

これからの地域社会 —ガバナンスの変容と担い手—

特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所事務局長 (株) 遊空間工房代表

野崎 隆一

野崎隆一 (のざき りゅういち)

1967年神戸大学工学部建築学科卒。東急不動産(株)勤務。ZOOM計画工房を経て、1986年遊空間工房設立。震災後、関西建築家ボランティアに参加するとともに、被災地でマンション再建、市場再建、住宅の共同再建などに携わる。1996年日本建築士会連合会「まちづくり特別賞」、2005年兵庫県「復興功労賞」を受賞。「住民主体」と「自前主義」を掲げ各地の復興まちづくりを支援する。「(特活)神戸まちづくり研究所」理事・事務局長。2002年より「ひょうご市民活動協議会(HYOGON)」代表。

司会 今日はNPO法人神戸まちづくり研究所事務局長の野崎隆一さんをお招きしました。いろんな肩書をお持ちで、一級建築士であり、(株)遊空間工房、都市計画関連のコンサル会社をおやりになりながらNPO法人の事務局長をされています。神戸大震災の後、こういう組織をおつくりになったということで、今日はそういう経験を踏まえたお話が聞けるのではないかと思います。神戸の大震災を思い出した時、いかに現代の都市というのがもろいものであるか、鉄筋とコンクリートに固められた一見堅固に見える現代都市がいかにモロイものかということを個人的にも強烈な印象としてもちました。もう一つは行政の持っている力がいかに弱いのか。役立たないか。特に震災直後、役所の持っている機能がいかに役立たなかったかも痛烈に感じたことでした。今日の話は「これからの地域社会—ガバナンスの変容と担い手—」ということで、おそらくそういう現代都市がいかにもろいかということ、役所だけで都市を管理することは限界があるということを前提にして、ガバナンスの変容と誰がまちの担

い手になるべきなのかということが主題になるだろうと思います。神戸市の中でも、二つの全く性格の違う町をケースに採り上げていただきながら、そのことを皆さんと一緒に考えてみたいと思います。震災以後、専門家として地べたにはいつくばって、かかわってこられた野崎さんの話から、今後の地域社会は誰が担うのかということ、同時に、今後の専門家のあり方はどうあるべきかということ、野崎さんの実践の中からヒントをいただけるのではないかと。そういう期待をもってお話をうかがい、そのあと会場から質問をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

大震災がきっかけだが、
最初は地域の実状に音痴だった

野崎 皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました神戸まちづくり研究所の野崎と申します。今、(特活)神戸まちづくり研究所の理事兼事務局長と(株)遊空間工房という設計事務所代表を兼ねているわけですが、も

ともと大学を出て民間のディベロッパーに就職していました。震災前は輸入商社で建築材料の輸入という、今の仕事と関係ないことに 20 年近くかかわっておりました。

震災が起こった時、私自身は神戸市東灘区住吉にいましたが、その周りの被災度が激しくて生まれて初めてボランティアをしました。そのかわりがどんどん膨らんでいってしまって仕事どころではない、仕事より面白いということで会社を辞めて、こんな世界に飛び込んだということです。

主にかかわってきたことは地域の復興、まちづくり、その他、被災マンションの再建のコーディネート、コンサルタントをずいぶんやりました。崩壊した市場の再建、店舗としての再建は難しかったんですが、市場を共同再建してマンションに建て替えるプロジェクトとか、戸建てのある一角を共同化して集合住宅にするという計画など、いろいろ携わってかかわってきました。

私自身、それまでは地域社会とほとんどかわりがなかったんです。会社人間で民間ディベロッパーにいた時は団地開発とかマンションの建設とか企画に携わっていましたが、それは不特定多数の人に売るためのプロジェクトでした。そこに住民がいて、どういう要望があって、その要望にそってどうするかということではなく、企業側の論理でこういうものが売れるということだけを企画として出して供給していたわけです。その頃から何か住み手とかかわるような場が持たないなという思いがずっとあったんですが、そういう機会を持てないでおりました。そんな思いも残っていて、震災が起こった時にそれまで自分ができなかったことをやれるのではないかという思いがして、こういう世界に入ったということです。

そんなわけで地域社会とのかかわりが全くなかったわけですから、被災地に入っている、「復興のまちづくりを皆で一緒に議論しながら、やりましょう」といっても、どうも雰囲気がおかしい。何人か乗ってくれるんだけれども、1 カ月、2 カ月とやっていると、違う声が聞こえてくる。どうも地元の長老が余所者が来て勝手にワアワア騒いでおるといことを言っているらしいとか。あるお寺が持っている借地権のある土地に共同再建をやろうというプロジェクトで借地権者を集めて会合をしていたんですが、「どうも共産党が煽動しているらしい」と檀家の会議で言われたり。

「地域というのは我々が思っているのとは違うんだな」とその時、すごく実感しました。そういうところから地域のまちづくりにかわり始めて今日まで来たということです。私自身が全く地域の実情に音痴だったということから始まっております。

現代はどういう時代か

「これからの地域社会—ガバナンスの変容と担い手—」という大げさな題をつけておりますが、お話ししようと思っているのは、最近、なぜか自治会長の集まりで「これからの地域社会、担い手をどうするかということをテーマにしゃべってくれ」ということが多くなりまして、どうするのかということを考える時に、時代がどう流れているかということを共有しておかないとだめだということで、こんな話をご紹介したりしています。

ポスト・モダンというのはジャン＝フランソワ・リオタールという哲学者がこういう表現をしているんです。私自身、実はポストモダニズムというのはあまり好きではなかつ

たんですが、時代を説明する道具としては便利ではないかというので、この言葉をよく引用しています。「大きな物語が失墜して、それに代わって小さな物語が多様に着想されてきた」。つまり、皆が共有する大きな流れというのはなかなか見えづらい時代になっているということかと思います。

どういうところにそれが現れているかといいますと、わかりやすい例としては国際社会の中で共産圏と資本主義圏という大きなフレームがあったのが、ベルリンの壁崩壊以降、わかりやすい国際認識は難しくなったということです。逆に民族間の紛争、宗教間の紛争が国境を越えて起こり始めて、ネーション、つまり、国家というものが国際フレームの根幹になる時代が、どうも崩壊しつつあるということですね。

地域社会においては自治会のお年寄りによく言うんですが、「明治維新で日本は近代化を目指した。皆さんも戦後一生懸命働いてこられました。それは一人ひとりの国民の目標と国の目標がうまく重なっていた、そういう幸せな時代に皆さん生きてこられたんです」と。日本の国が富むことができれば自分たちも富むことができる。そういうことだったわけですが、バブルの崩壊以降、そういう図式が成り立たないことがはっきりしてきました。今は地方分権、本当に分権が進んでいるかどうか疑問なところもありますが、一応、地方分権がタテマエ上、言われていまして、国の目標ではなく、身近な生活をどうするかということが大きな目標につながっていく。人間主体、住民主体、循環型経済と言われていますが、そういう小さな物語を積み上げていこうという形に変わってきているということですね。

大きく変貌してきた地域社会

そういう時代の中であって、地域の課題も大きく変貌してきています。たとえば2006年から日本は人口減少社会に突入したと言われていています。今まで増えてきたカーブと全く対照的な形で人口は減少していくだろうと言われていています。そういう中で従来型の価値観は変わらざるをえなくなってきた。人口が減少していく、今日は自治体の職員の方もおられると思いますが、今までの自治体の長期計画、総合計画というのは人口がいくら増えることをベースにして産業がどれだけ増えるか、税収がどれだけ増えるかという、増加のトレンドの上に総合計画、10年計画、20年計画を立ててきた。ところが減少するということで計画をせざるをえない時代になっているわけですが、そこまでまだまだ頭が切り替わっていない。

今までは成長する、増大する、活性化する、そういうことはプラスの価値だと判断していたわけですが、逆に減少するとなると、衰退する、消滅するとかのマイナスのイメージしか出てこない。同じ価値観でこれからの将来の社会を考えるとするとマイナスの側面しか出てきません。ものごとを見る物差しを変えないと人口減少社会には対応していけないというのが切実な問題として出てきています。その中で成熟社会を目指そうとか、循環型の地域社会をつくらないといけないとか、最近よく言われているのは活性化ではなく、持続性、サステナビリティが大事なんだというふうに言われています。

家族主義、個人主義、いい表現とは思わないですが、従来型の価値観の中では家族というのは一つのコミュニティの最小限の単位、コアであった。家族的なものを拡大していく

ことで地域コミュニティを考えていけばよかったんですが、最近の国勢調査とかいろんな調査のトレンドを見ていると、特に都市部においては個人世帯がどんどん増えてきています。

神戸市内では 20 数%が個人世帯です。この傾向はどんどん増えていきます。ヨーロッパの大都市では、私が 20 数年前に行った時にもそんな話が出ていまして、パリ、フランクフルト、ロンドンなどの大都市では単身世帯率が 5 割を超えていました。その頃すでに、です。都市居住は単身世帯居住がベースになると言い切っているくらい、単身世帯が増えてきています。ところが今の地域社会では単身世帯は全く相手にされていない。すっぱり落ちていくわけです。家族を拾い上げて家族の積み上げであるコミュニティを大事にしよう、継続させないといけないと言っているわけですが、個人世帯は全く落ちていくということで、このへんもしっかり見ていないと、これからの地域社会は見誤ってしまうのではないかということが言えるかと思えます。

多様化する地域課題については、おそらく 20 年、30 年、40 年前、その頃の地域社会の課題というと、ごみの問題、防犯、子どもの教育、ごみと防犯の自治会と言っちゃうんですけどね、それが一番大きな課題だったわけです。防犯、防災のために地域組織は組み立てられていて、それを中心にやってきているわけです。今の自治会、地域組織もその延長上にあって、後から発生してきた少子高齢化による高齢者の問題は民生委員の仕事とか、それ以上のことはボランティアがやってくれているという感じで、なかなかタッチできていない。

マンションもどんどん増加しています。私

は神戸市のマンションの管理組合ネットワークをつくっていろいろお手伝いしていますが、神戸市内では市内全域で、全住宅所帯の中の集合住宅居住者の割合は 6 割近くになっています。言い換えると、集合住宅居住者が半数を超えているということです。ところが地域の自治体の中にそういう人たちはほとんど組織化されていないという問題があります。障がい者問題、外国人の問題も新しく出てきた課題です。人口減少とすぐにつながるかどうかはわかりませんが、都市部における空き家の増加、空き店舗の増加、こういうことも新たな地域課題として出てきています。最近は自然災害や犯罪、この犯罪も昔とは質的に違う犯罪が出てきていて、多様な地域課題がどんどん出てきているということです。

こういう状況の中で地域のガバナンスというのはどうなっていくのか。今までの地域組織というのは自治会組織を中心に婦人会、老人会、子ども会が並列で並んでいました。これらが、傘下に入っている場合とかいろいろ形態はありますが、あくまで中心は自治会であるということです。中心的でピラミッド型の組織が一番いい形だということで、これまではきていたわけです。ところがマンションの増加に伴い自治会の組織率がどんどん落ちてきている。しかも新たな担い手がほとんど入ってくる状況がなくなってしまういます。

一番大きな原因は地域社会が多様化しているのです。昔は地域の小学校に皆が上がって、そこから地域の中学校に行って…という人たちが大半だったんですが、最近は私学へ行く、越境して別の学校に行く子どもが結構増えてきています。かつては、学校で PTA の役員をやっているお母さん方が、PTA の

役割が終わると、婦人会の活動をするか自治会の活動に入ってくるという一つの流れがあったわけです。ところが今のお母さん方は地域で活動するよりパートで働くことが忙しくなっていますから、子どもが小学校を卒業すると、地域とは完全に切れてしまうケースが多いのです。そういう今までのあたりまえだと思われてきた流れが切れてしまっていることかと思います。

一方で地域にある組織が多様化してきています。今までは自治会があれば地域組織は事足りて、自治会が全部やるような総合組織だったんですが、今はそうではなくなってきました。まちづくりをやるなら、まちづくり協議会が必要だ。神戸市の場合は防災の問題は「防災福祉コミュニティ」という、小学校区単位に行政が設定する組織をつくっていています。保健福祉局は福祉を中心にした地域ということで同じ小学校区単位で「ふれあいのまちづくり協議会」を全小学校区につくっていく。そういう中で今まで唯一の地域組織であった自治会がどんどん相対化されてしまって地域の中心はどこにあるか、見えづらくなっているということがあります。

震災後、急激にNPOとかボランティアが地域でいろんな活動を始めました。それぞれ自分が必要だと思うテーマで自発的にやっている活動がたくさん生まれてきた。それは今までの自治会の組織には全く縛られず、自分が必要だと思うから勝手にやっているという活動なので、当然、地域組織とうまくつながってこない。しかし、多様な活動は地域の中に生まれていっているということが起こってきています。そういう流れの中で行政の役割も変わっていかざるをえないということです。

従来の行政の役割というのはサービス提供でした。地域のサービスを提供していく役割、タックスペイヤーである市民に税金で入ったお金をサービス提供で還元していくというのが行政の主の役割だったわけです。ところがサービス提供だけでは地域のマネジメントがなかなか十分にはできない。公平・平等の原則にも縛られています。提供するサービスも多様化していますから、行政自体が個々のニーズに対応しきれないわけです。交通局などは地域のニーズにあわせて事業組織ができていますが、そのフレーム以外のニーズに対してはなかなか従来の行政フレームでは対応しきれない。市民局は何でもやるというところをつくったりしていますが、十分なサービス提供体制がとれないということがあります。

そういうことの中から参画と協働、協働と参画ということが言われるようになって、むしろ地域の合意形成を支援する方が重要な役割ではないかということが言われはじめています。神戸市では区役所に権限がどんどん移されて、ここ数年前から地域担当制を行政の方で敷いています。この地域の担当は、福祉でも、まちづくりでも何でもこの人、という決め方をしています。そうすると総合的にその地域のことがわかる、地域の人と顔つなぎができます。このように現在、行政は、パースペクティブに地域がわかるような人間を育てることで、行政マンがコーディネート、ファシリテートとかメディエートの機能を果たせないかということを、手さぐりでやろうとしています。でも、これも、なかなかそれに向く職員と、向かない職員がありますので、一律にはうまくいかないという側面があります。

既成市街地でまちづくり協議会を立ち上げる

そんなお話をした上で二つの事例をお話してみたいと思います。一つは私が 10 年くらいずっとかかわっているまちづくり協議会、住吉浜手地区です。場所は東灘区南の端にある地域で、芦屋に近いところです。真ん中に国道 43 号線という太い道路が走っています。その上に阪神高速が乗っています。もともとは呉田地域、住吉村の呉田という字の地域で、ここが一つのコミュニティ単位だったわけです。ところが 43 号線が地域の真ん中を貫いたことで地域が北と南に分断されてしまった。南のエリアの東側には菊正宗の工場があります。西側には白鶴の工場があります。二大大手酒造会社に挟まれた住宅地です。ここはもともとは漁師町で海運業、漁師の方が住んでいた漁村の地域だったようですが、今は酒造会社に囲まれた地域になっています。

震災前に今のエリアの南側、埋め立て地がありますが、ここに産業廃棄物の工場ができるという建設計画が起こります。近くの六甲アイランドとか魚崎、御影の人たちが皆、こぞって産業廃棄物工場進出に対して反対運動を起こしました。このエリアの自治会も反対運動に加わりました。特に工場に直近のエリアですからこの地域の有志の人たちも反対運動の会をつくって自治会と一緒に反対運動に立ち上がったわけです。

ところが神戸市の工場設置条例の基準にはなっているのに、神戸市は申請を出すと許可せざるをえないところがあります。神戸市の職員が地域の自治会、有志の反対運動のグループに何度も足を運んで「こういう条件で工場の管理をさせるから何とか認めてほしい」ということでいろんなことを条件提示

したわけです。周辺地区の熱が冷めていく中で、震災直前には自治会長が神戸市の協定書にハンコを押したんですね、個人印で。自治会長のハンコがあると行政側からすると、その地域が同意したと見なすわけです。それが後でわかりまして地域がまっ二つに割れるという、自治会と反対運動をやった人たちの対立が起こりました。その直後に震災が起こった。

震災後も対立が続いていたんですが、反対運動をしていた有志の人たちが「自分たちが行政から認められる組織をつくっていないから自治会に勝手なことをやられてしまうんだ。環境問題をテーマにしたまちづくり協議会をつくろう」と発意しました。神戸市も「まちづくりなら神戸市も応援します」ということで「まちづくり協議会」の設立が決まりました。その時に実は東灘区役所から「野崎さん、行ってもらえませんか？」という話があって私も魚崎でまちづくり協議会をつくろうとして長老がいろいろ反対をしたために潰れた経過があったものですから「ぜひお手伝いさせてください」ということで「まちづくり協議会」を設立しました。

しかしその後も対立がなかなか解消なくて、自治会を 30 年近くやっていた会長をリコールするという事で辞任させてしまった。辞任させてしまったことがさらに尾を引いて、なかなか和解が成立しにくくなるということが起こっていました。そういう中でまちづくり協議会の会合を開きながらやっていたわけです。ここで一つ提案をしまして、「自治会との対決姿勢はそれはそれでやってください。ただ、まちづくりの会合の中では切り分けて考えましょう」と申し入れて、会議の前半は対自治会対策の会合、後半の 1 時間はまちづくりの会合というファジーなこと

を、しばらくはやりました。

やがて自治会長が退陣したために前半の会議はだんだん少なくなりまして、そのうち2時間使って、まちづくりのことをやろうと。その時に地域の人に言いましたのは「まちづくり協議会がアンチ自治会の団体であるということで認知されるのはまずい。全地域住民に認知されるためには戦略を立てましょう」と言いまして、一つは誰が見てもよいと思われることを、「ああ、ええことやっているな」と言われることをやっていきましょう。そして、ちゃんとした広報を出しましょう。少なくともまちづくりの方は2カ月に1回、年6回はニュースを出そうと決めました。また、月例でやっている会議は定例化して誰でも参加できるようにしましょう。続けるためには楽しくやりましょうと、そんなことを決めて会合を始めました。

その中で車椅子のバリアフリーの点検をやったり、町中はわりと敷地の狭い住宅が多いエリアなのですが、玄関とか塀とかに敷地が狭いなりに工夫して緑化をしている住宅がたくさんある。そのコンクールをやろう。うまくやっているところは皆で投票して投票数が多かったところを表彰しようとか。花と緑は誰も反対しないということで、初期ではテーマとして掲げてやりました。まちづくりのイベントでお母さん方がロックソーラン節を踊ったり、子ども向けのサマーフェスタをやったり、餅つき大会をやったり、「まちづくりの会に参加していると楽しい催しがあるな」ということを知ってもらおうということでやり続けてきました。ワークショップをやったり、仮設住宅が建っていた公園の再整備のプランを考えようと課題ごとのワークショップをやっています。

まちづくり協議会と自治会がやっと和解

こんなことをやっているうちに3年くらいたった時点で、だんだん自治会との対立が鈍化してきて、そんなに先鋭化しなくなってきた。自治会の方もまちづくり協議会の実行力、イベントの実施とかでまざまざと力を見せつけているものですから、協力していった方が得だという発想にだんだん変わってきました。「自治会がそろそろまちづくりのやることにいちいち反対へせんようになったな」という頃を見計らって「地域のまちづくり構想をつくろう」ということを目指しました。皆で環境緑化部会をつくって地区内の緑化調査をやったり、防災安全部会では43号線の問題があって交通量が多いので、地域内でも事故が起こりやすいところを危険箇所としてチェックしたりという活動をやりました。歴史産業部会では地域の伝統、酒屋の文化、だんじりなどの歴史の継承を中心に皆で構想を練ろうとやっています。実際に構想につながりそうなテーマについて皆でワークショップやったり、現地調査をして構想を練りました。

そして平成16（2004）年に「まちづくり構想」をまとめて東灘区長に提出しました。自治会の方からも、「盆踊りを再開させたいので屋台の店を出してくれないか。まちづくり協議会の方が得意やから」ということでお手伝いを始めました。その中で昔の町の写真展をやったり、まちづくり協議会のメンバーがお好み焼きと焼きそばを売ったりしています。売上は全部まちづくり協議会がもらいます。とにかく賑やかしになるので、儲けは持っていったいいからやってくれという話で収入源になっています。

今はルールを考えています。やっと自治会

と和解が成立してきたので、少し規制的なことも合意形成ができそうだったということになったのです。神戸市には「まちづくり協定」という制度があります。そういう協定のルールを皆で考えていこうと。

ラブホテルを禁止するとか地区内での 24 時間営業を禁止するとか、いろんなルールをつくってまとめて提案しました。この地域では地域内のことだけではなく、兵庫県養父市八鹿岩崎地区と今年で 6 年目くらいですが、交流しています。年 1 回、向こうの祭りとか農作業をやる時にはバス 2 台連ねて向こうへ行ってお手伝いして、お昼は現地ですれたものでつくった食事を御馳走になる。こちらがイベントをやる時には朝採れの野菜をトラックに積んで持ってきて売ってもらう。そういう山間部の集落との交流もやっています。台風 23 号でその地域が被害を受けたのでお見舞いに行ったり、復興のお手伝いに行ったりした時のニュースです。年 1 回、600 名から 800 名の地域の人に参加するイベントをやっています。餅つきをやったり、まちづくりの経過をパネル展示しています。朝採れ野菜、お米を売っています。持ってきたものは完売で帰られます。こういうイベントをやる時も地域の障がい者の小規模作業所の人が出品したり、子育てグループのお母さんが店を出したり、地域の NPO、ボランティアグループも一緒に取り組んでイベントをしています。紙芝居やニュースの編集会議もあります。

自分らでお金を稼いでやっているまちづくり

以上が住吉の浜手地区の事例でしたが、最初の時、大事な出来事がありました。震災後、私がかかわるようになって、まちづくり協

会の会合を毎月やったんです。まちづくり協議会は行政から活動助成が年間 30 万円くらい出るはずなのです。ところが「自治会と対立しているから行政としてはお金を出せない」と言われました。ニュースを出したい、イベントをやりたいが、お金がない。何回目かの会合で嫌になったんですね。「行政が応援してくれないのにまちづくりをやるのか」と男性陣は意気消沈して、一人は声を荒らげて「行政はけしからん」と言ったりと、空気が悪くなったことがありました。

その時に女性のメンバーが「お金、出ないんやったら、バザーでもやって稼ごうか」と言ってくれたんですね。他の女性も「バザーやったらできるな、皆で品物を集めて結構売れるよ。お歳暮とかお中元でもらった余りものを集めるだけでも結構売れるし、5 万や 10 万円は儲かるんと違うか？」という話が出てきました。それで少し皆、元気になりました。その次の会合ではバザーだけでは寂しいからといって、地元の居酒屋のご主人が「うちでよかったら焼きそばの屋台をテント張って店出してもええわ」という話がありました。「焼きそばやったら皆、手伝えるな」。別の人は「たこ焼きの機械があるからたこ焼きやってもええな」と、どんどんアイデアが出てきて、最後は「ポン菓子の機械も借りてきてやろう」とか。いざ始めてみるとテントが 4 基くらい、店舗が 6、7 店並びました。その横でバザーをやるイベントをやりました。

自治会と喧嘩していますから、地域の人がどれくらい来てくれるかなと心配していたんです。ところが蓋を開けてみると 400 ～ 500 人来てくれて食べ物は一瞬という間に売り切れてしまうような大盛況で、後で会計を閉めてみると、皆、タダ働きしていますから、

収支閉めたら40万円くらい儲かったんですね。「これやったら行政からお金なんかもらわんでもええやないか」という話になって、そのお金をもとにしてニュースを出してこうということで始まりました。

この地域の紹介をする時にいつも言うんですけど、「自分らでお金を稼いでやっているまちづくりや」と強調しています。これができたというのは大きかったですね。今もそれがこの人たちの大きな自信になっています。今は他の地区の人たちが「イベントで屋台をやったことがない」と言うのと「じゃ、手伝いに行ったらあげようか。その代わり儲けは私らのもんや」という感じで、いろんなところに手伝いに行っています。落ち込んだ会合の時に女性が一言言ってくれたことが大きく流れを変えた。それは印象として強く残っています。

オールド・ニュータウンでのまちづくり

住吉浜手は既成の市街地、古くからある町のまちづくりでしたが、今度は兵庫県明舞団地、明石舞子団地の事例です。ここは40年前にできたオールド・ニュータウンです。その取り組みをご紹介します。開発前は山の状態でしたが、団地ができました。兵庫県が開発主体となって開発した団地です。どういう制度でつくったかといいますと、幹線道路、準幹線道路が走っており、センター地区があります。後から出てきたサブセンター、近隣センターです。教育施設、学校、公園があり、県営住宅や公社の分譲や公団・公社の賃貸住宅に戸建て住宅が間を埋めています。このような団地です。

ここは40年間にピーク時の人口が3万7500人あったのが、ずっと減っていて現在

は2万6000人になっています。ただ世帯数はほぼ横ばいで変わっていません。空き家がそう極端に発生しないことと、もともとは4、5人のファミリーで住んでいたのが、子どもが大きくなってどんどん出ていき、両親だけが高齢化して残っているという典型的な団地の姿です。それにしただがって高齢化率も上がり続けて、2020年にはピークになるという予想です。全県平均から見てもかなり高齢化率が高くなっています。

ここで抱える問題は人口減少です。少子高齢化の進展の典型的な状況があるわけです。同時にいろいろな問題がでてきています。昔の団地ですからバリアフリーという概念がない。耐震性も住宅施設の老朽化によって疑問が出ています。環境対策等への未対応にコミュニティの衰退の問題もあります。コミュニティを担うべき人たちが60代、70代でどんどん高齢化が進んでいっているのです。

兵庫県は平成13（2001）年に既存団地再生政策検討調査をやりました。委員会ができてその議論の中で「団地再生のマニュアルではこんな手法がある」とまとめています。平成14（2002）年には既存団地の再生にかかわるワークショップを三木の緑が丘、戸建ての団地ですが、そこと明舞団地で行いました。平成15（2003）年には団地再生委員会ができて、団地再生の基本計画をつくろうと、まちづくりワークショップをやったり、ワークショップの活動の中から「明舞まちづくりサポーター会議」を結成したりということをやりました。このあたりのことについては、私は県の委員会のメンバーで提案したりということなので、かかわりを持っています。

この時にやったまちづくりワークショップは、私たちの神戸まちづくり研究所が受託

して4回シリーズでやりました。そして、ワークショップの成果をリーフレットにして全戸に配布することと、明舞まちづくりサポーター会議をつくって再生まちづくりを進めていこうという提案をしました。

これはなぜやったかといいますと、古い団地ですから自治会組織はしっかりできています。地区ごとにしっかり自治会があって、全体の連合自治会があって、バシッとピラミッドができ上がっています。この団体は行政サービスへの要望窓口という形の機能しか果たせないというか、旧来の自治会の典型的な形なんです。こういう組織を相手にして団地再生の話をして、うまくいかないんです。ワークショップでもかなり感触はつかんでいたんですが、それだったら「自治会は自治会で尊重して置いておいて、その横に実際に再生まちづくりに取り組んで汗をかくメンバーを募集しましょう」ということで、集めたのが「まちづくりサポーター会議」です。「皆で汗をかく組織です」ということで集まっていただきました。結果的には半数以上が各自治会の代表者で残り4割くらいが有志で手を上げた人たちです。今でもこの組織を中心にしています。

平成16(2004)年には、まち開き40周年のシンポジウムをやったり、まちづくり講座をやったり、町歩きをやったりしてきました。住民が主体になって地域の福祉活動をやっている、いろんな事例を報告してもらいました。その中でサポーター会議の活動拠点が必要だということで団地のセンターにある空き店舗を使って「明舞まちづくり広場」を開設しました。ここの運営を神戸まちづくり研究所も支援しながら運営していくことになって今日に至っています。

この店舗では、月例の運営委員会や、作品

展示をやったり、編み物教室に使ったりしています。最初は展示、趣味の会の集まり場所に提供することが多かったですね。その後、平成17(2005)年には団地再生のデザイン構想をつくろうということで、デザイン上のルールをどう決めたらいいかと検討しました。

平成18(2006)年には内閣府の「都市再生モデル事業」を受けて「郊外団地の多世代共生システムの構築」というテーマで取り組みをやりました。この時はNPO法人ひょうごWACという福祉系のグループがこの事業を受けたので、我々はそれを支援する形で取り組みました。平成19(2007)年には「市民活動団体総合支援事業」という、先ほどと同じ内閣府の支援事業ですが、今度は神戸まちづくり研究所で申請して助成金をいただきました。

ここでも「多世代共生」と、「担い手発掘育成事業」ということを掲げました。高齢化していますし、自治会役員は自治会活動で精一杯で、それ以上のことはできない。新しいことを言われてもむりという感じなので、任意の活動を掘り起こさざるをえないということで、人材育成・発掘事業をやりました。「情報共有交流拠点」として、団地内にあるボランティアなどの活動グループが、数は少ないですが、いくつかありましたので、その情報交流の機能をまちづくり広場でやっていこうというものです。「ネットワーク化事業」も同じです。地区の人たちの打ち合わせ会です。「わくわくクラブ」が立ち上がって、高齢者にもどんどん入ってもらおうとフリーにオープンな形での活動が始まりました。

もう一つ大事な事業としては、「人材バンク」が提唱されました。これはサポーター会

議の中で出てきた話です。高齢化が進んで、ごみ出しや、家具を動かしたりすることを自分でできない人がたくさん出てきたのですが、この時に、同じ団地の中で言われたら「手伝いますよ」という人を募集して、そういう人を紹介する人材バンクをつくってはどうかという発想がでてきたのです。これを軌道に乗せようということが始まっています。これは勉強会の様子です。講師を呼んできて「ボランティアってなんだ」という講座をしました。サポーター会議で話をしているなかで、「有償ボランティアは気に入らない、賛成しかねる」という意見があって、有償かどうかで議論になったので、神戸大学の先生に来てもらってボランティア論の話をしてもらいました。次は「お助け隊」の活動です。園芸のお手伝いのもようです。庭いじりが好きだけでも、膝が曲がらなくて自分でできなくなった。そんなお年寄りの方が、お助け隊に来てもらって自分が希望するものを自分の思った通りに植えてほしいということでお手伝いしているわけです。

ここは高齢化が進んでいるとはいえ、分譲住宅の値段が下がっているものですから、若い人たちが買いやすくなってきた。50平米の住戸が今、なんと500万円を切っています。ものすごく安いのです。若い人も買えるんですね。JRの駅からバスで1本、歩いて12、13分で便利なところですので、若い人がどんどん入れ代わって定着しています。でも、そういう若いママさんのたまり場、話し合う場がない、知り合いもいない、ということで「ホットスペース」を、ある60代の女性ですが、「自分自身も子育ての時に苦労した。今の若いママさんを応援したい」と始められました。今は週1回、5、6組集まって交流しています。赤ちゃんを預けて買い物し

てくる間、預かるということもやっています。

そのほかにも、団地内の「緑のネットワーク調査」を去年やりました。昔の計画された団地ですから歩行者ルートが計画的にできあがっています。でも、団地に住んでいる人もルートを知らないんです。そういうふうにつくられているのかということも知らない。そこで、皆で歩いてみて「これは使えるとか、これはあまり使えないからこういうルートに付け替えよう」とか。ルートを考えると「休憩場所がある、ここにベンチがあったらいいな」ということで、どんどん出た意見を発展させようというので、調査をやっています。現在は、まとめをしているところです。こういう新しい芽を育てようということで「お助け隊」が発足しました。

現在は有償でやっています。有償といってもお金は溜まらないんですが、溜まるようになれば、行ってくれた人に、いくらかでもお返しできるかなということで、とりあえずユーザーからお金をもらってやっています。子育てママのホットスペースができたり、緑のネットワーク調査でわかったりしたことを中心に団地内の景観的なことも取り組んでいこうというグループもできています。

全体としてここで目指していたのは、行政的に考えると、その地域の自治会とまずは連携して自治会を中心にして課題の投げかけをしてやっていこうというのが普通のやり方なんです。ここは自治会は自治会で尊重するが、そのまま置いておこう、むしろ自治会以外の任意の活動をもっと掘り起こしていこうというので、空き住戸で活動団体を募集して提供してみたり、空き店舗をNPOに貸したりしながら、地域に自治会以外の活動チャンネルをたくさん入れることをやって

いこうとしているところです。そういう任意の活動を早く自立させて継続させる形に持っていくというのが、今、我々の神戸まちづくり研究所が取り組んでいる活動の大きな目的です。そういう任意の活動が自立して継続できるようになれば、ここで初めて、自治会と対等とまではいかないにしても、自治会との連携で何かをやるという側面が出てくるわけです。そうすると自治会の方も「自分らができないことをやってくれている。そこと連携することで自治会としても何ができるか」ということが生まれてくるのではないかと考えています。そういう雰囲気とうまく醸成しながらコミュニティ再生が進んでいければな、というのが大きな流れです。

プランニングの時代からプロセスデザインの時代へ

こういうコミュニティ再生をやっていく中で、行政や専門家の役割は何でしょうか。実は震災後3年目に大阪で都市計画学会全国大会がありました。その時に出了た議論が今頃になって頭に蘇ってきたんですが、その時に言われたことは「プランニングの時代はもう終わった。これからはプログラムの時代だ」と。学会の主潮流として、大きな潮流の中でそのことが繰り返言われたことが未だに印象に残っています。

ある人は「自分は都市計画プランナーと言っていたが、これからは都市計画プログラマーと名乗ることにした」とか、そんなことまで言われたんです。これまで専門家も行政も計画をつくることに一生懸命だったわけです。しかし、実際の現場のまちづくりでは、むしろプロセスが大事だったのです。特に、阪神・淡路大震災の中で、このことは痛感さ

れました。そこで、震災から3年目の学会でこのようなことが言われたわけです。行政や専門家の役割はプランを鉛筆嘗め嘗め、絵を描くことに力を入れるのではなく、これからプロセスデザインが大事ではないか。フォーラムとかシンポジウムをやるにしても偉い先生を呼んできて1時間半講演してもらってそれで終わりですというフォーラムもあれば、その後、壇上でパネルディスカッションをやって講演とパネルディスカッションで終わりというのもあります。ところが、今、我々が神戸でやろうとしているのは、来てもらった人にどれだけ参加してもらうかが重要となります。たとえば、パネルディスカッションで問題提起して、その後、グループディスカッションをする。グループディスカッションに参加して、そこの成果をもう一回、パネルディスカッションに持ち込んでまとめをやる。こんな参加型を取り入れています。

会議の持ち方についても、ロバーツ・ルールというものがあります。アメリカの民主主義の教科書と言われていますが、会議の進め方のルールも整備しておかないといけないということも言われています。ワークショップや町歩きイベントも「プロセスデザイン」の一つの手法であるということですね。

たとえば明舞団地の団地再生を目標にする、でも団地再生の絵をいくら描いても、そこには行かないですね。ここをこう建て替えて高層化し、こういう町にするんだという絵は、いくらでも描けます。絵を描いても、そこへ至らない。そこへ行くために「再生のプロセスをどうデザインしていくか。地域の既存の自治会をどう巻き込んでいくか。住民が主体になるためにはどういう仕組みをつくらなければならないのか。サポーター会議とかの仕組み

をつくるか」。それも一つのデザインなんですね。そういうプロセスをデザインすることの方が重要であるということが、これからのまちづくりの中では大きな要素だということです。

既存の自治会とか自治組織について、よくいろんなところから呼ばれて、自治会長が集まったところで「これからの運営をどうしなければいけないか」と話をさせられます。でも正直言って、来られている方は皆、60代から70代の方です。「これからの」という話をしても「これからの」と思っておられないんですよ。そういう人にいくら言ってもしょうがないかと、本当に思います。

あるところでそういう思いを口を滑らせたんですね。終わってから案の定、連合自治会の副会長の女性が閉会の挨拶をする中で「今日は先生のわかりやすいお話、よくわかりました。でもちょっと胸に引っかかっています。それは、私ら年寄りはどういらないと。どんな聴き方をしてもそんなふうに言われているように聞こえる」と。私は、そう言ってたんだと思いますが、その方が言われるには「私は今、82歳でまだまだ元気です。まだまだやれます。皆さんもそうですよね」。皆、ワーッと手を叩くんですね。これでは「もう、あかな」と思いました。この人たちは「これからどうしなければいけないか」を全然考えてないですね、ほとんどね。ただ自分たちの思い通り動いてくれる後継者がいない。それが一番悩みではあります。「自分たちの思い通りになる後継者なんか、誰が現れますか？」と言いたいですね。自治会はちょっと置いておこう。尊重はする。立てるところは立てないといかん。でも別のフレームをつくってそこを掘り起こしをしていかないと団地再生はできないという戦略で取り組

んできたところだと思います。

行政は成果主義、現場はプロセス重視

最後にNPOやボランティアグループと行政との間で「協働の話し合い」ということで、神戸市で協働研究会を3年間やったことがあります。「お互い、どこが違うんやろ？」ということをつき詰めて議論したことがあります。そこで見えてきたのはプランニングの時代が終わったこともつながるんですが、行政とか専門家は「成果主義」ですね。成果が出てあたりまえ、成果が上がるのが評価につながります。それに対して、いろんな地域の活動家は「プロセス重視」です。成果はどうかかわらんけど、プロセスが大事だと言います。そこの大きな二つの文化の違いがどうしても横たわっているなということですね。

昔、フォーラムで世田谷区のまちづくり部長が来られて話をされました。その方の発言の中で「行政は失敗をしなければいかん。失敗することわかってくるんだ」と言われましたが、こんなことが言える行政の方は少ないです。行政は、失敗は許されないんですね。本当は。その人はどういうわけでそういう発言ができたのか不思議でしたが。実験的な試みは失敗を恐れていては絶対できません。これだけ世の中が変わってきて先が見えない中で「プランニングなんか本当ににできるのかな、プランニングそのものが成り立つのかな？」という疑問を我々は思っています。一番安心なのは「確実なプロセスデザイン」ですね。プロセスが正しければ、多分、結論は正しいだろうということしか支えられるものがないわけですね。それを行政の人に言っても「それは難しいね」と言われるに決まっ

てるんですが、そのあたりが大きな違いかなと思います。

言い換えると、これは誰かの言葉なんですけど、「つくるのではない、生まれるんだ」ということですね。

皆、つくろうとしています。計画してデータを集めて、こうだということで、それをつくろうとしています。でもそうではなく、震災で経験したこともそうですが、行政がいろんな講座をつくって地域で活動する人材育成などの塾や講座をつくりました。そこを出た人が震災後、地域で中心になって活動したかという、ものすごくその事例は少ないんです。でも出るべき人は現れるんですよ。非常に困難なことが起こったらね。そういう人を日頃から見つけておくことが大事で「つくるのではない、生まれるんだ」という考え方は大事だということです。生まれることに対して、予想外だとか、そういうことを想定していないプロセスデザインは、逆に言うと、だめだということではないかと思っています。

一応、私の話はそんなところで終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。

[質疑]

司会 どうもありがとうございました。神戸の震災の経験を踏まえて、今後のまちづくりを考える上でのヒントになるキーワードがいくつかあったのではないかと思います。複数の中心性、あるいは中心のない組織ということが言えるかどうか分かりませんが、組織のつくり方が現代社会では変わってきたのではないかということが、野崎さんのお話から一つ見えてきたように思います。

それから印象に残った言葉として、プランニングの時代からプロセスデザインに。ここ

からいろんな意味が引っ張れるのではないかと思いますし、皆さん方も聞かれてヒントがあるのではないかと思います。

また、役所は失敗を許容しない。専門家もそうだと。失敗がイノベーションの重要な契機なんだということを持っていないと、常に完璧主義、成功しなければならないというのは逆に一人ひとりのストレスを高めるし、ほんとのクリエイティブなものは生まれてこない。つくるということではなく、ものごとはプロセスの中から生まれる。人間の持っているもの、潜在的な能力、それをきちっと見ておくことが必要だろうということだと思います。その意味ではガバナンスの変容の中で、どういう人が担い手になるか、どういう能力を持った人が、それにかかわらないといけないかということが、野崎さんのお話の中から浮かび上がってきたように思います。どうもありがとうございました。それでは質問を受けたいと思います。

質問 二つ質問をしたいと思います。住吉地区の方での例で、まちづくり協議会でつくられた「まちづくり構想」と町のルールづくりについて。これに対する行政の反応、区長に提言したということですが、行政の方にどのように受け入れられ、行政の全体の政策フレームワークに受け入れられたのか、参考にされたのかどうか。まちづくり協議会で話された内容と、どこまで行政に影響を与えられたかについてお教えてください。

もう一つは後継者を育成していく必要性があるということについてです。最初に問題点として言われた単身者所帯が増えている。若い人たちは自治会に入りづらいところもあって、それに代わるまちづくり協議会を組織することは面白いと思います。しかし、お示しになった写真ではあまり若い方が見ら

れませんが、単身者や、後継者の問題、巻き込み方法とかについてお聞かせください。

野崎 まちづくり構想と協定に関しては、まちづくり協議会の会合には神戸市の地域担当の区役所の職員が1人から2人が出席しています。簡単な問題はその場で職員が回答して解決する場合がありますが、ほとんどは発言しません。聞いているだけです。その場にいることで、行政として、制度的にこういうルールは法的バックアップが難しいとかのコメントはあります。調整はコンサルタントと行政の間でやります。できない協定をいきなりぶつけて「認めろ」と言ってもできないわけですから、そのへんは常時会合に行政の職員が参加している中で解決しながら前に進めているということですね。

まちづくり構想そのものは内容的には細かく断定するような構想ではなく、少し長い先の努力目標のような感じの基本構想です。そういう考え方なので、構想を掲げることで構想を実現するようなアクションプランをどうつくっていくかという、後からの課題を誘発するための構想だということですので、地域にとっても、それほど大きな反発はない出し方になっています。

ただ協定はゾーニングでも「ここは住宅地にしよう。ここは業務とか産業が入っていい地域だ」という書き方をしたんですが、行政側は「用途地域をそのまま使ってほしい」というのがあるわけです。ところが住民側からすると「用途地域では準工業地域になっているが、実態は住居中心になっているじゃないか。ゾーニング上は住宅ゾーンにしたい」ということで、そこでかなり行政とやり合ったことはありました。最終的には地域の反対がなければ、住民の意向を通すということになりました。そんな感じです。

行政職員が同席している形ですが、同席しているからといって行政側が後ろで注文をつけるという形ではなく、住民がこういう思いで言っていることを直に聴くことでね、本庁の都市計画局に行った時に説明するのに「住民さんの思いはこうなんです」と言える形で同席しているということですね。

後継者の問題は確かに大きな問題です。正直言って30代、40代の人は常時、まちづくりに参加できません。僕も参加していなかった。皆さん、子育てに忙しくて参加できません。しかしイベントの時は来てくれるんですよ。

最初の頃、住吉のエリアには子どもは10人くらいしかいなかったんです。今は増えましたけど。10人くらいしかいないんですが、子ども向けのイベントをやるんですよ。ミニ機関車を10万円、お金を出して呼んできて走らせる。それは何のためにやるか。おじいちゃんが孫に電話をするんです。「今度な、おじいちゃんの家でこんなことをやるんや。遊びにけえへんか」。そんなわけで、イベントの時には子どもがドッと増えます。3～4倍に増えます。子どもが来るということは親がついてきます。親はもともと地元の小学校、中学校を卒業した人たちです。久しぶりに故郷に帰ってくると、そこで同窓会ができるんですよ。子どもの年代も同じだと、親も「お前、久しぶりやな。どないしてるねん」という会話がイベントのあちこちで発生するわけですね。それが出てくると、今度は、来年、またイベントをやると「また行ったら、あいつに会えるかもしれない」とかね。今度は逆に親同士が連絡しあって「今度のフェス行くんか？」と。だんだん人が増えてくる。普段、地域にいない人がどんどん入ってくる。そういう中で「イベントのたこ焼きの屋

台、手伝ってあげるわ」、「普段何もできへんけど、かき氷、手伝うわ」とか、そういう形で裾野が広がってきています。ただ、もどかしいですけどね。ゆっくりしか増えないんで。でもそういう故郷づくりみたいな、孫の世代にとっては「じいちゃんのところに行ったら、こんなことをやっていた」。大きくなってその思い出が残っていれば地域とつながってくるのではないかと、そんなことを考えています。子どもを狙えというのが鉄則ですね。

質問 自治会は尊重するけれども、それとは別の枠組みをつくってということでした。その別の枠組みの中で最初にコアとなる何人かのメンバーが継続的に活動することで他の方がついてくることがあるかと思います。最初のコアのメンバーは、どのようにして見いだしているのかということについてお聞かせください。

野崎 明舞団地のワークショップの写真が出ています。団地再生の基本計画をつくるためのワークショップをやりました。4回に

分けて毎回、40～50人の方が参加していました。そこへ参加している人が最終的にはコアになっています。最初に公募で集めてワークショップで議論する場をつくっていくと、その中で興味のある人が「サポーター会議に入ってみようかな」という形で入ってこられます。たまたま自治会の役員さんの中でも「自治会とは違うやり方もしないとあかん」という人たちが入ってくれたんですね。こっちへ置いてはあるけれど、人的にはつながっているんで、自治会の中で「まちづくりサポーター会議というのは何をやっているのかわからんな」と言うと、参加している役員が「いやいや、あそこは、こういうことをやってるんや」と言ってくれるような形になっているので、そこはうまくいっていると思います。

司会 どうもありがとうございました。それでは野崎さんの講演を終わらせていただきたいと思います。

[2008年10月28日]