

市民のまちづくり活動に対する支援組織の実態に関する研究

- 東京都内のまちづくり公社等を中心に -

A Study on the Support Organizations for Citizen's Activities for the Community Design.

-From the Case of Public Corporations for Community Design and Urban Renewal, in Tokyo -

中崎ふじの*・高見沢実**・内海麻利***・弾塚崇****

Fujino Nakazaki, Minoru Takamizawa, Mari Uchiumi, Takashi Danzuka

For the citizen's activity for the community design, the various support organizations are now working.

"The public corporations for community design and urban renewal in Tokyo 23 wards" is one of such organizations, and it helps the citizen's activity for the community development. But now, new movement is seen to this organization.

In this movement, its work is changing from former work to the enlightenment and the making of the groundwork for citizen's activities for community design. And, it became clear that the organization is not only working among the public administration and the citizen, but also working among the public administration, the citizen, and the private sector.

Keywords: Community Design by Partnership, Citizen's activities for the Community Design, Public Corporations for Community Design and Urban Renewal
協働のまちづくり, 市民参加, まちづくり公社

1、はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年、各地でみられる市民による様々な、主体的なまちづくり活動が継続・発展し、地域に有益に還元されるためには、時に応じ支援も必要になる。また、社会情勢の変化につれ、多様な価値観の中で機能できる、各主体間を調整し公平な立場で活動する中間的なまちづくり支援組織が必要とされている¹⁾。現在幾つかの組織により支援が行われているが、既往文献によると、行政による支援の限界²⁾の他、まちづくり公社等の行政依存の実態と課題及び行政と市民とのパイプ役としての可能性³⁾(¹⁾、注目される各組織の実態⁴⁾が明らかにされている。しかし特にまちづくり公社等は近年の行政改革や行政の財政難で解散が相次いでおり、新たな動きが見られる(表1)。そこで本研究では、市民のまちづくり活動支援組織とい

表1 都内の公社等の状況

名称	設立年月	2001年時点		調査
		解散年月	解散後の業務	
(財)千代田区街づくり推進公社	1988.10.28			
(財)中央区都市整備公社	1985.6.1			
(財)新宿区都市整備公社	1987.6.15	1999.3	新宿区	
(財)文京区まちづくり公社	1991.4.1	1998.3		
(財)台東区まちづくり公社	1991.4.1	1997.3		
(財)墨田区まちづくり公社・まちづくりセンター	1982.8.16(センターは2001)			
(財)目黒区都市整備公社	1992.10.22	2001.3	めぐろ街づくり公社	
めぐろ街づくり公社	2001.4			
(財)世田谷区都市整備公社 世田谷まちづくりセンター	1980.4.1(センターは1992)			
(財)中野区まちづくり公社	1993.12.15	2001年内	(未定)	
(財)杉並区まちづくり公社	1990.3.30	1999年度	杉並区	
(財)豊島区まちづくり公社	1989.4.1			
(財)北区まちづくり公社	1995.8.21			
荒川区まちづくり公社	1995.4.1			
(財)練馬区都市整備公社	1987.11.10			
(財)足立区まちづくり公社	1988.4.1			
(財)三鷹市まちづくり公社	1996.4	2001.3	まちづくり三鷹	
(株)まちづくり三鷹	1999.4			

う点でまちづくり公社等に改めて着目し、協働のまちづくりに向けた市民によるまちづくり活動への支援に関して、まちづくり公社等の現状における役割と課題、新たな動きを明らかにし、今後の方向性を得ることを目的とする。

なお、本研究では「まちづくり」を「市街地、住宅・公園等の整備・保全・改善に関わるハード整備から、地域への提案や企画づくり等も含むもの」と定義する。

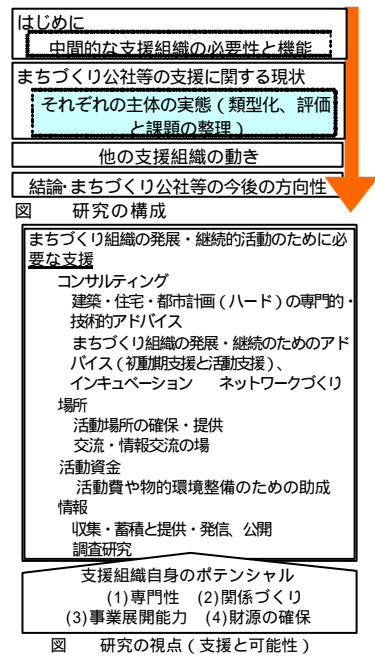
(2) 調査の対象と方法・研究の構成

上記の目的から、まちづくり活動支援で先駆的に取り組んできた東京都内の行政の外郭団体⁽²⁾

(以下「公社等」)へのヒアリング⁽³⁾と文献調査を行った。報告の構成を図に示す。

(3) 研究の視点

既往文献等から、市民がまちづくり活動を進めていく上では、コンサルティング、活動場所、活動資金、活動を進めて



*国土交通省(Ministry Of Land,Infrastructure And Transport),**正会員 横浜国立大学助教授(Yokohama National Univ.),***正会員 (財)地方自治総合研究所(The Japan Research Institute For Local Government),****学生会員 横浜国立大学工学部社会空間システム学(Yokohama National Univ.)

表2 公社等の事業・組織概要

名称	組織概要			支援				組織自身のポテンシャル			
	設立年月	基本財産 出捐	解散年月	組織の事業内容	場所	助成	情報	専門性	関係づくり	事業展開能力 ²	財源確保 ²
(財)千代田区街づくり推進公社	1988年	区と4企業		建築等相談	ハウスアキバ、リナックスカフェ	千代田まちづくりサポート	情報の集積と受発信、	外部の専門家の活用	区と区民、企業・市民の関係づくり	サポ、場所	区・企業出捐・補助・事業委託・賛助会費
(財)新宿区都市整備公社	1987年	区	1999年3月	建築等相談・相談員派遣(受託)			情報提供 調査・研究	固有職員採用、相談員派遣	区と区民	駐車場設置管理運営・受託	区出捐・補助
(財)墨田区まちづくり公社・まちづくりセンター	1982年(公社)、2001年(まちセン)	区		建築等相談、コンサル派遣、業者斡旋			情報の発信	京島地区への重点的事業展開	区と区民	京島地区のまちづくり	区出捐・職員・補助
めぐろ街づくり公社	2001年	なし		コンサル派遣、相談	街づくり(資金不足で未整備)		住まいるの情報の発信	固有職員採用	区と区民	行政計画との整合性	全て区補助金
世田谷まちづくりセンター(財)世田谷区都市整備公社	1982年(公社は1980年)	区		建築等・まちづくり活動相談・アドバイザー	活動場所提供	世田谷まちづくりファンド	情報の受発信と出版、幅広	職員と他組織とネットワーク	区と区民、まちづくり、NPO他	全般的に自主事業で受託は一部	公益信託で寄付利用、補助
(財)中野区まちづくり公社	1993年	区全額(5億)	2001年内	建築等相談、建築士等紹介	まちづくり情報ロ	()	情報の提供と調査・研究	学識経験者、建築士等紹介	区と区民、建築士等団体との協力		区出捐・職員・補助、研究
(財)杉並区まちづくり公社	1990年	区全額(10億)	1999年度	建築等相談、コンサル派遣・助成の卒業生支援育成	まちづくり(徐々に縮小、現在なし)	報告会をまち博と合同開催	情報提供と調査・研究	固有職員採用	区と区民、まちづくり博覧会	事業は区から引き継ぎ、区へ	区出捐・職員・補助
(財)足立区まちづくり公社	1988年	区全額(5億)		建築等相談他		あだちまちづくりトラスト	情報の提供と調査・研究	公益信託活用	区と区民、他公社と横の関係、産業と関係	防、まち工場スクール、アチアス他	区出捐・職員・補助・事業、公益信託で寄付利用
(株)まちづくり三鷹	1999年	区・企業出資		企業相談、コンサル派遣	SOHOハイットオフィス、三鷹産業プラザ	地区計画・再開発)	情報の受発信、研究所運営	研究等での外部の専門家と協力	区と区民、TMOとして商店街活性化、アチアス育成	収益的事業へ展開	事業収入、資産

¹ 「建築等相談」は、木造賃貸住宅地区整備促進事業、共同化推進、建替相談等に関する相談対応

² 「受託」は区からの受託業務

いく上での情報、という4つの支援が必要とされていると言える。これに対し、支援組織自身は、それに応えるためのポテンシャルを有しているかどうかが重要になる。本研究では、公社等におけるこれら4つの支援機能、及び、ポテンシャルとしての専門性、関係づくり、事業展開能力、財源の確保の4つに着目し(図)⁽⁴⁾ 調査を行い、これらの評価を通じ、公社等の特徴と、新たな動きに着目する。

2、公社等の実態

(1) 全体的な背景

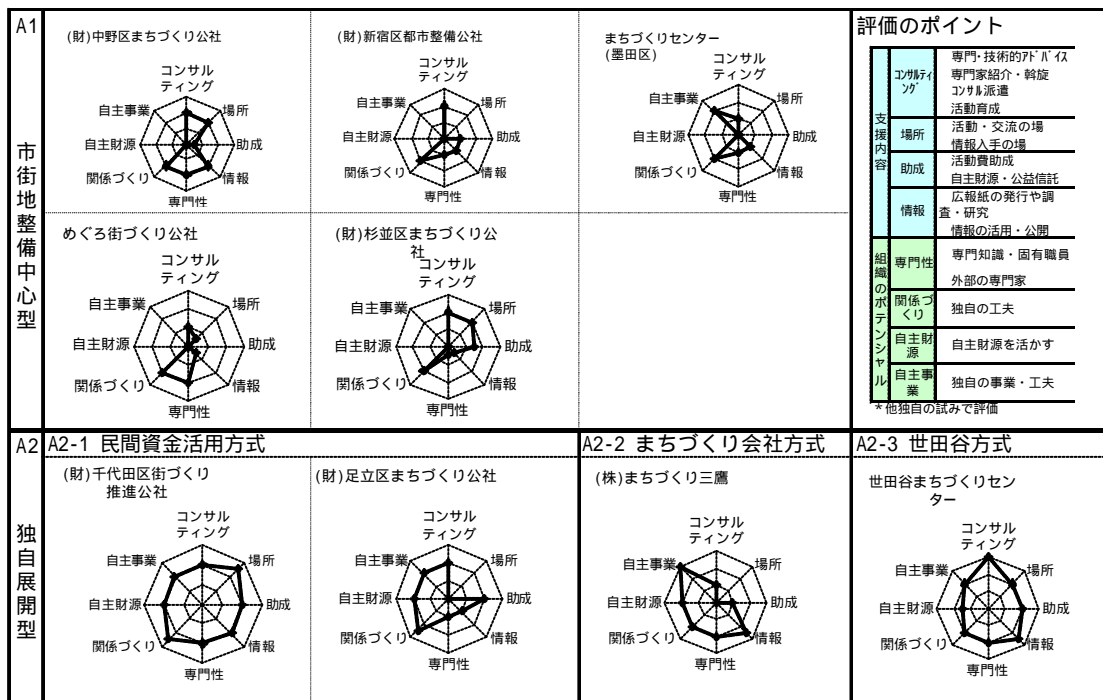
まず、公社等の事業や組織について、視点に沿って実態の概要を表2にまとめた。

公社等の設立目的は、市街地整備・住宅整備を目的としたものが多い(新宿・めぐろ・千代田・中野・墨田)。

これは、市街地整備を行うにあたって、直接的な資金支援や初動期の支援を行いにくい行政に代わり、外郭

団体である公社が支援を行うためである。他には、足立区まちづくり公社の防災まちづくりと公共施設の管理機構、まちづくり三鷹のTMO、といった位置づけが見られる。支援の内容、関係づくりについては表中に挙げたとおりであるが、支援の内容として、コンサルティングについては建替え相談などが主であり、まちづくり活動への場所の提供や千代田まちづくりサポートや世田谷まちづくりファンド、あだちまちづくりトラストといった財政的補助などが行われていることがわかる。また、公社等自身のポテンシャルについては、外部の専門家や学識経験者等との協力による専門性の確保、区と区民の関係づくりを主とした取り組みがされている。

(2) 評価



次にこれらの特徴も踏まえつつ、1(3)で挙げた市民組織側から必要とされる支援内容と、組織のポテンシャルという視点に基づき、組織の評価を行い⁽⁵⁾、公社等の現状について傾向をみると、財源・職員の面で行政依存が強く、行政施策の市街地整備と住宅整備(再開発・共同化・不燃化等)を中心とした支援を行うグループ(A1・市街地整備中心型)と、財源・職員・業務と、行政との強い結びつきもあるが、財源や事業展開の面で独自の試みをしているグループ(A2・独自展開型)とに大きく分けられる(図)。以下に各々特徴的なところを取り上げる。

3、それぞれの類型の特徴

(1) A1 市街地整備中心型(中野・新宿・めぐろ・杉並・墨田)

このグループは、元々の設立目的が、再開発や密集市街地整備といった市街地整備を目的とする行政施策の一端を担う中で行政と市民とを仲介する組織であり、現場機関としての地元の区民向けコンサルティングや事業が中心であること、市民への活動場所の提供は、中野・杉並・めぐろで行っていたが縮小などで現在は提供しておらず、十分ではないこと、行政からの出捐金を基本財産とし、その運用益と補助金を中心に運営され⁽⁶⁾、職員も区からの派遣が多いことから、行政依存が強く行政の事業の補助的役割を負ってきたことが分かる(表2・図参照。図中、関係づくり、自主財源、自主事業が一樣に低い)。

このタイプでは、新しい動きとして、解散がある。この理由として、新宿区では、公社が積極的に地元に行く役を終えたとした。杉並区では、区がNPOなど市民主体の自主的な諸活動を応援するという方針を示し公社を解散させた。また、中野区では、公社が資金面で独立できなかったことに加え行政の財政的負担の軽減が緊急課題であったことと、事業の方向転換の時期を理由に挙げた。これは、市街地整備に付随したまちづくり活動支援だけでなく、その他のまちづくり活動への支援の必要性を感じるようになってきたが、それが公社の元々の設立目的ではなく、設立趣意や三カ年計画⁽⁷⁾とのずれがおきて対応しきれなくなったとされたものである。

(2) A2 独自展開型(千代田・足立・三鷹・世田谷)

このグループも、市街地整備や住宅に関する技術的アドバイスや行政と市民との仲介等、ハード整備に関する

業務を行っている。また、出捐、補助金、職員派遣、事業等の面で行政依存が強い。しかし、いずれも何らかの独自の試みをしている点でA1と異なっている。

A2-1 民間資金活用方式(千代田・足立)：これらは、(1)民間からの資金を活用した助成(2)場所(3)産業経済やその他組織との関係(4)専門性といった面で特徴があり、行政と市民、企業と市民とをつなぐ仕組み、異分野組織との関係づくりが始められている。

足立区まちづくり公社の公益信託あだちまちづくりトラスト⁵⁾は企業からの寄付金を財源としている。

千代田区街づくり推進公社は出捐も区と企業から受けているほか、賛助会員から会費を集めており、元々行政だけでなく企業も関与してきた組織である。千代田まちづくりサポートではこの会費を活用し、公社を通し市民に配分する助成プログラムを設け、公開の審査や発表会で透明化を図り、福祉やアート等の分野でも、まちづくりに関連するものへ広く助成しており、企業と市民とをつなぐ仕組み、補助金ではない資金を活用した財政的支援を行っている点で注目される(図・表2)。しかし、賛助会費は元々サポートのためのものではなく公社への会費であるため、

企業の目的に正しく対応しているかどうかは明らかではないとされた。

一方、あだちまちづくりトラスト

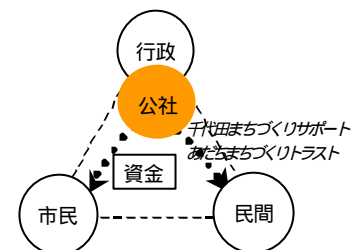


図 千代田・足立の新たな動き

も、千代田区街づくり推進公社も、双方共に民間からの資金を財源とするため、自由度は高いものの、財源の不安定さ・不足への危惧があり、財源の運用の面、あるいは助成の方法の面で安定的に支援できるような工夫が必要である。

場所に関して、千代田区街づくり推進公社では、まちづくり活動場所の提供に留まらない動きがある点で注目される。これは、コンピュータ関連のシステムやソフト、機器などを生かしてビジネスを始めようという企業家を集めたインキュベーション施設「Linux Cafe」を秋葉原にオープンさせた⁽⁸⁾。元々行政組織の中でも都市計画の分野から出てきた公社は、経済・産業分野の組織との関係づくりが弱いという課題があったが、この取り組みをきっかけとして、市街地整備を中心とした都市計画関連

の事業だけでなく、経済・産業分野への進出と異分野の組織との関係づくりが始められた。

専門性に関しては、千代田区街づくり推進公社で専門的な機関や専門家らと協力するなど、公社自身に高い専門性があるというより、必要に応じ外部の専門機関とネットワークや協力体制を築いたり、制度を活用したりすることで確保する方法が取られていることがわかる。

A2-2 まちづくり会社方式(まちづくり三鷹)：(株)まちづくり三鷹は、SOHO やベンチャーのインキュベーションといった、産業振興分野に力を入れてきたTMO組織であり、そこに再開発や施設管理の活動をしていた(財)三鷹市まちづくり公社業務が加わり、新たな出発をした。TMO という組織としての背景もあり、既に産業経済分野とはつながりが深い。財源は、税制面での制約がある公益法人と異なり、営利事業を展開している。

A2-3 世田谷方式(世田谷まちづくりセンター)：パートナーシップ型のまちづくり支援を目的に、世田谷まちづくりファンドとの連携による市民活動支援・まちづくり活動グループとのネットワーク・市民と区との橋渡し・参加型まちづくりのノウハウや情報の集積・ソフト面重視の支援センターとして、市民のまちづくり活動に関するアドバイス、初動期支援、活動場所の提供、調査研究、出版等幅広く行う総合的な支援組織である。また、まちづくりハウスやまちづくりNPO とのネットワークづくりを支援する。センターにもファンドにも区からの補助金が多く投入されているが、まちづくりハウスだけでなく、様々な形ある成果が現れてきており、区の外郭団体であることを最大限活かした組織として際立っている。

4、まちづくり公社等の役割と現状から

以上のことから次のようなことが分かる。

第一に、墨田・中野・千代田・世田谷等の現状と今後の方針、及び市街地整備が中心だった公社等の存在が変化している理由などからも、大まかに言って「行政の面的整備を中心とする(それに付随した)まちづくり活動の支援」から、「市民による様々なまちづくり活動を全体的に支援することで、地域

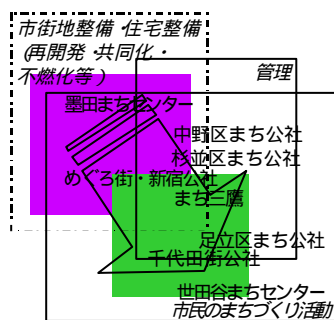


図 全体の方向性

におけるまちづくりの素地づくりや意識づくり、人づくり」のための業務の必要性が生じているといえよう。その具体的な支援の手法としては、例えば自由度のある財政的支援であり、活動場所の提供などである(図)。

第二に、行政・市民・民間の関係の中で公社等が担うものが変化し、従来の行政と市民との仲立ちは依然として保ちつつも、それを一歩踏み出し、行政と市民、行政と民間、市民と民間、という三者間での関係を担うような動きが出てきていることが分かる(図)。これらはまちづくり三鷹

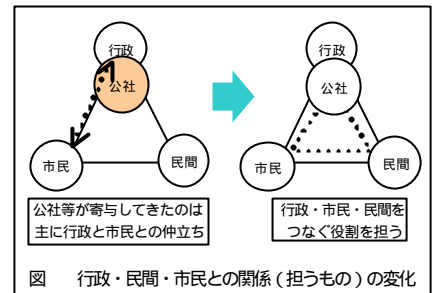


図 行政・民間・市民との関係(担うもの)の変化

や千代田区街づくり公社のように、支援組織自身について、行政以外からの財源を確保しているところでみられる動きであり、より広範囲で自由度の高い支援を目指そうとする場合にはこのような手法も有効と考えられる。

5、その他の支援組織の動向

一方、全国的に見ると、公社等の組織だけではなく、様々な動きが出てきている。

行政の動きとしては、まちづくり条例やまちづくりセンターと併せて「市民活動支援条例」⁽⁹⁾や、「市民活動サポートセンター」などがある。これらも現在まだ様々な課題や議論がある^(6),7)。民間の動きとして、資金提供をだけでなく、ハウジングアンドコミュニティ財団のように、事務局機能のほかに研究調査機能も内部に備え、資金の提供と併せ情報も蓄積し、市民活動のインターメディアリーに脱皮しようとしている組織⁽⁸⁾もある。さらに、社会的機運の高まりやNPO法の施行を契機に、これまで中間的な支援組織として注目されてきた各先進事例⁽¹⁰⁾以外にも様々な組織が育ちつつある。

6、結論

以上のことから、市民によるまちづくり活動が多様にかつ主体的になるにつれ、支援についてはより「まちづくりの素地づくりや意識づくり、人づくり」のための業務が必要とされていること、支援組織自身については行政と市民とだけでなく、民間まで含めた三者間での関係

を担う動きが出てきていることがわかった。

このような中で、従来の行政施策の補完的・限定的な業務を想定して設立・運営され、行政依存を続けてきた公社等ではこのような動きに応えきれなくなってきたといえよう。

そのような中で、今改めて公社等に求められている姿を考えると、それは、組織自身の利点である行政とのつながりを活かしつつも、手法として、例えば民間からの財源を活用することにより行政の施策から離れた市民によるまちづくり活動、特に初動期の活動を支援したり、公社等だけでは補えない専門性を外部の専門家らとの協力で補ったりすることで、行政から自由度を確保し、独自の取り組みを行うことと考えられよう。

社会的には、まちづくり活動支援への多様な要請があり、ひとつの組織だけで応えきれないことも多くなってくるであろうが、一方で中間的な支援組織自身も育ちつつあり、これらによる様々な支援手法が相互に組み合わせられ、全体として充実した支援体制が築かれていくことが今後望ましい姿と考えられる。

- 基に、定借によりビルを貸し出す。目的はベンチャー企業のインキュベーションとしての機能を持つことで、公社は、この古いが立地・ポテンシャルの良い物件を、借り受け者から賃料を提案してもらい、選考の上、Linux Cafe に貸し出した。改修費用、全体の運営管理も借りの側で持つため、公社側は事業費を持たない。
- (9) 名称は様々。要綱、指針、提言などもある。市民参加や社会的・公益的な活動への支援のための制度で、広く公共の利益に貢献する団体を対象としているものが多い。
- (10) 特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ、玉川まちづくりハウス等。

【参考文献】

- 1) 葉袋奈美子、高見澤邦郎(1995)「まちづくり中間セクターの実態と非営利まちづくり組織への展望」住宅総合研究財団研究年表(No.21)
- 2) 卯月盛夫(1995)「住民の主体的なまちづくり活動を支援する『まちづくりセンター』に関する考察 - 世田谷まちづくりセンターを事例として - 」日本建築学会計画系論文集第 470 号 pp.161-172 1995.4
- 3) 後藤善太郎「都区内まちづくり公社の実態に関する研究」1998 年度第 33 回日本都市計画学会学術研究論文集 pp.559-564.
- 4) 梅田洋一他(2001)「世田谷区におけるまちづくり支援方策 - 世田谷区まちづくりセンターと玉川まちづくりハウスを事例として - その 1、その 2 」日本建築学会学術講演梗概 2001.9
- 5) 中野務子文(1992)「まちづくり資金『あだちまちづくり』の歩みとこれから」造景 1999.2 pp.101-105
- 6) 下田博次(1999.2)「始まった NPO 施策 各都道府県の現状と今後の課題」造景 1999.2 pp.101-105
- 7) 菅原敏夫(2001.7)「NPO 支援条例を読み解く」たあとる通信 No.3
- 8) 「造景」(200.7)まちづくり事業企画マニュアル pp.72,73

【補注】

- (1) 公社等は、制度上のメリットや行政と市民との仲立ち組織の必要性から設立され、市街地整備、管理運営、まちづくり活動支援、普及啓発を行っているが、行政依存の実態が明らかにされた。管理運営とまちづくり支援へという流れがあるが、支援活動や普及啓発は公社でなければならない明確な理由が存在せず、これらの公社の業務位置づけは要検討とされている。
- (2) (財)まちづくり公社、まちづくり会社、及びまちづくりセンター。
- (3) 2001 年度調査。(財)新宿区都市整備公社(財)杉並区まちづくり公社は解散したため、業務の一部を引き継いだ区の部署にヒアリングを行った。
- (4) 但しこれらは相互に関係・補い合うためこの機能を網羅することが最終的な目標ではない。
- (5) 独自の試みをしている場合はプラス、想定と現実が異なっているものはマイナス評価、全く行っていないものはゼロと評価した。但し組織の方針や地区の状況もあり、かつ本研究では、新たな動きとその傾向から、今後の方向性を得ることを目的としているため、部分の欠如は全体の評価に必ずしも直結していない。
- (6) 業務委託や駐車場の経営もあるが、自主財源や自主的な事業という意味合いは薄い。
- (7) 監督官庁(都)に提出、許可を得る。
- (8) 区に遺贈された秋葉原の下島ビルを公社が借りうけ、まちづくりという意図の