理者制度の導入によって、町とトラストの役割分担による協働型まちづくりがスタートし、第三段階の継承による新たな展開が期待されている。

3) 帯広の森づくりにおける主体の変化

- ①行政主導型まちづくり：近代的田園都市構想
- ②市民参加型まちづくり：初期の市民植樹祭・市民育樹祭
- ③協働型まちづくり：中期以降の市民植樹祭・市民育樹祭
- ④協働型まちづくりの継承：市民による日常的な森づくり

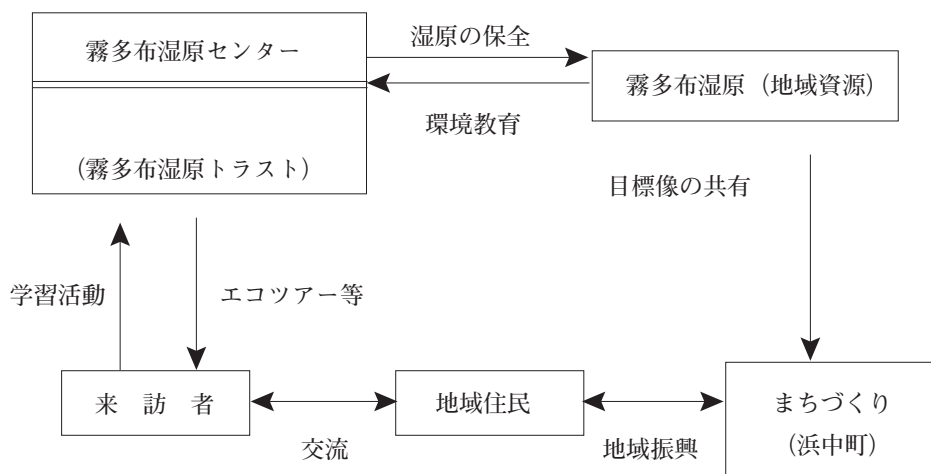
「帯広の森づくり」における主体の変化も、三つの段階に整理できる。まず、第一段階が帯広市により「近代的田園都市構想」が提唱された時期。その後、第二期帯広市総合計画において、「帯広の森づくり」が具体化された。議会の決定を受け、初期の市民植樹祭・市民育樹祭が、行政と市民の共催により開催された時期が第二段階。市民植樹祭・市民育樹祭が軌道に乗り、協働が深まり「緑のまちづくり」が市街地にも展開されてきたのが第三段階。さらに、市民植樹祭・市民育樹祭の終了という新たな状況を迎え、帯広の森における日常活動の拠点施設として「帯広の森市民活動センター（仮称）」（以下「市民活動センター」という）構想が浮上し、市民による育てる森への転換という新たなステップへの移行が期待されている。

(2) まちづくりの方法

1) 霧多布湿原センター

センターでは、2005年4月より指定管理者制度が導入された。浜中町より指定管理者に選考されたのは、トラストである。トラストは、霧多布湿原民有地の買い上げによる保全活動を主な目的として活動を展開している。トラストはセンターの12年間にわたる活動の蓄積の上に、管理運営の継続性を基本に活動の展開を図っていく方針である。トラストは、湿原の保全を図りながら地域振興を目指すという方法論を継承し、独自性を加味してまちづくりに取り組み、新たな発展を企図している。

図6 霧多布湿原におけるまちづくりの方法



- ①トラスト（指定管理者）は、湿原の保全を軸に活動を展開する。
- ②地域資源としての湿原を保全し、まちづくりの目標像（湿原の保全を図りながら地域振興を目指す）を共有する。
- ③環境教育を通して、次世代の人材育成を企図する。
- ④トラスト・地域住民・行政が、目標像を共有しながら地域振興を図る。
- ⑤来訪者はエコツアー等を通して、湿原や地域の生活を学習し、地域住民とも交流する。

2) 帯広の森づくり

帯広の森におけるまちづくりの方法論は、まちづくりの主体の変化に沿って考えることができる。行政主導により始まった「帯広の森づくり」は、近代的田園都市構想の具体化を巡って市民を巻き込み、多様な議論が展開された。その間に、市民団体も積極的にその議論に加わり、「帯広の森づくり」は議会の議論と並行して行政と市民を加えた一大論戦が展開された。その後、「帯広の森づくり」は市民参加のもとに、市民植樹祭・市民育樹祭として市民の間に定着していった。

- ①帯広の森づくりは、農地を整備し環境保全を通して地域資源を活用し、目標像の共有（「100年の森づくり」）を図っている。
- ②次世代の人材育成として、「森の少年隊」が設立され、森づくりや自然との触れ合い等の活動を行なっている。「森の少年隊」は、小学校5・6年生の男女が対象であり、2005年4月現在5年生17名、6年生22名が活動している。現在の組織は表1の通りである。隊員として活動し、中学・高校生ではジュニア・リーダーとなり、大学生等ではスタッフに加わり、社会人になると指導員として人材の育成に当たることになる。この組織体制により、活動の継続性を図ることのできる人材育成がシステム化されている。人材の育成と環境教育学習という機能を生かして、今後の森づくりに大きな貢献が期待できる。

図7 帯広の森におけるまちづくりの方法

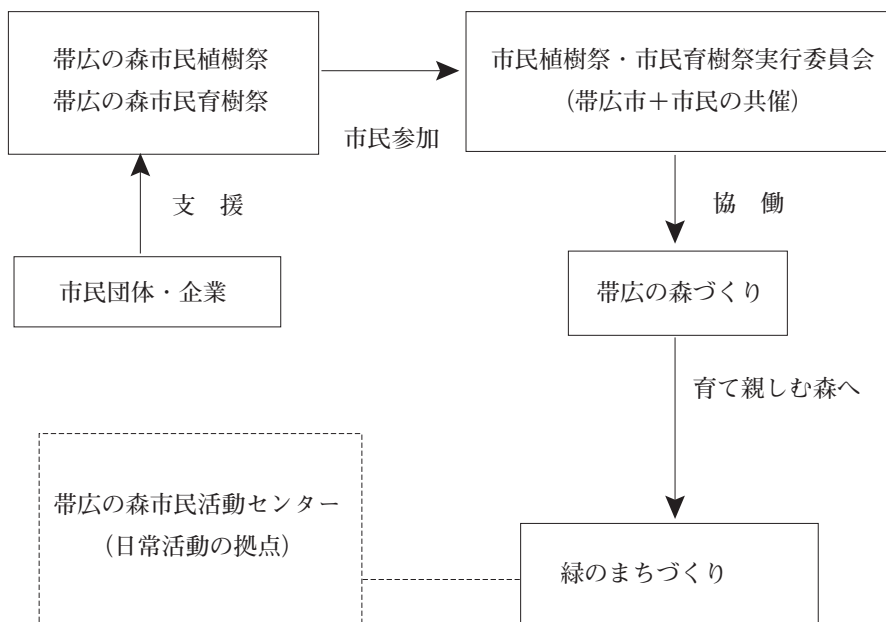


表1 森の少年隊組織図 (2005.4)

役 割	人 数
隊員 (小学校5・6年生)	5年生 17名、6年生 22名
活動隊 (中学・高校生)	24名
スタッフ (大学生等)	9名
指導員 (社会人)	13名
合 計	85名

③市内外の多数の市民団体とのネットワーク化により、学習・研究活動を含むまちづくり活動への連携を図っている。

④イベントやスポーツを通して、来訪者との交流の増加を図っている。

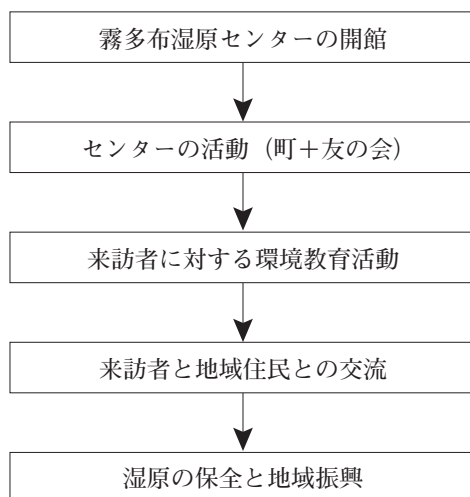
100年の森づくりという遠大な計画は、行政・市民・企業等との協働の取り組みを深めていった。「植える森から育て親しむ森へ」というスローガンは、「帯広の森づくり」が、換言すればまちづくりが新たなステージを迎えることを意味している。

(3) 目標像の確立

1) 霧多布湿原におけるまちづくりの目標像

浜中町にとって、湿原は町のシンボリック的存在となっている。湿原は昆布をはじめとする豊かな海産資源の源で、海を豊かにする栄養素をたくさん含んでいる。浜中町の主産業である漁業と酪農にとっても、湿原は大きな役割を果たしている。

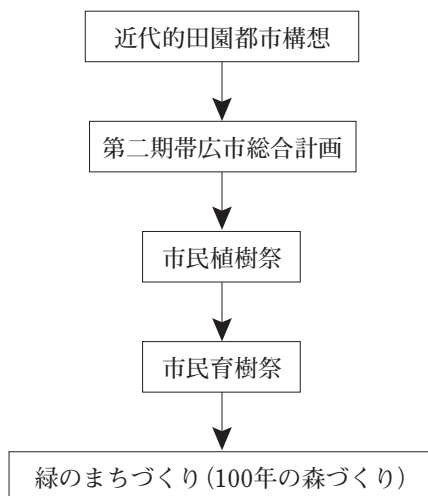
図8 目標像確立のプロセス（霧多布湿原）



センターは来訪者の拠点として、また町の中核施設として大きな役割を担い、12年間活動を展開し、来訪者と地域住民の交流を促進して、まちづくりに貢献してきた。センターは指定管理者制度（2005年）の導入で、トラストが管理運営に当たるが、まちづくりの理念は継承していくことになる。まちづくりの理念とは、「湿原の保存を図りながら、地域振興を目指す」ことである。

2) 帯広の森におけるまちづくりの目標像

図9 目標像確立のプロセス（帯広の森）



「帯広の森づくり」は、近代的田園都市構想に端を発している。その後、行政と市民の共催による「市民植樹祭」・「市民育樹祭」として発展した。植樹祭・育樹祭には、市民が多数参加し、「帯広の森づくり」は市民に定着した。2004年に30年目を迎えた「市民植

樹祭」は、その役割を果たして終了した。「市民育樹祭」も15年目を迎えた2005年で終了したが、森づくりはまだ多くの時間を必要とする息の長い取り組みである。「緑のまちづくり」である「帯広の森づくり」は、100年の森づくりとして計画されている。その森づくりは、十勝の大地に根ざした広大な計画である。「緑のまちづくり」は、帯広の森づくり以外にも「緑倍增計画」や「エヴァー・グリーンプロジェクト」等の行政・市民・企業等を巻き込んだ広範な取り組みとして展開している。

6. まとめ

二つの事例分析を通して協働型まちづくりの構造を検討してきた。その構造の検討を通して、協働型まちづくりが「主体」・「方法」・「目標像の確立」を基盤としていることを明らかにできた。二つの事例分析をまとめ、今後の展望を考えてみたい。

1) まちづくりの主体

まちづくりの主体の変化について、近年の動向をまとめると次のようになる。



そして、霧多布湿原センターと帯広の森における主体の変化は、市民参加型から協働型へと変化していることを分析の過程で明らかにした。

2) まちづくりの方法

二つの事例分析から、次の五つの取り組みが重要な役割を果たしていることがわかった。

- ①地域資源の活用（見直し→活用）
- ②目標像の共有（確立→共有）
- ③人材育成（活動の継続性）
- ④ネットワーク（情報交換、学習・研究活動）
- ⑤交流人口の増加（来訪者との交流による地域振興の促進）

3) 目標像の確立

目標像の確立は、まちづくりの要である。目標像を明確に確立することによって、地域住民の広範な支持と共通理解が得られるのである。

【霧多布湿原センター】→湿原の保全と地域振興

【帯広の森】→緑のまちづくり（100年の森づくり）

目標像は、固定化されたものではなく、絶えず状況に応じて変化していくものである。

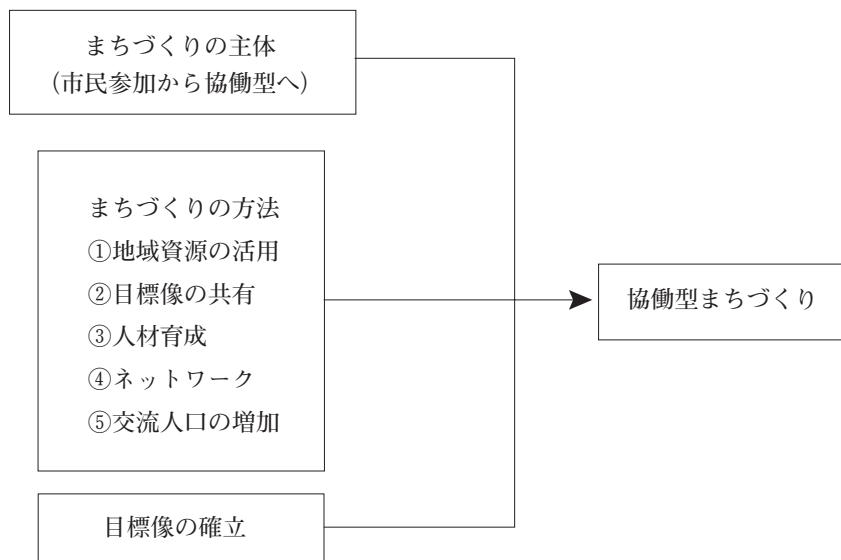
4) 持続可能なまちづくりへの展望

まちづくりの「主体」・「方法」・「目標像の確立」を基盤とする協働型まちづくりの構造を図式化すると、図10のようになる。「主体」・「方法」・「目標像の確立」は、同時並行的に進行しているのではなく、課題により進行速度は異なる。特に、目標像の確立はまち

づくりの方法の「目標像の共有」に先立って形成される。

協働型まちづくりは、「主体」・「方法」・「目標像の確立」の相互連携により形成される。その相互連携は、それぞれが進行速度を異にしながら動的に形成される。

図 10 協働型まちづくりの構造



協働型まちづくりを基盤として、様々な地域資源が地域社会の内部を好循環し、財源の確保を図り、外部との交流を促進する開かれた構造を有するとき、持続可能なまちづくりへの展望を切り開くことが可能になるものと考えている。本研究では、その道筋を言及することに留め、事例研究を積み重ねて、更なる理論の精緻化に努めていきたい。

(引用文献)

- 1) 『再生！日本の都市 (OECD 対日都市政策勧告)』(国際都市政策研究会訳)、p.78、ぎょうせい、2001
- 2) 山岡義典：『「協働」の意味とその条件』(NPO 全国フォーラム 2003 北海道会議：連続講座 2「協働編」資料)、2003
- 3) 荒木昭次郎：『参加と協働』、p.240、ぎょうせい、1990
- 4) 神沼公三郎、小鹿勝利：「帯広の森」—市民参加による都市近郊林造成の意義、『北海道大学農学部演習林研究報告』第 57 巻 第 1 号、p.4、2000

(参考文献)

- 1) 帯広の森 20 周年記念実行委員会：『帯広の森—私たちと帯広の森づくり』1995
- 2) 鈴木貢：「霧多布湿原における環境保全と市民活動」『環境教育』、Vol.12、No1、pp.71-76、2002

- 3) 鈴木貢：「帯広の森と協働のまちづくり」『日本建築学会技術報告集』、第 18 号、
pp.303-306、2003