

—環境政策の実現のための社会基盤として—

Study on Workability of Communal Management System with Public Participation System and Public-Private Partnership – Groundwork for Realizing Environmental Policy –

松下潤^{※1}, 川瀬佑介^{※1}, 田島寛子^{※1}, 菅原彩^{※2}, 大久保隆行^{※3}, 柴田葉子^{※3}

ABSTRACT: This paper discusses on the workability of communal management with public participation system (PPS), taking into consideration that PPS should be needed for the promotion of self-supporting and/or eco-friendly society. The followings are herein clarified through conducting case study on leading projects in the Tokyo Metropolis Region:

- (1) PPS is mainly applied in the field of greenery and aqua-environment management,
- (2) PPS is appropriately introduced and cultivated in the well-developed projects by organizing Public-Private Partnership (PPP).

KEYWORDS : Communal Management System with Public Participation System (PPS), Public-Private Partnership (PPP), External Factor, Internal Factor

1. はじめに：

地球環境問題を背景に、地球温暖化ガスの削減や持続的な開発といった諸課題が提起されてすでに 10 年の歳月が経過した。

従来わが国では、建設省の「環境共生都市」要綱等に見るように、もっぱら国庫補助等の制度整備の面から環境政策の実現を図ろうとしてきたということができる。しかし、例えば近年エネルギー消費の抑制がきかなくなっている事実が端的に象徴するように、住民意識やライフスタイルの転換を促進するといううえで、これまでの政策立案の方法論に限界が見えてきていると認識しなければならない。(1)

そこで、本研究では、環境政策の実現のための社会基盤として、①行政の環境政策に関連する各種助成制度等という「地域への外発的要因」と、②環境づくりや街らの内発的要因」という2つの要因を相互に絡みわせ、必要であることを論点として提起する（図-1.参照）。

このため、本研究は住宅地における住民参加方式をもとにした地域管理のモデル的な事例研究を行い、①〔緑系〕や〔水系〕が地域の普遍的な環境要素として管理対象とされることが多いこと、②このような参加型地域管理が地域に定着するための条件として「外発的要因」と「内発的要因」を組み合わせ立ち上げる「公民協働の仕組み」が必要であること、を明らかにする。

また、以上の研究成果をもとに、このような参加型地域管理の仕組みが地域の自立と環境政策の実現に寄与する可能性を示唆する。

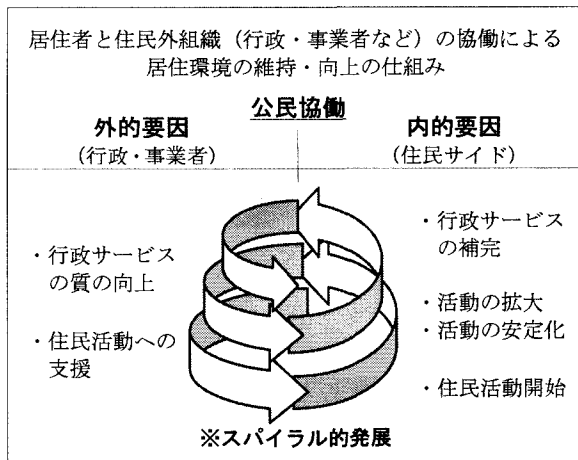


図-1. 公民協働の仕組み

※1 芝浦工業大学

*1SHIBAURA INSTITUTE OF TECHNOLOGY

※2 (株) 旭化成ホームズ

※2Asahi Kasei Homes ©

※3 (株) ユーシーコーデイナー

※3U・C・COORDINATE Inc.

2. 研究の視点と方法：

2-1. 研究の視点

1970年代半ばから住宅政策が量から質の時代といわれるようになり、それと合わせるように1980年頃からボンエルフやコモンを取り入れるなどの工夫を行い、空間計画に特徴のある住宅地を供給する試みが現れ始めた。また、これらの住宅地では、建築協定や緑化協定などのシステムを導入することで、その特徴的な景観や緑地・道路などの環境要素を維持しようとしていることも多い。(写真-1.2.参照)

しかしこのような工夫された居住地の環境要素の維持管理がどのように行われているか、あるいは最近日本の居住地から失われて久しいと言われるコミュニティの形成にどのような影響を与えているのかなど、「住みこなし」の部分における参加型管理の実態がフォローされることはこれまでのところ非常に少なかったように思われる。

例えば、(財)住宅生産振興財団編集の『日本のコモンとボンエルフ～工夫された住宅地・まちなみ設計事例集～』⁽²⁾は、コモン(共有地)として緑地・広場・道路などを備えている戸建住宅団地の116事例を体系的にまとめた貴重な資料である。しかし、この文献でも、内容としてはコモン(共有地)の権利関係とコモンを支える建築協定等のソフトな仕組みの分析レベルに留まっており、「住みこなし」の観点からの参加型地域管理やコミュニティ活動の実態・効果に関しては、必ずしも明確にされていないといえることができる。

そこで、本研究では、参加型管理を期待された住宅地において、実際にどのような「住みこなし」が行われているか、参加型地域管理が成立しているとすればどのような条件が必要か、について事例研究から明らかにすることとする。

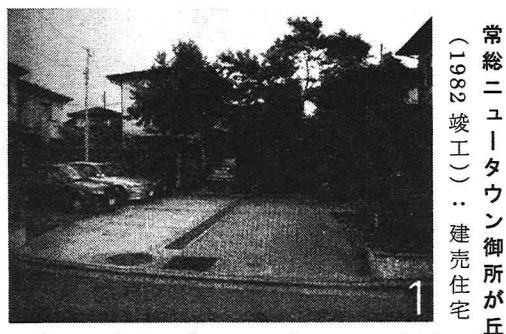


写真-1. 駐車場をコモンとしている例

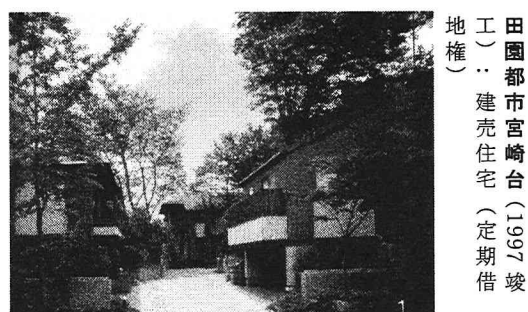


写真-2. 通路・緑地をコモンとしている例

2-2. 研究の視点

- (1) まず、この10年間ににおける住宅地における参加型地域管理に関する10種類の文献⁽³⁾検索を行い、312の該当事例を抽出した。該当事例の大半は、[緑系][水系]の環境要素を対象とするものであった。
- (2) つぎに、これらの312の該当事例から、参加型地域管理の成熟度の高い9事例を抽出した。今回は、さらにこの中から現地調査によって参加型地域管理の展開過程を読みとれるリーディング的な5事例を対象として、その成立要因について分析するものである。
- (3) 上記の分析をふまえて、参加型地域管理の立ち上げから定着までの段階で、「地域への外発的要因」と「地域からの内発的要因」が相互啓発的に公民が協働することによって構築されるというプロセスが必要かつ有効であることを明らかにする。

3. 文献調査：

対象とした文献は、10種類の都市計画やランドスケープに関わる学会誌と都市政策・住宅政策に関わる専門誌(1990年～1999年の10年分)である。⁽³⁾本研究のテーマに関連するものを検索した結果、ヒットした論文件数が185件あり、その論文の中で扱われる事例数は312件に達した。

まず、文献調査でヒットした 312 事例を対象地区の性格から分類すると、大きく「新規開発地区」と「既存市街地」に分類された。さらに参加型地域管理の対象とされる環境要素の視点から見ると、前者では「戸建住宅団地」と「集合住宅」における各種の環境要素、また後者では「公園」・「河川」・「農園・その他」というような要素に分類できた。

また、これらの事例における開発計画の工夫、あるいは参加型地域管理を誘発する要因と捉えられる環境要素の分野を見ると、[緑]や[水]が 312 事例中 100 事例（30％）と多くを占め、[ゴミ・エネルギー]、[福祉・介護]、[防災]などが少しずつ（それぞれ 15 事例（5％）以下）見られるという傾向が明らかになった。

4. 現地調査の対象とした先駆的事例

次に、文献調査で作成したデータベースをもとに、住民の参加型地域管理システムが定着し、一定の実効性をあげた先駆的事例を 9 件抽出して現地調査を行い、実効性を挙げるうえでの「キーとなった要因」を検証する。（なお、現地調査の便宜から、これらの 9 つの先駆的事例は主に首都圏及びその近郊部における事例から抽出したことを付記する。）

これらの 9 事例の構成は、表－1. に示すように、①新規開発地区における戸建住宅団地 2 事例・集合住宅 2 事例の計 4 事例（うち 2 事例は緑が対象）と、②既存市街地における 5 事例（4 事例が緑、1 事例が水・緑が対象）であった。

表－1. 参加型地域管理の先駆的事例一覧表

タイプ分類			名称	所在地	開始時期	着目理由
対象領域	新規開発	戸建住宅団地	・ <u>諏訪野</u>	福島県伊達町	1998年	共有地・クルドサックなどの空間計画が特徴。又、共有施設計画に住民参加を取り入れるなどもしている。
			八王子みなみ野シティ	八王子市	1997年	公団が里山活動体験教室を開催するなど、地域の緑を活用した住民活動を誘発を行う。
		集合住宅	・ <u>ヴェルデ秋葉台</u>	八王子市	1990年	コーポラティブ方式の導入。外構や共有中庭の共同設計が行われた。
			・ <u>幕張ベイトウン</u>	千葉市	1997年	近隣学校との連携による子供を核とした地域活動。コミュニティ誌発行で地域の情報を共有・発信。
	既存市街地	公園・河川・農園・その他	・ <u>新狹山ハイツ</u>	狹山市	1974年	敷地内の緑不足を植栽活動・ビオトープ建設で自ら解消。子供のためにログハウスを自主建設した。
			・ <u>港北ニュータウン</u>	横浜市	1984年	地域の緑をコモンとして活用（グリーンマトリックス）。管理は複数のネットワーク化された住民組織が行う。
			多摩NT（ライブ長池）	八王子市	1995年	団地住民がNPO設立。ライブ長池地区の水・緑を中心とする環境管理を分担
			ねこじゃらし公園	世田谷区	1986年	住民参加による公園設計と運営。区と管理協定を結び報酬を得る。植栽手入れやニュースターを発行する。
			つくばアーバンガーデニング	つくば市	1990年	女性庭師による市民花づくり支援NPO。市内の公園で活動。

- (1) 分譲団地やニュータウンを既存市街地に分類した理由は、住民が入居後一定期間が経過し、まちとして成熟した状況の中で参加型地域管理が始まったことによる。
- (2) この表から下線を引いた 5 事例を、以下での検証のなかで用いる。（参加型地域管理の詳細は本論文の末尾に添付した参考資料 1 を参照されたい）

5. 先駆的な参加型地域管理事例の分析：

5-1. 分析の切り口

前述した参加型地域管理の先駆的な事例を分析する切り口として、参加型地域管理やコミュニティ活動を成立させている要因を、大きく「外発的要因」と「内発的要因」、さらにこれらの 2 要因が相互作用によりもたらされる「複合効果要因」の 3 つに区分した。

すなわち、3つの要因の内容は次に示すとおりである。また、その要因の構成はの図－2.とおりである。

(1) 外発的要因

- ① 地域における開発事業者や行政の仕掛けによる環境整備（ハード面）
- ② これらの組織の仕掛けによるイベントの企画や専門家投入（ソフト面）

(2) 内発的要因

- ① 緑地など地域固有の環境要素の活用（ハード面）
- ② 居住者のリーダーシップ・求心力への期待（ソフト面）

(3) 上記のふたつの要因の相互作用による複合効果要因

- ① 公民間で地域の情報を共有、または外部発信すること
- ② 行政の認知と人的・資金的支援への繋がり、これによる参加型地域管理の安定化

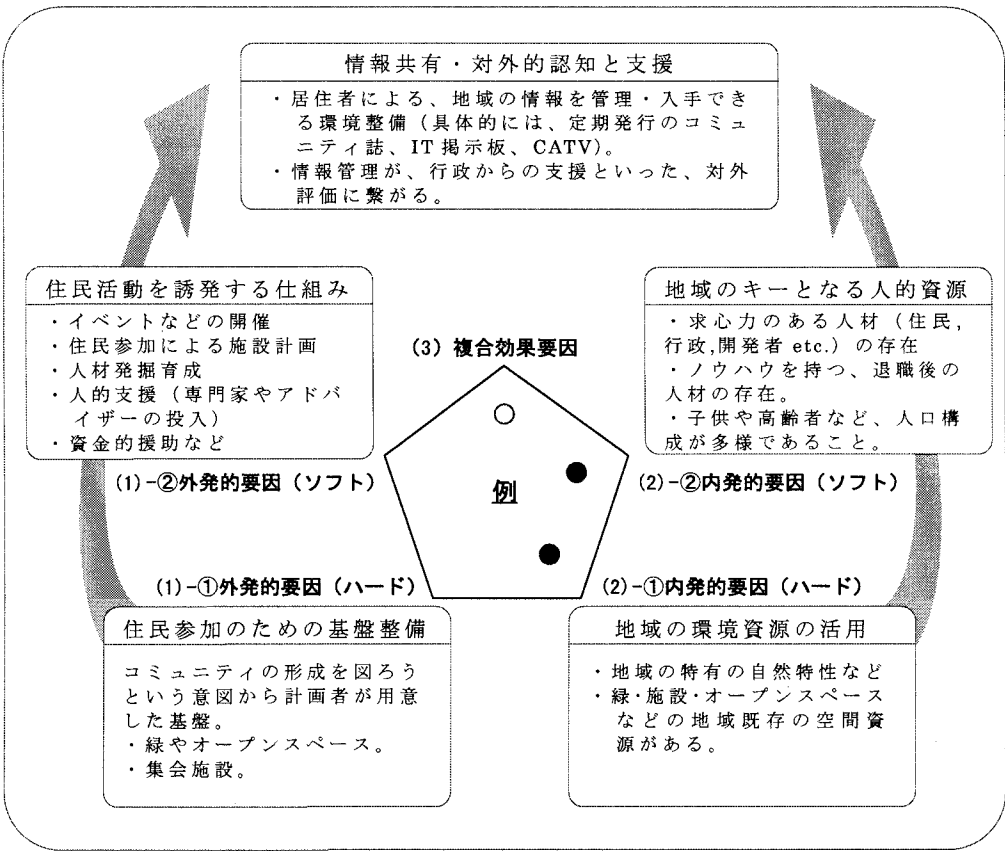
5－2. 参加型地域管理の発展レベルの模式化

本研究では、以下で先駆的事例における参加型地域管理の発展レベルを模式的に示すために、上の考え方をもとにして五角形に図化した。

(図－2. 参照)

そのうえで、それぞれの事例での参加型地域管理の発展レベルを特徴づけ、際立っていると判断される要因について、黒丸でチェックをした。また、時間の経過と伴に最近特徴付けができるように変化した要因には、白丸でチェックをした。

ただし、ここで「特徴づける」とか「際立つ」という判断は、あくまで筆者らの主観によるものであることを付記する。



図－2. 参加型地域管理の成立要因（図化）

5－3. 先駆的な参加型地域管理事例のタイプ分類

以上の前提のもとで、前掲表－1.に示す先駆的な5つの事例を分析した結果、参加型地域管理およびコミュニティ活動の成立要因は、次のような4つの特徴的なタイプに分類できることが分かった。（それぞれの事例の特徴は参考資料－1.を、また分析結果の詳細は参考資料－2.を参照されたい。）

(1)タイプ1： 外発的要因主導タイプ

新規開発地区で、開発事業者の手で緑地やコモン（居住者の共有施設）など住民活動のハードな基盤整備と、専門家派遣などの人的支援や共有施設の計画・設計への住民参加の仕組みなどのソフトな仕掛けという外発的要因が揃えられたタイプで、参加型地域管理の初期段階にある。

〔該当地区〕： 諏訪野（新規開発地区・戸建て住宅地）

(2)タイプ2： 外発的要因発展タイプ

タイプ1の発展型で、コミュニティ誌・インターネットなどを用いた地域情報の共有、あるいは外部への発信という複合効果要因が加わったタイプである。この段階では、地域の内発的要因として、居住者のなかにリーダー的なキーパーソンが現れる。

〔該当地区〕： ベルデ秋葉台、幕張ベイタウン（いずれも新規開発地区・集合住宅）

(3)タイプ3： 内発的要因主導タイプ

既成市街地で、強力なリーダーシップを持つキーパーソンが住民組織を育て、参加型地域管理の活動を成立させているタイプである。地域にハードな環境要素が存在しない場合でも、キーパーソンが存在することがむしろ参加型地域管理の成立を促進させていることが認められる。

〔該当地区〕： 新狭山ハイツ（既成市街地）

(4)タイプ4： 成熟タイプ

初めは、新規開発地区における外発的要因としての緑地やコモンのハードな基盤整備や住民参加の仕組みの仕掛けが原点である。街の成熟と共に、内発的要因としての地域のリーダー的なキーパーソンの出現や地域の環境要素の活用に関わる。このような過程を辿るなかで、最終的に情報共有・外部発信、行政からの 人的・資金的支援の導入と住民活動の安定化が図られるタイプである。

すべての要因がそろっていて、最も成熟したタイプであると考えられる。

〔該当地区〕： 港北ニュータウン（既成市街地）

5-4. 先駆的な参加型地域管理事例の発展段階（図式化）

以上の分析に基づいて、参加型地域管理に関する4つのタイプの発展段階を図式化してみると、次の図-3のかたちにとまとめることができた。

タイプ1→タイプ2→タイプ4の発展段階は、新規開発地区を対象とするものである。これに対して、タイプ3→タイプ4の発展段階は、既成市街地を対象とするものである。

いずれにおいても、時間の経過や街としての熟成が進むに従い、このような発展段階を辿ることが先端的な事例分析から明らかにできた。

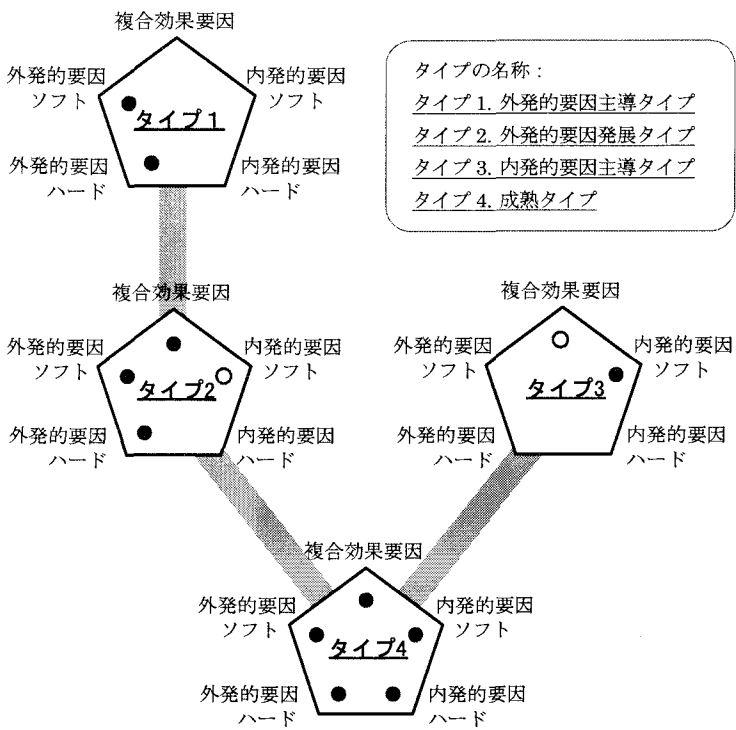


図-3. 参加型地域管理の発展段階（図式）

6. まとめと今後の課題

6-1. まとめ

本研究では、文献調査をもとにした先駆的な参加型地域管理事例の現地調査から、住宅地において参加型地域管理が立ち上げられ定着していく構造を、①地域への外発的要因（開発事業者や行政の仕掛け）と②地域からの内発的要因（人的・物理的資源の存在）、③二つの要因の複合効果要因（地域情報の共有・外部発信と行政の認知・支援）という3つの切り口から分析した。

この結果、参加型地域管理の成立のためには、①外発的要因または内発的要因のいずれかひとつが必要であることと、②時間の流れのなかで二つの要因が相互に作用し合うことで複合効果要因にまでの繋がりができた事例における公民協働の有効性を示唆することができた。

特に②については、地域活動の物理的なフィールドとそれを利・活用するためのソフトな仕掛け及びリーダーシップを持った人材の存在があって、地域の情報を共有し住民間の結びつきを高めるとともに行政などの外部組織からの認知形成に繋ぐことができれば、5-3.に示すタイプ4のような成熟した参加型地域管理の成立が可能となることも示唆することができた。

6-2. 今後の課題

(1) これからの時代に必要な住宅地の要件（要素技術）

これまでの先駆的事例の分析を踏まえて、住民による参加型地域管理活動やコミュニティ活動のより一層の促進を図る視点から、これからの時代に求められる住宅地の要件（要素技術）を考察する。開発者が考えられる仕掛け（外発的要因）をハードとソフトの視点から表-2.にまとめた。

表-2. これからの時代に求められる住宅地の要件（要素技術）			
施策		具体項目	
外 発 的 要 因	ハード	緑地系コモンの基盤整備 （緑地は汎用性が高い）	・ コモン（共有地）や緑豊かな外構の整備。 ・ 緑化協定による担保
		開発計画に住民がつくり込める余地を 組み込む。	・ ハーフメイドの施設（入居者のニーズに合わせて自らつくり込める方式） ・ 住民による計画策定可能な施設用地の確保
		情報共有・発信のための設備の提供。	・ ITインフラ（CATVなど）の整備 ・ 情報発信拠点となる住民によるHP開設の支援。 ・ ニュースレター・ミニコミ紙発行の支援。
	ソフト	ワークショップ方式の導入。	・ 集会所・植栽・コモンなどの共有空間の参加型プランづくり ・ 福祉施設など地元公共施設の参加型プランづくり
		人的支援方策の導入。	・ アドバイサーの配置（専門知識のある健康な高齢者の再雇用を含む）。 ・ 学校との連携（環境教育・総合学習の時間など）。 ・ NPOや、地元の農協や有志者との連携。
		資金的支援の導入。	・ コモン（共有地）への税制面の優遇措置を適用。 ・ 活動に対する各種助成金。
		ノウハウを持った住民へ、地域ビジネスの場の提供。	・ NPO組織で地域サービスを担うような仕組み。 ・ 地域通貨の仕組み。

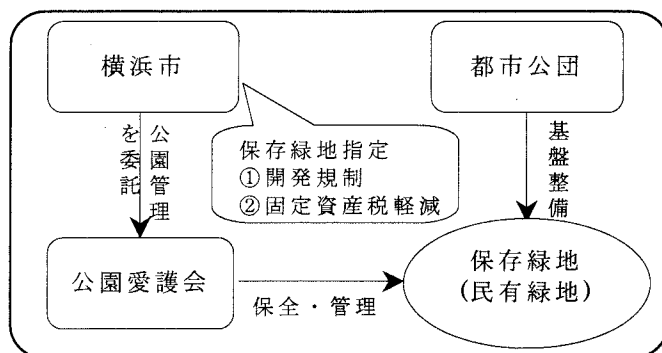
(2) 参加型地域管理を促進するための公民協働パッケージの提案

本研究で対象とした先駆的な参加型地域管理の事例は、偶発的な部分が多分にあった。あるいは参加型地域管理が偶発的、もしくはボランティア的に芽生え発展してきた先端的事例が多く、10～20年という長い年月をかけて公民協働の仕組みが定着してきたことが分かった。

たとえば、港北ニュータウン（タイプ4）では、横浜市の「保存緑地制度」により担保される団地内の共有緑地（グリーンマトリックスと呼ばれる）の基盤整備が20年ほど前に都市公団の手で行われた。その後、敷地内緑地の管理組織が徐々に立ち上がり、実績を積み上げてきた。横浜市は、最近ニュータウン内の公園緑地を管理する住民組織「公園愛護会」の設立時に公園管理委託を試みるなど参加型地域

管理への資金的支援も行うようになった。このことにより、住民組織の安定化とともに、行政にとっても地域管理コストの軽減に繋がるなど、相互にメリットが生じているのではないかと推察できる。（全体の仕組みは、図－4. 参照）

今後は、本研究で提起した外発的要因・内発的要因・複合効果要因（特に行政からの人的・資金的な支援の仕組み）をパッケージ化した新しい公民協働のスキームを確立することが求められる。この方法を、従来は外発的要因（国庫補助金）に偏っていたわが国の環境政策にも導入できれば、新たな展望を開くことができるのではないかと考える。



図－4. 港北ニュータウンの共有緑地（市民緑地制度）に関わる公民協働の仕組み
※類似の制度はさいたま市（旧大宮市）にもある

謝辞

この研究を行うにあたり、（財）日本住宅生産振興財団の大川陸専務理事から、多くの助言や示唆を頂きました。また、先端的事例の現地調査においては、地域における数多くの関係の皆様にお世話になりました。この紙面を借りて、厚く御礼申し上げます。

参考文献：

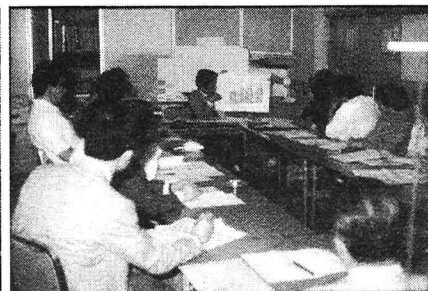
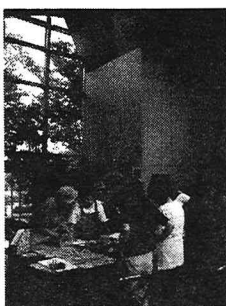
- (1)・番場哲晴：都市環境の現在,自治研究第 73 巻第 11 号
・河野博文：環境調和エネルギー需給構造への転換,新政策（1999）,10-11,政策総合研究所
- (2)・（財）住宅生産振興財団編・著：日本のコモンとボンエルフ～工夫された住宅地・まちなみ設計事例集～,日本経済新聞社,2001
- (3) 文献調査で対象とした資料は、下記の 10 件（10 年分）である。
 - ・日本建築学会計画系論文集：日本建築学会,1990～1999
 - ・都市計画学：日本都市計画学会,1990～1999
 - ・ランドスケープ研究：日本造園学会,1990～1999
 - ・都市住宅学：都市住宅学会,1990～1999
 - ・住宅：住宅協会,1990～1999
 - ・新都市：都市計画学会,1990～1999
 - ・家とまちなみ：住宅生産振興財団,1990～1999
 - ・虹の旗ニュース：全国コープ住宅推進協議会,1990～1999
 - ・造景,建築資料研究者：1990～1999
 - ・ランドスケープデザイン：マルモ出版,1990～1999

■参考資料 1.

前項の参考資料 1 で示した 5 事例の中から、参加型地域管理の定着要因として特徴的なものを紹介する。



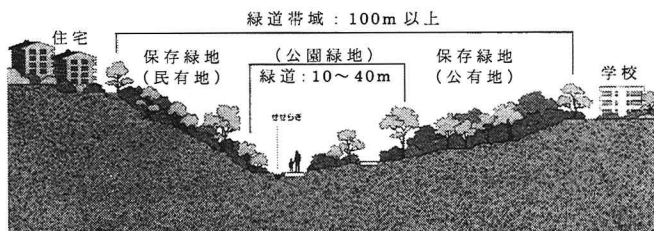
■外発的要因主導タイプ：諏訪野（新規開発地区・戸建て住宅地）。コモン広場、集会施設の設置など、空間計画に工夫がされている。



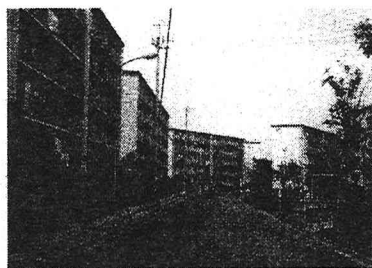
■外発的要因発展タイプ：ベルデ秋葉台（新規開発地区・集合住宅）。コーポラティブ方式の導入。居住開始前の住人同士の接触が、比較的早いコミュニティ形成に影響。中庭のデザイン等も住民によるもの。



■外発的要因発展タイプ：幕張ベイタウン（新規開発地区・集合住宅）。中庭を有する沿道型建築とその 1 階に置かれた商業テナント等の空間計画で、居住者同士の交流や賑わいに配慮。



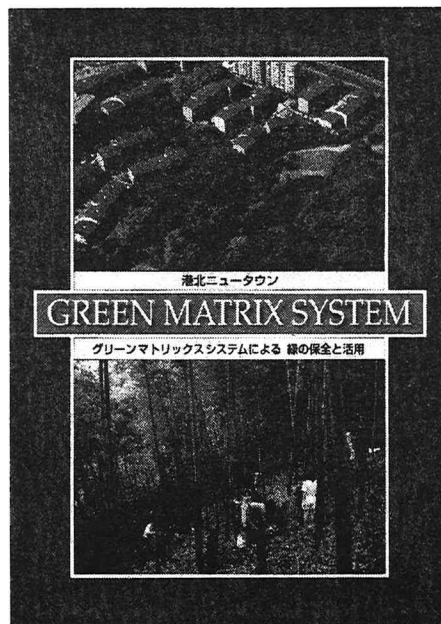
■成熟タイプ：港北ニュータウン（既成市街地）。開発地の緑資源（内訳：既存の地域緑地・公共緑地・集合住宅地の斜面緑地などの民有地）を緑道や歩行者専用道路と結びつけながら体系化する「グリーンマトリックス（上図）」を採用して面的な緑地の確保を行っている。



緑の定点観測結果（上：入居当初、下：20 年後）

■外発的要因発展タイプ：幕張ベイタウン（新規開発地区・集合住宅）。居住者の作成によるコミュニティ誌が毎月発行されている。また、地域の小・中学校からも、学校だよりが発行され、地域のボランティア講師を募集する仕組みもしている。

■内発的要因主導タイプ：新狭山ハイツ（既成市街地）。緑が非常に少ない環境だったことから、自治会で、緑化が実施された（上写真）。また、活動が評価され、狭山市との緑化協定に至り、住民活動の安定化に繋がっている。



■成熟タイプ：港北ニュータウン（既成市街地）。居住者による緑地管理。グリーンマトリックスシステムにより、緑地が住民の身近に存在することは、参加型の地域緑地管理が発生するキッカケとなった。