

ワークショップの試行・展開、エリアマネジメントの発進、 そして「グランドデザイン」の試みへ 住民主導・住民自治の地域のあり方をめざして

谷亀 緑郎

TANIKAME, Rokuro

(玉川総合支所 特命担当副参事 / 用賀まちづくりセンター所長事務取扱)

1. はじめに

世田谷区では、昭和53年の世田谷区基本構想の策定・議決により、「住民参加のまちづくり」が産声を上げている。平成3年度からは地域行政制度のひとつの具現化として、総合支所の設置に至っている。そして今日、地域行政制度のひとつの進展として、(仮称)地域行政推進条例の制定に向け、議論が進んでいるところである。

そこで、私のこれまでの行政経験におけるワークショップなどの手法による住民参加による計画作成や実践活動を振り返りながら、住民参加のあり方、住民参加の展開、そして住民自治をめざした住民主導のまちづくりの試行の足跡を改めて確認し、今後の地域行政の展開に向けた視点などの整理をこころがけてみた。

平成2(1990)年にはじまる仙川六橋プロジェクトにおける「住民参加、ワークショップの試行」、平成14(2002)年の地域風景資産の選定における「住民参加の展開」、平成27(2015)年から住民主導でスタートしたエリアマネジメント活動の推進による「住民主導のまちづくりの試行」、そして現在試みている用賀グランドデザイン会議の発足による「住民主導のまちづくり、住民自治の展開をめざした模索」である。

ところで、そのようなムーブメントは突然にはじまった訳ではなく、必然的にそこに至る地域の地勢、環境、風土、社会情勢の変化などの経緯の再確認が必要と考えたものの、誌面の都合上割愛させていただき、前段として、住民参加のまちづくりの経緯、住民主導のまちづくりの試行について少々詳しく振り返り、本論である住民自治をめざした住民主導のまちづくりのあり方を論じていきたい。

2. 世田谷の住民参加のまちづくりのはじまり

昭和49(1974)年の地方自治法の改正、昭和50(1975)年の区長公選制の復活で新たに区長に当選したのは、直前まで区議会事務局長の職に就いていた大場啓二氏である。大場区長は「住民参加」を旗印に、その後7期28年にわたる、現在の世田谷区行政の基礎を築いた。

昭和53年(1978)年には、自治法第2条に基づく世田谷区の憲法とも称される「世田谷区基本構想」を議決し、翌、昭和54(1979)年には、「世田谷区基本計画」を策定してい

る。

独立した自治体としての各分野における施策展開に加え、「基本構想実現の方策」において、「区民参加の拡大」を掲げ、その後の住民参加のまちづくりにつながっていった。

昭和 55 (1980) 年には「都市美委員会」が設置され、都市の景観を切り口にした住宅都市世田谷の自治意識の醸成にもつながる、世田谷のあるべき風景の姿が論じられている。そして、昭和 57 (1982) 年には、この間の検討の総集編とも言える、「世田谷区街づくり条例」を制定している。この条例は、「今後の街づくりは、区民と区が協力して進めていくこと」を基本理念として掲げ、世田谷らしい安全で住みやすい快適な環境の街を守り育てていくための区内すべての街づくり活動の基本となるものである。特筆すべき事項として、地区街づくり協議会の街づくり活動を支援することにはじまり、地区街づくり協議会による都市計画の決定等の提案権を付与していることがあげられる。また、世田谷の将来都市像に向けて、総合的・計画的な街づくりを行っていくために、都市整備方針や分野別整備方針を策定する際に区民意見を反映させ、大規模な土地利用転換における良好な建築計画の誘導をめざし、街づくり誘導指針の策定し、大規模土地取引行為の届出を義務付け、周辺住民等から申出があった場合、区は必要に応じて周辺住民と建築事業者が話し合うための意見交換会の場を開催・調整するなど、都市計画法や建築基準法等だけでは解決しきれない地域・近隣問題の解決に向けた大きな前進だったと確信している。

加えて、この精神は街づくりというハードの領域にとどまらず、その後、全国的にも広がりを見た自治・まちづくり条例の先駆けになったのではと考えているところである。昭和 60 (1985) 年に策定された「世田谷区都市整備方針」も街づくり条例に基づいており、「都市のマスタープラン」として、世田谷区を形づくる大きな指針となっている。

話が戻るが、昭和 57 (1982) 年、企画部に「都市デザイン室」(現：都市デザイン課)が設置され、世田谷の地形、歴史、文化などの再調査のもと、埋もれかけていた「世田谷の魅力」を発掘し、広く区民と共有し、まちづくりの進展を図っていくために、昭和 61 (1986) 年、「せたがや百景」を公募により選定した。この試みにより、世田谷の地形、歴史、文化、行事などが一冊の本にまとめられ、ベッドタウン化していた世田谷の魅力が大きくクローズアップされた。

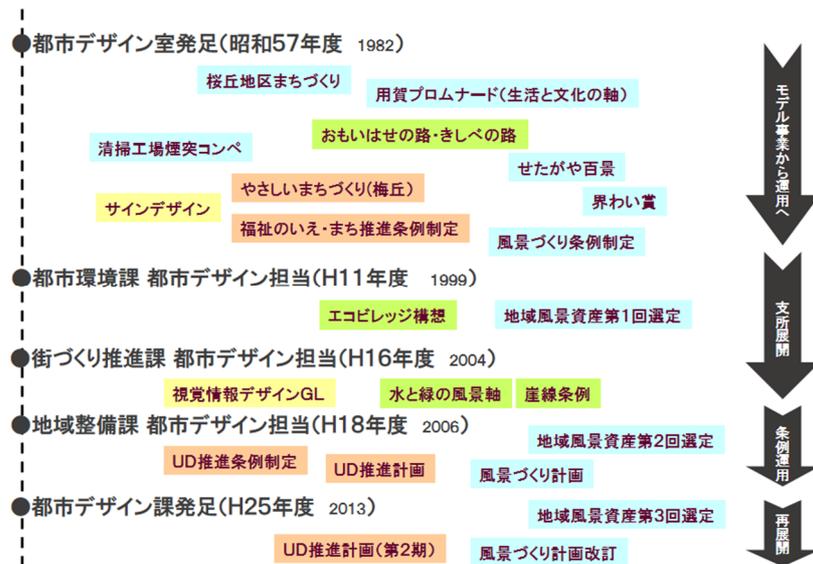


図 1 世田谷区における都市デザインの歩み (世田谷区資料)

続いて、世田谷清掃工場の建て替えに伴い、住宅都市に相応しいマンション風の外観、ファサードの採用や、航空法により紅白に塗り分けられていた煙突を、同法の改正をしっかりと捉え、青空と同化しつつもみどり豊かな住宅都市に馴染んだ彩色を行い、全国的にも類を見ない、しかも斬新的かつ目に見える運動が展開されていった。

その後も世田谷美術館建設、桜丘プロムナード、用賀プロムナードの整備をはじめとして、世田谷区内の各地で、世田谷の地勢や歴史を反映させた新たな世田谷の魅力が形成されている。

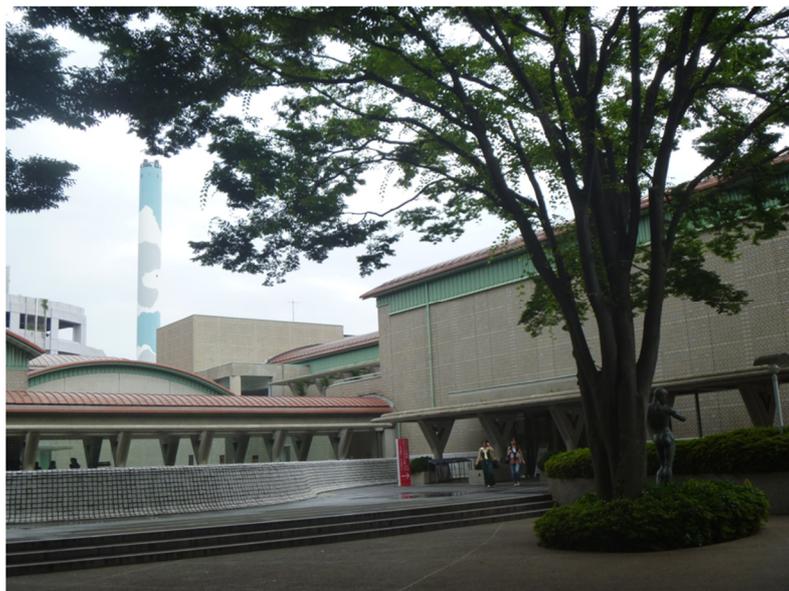


図 2 世田谷美術館と世田谷清掃工場の煙突 (世田谷区資料)



図 3 用賀プロムナード（世田谷区資料）

私が担当させていただいた「仙川六橋」プロジェクトにおいても、住民参加による地域住民自らのアイディアの具現化を図った。これは、東京都による仙川改修にあわせ、既存の橋梁（大川橋、宮前橋、黒橋、みどり橋、祖師谷橋、祖師谷中橋）を架け替える際に、橋梁の構造に影響せず、しかも地域の特性が表現できる橋の「高欄」や「親柱」のデザイン、そして「橋面素材」の選定を「住民参加のワークショップ」により決定したもの。ワークショップでは単にデザインを考えるのではなく、地域の歴史や地形の再確認にはじまり、橋の構造の勉強も兼ねていた。宮前橋のワークショップでは、半円形の型枠を利用してコンビーフの缶をアーチ状に組み、大人が乗ってもこわれぬ「ミニアーチ橋」の実験を披露した。

ご参加いただいた住民の方々からは、驚きの表情とともに、「何気なく参加してみましたが、橋のしくみや周辺との関係など、いろいろな勉強ができた」などの感想をいただき、ワークショップの内容もさることながら、如何にして楽しさをアピールできる募集の工夫の重要性を考えさせられた。

割りばしでつくったトラス橋。こんなに細いものでも、強度のある橋ができる。



橋づくり ワークショップ

コンビーフの缶でできたアーチ橋

図 4 橋づくりワークショップ（仙川六橋リーフレット：世田谷区）

このような事例が、都市デザイン室の支援のもと区内各所で展開され、そして住民参加の質をさらに向上させる風景づくりへとつながっていく。

3. 行政・住民の協働による風景づくりに向けた世田谷の取り組み

3.1 世田谷の住民参加のまちづくりの進展（風景づくりへの取り組み）

世田谷区は、東京 23 区のなかでも周辺部に位置しているため、比較的農地が多く残されていたが、戦後の高度経済成長により宅地開発が加速し、典型的な東京の私鉄沿線住宅地として全国に知れ渡っている。

その一方で、全国的に有名な名所・旧跡や繁華街はないものの、「地域住民のみが知り、愛してやまない場所」は数多い。そうした「地域の魅力」を、「住民が主人公」になって発掘し、アピールし、地域活動の活性化に繋げようというのが世田谷区の風景づくり活動だ。

「景観づくり」というのは、数多くの自治体で取り組まれていたが、「世田谷区の風景づくり」はそれらとは少々異なる。多くの景観づくりは景観を空間的に捉えてスナップ写真のように「切り取っている」のに対し、世田谷区では風景を次のようなものと考えた。

「風景にはちょっと見ただけではわからない歴史がある。それは、地球の歴史や植生の歴史、人間の歴史かもしれない。そうしたものの「総体」として「風景」を捉え、そこに暮らしている人々の「活動」と「セット」で考えることとしている。」

また、もうひとつの大きな特徴は、風景づくりを単に都市景観の問題として考えるのではなく、区民生活、地域福祉、教育、歴史・文化と言った行政全般にかかわりのある「コミュニティづくり」のひとつの「切り口」と考えた。その考え方は、自治法の改正により区長公選制が復活した昭和 50 年にまで遡る（前述のとおり）。

世田谷区では平成 11（1999）年に「風景づくり条例」を制定した。

この条例制定をきっかけとして、風景づくり活動の中で住民同士の交流の輪がさらに進行し、区内の各所で新たなコミュニティが形成されていった。特徴としては、地域の隠れた魅力を共有しているため、高齢者や障害者をはじめとして、誰もが良きパートナーとして暮らしの中に組み込んだことである。

区職員は、専門技術の「スペシャリスト」である前に「ジェネラリスト」としての行政に携わる者であるべきで、風景のことだけを考えるのではなく、区民の暮らし全般を視野に入れて風景づくりの事業を進めた。

3.2 区民が主体の地域風景資産の選定

この条例では、風景づくりのしくみや重層的な取組みメニューを定めているが、最初に着手したのが「地域風景資産の選定」である。「地域風景資産」とは、区民および事業者が地域の個性や魅力を共有し、風景づくりを推進する手がかりとなるよう、風景づくりに寄与している建築物や樹林地、またはそれらを含む周辺区域を選定し、広くその存在と価値について、地域での共有の機会を設けるものである。

したがって、

- ）風景としての資産の価値があること。
- ）地域の共有・共感があること。
- ）風景づくりにつながるアイデアがあること。
- ）コミュニティづくりにつながる可能性があること。

をその「選定基準」として位置づけ、平成 13（2001）年の夏に広く区民から候補地を募った。

その結果、160 件程の推薦があり、それらの選定に向けての活動を考えるシンポジウムを開催。その後、数か月にわたって区民と区職員が共に現場へ赴き、地元のひとの話を聞くフィールドワークを行って選定候補地を絞り込んだ。その成果を「おひろめシンポジウム」という形で開催した後、「公開審査会」で 36 件の地域風景資産を選定している。

通常、こうした審査会では、公開といっても会場からの意見を募った後、別室で審査委員が審議するケースが多いのであるが、この審査会では最初から最後まで会場内で審査し、会場からの異論が収束するまで議論した。この選定までの過程は徹底した区民と行政との協議、フィールドワークなどの現場主義が貫かれている。その結果、地域風景資産ごとに風景づくりを進める人と新たな活動が生まれた。

条例ができる以前から風景づくりフォーラムなどを開催し、区民と行政が協働で活動を進めてきた担当の職員は、私を含めて 3 名体制であったため、自主的に運営に参加している「風景づくりフォーラム」のメンバーなどが核となって選定までの作業を行っている。メンバーの職業も多種多様ではあったが、比較的時間の融通の利く建築家、主婦、学生、

高齢者が多くを占めていたものの、メンバーは風景づくりに対する思いが人一倍強く、みな夜遅くまで熱心に議論をかわしていた。このような気の輪がさらに広がっていくしくみづくりの重要さも、その後、頭の片隅で存在感を占めていた。

さて、写真だけで候補地を絞るのではなく、現場に行ってみることを重視したのは、地元の方々の参加を促す必要があったためである。実は、世田谷区では昭和59年に、現在でも知名度の高い前述した「せたがや百景」を選定している（前述のとおり）。少々補足すると、区民からの投票など、当時としてできる範囲で住民参加を組み入れたが、残念ながら、せたがや百景がまちづくり活動につながるものが少なく、既に1割以上が消失している。そのような経験から、フィールドワークには多くの時間を割いた。

第1回選定会で選定した36件は、所謂名所・旧跡などではなく、まちなかでふとみて「良いなあ」と感じるような場所や建築物、みどり系が多い。地域の偏りをなくすとか、建築物とみどり系のバランスを取る等の、一般的に言う行政的な配慮を敢えてなくしたことが区民との協働の証であり、その後の展開に繋げる布石になったと確信している。

3.3 地域風景資産と関連施策の取組み

平成14（2002）年度の第1回地域風景資産の選定から2年後の平成16（2004）年になり、ようやく「景観法」が制定された。それまでは、世田谷区をはじめとした地方自治体が、法令に基づかない「条例」という形で景観行政を推進していたが、自主条例のために強制力がなく、建築確認の際、必ずしも従う必要はなかった。平成17（2005）年には景観法が全面施行され、世田谷区は、東京で第1号となる「景観行政団体」に指定された。

世田谷区として、景観、風景づくりに対する姿勢に大きな変化はなかったが、世田谷区風景づくり条例が法に基づく条例となったことにより、建設事業者への対応が格段に増した。

地域風景資産に話を戻すと、平成19（2007）年度には、第2回地域風景資産の選定により30箇所が追加選定され、平成24（2012）年の第3回選定で20箇所が追加され、現在、86箇所の地域風景資産が区内の各所に点在・活動を続けている。

ところで、「地域風景資産」はあくまでも身近な「点」としての風景であるため、風景づくり条例では、より広いエリアでの風景づくりとして「界わい形成地区」の指定をめざしている。これは、「せたがやの風景づくりの拠点として重要な位置を占める緑地や河川、道路などとその周辺の界わい、さらに地域の特性を反映した界わいのうち、風景づくりを重点的に推進する必要があるもの」について、地域の特性を活かした風景づくりの方針を策定し、地区内で行われる建築行為等に対してその方針に基づいて行われるよう、指導・調整する風景づくりの基準を設けることとしている。

現在、区内での第1号の指定をめざし、対象エリアの住民を中心に協議を進めている。また、区民の主体的な取組みとしては、一定のまとまりのある区域内の土地や建物の所有

者が、その保全、創造、管理のあり方を宣言する「界わい宣言」を行うとともに、風景づくりの自主的な活動を行う団体を「風景づくり活動団体」として登録している。

専門的な知識を持つ「風景づくりアドバイザー」の派遣などの技術的な支援や助成など措置を行っており、現在、4箇所の界わい宣言と7つの風景づくり団体が登録されている。

引き続き、住民主導の地域風景資産の選定や界わい宣言の登録と、行政主導の界わい形成地区や水とみどりの風景軸とでの指導をバランスよく組み合わせることで、92万区民が何らかの形で風景づくりに関わることになることをめざしている。

3.4 内なる観光の視点からの展開へ向け

風景づくりの展開に向けた基本的なメニューやしぐみについては、この条例により担保したが、ひとつの自治体での対応には限界がある。例えば、民有地で相続などが発生した場合にはとても区だけでは対処できない。国や都などとの連携によって、税制面を含めて、地域風景資産を持続可能な活動に育てていくかが大きな課題である。

また、区などからの助成支援が、風景づくり活動に区民が参加するきっかけとなるという意味では有効だが、将来的には「区民主体の活動自体が真に自立」する必要がある。区全体を見渡した時、地域経済の活性化は大きな課題であり、そのためには「風景づくり活動と地元商店街等とが連携」すれば、風景づくり活動の自立と地元経済の活性化の両方にメリットがある。既に、風景づくり活動団体と地元商店街がタイアップし、地域風景資産の名前を冠した和菓子なども登場している。

世田谷区が試みている風景づくり活動は、平凡な住宅街ながらも生活の潤いを見つけ、共有し、コミュニティづくりに繋げていく、言わば「地域自治そのものを育む一手法」という見方もできる。

自らが住まう場所に目を向け、魅力を発見し、隣人たちとその価値を共有し、共に育てていく。それも、個人のライフステージだけではなく、家族、友人との。

そのような社会を世田谷で醸成し、世田谷から発信し、「ここから豊かさを実感できる地域社会の実現」に向け、現在の行政の関わり方や立場を越えた、「持続可能な活動の展開」が望まれるところである。

4. 二子玉川再開発事業に伴うエリアマネジメントへの展開

4.1 エリアマネジメントへの模索

前章までに述べた通り、昭和50(1975)年代にはじまった住民参加のまちづくり、そしてその進展が進んでいくものの、リーマンショックにはじまる連鎖的な世界規模の金融危機などがきっかけとなり、経済の低迷が長引き、生活にゆとりが実感できなくなって、住民参加のまちづくりにも少々勢いがなくなってきた感があったが、二子玉川では、昭和57(1982)年から進められていた「二子玉川東地区市街地再開発事業」の完成が見えてきた。

区では、大規模な再開発事業による商業・業務施設の継続的な成長などを視野に入れ、国土交通省が提唱してきた「エリアマネジメント」の導入を二子玉川地区の試行という形で着手する。

エリアマネジメントとは、国土交通省によれば「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組み」と定義され、内閣官房や内閣府からは、「特定のエリアを単位に民間が主体となって、まちづくりや地域経営を積極的に行おうという取組み」と定義されている。

エリアマネジメントの5条件

1. **内発的モチベーションによるマネジメント**
行政発意ではなく、地域住民、事業者、地権者などの思いに直接つながっていること。
2. **自律的であること**
補助金などによる一過的活動ではなく、負担金や事業によって持続的に継続できる体制が確保されていること。
3. **非営利・営利を超えて**
収益を生みだし、それを地域課題の解決のための活動の原資にするなど、そのやり方は創造的。
4. **時間軸を超えて**
開発・整備～維持管理～更新といった街のサイクルをつないでいくこと。
5. **敷地ではなくエリア。しかし、それは小さくてもいい。**
敷地価値はエリアのブランドと連動していることの共通理解があること。しかし、エリアの捉え方はときに小さくてもいい。

図 5 エリアマネジメントの5条件（二子玉川エリアマネジメント資料）

両者には若干の違いがあるものの、共通点として「主体が行政ではない」ということと、対象となる地域や地区に対して、多様な関係者が積極的に活動に参加することによって、今までまちづくりの主体であったインフラ整備や開発とは異なり、「ソフト面からのまちの活性化や賑わいの創出」、「エリアのイメージアップ」、「ブランド化」に重点を置いているところである。

平成 20（2008）年頃から、東京都心部をはじめとして全国で展開されているが、民間主体或いは公民連携で進めているケースが多く見受けられる。

世田谷区では平成 26（2014）年度から対象とする二子玉川エリアの地元町会、地域に根差した企業二社と勉強会を開き、二子玉川の将来をしっかりと担う役割の決意のもと、平成 27（2015）年 4 月 10 日に、「二子玉川エリアマネジメント」として産声をあげた。

組織形態としては、住民自治組織である「玉川町会」が中心となり、地域で大規模に商業展開を図っている玉川高島屋を運営する「東神開発株式会社」、そして市街地再開発事業を進めてきた「東急電鉄株式会社（現：東急株式会社）」で構成されている。

世田谷区は議決権のない「アドバイザー」として参加し、理事は 7 名中 5 名が玉川町会で、各企業は 1 名ずつ。代表も玉川町会のまちづくり担当理事が務めるなど全国的にも珍

しい体制であるが、「住民参加のまちづくりを推進してきた世田谷区」に相応しい選択だったと考えている。

エリアマネジメントの効果		国土交通省
効果の分類	効果の例	
① 快適な地域環境の形成と持続性の確保	【①-1 まちなみや景観への効果】 緑被率の向上、景観への関心上 など	
	【①-2 防災・防犯・安全への効果】 放置自転車数減、路上駐車台数減、犯罪減(発生率低下)、事故発生件数減、防災活動増 など	
② 地域活力の回復・増進	【②-1 消費活動や売上、雇用などの経済への効果】 売上額等増、エリア内の購買率向上、就業人口増 など	
	【②-2 にぎわいや集客(買い物客、観光客等)への効果】 歩行者数増、来街者・来館者数増、観光入込客数増、宿泊者数増、駐車場利用台数、イベントや祭事の回数増 など	
	【②-3 地域間競争力(国際競争力含む)への効果】 従業者数増、人口(夜間人口)増、危機管理 など	
③ 資産価値の維持・増大	【賃料や空室率等の不動産への効果】 地価の維持・向上、空き家・空き店舗減 など	
④ 住民・事業主・地権者等の地域への愛着や満足度の高まり	【住民等の意識の向上、相互理解、ネットワークの形成への効果】 ボランティア人口増、イベント等参加者数増、コミュニティビジネス増、居住人口増、住民等満足度の向上(住みやすさ・働きやすさ) など	
⑤ 財政負担の軽減	【公共施設管理費等の財政負担の軽減効果】 公共施設管理費の削減	

図 6 エリアマネジメントの効果(国土交通省)

4.2 二子玉川の地域特性と歴史

ところで二子玉川のお環境をおさらいすると、世田谷区の南西に位置し、北側には平均高低差 22m の国分寺崖線がみどり豊かな外壁として横たわり、南側には雄大な多摩川が流れるなど、丘陵と河川に囲まれた平坦地が広がり、しかも、富士山の眺望がきれいな土地である。

江戸時代には大山阿夫利神社に参詣する大動脈としての大山街道が通り、多摩川の渡しの船着き場周辺には宿屋や茶屋などが形成されていた。風光明媚な土地柄から、玉川八景にも描かれるほど、現在で言う観光地の要素も十分に備えていたことから、明治以降、東京近郊の遊び場となり、周辺崖線上には、政財界人の別邸も多く建てられた。

二子玉川が大変革を遂げるきっかけとなったのは、昭和 44(1969)年、二子玉川園駅(現:二子玉川駅)西側への、「玉川高島屋SC」の出店である。それまで、二子玉川は、二子玉川園を含めて遊興地の色合いが強かったが、本格的な郊外型ショッピングセンターの進出により、近隣の住宅地はもとより、対岸の川崎や逆方向の都心部からの来客で賑わいのまちへと変貌していく。

続いて二子玉川駅東側に 11.2ha に及ぶ二子玉川東地区市街地再開発事業が計画され、33年の事業期間を経て、平成 27 年に、「二子玉川ライズ」として全面オープンに至っている。

4.3 二子玉川エリアマネジメントの発進

このような地域の特性のなか、二子玉川エリアマネジメントが発進するが、本題に入る

前に、もう一点、ふれておきたいことがある。それは、二子玉川に住まう方々、特に玉川町会を精力的に運営している方々の心意気である。

二子玉川は町名では世田谷区玉川であり、一丁目から四丁目で構成され、人口 12,000 人余り、面積 1.0 km²弱のエリアであるが、かつては北側に隣接する瀬田村の一部であった。瀬田村の旧住民は国分寺崖線上に住まわれていたため、二子玉川の住民は、所謂新住民に属していると聞いている。自らがそうであったように、新住民や新たに二子玉川で事業を展開していこうとしている方々に対する受入れ、応援していく風土が定着していると考えられ、「来たれ！二子玉川をともに盛り上げていく者よ！」と、一昨年、惜しまれて亡くなられた玉川町会企画部長を務めていた戸田允易さんの言葉を今でも忘れない。



図 7 二子玉川エリアマネジメント シンポジウムの状況

さて、話を本題に戻して、二子玉川エリアマネジメントの活動に触れたい。

前述のとおり平成 27 (2015) 年 4 月 10 日に産声をあげたものの、この団体が何をしていたのか具体的には決まっていなかったため、初年度上半期は、全国のエリアマネジメント活動の推進者である、法政大学の保井美樹教授にご指導いただき、二子玉川の環境や風土をしっかりと確認し、今後、二子玉川で展開すべき活動を抽出した。

具体的には、

駐輪場及びテナント運営・自転車レンタル事業

場所：二子玉川西駐輪場および西地区ふれあい広場

-) 駐輪場の運営とレンタサイクル事業を行う。
-) 地域のハブ拠点としてまちなか観光や情報発信を行う。

ランニングステーション・サイクルステーション

場所：多摩川河川敷

-) ランニングステーション、サイクルステーションを設置し運営する。
-) 仮設ベンチなどから始めて段階的に進め、最終的には占用建物を目指す。
-) 河川氾濫時のボランティア協力体制も整える。

公園管理活用事業

場所：二子玉川公園と隣接する河川敷にて

）二子玉川公園をより活用できるように、管理運営に関わる。

河川敷体験教室事業（かわのまちアクション 等）

河川敷カフェ事業（花みず木フェスティバル 等）

セグウェイツアー事業（交通環境浄化推進協議会にて先行実施）

などに整理集約した中期三か年計画を策定し、すぐにも着手できる ～ の事業を早期にスタートさせていく勢いであったが、本来、エリアマネジメント事業の活動資金は、自ら収益事業を平行して進め、公益還事業にあてる性格をもっているため、まずは自己資金を投入し、地域へのアピールを含めた公益還元事業に積極的に取り組んだ。

平成 28（2016）年の 3 月には「第 1 回かわのまちアクション」、年度明けの 4 月には「花みず木フェスティバル」において、実験的ながらも「河川敷カフェ」を実施する運びになるが、2 月 20 日には初年度活動の総まとめとして、「第 1 回二子玉川エリアマネジメントシンポジウム」を開催している。

新たな活動のアクションプログラムの取組み理念は「河川敷に、安全安心とまちづくりの賑わいを培う」こと。そして「歩行空間を、より安全安心で、回遊しやすい空間にする」をテーマに、保井教授をはじめとして、水辺空間活動団体である NPO 法人水辺デザインネットワーク、玉川町会、参加企業のメンバーに、保坂展人世田谷区長もパネルディスカッションに加わり、今後の活動展開を描き、更なる地域の団結を確認した。

4.4 二子玉川エリアマネジメントの事業展開

順調に滑り出した二子玉川エリアマネジメント事業の活動のひとつに、二子玉川で行われている既存、新規イベントへの協力がある。

平成 27 年（2015）年度から二子玉川に拠点を移した「キネコ国際映画祭」は、国内最大規模の子ども国際映画祭である。代表の田平氏のライフワークとして手づくりで回を重ねてきた映画祭であるため、運営体制や安定したスポンサー面での厳しい状況下にあったが、東急グループの強力なバックアップを受け、二子玉川の地を新たな展開の場として選択している。

しかしながら、未だ知名度は低く、上映施設運営は勿論のこと、広報や当日の管理体制も困難を極めていたため、地域に精通した二子玉川エリアマネジメントが協賛し、人的な支援を最大限に発揮した。その後は野外上映などの展開も進み、既に二子玉川の風物詩として定着してきたと確信している。

「TOKYOARTFLOW 00」は、文化・芸術の発進の観点から河川敷にこだわらず、二子玉川の各所に点在してアートを表現したイベントである。二子玉川エリアマネジメントも全面協力し、他に類を見ない芸術性豊かな試みであったものの、残念ながら第 2 回目の計



図 9 第1回多摩川綱引き大会ポスター（実行委員会）

このような「住民発の企画」にさらなる工夫を加え、広報し、会場を盛り上げ、地域の絆を深め、地域の価値を向上させるのが二子玉川エリアマネジメントである。

4.5 都市再生推進法人化と今後の展望

二子玉川エリアマネジメントは、任意の団体として発足している。先行する大丸有などのエリアマネジメント活動の状況に鑑み、発足当初から法人化をめざしていたが、法人として万全な体制、内容を構築していくため、まずは区がアドバイザーの域を超えて支援に入ることにより、活動の動きの円滑化を進めた。

一般社団法人に漕ぎつけたのは平成 30（2018）年 2 月に至ってからであり、その間、団体活動を進める上での方向性の構築や事業採算性の検証に費やしていた。ところで、エリアマネジメント活動を推進していく団体としては、単に法人格を取れば良いという訳ではなく、都市再生特別措置法に基づく「都市再生推進法人」として指定される必要がある。

都市再生特別措置法は、近年における急速な情報化、国際化、少子・高齢化等の社会経済情勢の変化に日本の都市が十分に対応できていない現状に鑑み、都市機能の高度化や都市の居住環境の向上を図るため、平成 14 年（2002）年に制定された国土交通省所管の法律である。

都市再生推進法人は、都市再生特別措置法に基づき、地域のまちづくりを担う法人として区市町村が指定するもので、区市町村に対し自らのまちづくり事業等を行うために必要な「都市再生整備計画」の提案ができ、まちづくりの担い手として公的な位置づけが得られるため、河川や道路等の公共用地において、オープンカフェや広告塔等の整備管理など

が可能になる。

世田谷区では、二子玉川エリアマネジメントの都市再生推進法人化の動きに合わせて指定の準備を進め、令和 2(2020)年 2 月、一般社団法人二子玉川エリアマネジメントを、「世田谷区第 1 号の都市再生推進法人」に指定した。

発足以来 5 年目にして、二子玉川エリアマネジメントの活動がさらに展開され、二子玉川のまちの価値をさらに高めていく基盤が整った。

昨年 2 月に開催された第 5 回二子玉川エリアマネジメントシンポジウムの場を借りて、保坂区長から推進法人指定の交付を執り行ったが、この時、「アドバイザー」として、はじめて自らがシンポジウムの場でお話しをさせていただき、「世田谷区の地域行政の進化に呼応する、住民主導の地域エリアマネジメント活動」の進化、二子玉川エリアマネジメント活動の意義を確認させていただいた。

そして、二子玉川エリアマネジメントでは、都市再生推進法人に指定された後、遅滞なく都市再生整備計画素案の作成に取り掛かり区へ提案した。区では、提案を受けた都市再生整備計画素案を基に、昨年 10 月には世田谷区の公的な計画として位置づけた。主たる内容は兵庫島公園におけるイベントやキッチンカー・テント等による飲食店・売店事業、アウトドアオフィス事業の展開となっており、コロナ禍にも十分に対応した今後の活動が期待される場所である。

現在、二子玉川周辺では、令和元年 10 月の豪雨災害の経験から、無堤防区間の堤防整備が進められており、より安全性の高い多摩川河川敷の活用が期待されている。都内でも類を見ない、大商業施設と自然空間が隣り合わせで同居している二子玉川の将来は、二子玉川エリアマネジメントの活動にかかっていると確信している。

補足にはなるが、区は二子玉川エリアマネジメントのアドバイザーに徹し、これまでの知識と経験、そして何よりも新たな課題に対する考察を深めることにより、アイデアの提供を主眼に行ってきたが、事務局機能はすべて参加 3 団体の精力的な活動に任せてきた。

これまでの行政の思考からすれば、トップは住民団体から選出するものの、事務局機能はしっかりと行政が受け持ち、全体の進行管理、情報管理を区自らが請負っていたが、実は、これこそが「行政におんぶにだっこ体質」を助長し、「住民自らが主体となって活動していく環境」を醸成していなかったと考えている。

二子玉川エリアマネジメントの活動は、住民自らが主体となり、行政のあるべき協力体制をもって実現させた事例と考えているが、この枠組みはあくまでも国土交通省所管のなかでのものであって、自治全般に対してのものではないことを付け加えておく。

5．住民主導、住民自治をめざした新たな挑戦

5.1 きっかけは塔婆問題

令和2年度よりまちづくりセンターへの配属となり、これまで経験していなかった地域行政の核心を担当することとなった。ところが、100年ぶりに人類に襲い掛かってきた新たな脅威である新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、町会長・自治会長会議をはじめとして、防災、福祉、文化・芸術等に係る各種団体活動が中止になる中、昨年来の懸案が頭を過った。

令和元（2019）年の6月21日、用賀駅周辺の景観課題解消を考えていた用賀商店街振興組合（理事長：小林弘忠氏）から、街づくり課長として要請に応じて伺ったところ、「お寺の塔婆が隣接する道路から見える」ことが原因とわかった。

行政として、個別に対応することはこれまでもあったが、この手の課題は、再発することが予想されたため、個別の対策と並行して、「駅周辺全体を視野に入れた街並み計画の住民発意による作成」を提案したところ、小林理事長からも大いに期待感をもって歓迎された。

その後に開催された、「区長車座集会」においても、小林理事長から、区によるこの施策支援が要望されたため、令和2（2020）年3月、町会、自治会、商店街、各種活動団体、学校等、地域に関わる全ての住民が一同に会し、区とあんしんすこやかセンター、社会福祉協議会も加わり、地域課題の解消はもとより、「これからの地域のあり方、地域の経営そのもの」を視野に入れた「用賀グランドデザイン会議」の創設に至っている。

新型コロナウイルスが拡大する中、会議開催を見送らざるを得なかったが、昨年10月31日（土）にようやく全体会議に漕ぎつけたところである。区からの声掛けに応じてご参加いただいた方々は、町会、商店街、学校関係が中心であったが、用賀のまちをさらに発展させるための新たな試みに期待感をいただき、当日の段階で、事務局員として、会の運営に志願された方も6名に上り、振ったサイの重みをひしひしと感じざるを得なかった。



図 10 用賀グランドデザイン会議メンバー（令和2（2020）年10月31日）

5.2 用賀ランドデザイン会議のめざすところは？

そもそも用賀ランドデザイン会議の視野は、狭義のデザインではなく、「地域全体のデザイン」であり、視覚的な都市景観も包含するが、寧ろ、「地域の経営そのものを地域の住民が主導的に進めていく理念」から、用賀に由来する既存団体すべてに声をかけ、一言で言えば用賀全体を、この会議のもとに経営、運営していこうと言うものである。

これまでも、子育てや高齢者、清掃、防犯など、個別分野や個別案件に関する会議体はあったものの、地域全体を運営していこうという新たな展開である。

当初、町会、自治会からは、これまでの活動内容とのバッティングなどが懸念されたが、寧ろ、これまでの町会、自治会活動でのネットワークでは補いきれなかった展開の補完にもつながることから快諾を得た。

また、商店街振興組合からは、既存の区の枠組みでは商業系の担当であったことから少々心配されていたが、縦割りの区役所ベースではなく、横につながり連携した地域全体の底上げ的な発想からご理解をいただいた。

PTA など他の各種団体からもご賛同をいただき、今後は掴み切れていない各種活動団体に加え、民生児童委員、保護司、日赤奉仕団、ボランティアセンター、警察、消防、民間企業、私立中学高校、大使館などにも参加を働きかけ、真に用賀全体を運営できる組織をめざしている。

5.3 体制のあり方

通常であれば、これまで地域の風土を育み、支えてきた地縁団体である、町会、自治会のトップが代表として考えられるが、地縁団体は、新住民からすれば敷居が高く、一定の期間居住していたとしても、遠慮しがちな性格が残っている。それに関しては、さらなる開かれた地縁団体の活動に期待するところであるが、現段階での状況に鑑み、新たな代表の「後見役」であり、「相談役」に徹していただくことにした。商店街振興組合も同様である。

各種活動団体もこれまでの活動期間やフィールドが異なるため、結論として、特定分野からの代表選出は見送ることとなった。

では、代表になるべき条件は如何なるものか。

簡単に整理してみると、

居住期間の長短を問わない。

社会に対する見識、興味が旺盛。

今後の展開を支える人物として健康な若手住民。

用賀を愛する心が誰にも負けない人物。

現段階では明確な候補者はいないものの、出身団体の垣根を払った上で、10月31日の全体会において、意欲ある若手による立候補、推薦により、予備的な事務局を構成して既

に勉強会活動をはじめている。

区は、二子玉川エリアマネジメントでの関与と同様に、事務局トップを務めないのは言うまでもなく、事務局会議においても「アドバイザー」としての関与にとどめ、必要に応じて他事例の紹介や、アイデアの提供に徹している。

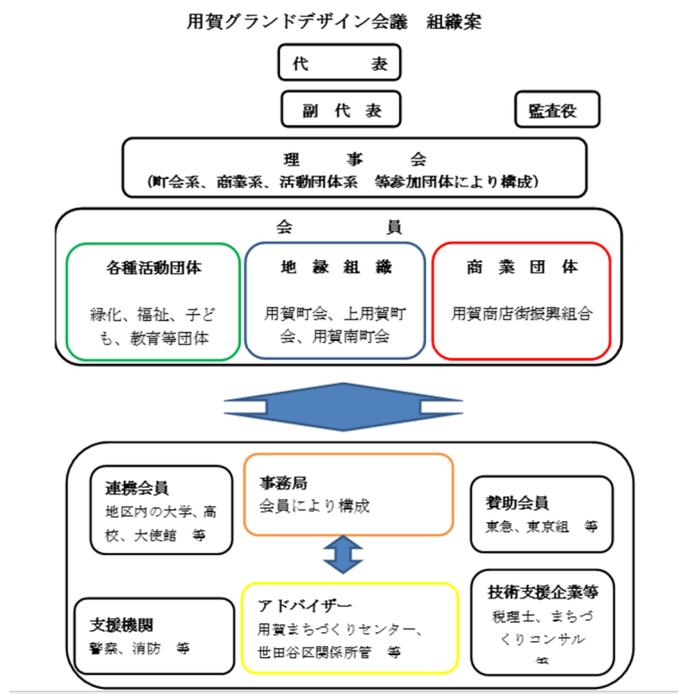


図 11 用賀グランドデザイン会議組織案（作成：用賀グランドデザイン会議）

5.4 真の住民自治をめざして

昭和 50（1975）年代にはじまった世田谷区の「住民参加」は、確実に進んでいると考えている。江戸期以前から続き、明治以降も中央集権による「行政主導」が定着していた中、戦後の民主化により、徐々にではあるが「住民参加」が進んできた。

しかしながら、住民参加は行政主導の次の段階ではあるものの、あくまでも、「行政主導の中への住民の参加」であり、主導権は行政が握ったままに他ならない。

真に住民自治、住民主導の地域のあり方をしっかりと構想し、その上で現状に即した参加のあり方をしっかりと考えることが肝要かと考えている。

今般ご紹介した二子玉川エリアマネジメントや用賀グランドデザイン会議の試みは、常に住民主導のあるべき姿を視野に入れて進めてきたつもりであり、「住民の誰もが、自らの家族、隣人、まちのひとを大切に、まちをいつも綺麗に保ち、道ですれ違うひととの挨拶が絶えず、未来に希望を持ち、若い力を育て、皆で築きあげてきた風土を守っていくために、誰から言われることなく、自らの力で、自らのまちを運営していく。」ことを探

索してきた。

まだ、スタートしたばかりの用賀グランドデザイン会議ではあるが、組織づくり、活動の輪の拡大、展開など、この先幾多もの難関が待ち受けていることは確実である。

住民主導・住民自治の進展のために、「行政の役割」は計り知れないと痛感している。

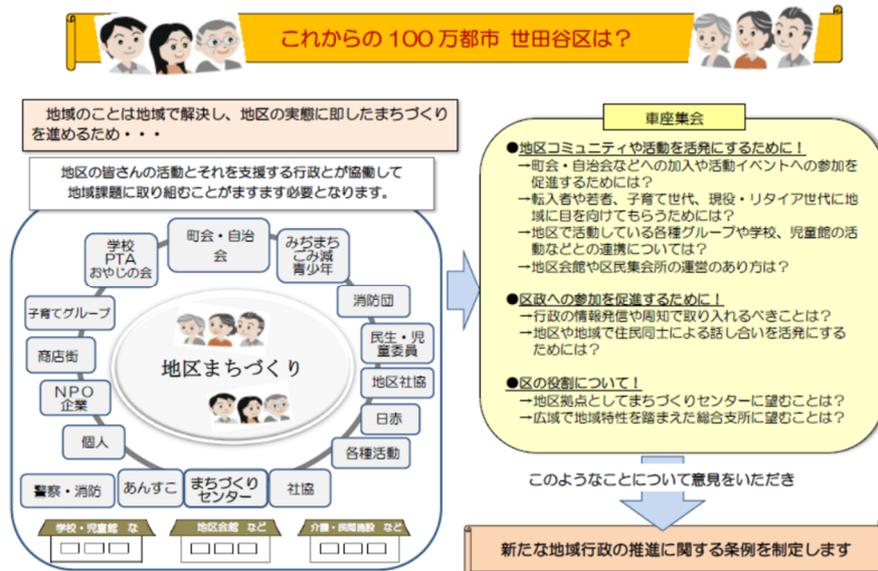


図 12 車座集会資料（令和元年度、作成：世田谷区地域行政課）

6. 結びに

本編は、これまでの自らのあり方をはじめ、30 有余年に及ぶ行政経験から得られた知識と経験、そして何よりもアイデアの創出を基盤として、次代を支える世田谷区職員のご参考になればとまとめてみたものである。

ところで、現在、（仮称）地域行政推進条例制定に向けた議論が進んでいることを冒頭でも述べた。

地域行政に係る「制度」の再構築であるが故、総合支所やまちづくりセンターの充実が謳われているものの、そのめざすところは、住民自治の実現である。より強固な地域コミュニティを基盤とし、自分たちのまちの課題を自分たちで解決できる、そして、区民一人ひとりが安心して、生きがいを持って生活していける、すべての区民が暮らしやすいといえるまちを実現するための取り組みである。

確かに、世田谷区の住民参加の歴史は長いものの、その質がこの 30 年間にどれだけ向上しただろうか。住民の区政への参加意識がどれだけ向上しただろうか。また、町会、自治会への参加意欲がどれだけ向上しただろうか。

そして、地域活動への参加がどれだけ向上しただろうか。

この 30 年間の社会情勢、特に経済状況が区民生活に大きな影響を及ぼすこともあり、一概に評価することはできないと思われるが、日々の各種団体等の活動を見ていると、子育て

てファミリー世帯や単身者の参加がまだまだ低いように見受けられる。

一方で、区の実施する各種委員会への区民公募に関しては、老若男女を問わず、バランスが保たれているところを見ると、世田谷区民の参加意識は十分に高いものの、公募というきっかけがなければ表出してこない、言い換えれば、潜在化している住民参加意識をいかに顕在化させ、恒常化させるかという点にヒントがあるように感じている。

今、まさに検討が進行中の条例制定であるが、区民の身近なところで気軽に参加できる機会がある、身構えなくともまちの課題解決にアイデアを出したり、実際に行動するという形で参画できたりする、そのような地域コミュニティづくりに資する条例となるよう、また、区民参加の区役所の組織改革、人事政策とも密接な連携を図りつつ、区の地域行政がめざす理念をより高い次元で実現できるよう、全庁を挙げた取り組みが進められているところである。

これからの行政運営は課題山積。コロナ禍を前提とした困難極まる道であることは言うまでもないが、その中で、本編が後輩職員の何らかのヒントになれば幸いと思っている。

加えて、本編に対する疑問、異論、ご意見等を後輩職員等からいただければ、さらに幸いに思う次第である。

[参考文献]

世田谷の河川（世田谷区教育委員会）

手づくりまちづくり（大場啓二著：ダイヤモンド社 1990.11.1）

あなたのまちをデザインする 61 の方法（原昭夫共著）