

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題	市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度の課題と効果
Title	Issues and Effects of Subsidy System to Develop Physical Infrastructure by Citizen Proposals
著者	杉田早苗, 土井 良浩, 谷内田絢子
Authors	Sanae Sugita, Yoshihiro Doi, Ayako Yachida
出典	都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, pp. 261-266
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 48, No. 3, pp. 261-266
発行日 / Pub. date	2013, 10
権利情報 / Copyright	本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

18. 市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度の課題と効果

Issues and Effects of Subsidy System to Develop Physical Infrastructure by Citizen Proposals

杉田早苗*, 土井良浩**, 谷内田絢子***
Sanae Sugita *, Yoshihiro Doi**, Ayako Yachida***

This paper aims to investigate the actual condition of subsidy system to develop physical infrastructures and clarify its issues and effects. It is supposed that there would be specific issues in this subsidy system, because professional knowledge about the architecture or related laws is required. We found the followings from a questionnaire survey to community funds; 1) Most of funds have a judging committee consisting of the outsiders, and judging presentation is open to public. And some of them make on-site survey and provide technical supports. 2) the projects on private lands reach 80% and were conducted by individual or company for preservation of the historical landscape. On the other hand, the projects on public lands were mainly conducted by local groups with a variety of purposes. 3) It is difficult to operate and manage the physical infrastructure, but it could become local common property that is suitable for citizen needs.

Keywords: Development of physical infrastructure, Community fund, Citizen proposal
ハード整備, まちづくり助成制度, 市民提案

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年、ハード整備を伴うまちづくり活動を志向する市民活動が増えている。継続的なまちづくり活動の拠点として、あるいは新たなソフト活動の展開に必要な不可欠な施設としてハード整備を望むなど、市民によるまちづくり活動の新しい展開といえる。卯月(2006)¹⁾は、ハードなまちづくり活動を志向する市民活動の増加傾向を指摘した上で、「このような市民団体にとっては拠点となる場所や建築が重要で、その日常的な運営を通じてこそ目標を達成できる」とし、ハード整備に対する助成ニーズの高まりを指摘している¹⁾。2005年に創設された「ヨコハマ市民まち普請事業」はこうした市民ニーズに応える先駆的な取り組みである²⁾。その他、一般財団法人民間都市開発推進機構がNPOや住民等によるハード事業への助成に活用できる「住民参加型まちづくりファンド支援事業」を2005年から開始する等、ハード整備へのまちづくり助成事業は増加していると考えられる。

しかしながら、従来からあるソフトなまちづくり活動への助成と違い、市民提案によるハード整備への助成では、整備に関する専門的知識が必要とされ、一般市民だけでは実現することが難しいと考えられる。また整備予定地が私有地の場合、土地所有者の合意が得られなかったり、公有地では所管の行政担当課との調整・協議や関連法との整合性といった課題の存在が想定される。このように、ソフトなまちづくり活動への助成ではみられないハード整備への助成特有の課題があると考えられる。

以上の背景を踏まえ、本研究では市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度および実施された事業の実態を把握すること、助成制度の課題と効果を把握することを目的とする。これにより、市民による公共的な「場づくり

を支援する助成制度のあり方への提言に資すると考える。

(2) 既往研究

市民提案型のまちづくり活動への助成に関する既往研究では、市・区(公益法人を含む)によるまちづくり助成制度の発展経緯を解明し、現状における課題を明らかにした内田ら(2006)²⁾の研究がある。1980年代初頭から2005年までに設置された基金やファンド87事例を対象としており、言及された提案型助成制度が抱える課題は本研究でも参考となる。本研究との違いとしては、内田らが扱った事例よりも後に設置が進んだハード整備への助成制度を対象とする点が挙げられる。また、ハード整備への助成事業を扱った研究としては、ヨコハマ市民まち普請事業を対象とした後藤ら(2007)³⁾、秋田(2007)⁴⁾、野澤(2010)⁵⁾の研究、歴史まちづくりファンドを対象とした岡村(2012)⁶⁾の研究がある。後藤らは意思決定手続きを分析対象に制度の在り方に言及し、秋田は地区レベルの事業と計画の連携の意義について言及している。また、野澤は市民提案・主体によるハード整備助成事業の制度・仕組みとしての効果と課題について言及しており、本研究でも参考としている。岡村は、一般財団法人民間都市開発推進機構の「住民参加型まちづくりファンド支援事業」に採択された歴史まちづくりファンド7事例を対象に歴史まちづくりという観点から分析を行っている。本研究は上記のハード整備への助成に関する事例研究を参照しつつ、全国を対象を広げて実態および課題と効果を把握するものである。

(3) 研究の対象と方法

本研究の対象は、一般財団法人民間都市開発推進機構(以下、民都機構)が行っている「住民参加型まちづくりファンド支援事業(後述)」に2005~2010年度³⁾に採択されたファンドである。「住民参加型まちづくりファンド支援事業

* 正会員 東京工業大学大学院社会理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

** 正会員 財団法人世田谷トラストまちづくり (Setagaya Trust & Community Design)

*** 正会員 東京工業大学大学院情報理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

の採択ファンドを研究対象とした理由は、当該事業が「NPOや住民等による、まちづくりに資するハード事業」⁽⁴⁾に助成しており、本研究の目的を達成するために適切だと判断した。「住民参加型まちづくりファンド支援事業 支援先一覧」⁽⁵⁾に掲載されたファンドの事業主体および住所を確認し、郵送先が確定できた87団体⁽⁶⁾を対象に郵送によるアンケート調査を2013年2月～3月に実施した。51団体から回答があり回収率は58.6%となった。アンケート調査では助成制度の実態(3章)、ハード整備事業の実態(4章)、助成に関する課題と効果(5章)を質問した⁽⁷⁾。なお実施されたハード整備事業については、団体から提供を受けた資料およびWeb調査により補足調査を行い可能な限り情報を補った。

2. 住民参加型まちづくりファンド支援事業の概要

まず、研究対象とした民都機構の「住民参加型まちづくりファンド支援事業」の概要を述べる⁽⁸⁾。当該事業は住民等によるまちづくり事業の助成等を行う「まちづくりファンド」に対し、民都機構が資金拠出による支援を行い、住民参加型まちづくりの推進を図ることを目的としている。事業要件として地域住民、地元企業等によるまちづくり事業への助成を行うもの(公益信託、公益法人、非営利法人、地方公共団体が設置する基金等)、地方公共団体や住民・企業等から当該まちづくりファンドに資金拠出が行われていること等が挙げられている。実施できるまちづくり事業は、NPOや住民等によるハード事業であり(ソフト事業のみの活動は対象外)、まちづくりに資するハード事業であれば幅広く助成の対象⁽⁹⁾となる。また本来、地方公共団体等が実施すべき事業は対象外となる。2005年度から事業を開始し2011年度までの採択ファンド数は97となっている。

3. ハード整備への助成制度の実態

アンケート調査への回答があった51団体の結果を【表-1】に示す。回答団体を助成制度の運営主体別(以下、ファンドの種別)にみると、行政が運営主体である基金が33団体、銀行が運営主体である公益信託が7団体、財団・NPOが運営主体であるその他が11団体となった。なお、以降では助成制度を運営している団体を「団体」、助成を受ける市民団体等を「助成団体」と表記する。

(1) 審査方法

1) 審査主体・公開審査の有無【表-2】

「外部者が入った審査機関」による審査を行っているファンドが47団体とほとんどを占めた。公開審査については、公開審査ありとなしがほぼ半数の結果となった。ファンド種別での傾向は強くは見られないが、公益信託は公開審査ありが、財団・NPOでは公開審査なしが多かった。

2) 審査対象【表-2】

審査対象ではA書類、Bプレゼンテーション、C現地見学の項目を設け複数選択による回答を得た。その結果、「A書類・Bプレゼン」が最も多く25団体と約半数を占め、次いで「A書類」のみが12となった。ハード整備への助成に特有の整

備予定地への「C現地訪問」を行っているのは9団体(ID 公益:1, 11 基金:35, 69, 70 財団・NPO:9, 10, 19, 49)と全体の17.6%にとどまった。その背景として、書類やプレゼンテーションと異なり現地訪問には外部者を含めた審査委員の日程調整や訪問費用等の様々なコストが発生することが考えられる。

3) 審査段階【表-2】【表-3】

一段階審査が26団体、多段階審査が24団体となった。ファンド種別では基金と財団・NPOでは一段階審査が多く、公益信託では多段階審査を採用する団体の方が多かった。多段階審査の詳細は、1次審査が書類、2次審査は公開プレゼンテーションを実施している団体が15となった。また、1次審査として計画具体化や地域でのワークショップ開催による整備への合意形成、事業推進の体制づくりを図るための助成を独自予算で実施する等、丁寧な審査プロセスを設定している団体も3つ(ID 公益:1, 6 基金:35)あった。

(2) 資金提供以外の支援【表-2】【表-4】

①申請の事前相談・申請書作成の相談・サポート、②専門的・技術的支援(専門的・技術的知識に関する相談やアドバイス、専門家派遣や紹介)、③行政(担当部署)や整備対象地の土地所有者との調整・交渉のサポート、④その他、から複数選択の回答を得た⁽¹⁰⁾。最多は①申請関係の相談・サポートで27団体(55.1%)が行っていた。また②専門技術支援は13団体(25.4%)、③行政・土地所有者との調整支援は10団体(19.6%)とハード整備特有の支援を提供する団体は多くなかった。①②③全ての支援を行うのは4団体(ID 公益:1, 6 基金:24, 40)と極めて少なかった。

支援に関して力を入れている取り組みや工夫している点を聞いたところ、10団体から17件の回答があった。

「多段階審査に関するもの」では、ハード整備の専門的知識のない市民でも申請しやすいよう一次審査では建築技術や実現性をほぼ問わず、二次審査で具体的提案を作るプロセスとしたり、一次審査で助成候補となった場合、計画具体化に助成を行い、その過程で課題の洗い出しや対応策の検討を行う等の工夫をしていた(ID 公益:1, 6)。ハード整備助成では、土地・建物所有者(管理者)との交渉・合意獲得や整備地周辺住民との合意形成、ハード施設の計画・設計・施工(業者発注を含む)⁽¹¹⁾、整備後の管理運営計画など、全て助成団体自ら行うことが求められており、主体的にハード整備の計画・実現を図れる一方で、これらは助成団体にとって大きな負担となる。そのため、段階的に望ましい整備計画の立案に至るようなプロセスの設定は重要なポイントになるといえる。「ハード整備に関する専門的知識に関するもの」は、公益信託からは、専門家によるコンサルティングの場の設定や建築家の紹介、行政との連携により関係部署に申請当初からチェックをしてもらい、審査委員に専門家を入れるといった事務局外部の専門家からアドバイスを受けられるような工夫や申請書に項目を設けるといった工夫が見られた(ID 公益:1, 5, 6)。基金からは、事務局である自治体が自らハード整備の関連法に適合するよう指導するといった取り組みが挙げられた(ID 基金:26, 59)。「関係

表-1 助成制度の実態・回答結果

ID	ファンド種別	設置年	審査主体	審査公開	審査対象	審査段階	資金以外の支援
1	公益	1992	外部	公開	ABC	多段階	①②③
3	公益	1996	外部	非公開	AB	多段階	①
4	公益	2003	外部	非公開	AB	多段階	①②
5	公益	1999	外部	公開	AB	1段階	①
6	公益	2003	外部	公開	AB	多段階	①②③
7	その他	1985	外部	非公開	A	1段階	なし
8	その他	1988		審査なし			なし
9	その他	1983	内部	非公開	AC	1段階	①②
10	その他	2005	外部	非公開	AC	1段階	①②
11	公益	2007	外部	公開	ABC	多段階	①②
15	その他	1999	外部	公開	AB	多段階	①
16	その他	2003	外部	公開	AB	多段階	①
19	その他	2002	外部	非公開	AC	多段階	①②
20	公益	2004	外部	公開	AB	多段階	①
21	その他	2008	外部	非公開	A	1段階	なし
24	基金	2004	外部	公開	AB	多段階	①②③
26	基金	2008	外部	公開	A	1段階	①②
27	基金	2003	外部	不明	A	1段階	①
28	基金	2005	外部	公開	AB	1段階	①
35	基金	1989	外部	非公開	ABC	多段階	①
37	基金	2008	外部	非公開	A	1段階	なし
39	基金	1986	外部	非公開	A	1段階	①
40	基金	2005	外部	公開	AB	多段階	①②③
41	基金	2004	外部	公開	AB	多段階	①③
42	基金	2005	外部	非公開	B	1段階	①③
43	基金	2004	外部	公開	AB	多段階	①
46	基金	2004	外部	非公開	AB	1段階	①
49	その他	2008	外部	非公開	AC	1段階	①②
52	その他	2008	外部	非公開	A	1段階	①③
53	基金	1991	外部	公開	AB	多段階	①
56	基金	1991	外部	非公開	AB	1段階	①③
57	基金	1989	外部	非公開	B	多段階	①
59	基金	2008	外部	公開	AB	多段階	①③
61	基金	2006	外部	公開	AB	多段階	①
63	基金	2008	外部	非公開	AB	1段階	①
64	基金	2001	外部	非公開	AB	多段階	①
66	その他	2010	外部	公開	B	1段階	①
69	基金	1993	外部	公開	ABC	1段階	①
70	基金	2009	外部	非公開	AC	1段階	①
72	基金	1990	内部	非公開	A	1段階	なし
73	基金	2010	外部	公開	AB	多段階	なし
74	基金	2009	外部	公開	AB	多段階	①
76	基金	2009	外部	公開	AB	多段階	①
82	基金	2008	外部	非公開	AB	1段階	①
83	基金	1990	外部	非公開	A	1段階	③
84	基金	2008	外部	公開	A	多段階	①
85	基金	2011	外部	非公開	A	1段階	①
87	基金	2011	外部	非公開	B	1段階	①②
89	基金	2010	外部	公開	AB	多段階	①
90	基金	2009	外部	非公開	AB	1段階	①
91	基金	2008	内部	公開	A	1段階	①

審査対象： A 書類 B プレゼンテーション、C 現地見学
資金以外の支援： ①申請の事前相談・申請書作成の相談・サポート、
②専門的・技術的支援(専門的・技術的知識に関する相談やアドバイス、
専門家派遣や紹介)、③行政(担当部署)や整備対象地の土地所有者との調整・交渉のサポート

表-2 助成制度の実態・集計結果 ※審査なしの1団体は除く(審査関連の項目のみ)

ファンド種別(運営主体)	団体数	公開審査		審査主体		審査対象					審査段階		資金以外の支援						
		公開	非公開	内部	外部	A	B	AB	AG	ABC	一段階	多段階	①	②	③	①②	①②③	なし	
公益信託(銀行)	7	5	2	0	7	0	0	5	0	2	1	6	3	0	2	0	2	0	
基金(自治体)	33	17	15	1	2	31	9	3	18	1	2	18	15	21	1	3	4	2	3
その他(財団・NPO)	11	3	7	0	1	9	3	1	2	4	0	7	3	3	0	4	1	0	2
合計	51	25	24	1	3	47	12	4	25	5	4	26	24	27	1	9	5	4	5

表-3 多段階審査の詳細

ID	多段階審査の自由記述
1	①予備選考・一律10万円で整備計画の内容を深め、土地建物所有者(管理者)や地域との合意形成、理解者・協力者の獲得、事業を進めるにあたっての体制づくりに助成 ②本審査：書類と整備提案の発表内容をふまえて、最終選考を行う
6	1次審査で助成候補先を選定、計画具体化費用10万円を支給し、半年後の最終審査までに計画の練り上げが出来る。また、NPOが市の委託事業の一環として、ワークショップ開催等により地元の合意形成をはかる支援等を行ってきた。
19	①事前協議シートを用いて事業内容、事業場所、具体的な事業の進め方、推進体制、他の出資者、施工費用、助成金の申請金額等を7/17に ②書類の審査：団体の概要(目的・事業規模・実績等)、事業の内容(名称、目的、実施方法、事業を行う理由、期待される効果、推進体制、実施機関、助成事業の収支計画、見積書、施工計画書等) ③②にて交付先を決定後、現地訪問を行い助成金を交付
35	準備として、専門家からの支援や地域で合意形成を図る取り組みに市単費の助成制度を設置
3,4,15,16,40,41,43,53,59,61,64,73,74,76,89	1次審査：書類審査 2次審査：公開プレゼンテーション(13団体) /ヒアリング(1団体) /書類(1団体) ※必要に応じ3次審査(公開プレゼン)を行う団体もある ※最終的に自治体長が決定を行う団体もある

表-4 支援で力を入れている点・工夫している点

ID	多段階審査に関するもの
1	一般市民でも応募できるように審査の一段階目では建築技術やコスト上の具体性、実現性はほとんど問われず、二段階目で具体的な提案をつくれるよう専門的なサポートをしている。
6	1次審査で助成候補先を選定、計画具体化費用10万円を支給し、半年後の最終審査までに、設計の具体化を図る中で課題の洗い出し、対応策の検討が出来る。
ID	ハード整備に関わる専門知識に関するもの
1	一段階目の審査直後に全採用団体に法的な条件確認のコンサルティングの場(専門家同伴)を設定し、二段階目の審査の申請書類提出前にも応募書類が適切な内容になるようにコンサルティングを行っている。また専門性を持たない団体に対して、積極的に建築家等を紹介している。
5	審査委員にはハードに関する専門家がおらず、申請書類に1.土地建物の所有者との協議の有無 2.周辺地域との協議の有無 3.法令抵触の有無の検証といった項目を設け、申込団体自身でチェックを行ってもらい、その内容を審査委員が書面、審査会での質問等でチェックするようにしている。
6	申請当初から市が申請内容の関係部・課に法令、問題点のチェックを依頼しており、公開審査会の時点で問題点は把握できている。運営委員に建築関連の専門家が複数おり専門的な検討、アドバイスができる。
26	建物内部の改修工事では、建物外観の形態を保存しなければならない保存地区の規制に抵触する場合(例・外窓の大きさや、形状を変更しようとする行為など)もあり、事前相談、事前設計で調整している。
59	ハード整備は各種法令等により制限があるため、適合するよう団体に指導している。
ID	関係部署や土地・建物所有者との調整に関するもの
1	一段階目の審査時に所有者に直接、「今後の協議に応じる意向の有無」の意思表示をしてもらい、申請者は二段階目の審査まで「整備提案への合意」を所有者から得て、同様に文書で提出してもらっている。
1	公共用地における、市民の企画提案があった場合、行政の担当部署と折衝して、実現可能にするための条件を引き出すような調整を行っている。
56	整備地が公有地の場合、市民団体だけでは許可が困難なため行政がバックアップや調整の支援をした。
59	整備地が公有地の場合は、行政側からも関係課、関係機関(県など)と調整を行っている。
76	計画地が道路や公園などの公有地である場合、行政担当課との調整を行うなどの対応をしている。
ID	ハード整備後の施設の維持・管理運営に関するもの
1	整備がゴールとならないよう整備後の運営・管理をしっかりイメージできるように申請書類を組み立てている。
16	助成対象となった施設は、施設整備完了後、目的を変えずに5年以上使用するものとして、毎年、事業報告書の提出を求めている
19	少なくとも10年の土地(及び建物)の使用契約を団体と所有者の間で交わって頂き、契約期間中は施工した物を撤去しない旨を当人同士で確認。
24	助成対象となった施設の5年以上使用の承諾書等の提出。
59	施設を整備して完成ではなく、それを利用して市民活動を展開していくことを目的としているので、整備後の事業展開(方向性、計画性)を重視している。整備後の管理をしない、もしくは整備後すぐに取り壊し・変更しないよう誓約書も提出してもらっている。

部署や土地・建物所有者との調整に関するもの」では、整備予定地が公有地の場合、自治体関係部署との調整を助成団体任せにせず、事務局が間に入り実現に向けての調整を行っていた(ID 公益:1 基金:56, 59, 76)。「ハード整備後の施設の維持・管理運営に関するもの」では整備完了後、一定年数は目的を変えずに使用する契約等を取り交わしていた(ID 基金:24, 59 その他:16, 19)。また、管理運営を具体的に計画できるよう申請書を工夫している事例もあった。

4. 助成により実施されたハード整備事業の実態

本章では実施されたハード整備事業について把握する。

(1) 事業主体【表-5】

2011年度末までに実施された事業総数は計510となり、事業主体別での最多はNPOによる198事業で、個人による141事業がこれに次ぐ。次に公/私有地別に見ると、私有

地での事業が390と全体の約8割を占め、公有地は86事業と2割弱である。個人は全て私有地で事業を行っていたが、NPOは60:123と比較的公有地の比率が大きかった。

(2) 事業のテーマ【表-6】

事業テーマを民都機構の例に倣って割り当てると⁽¹²⁾、「景観形成」と「伝統文化継承・歴史的施設保全」(以降、歴史保全)が極めて多い(205, 171)。公/私有地別に見ると「景観形成」と「歴史保全」をテーマとする事業は私有地で非常に多い(195, 160)一方、公有地では「観光振興」や「まちの魅力アップ」をテーマとするものが多い(各32, 17)。

(3) 事業の実施場所【表-7】

「住宅」での事業が圧倒的多数(193)で「集会施設」や「事務所・店舗・倉庫・工場等」(以下、事務所等)も多く(各48, 54)、これらは私有地である(各191, 35, 52)。一方、公有地で多くの事業が実施されているのは「公園・緑地」(19)、小学

表-10 ハード整備助成に際する課題 () 内はID

<p>■整備内容の維持・管理運営 (D 公益:1,4 基金:24,35,73,89 その他:10,15,19)</p> <p>【整備後の管理運営が懸念される】</p> <ul style="list-style-type: none"> > 土地・建物の所有者が個人等の場合、施行された建築物等が短期間で撤去される懸念。(19) > 審査には十分な資料と時間をかけているがNPO 法人の活動という性質上、また助成金の申請は中小NPO 団体が多く、そのためハード整備後の運営維持には不安がある。(24) > 運営委員によって十分な審査、助言を行っているが整備後も継続的に助言等を行うには、多大の労務を費やす事となり、団体任せとなっているのが現状である。整備後の管理・活用について十分でないと思われるものが見受けられ、特にモニタリング的なものにそれを多く感じる。(4) <p>【整備施設を担保するための対策が必要】 (15,73)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 民間の建築物であるため助成内容の担保のため公的指定を受ける等の法的拘束が必要。(10) > 整備した拠点施設が維持管理経費が捻出できず撤退の可能性がもたれている。早期に施設を撤去する結果となった場合、助成金返還等の対応策を検討する必要がある。(35) <p>【運営費を得ることが必要】 (89)</p> <ul style="list-style-type: none"> > ハード整備を私有地に実施した場合、その維持継続には諸々のランニングコストが発生する。団体は財源を得るための自主事業を生み出す必要がある。(1) <p>【公有地の遊休地での整備は設備機材の維持】</p> <ul style="list-style-type: none"> > 公有地の遊休地(道路・起動用地)等に関して、長期の占有が困難。本市では5年以上の施設設置の継続を求めており、申請が見受けず。(35)
<p>■関係部署や土地・建物所有者との調整 (D 公益:1 基金:40,43,83,89 その他:19)</p> <p>【行政の関係部署との調整、協議が必要】 (83)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 公有地に整備するには行政からの信頼を得ている必要がありハードルは高い。また、物件の管理責任や所有権所在等について行政との深い議論や取りきめが必要となる。(1) > 公園等の管理者との協議が整わないまま助成申請を行う例が見られた(原則として、管理者等の協議は申請者自身が行う事としている)。(43) > 地域づくり等のソフト事業を発展させるためのハード整備事業を助成対象としているため、建築関連法だけでなく、介護保険法や農地法等のソフト事業の関連法とも調整を図らなければならず、さまざまな関係部署との連絡調整や協議の場を持つことがこれからの課題。(89) <p>【土地・建物所有の合意が得られない】</p> <ul style="list-style-type: none"> > 整備予定の土地・建物所有者(特に民間・個人所有)と協議が整わず、申請辞退を余儀なくされた事業があった。(40) <p>【土地・建物所有者と助成団体との認識の食い違いがあった】 (1,19)</p>
<p>■ハードに整備に関する専門的知識の提供 (D 公益:11 基金:70 その他:15)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 建築関連法等整備地より様々な許認可があり、団体への周知や理解が必要。(15) > 運営委員が団体と接点を持つ機会には限られており、課題や解決策の検討は団体側の自助努力に負うところが大きいのが実態である。事務局にはハード整備に関する専門的知識・ノウハウはなく、アドバイスは運営委員会が担っている。運営委員会以外に、まちづくりやハード整備に造詣の深い団体が側面支援する形となっていることが望ましい。(11) > 指定文化財や国の登録有形文化財の登録を予定している場合があるため、改修計画立案時に指定や将来の登録の妨げにならないよう専門家の助言を受けるよう指導する必要がある。(70)
<p>■ハード整備の計画づくりや審査運営に関わる費用 (D 公益:7 基金:24)</p> <ul style="list-style-type: none"> > ハード整備に関してはワークショップの開催や関係者の同意など、様々なソフト運営が必要となる。これらの事務費用の負担を盛り込むことがより良いハードを作るためには必要。(7) > ハード整備は、本課のみでは審査が困難なため、外部の専門家を委員として審査を重ねている。NPO 団体の助成金には純粋に民間機構からの資金を活用しているが、事業実施前後の審査や現地視察等の費用は本課が運営費として支出しなければならない。(24)

表-11 ハード整備によるまちづくりへの効果 () 内はID

<p>■住民ニーズに則した地域共有財産ができる (D 公益:1,5,6,11 基金:37,43,61,64,83,90,91 その他:19)</p> <p>【本当に必要なハード整備を住民主体で行うことで、地域の中で大切にされる共有財産を生み出す】 (1,19,43)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 行政だけではなく活動団体・地域住民のハード整備への熱い思いが実現したファンドによる施設整備後、団体・住民・学生等を巻き込んだ活発で持続的な活用ができていく。(5,6) > 地区における住民ニーズに則したハード整備を、行政からの押し付けではなく住民側が主体となって行う事により、その後の活用・維持管理にも愛着を持って取り組んでもらえるため、結果として長期にわたり同地区の共有財産として親しまれることが期待できる。(11) <p>【地域ニーズにあった施設を整備できる】 (37,61,64,83,90,91)</p> <p>■市民主体の活動が目に見える形で残り、波及効果がある (D 公益:1,20 基金:28,40,61,87 その他:9,10,16,19,21,49)</p> <p>【目に見える事で、団体の活動が広く認知される】 (9,10,20,21)</p> <ul style="list-style-type: none"> > ソフトなまちづくり活動は例えそれが定期的であっても、活動する限られた時間以外に地域の人から認知を得るのは簡単でないが、ハード整備は常にそこに在る「利点がある」。(1) > NPO として活動の拠点があることは、地域に姿が見え、社会的認知が広がる。そのことを通して、社会への発信と制度の変革など、NPOらしい活動の展開ができる。(16) <p>【一般市民の目につくことで地域活動が活性化】 (19)</p> <ul style="list-style-type: none"> > ソフトとの違いは、目に見えて変化があることであり、そうすることで、周りが刺激を受け、地域の活動が活発になっていくという波及効果がある。(28) <p>【まちづくり活動の成果が形として残る】 (40,49,61,87)</p> <p>■ハード整備によって新しい活動が展開される (D 公益:4,5,6 基金:35,56,61,73,89)</p> <p>【ハード整備により、これまで出現なかったソフト活動が可能となる】 (56,73)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 活動の内容によっては、活動環境を整備することが実施不可欠なものもあり、資金不足から活動を十分に行っていない。そういった活動へ支援(ハード整備)を行うことにより、多種多様な活動団体を地域に有することができ、市民によるまちづくり活動が活発になる。(4) <p>【これまでのソフトなまちづくり活動をより発展させる】 (5,6,89)</p> <p>【資金力が十分でない市民活動団体が様々な活動にチャレンジできる】 (35,61)</p> <p>■拠点整備による交流・地域活動の活性化が期待できる (D 公益:1,3 基金:24,27,28,40)</p> <ul style="list-style-type: none"> > まちづくり、地域づくりを進めていくためには、みんなが集い、活動する場所が必要なもの。それらの施設を整備していくことに助成することには意味があると考えられる。(27) > まちづくり活動の拠点として、全てが成功とは言えないが、ハード整備の補助金を使って拠点整備をすることがきっかけとなり、地域の活動が活発になるという利点がある。(28) <p>■計画段階から活用策があり、すぐに活用できる (D 公益:4 基金:26,59 その他:52)</p> <ul style="list-style-type: none"> > 実際に活動している団体に対しての助成で、活動に向けたノウハウ等を既に有しておりハード整備後(即活動)できることから、まちづくりに関する課題解決に即効性がある。(4) > 補助金交付のための審査段階で、施設整備後の事業展開(方向性、計画性)を見ているので、目的がはっきりしており、整備後の活動につながりやすい。行政だけでは対応しきれない地域の課題などに対して、素早くそしてニーズに合った整備が行える。(59) <p>■活用する側が応意を絞り参加でコスト削減を図るため費用対効果が高い (D 公益:5,6)</p> <p>■施設の管理運営を団体が行うことによる自治体の負担軽減 (D 基金:43,46)</p>

主体となることが多く、事業テーマも多様になる傾向がある。一方、私有地での事業に助成している団体では、集会所の改修に3団体が助成している点が他のファンドにはない特徴である。財団・NPO では、整備した土地の88%が私有地である点が特徴である。特に、4団体は個人もしくは企業が事業主体で「景観形成」や「歴史保全」をテーマに、「住宅」または「事務所」を中心に、「建築の改修」や「植栽・造園工事」に特化した事業を実施している。一方で、公・私有地両方の事業に助成する団体も3団体あり、これらの事業主体はNPO や自治会・商店街がほとんどである。

以上、公有地での事業は、行政が運営主体である基金よりも公益信託がより多く助成していたことが明らかとなった。また「NPO」「自治会」といった地域に根付いた主体が事業を行うことが多く、事業テーマや整備する場所・内容が多種多様になる傾向がみられる。一方で、私有地での事業は、特定の財団・NPO が個人や企業が景観形成や歴史保全をテーマに、住宅改修や事務所等の植栽工事を行うといった特化した助成事業を行っていた。

5. ハード整備への助成に関する課題と効果

ハード整備への助成に関する課題と効果について自由記述により回答を得た。課題については31団体から全41意見、効果については48団体から全75意見が得られた⁽¹³⁾。

(1) ハード整備助成に際する課題【表-10】⁽¹⁴⁾

最多は「■整備内容の維持・管理運営」で10意見あった。土地・建物所有者が個人等の場合や助成団体が中小NPO の場合、【整備後の管理運営が懸念される】が、【整備後も継続的に助言等を行うには、多大の労務を費やす事となり、団体任せとなっている】現状も指摘された。こうした問題に対し、【公的指定を受ける等の法的拘束】や早期の施設除去には【助成金返還等の対応策を検討する】など、【整備施設を担保するための公的対策が必要】との課題が挙げられた。なお、私有地で多くの事業が行われた個人・企業による住宅改修・植栽工事を扱った団体からはこれらの課題は挙げられなかった。次いで「■関係部署や土地・建物所有者との調整」が7意見あった。公有地での整備では【行政の関係部署との調整、協議が必要】であるが、【公有地に整備するには行政からの信頼を得ている必要がありハードルは高い。また、物件の管理責任や所有権所在等について行政との深い議論や取りきめが必要】など、市民である助成団体が行政と協議を行うことの難しさが指摘された。その他、「■ハード整備に関する専門的知識の提供」が3意見、「■ハード整備の計画づくりや審査運営に関わる費用」が2意見あった。ハード整備では様々な関連法や許認可があるため助成団体への専門的知識の提供が課題となっている。特に公益信託など事務局が専門的知識を有さない場合は、助成団体との接点が限られている審査機関のみならず、[まちづくりやハード整備に造詣の深い団体が側面支援する]ことが望ましいとの指摘があった。またハード整備には合意形成

要となるが、[これらの事務費用の負担を盛込むことがより良いハードを作るためには必要]との指摘があった。

(2) ハード整備によるまちづくりへの効果【表-11】⁽¹⁵⁾

最も多かったのが「**■住民ニーズに即した地域共有財産ができる**」といった効果で、12意見あった。[行政からの押し付けではなく住民側が主体となって行う事により、その後の活用・維持管理にも愛着を持って取り組んでもらえるため、結果として長期にわたり同地区の共有財産として親しまれる]との意見にあるように、計画・整備・管理運営のすべての段階において市民が主体となったハード施設は、未永く大切にされる地域の重要な共有財産を創出する可能性を有しているといえる。また「**■市民主体の活動が目に見える形で残り、波及効果がある**」も12意見と多く、[地域に姿が見え、社会的認知が広がる]効果が挙げられた。その他、8意見あった「**■ハード整備によって新しい活動が展開される**」は、ハード施設の整備によりそれまで出来なかったソフト活動が可能となる点が挙げられた。また、「**■計画段階から具体的な活用策があるため、すぐに活用できる**」も4つあり、[実際に活動している団体に対しての助成で、活動に向けたノウハウ等を既に有しておりハード整備後に即活動できる][審査段階で、施設整備後の事業展開(方向性、計画性)を見ているので、目的がはっきりとしており、整備後の活動につながりやすい]など、まちづくり活動経験のある助成団体のノウハウや計画段階での具体的な運用計画を重視した審査がスムーズな活動を生むことが指摘された。また「**■活用する側が知恵を絞り参加でコスト削減を図るため費用対効果が高い**」との意見もあった。

6. まとめ

ハード整備助成によるまちづくりの課題では、まず私有地では、整備後の管理運営が挙げられていた。これらは、個人や企業が事業主体の住宅改修や植栽工事では課題とならず、事業主体がNPO等の場合に生じている。こうした課題に対し、ファンド団体が整備後も継続的に助言等を行うのは負担が大きく、事前に整備完了後の継続使用について契約を取り交わす、申請段階において助成団体が管理運営を具体的に計画できるような申請書を作成する、審査段階で整備後の事業展開を重視するといった取り組みが有効と考えられる。一方、公有地におけるハード整備は関連法との整合性や許認可が必要になる等、私有地に比べて整備へのハードルが高い。実際の事業数も2割弱と少なかったが、整備の目的が多様でNPOや自治会といった地域に根付いた団体による事業が多く、まちづくり活動への波及効果は高いと考えられる。課題としては、行政の関係部署との調整・協議が挙げられ、対策として助成団体のみに調整・協議を任せず、団体が行政との間に入り実現に向けて条件を探る協議を行うこと、審査プロセスを計画具体化に向けて段階的に設定し、その過程で課題の洗い出しや対応策の検討を行うことなどが考えられる。その他、ハード整備に関する専門的知識の提供に関する課題では、公益信託のように事

務局内部で専門的アドバイスができない場合には、審査機関のみならず専門家紹介や専門家とのコンサルティングの場の設定、専門的知識のある市民団体が協力支援する等の方策が有効と考えられる。また、ハード整備を行うには地域の合意形成のためのワークショップ開催や審査における現地訪問など丁寧な審査プロセスが求められ、これらにかかる人的・金銭的コストを確保されるべきであろう。まちづくり活動のノウハウを持った助成団体は確実な施設の有効活用が見込まれることから、審査においては助成団体のまちづくり活動の経験や実力を重視することも求められる。

ハード整備によるまちづくりの効果では、地域の重要な公共空間を創出することや、ハード施設を用いた多様な市民活動が展開されることが期待される。そのため、審査プロセスと様々な支援提供にコストがかかるとしても、長期的にみれば費用対効果が高いものを創出すると考えられる。

【謝辞】

アンケート調査にあたり各団体の皆様には多大なるご協力を頂きました。ここに記して感謝致します。なお本研究は科学研究費補助金 基盤研究(C)(課題番号:24560738)の一環として行われました。

【補注】

- (1) 一方、行政の視点からすると、市民に身近な地域レベルの整備は公平性、中立性などが行政に求められるために、地域の個別の要望通りに整備を進めることが難しいとの指摘もある。こうした問題の解決策として、市民提案によるハード整備へのまちづくり助成が挙げられよう。肥山達也「市民による市民のためのハード事業」, 季刊まちづくり 9, pp. 20, 2006.
- (2) 内田(2006)は、「ヨコハマ市民まち普請事業」は住民による地域のハード整備を目的としたもので提案公募型まちづくり助成制度の新しい流れと指摘している。
- (3) 各ファンドの助成事業は、民都機構の採択を受けた翌年から開始され、当該年度末もしくは翌年度初めに整備の実施報告が出るため、整備の実施報告に関する情報が入手可能な2010年度の採択までを調査対象とした。
- (4) 民都機構ホームページに住民参加型まちづくりファンド支援業務の「制度の特徴」として助成対象に関する記載がある。
<http://www.minto.or.jp/products/fund.html> 参照
- (5) <http://www.minto.or.jp/archives/results03a.html> 参照
- (6) 2005年度から2010年度までの支援先ファンドは計91あるが、事業主体の解散もしくは事業主体の住所が不明な4団体は調査対象から除外した。
- (7) 助成制度の実態では審査方法と資金提供以外の支援を聞いた。審査方法は審査の透明性の確保や十分な情報のもと丁寧な審査が行われているかという観点から審査主体、公開審査の有無、審査対象、審査段階を聞いた。資金提供以外の支援では、特にハード整備助成で障害となりかねない部分への支援の有無を聞いた。また、集計・分析の際には、ハード整備特有の要素として助成制度の運営主体の違いや事業が実施された土地の違いに着目した。これは、助成制度の運営主体が行政と民間では公有地の管理者であるかどうかの違いがあること、また、事業が実施された土地が公有地と私有地では関連法や管理者が異なる事業実施に至る困難性が異なるためである。
- (8) 民都機構ホームページ <http://www.minto.or.jp/products/fund.html> 参照
- (9) まちづくり事業の例: 景観形成、まちの魅力アップ、伝統文化の継承・歴史的施設の保全、観光振興、安心安全なまちづくり等が挙げられている。補注(7)参照
- (10) なお、「(4)その他」を回答した団体はなかった。
- (11) 資金削減や参加プロセスを導入する為に工事施工の一部を自ら行う事例もある。
- (12) 補注(8)参照。一つの事業に複数テーマが割り当てられることも多い。なお「その他」は各事業のテーマを読み込んだ上で筆者らが細目を設定し分類した。
- (13) 自由記述は同じ団体であっても内容によって意見を分けて整理した。なお、表中では文意が変わらないよう短くして表現した。
- (14) ハード整備助成に関わる課題以外に、民都機構の助成制約(8意見)、助成費用の自己負担の調達が難しいことなど助成費用に関するもの(8意見)、審査時の工事単価の基準がなかった等、その他3意見があった。
- (15) ハード整備によるまちづくりへの効果以外に地域コミュニティの醸成・地域への愛着の促進(8意見)、魅力ある地域づくり(6意見)、住民主体の活動の促進(5意見)、行政と住民の協働のまちづくりの促進(3意見)、これまでなかったハード整備助成への評価(3意見)、地域活性化(2意見)、その他(2意見)があった。

【参考文献】

- 1) 卯月盛夫ほか「市民まちづくり活動資金の支援制度を巡って」, 季刊まちづくり 9, pp. 17, 2006.
- 2) 内田奈芳美, 佐藤滋「地域協働型社会に向けた市・区による提案公募型まちづくり助成制度の発展経緯とその現状評価」, 日本建築学会計画系論文集, No. 606, pp. 115-122, 2006.
- 3) 後藤純, 小泉秀樹, 大方潤一郎「プロジェクト型協働のまちづくり制度における意思決定手続」, 都市計画論文集 42(3), pp. 223-228, 2007.
- 4) 秋田典子「地区レベルの事業と計画の連携の意義及び可能性に関する検討: 秦野市景観まちづくり条例に基づく協定と横浜市地域まちづくり推進条例に基づくまち普請事業から」, 都市計画論文集 42(3), pp. 667-672, 2007.
- 5) 野澤千絵「市民提案・市民主体による身近な生活環境整備の効果と課題—ヨコハマ市民まち普請事業を例に」, 日本建築学会計画系論文集, No. 655, pp. 2191-2196, 2010.
- 6) 岡村祐「我が国における歴史まちづくりを目的としたまちづくりファンドの到達点と課題—萌芽期の日本と成熟期の英国の事例研究を通じて—」, 平成23年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書, 2012.