

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題	地域組織による公共空間の管理運営に関する基礎的研究-世田谷まちづくりファンド助成事業における市民活動を対象として-
Title	A Fundamental Study on Stewardship of Public Space by Local Community Groups-Case Study of Community Groups' Activities Grant-Aided by Setagaya Community Design Fund-
著者	杉田早苗, 土井良浩
Authors	Sanae Sugita, Yoshihiro Doi
出典	都市計画論文集, Vol. 47, No. 3, pp. 469-474
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 47, No. 3, pp. 469-474
発行日 / Pub. date	2012, 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。

50. 地域組織による公共空間の管理運営に関する基礎的研究

- 世田谷まちづくりファンド助成事業における市民活動を対象として -

A Fundamental Study on Stewardship of Public Space by Local Community Groups

- Case Study of Community Groups' Activities Grant-Aided by Setagaya Community Design Fund -

杉田早苗*, 土井良浩**

Sanae Sugita *, Yoshihiro Doi**

The purpose of this study is to realize the extent of responsibilities and authorities delegated to local community groups which are committed to managing public space. The results are as follows: 1. 20percent of groups have stewarded public spaces such as park, river, road and public facilities, some which were constructed or improved by themselves. 2. The 5 developed groups have been vested wide authorities in stewarding activities by local government, apart from getting minimum permission and so on. 3. They haven't only had the arrangement on risk management with Local government but no accident because of usual delicate attention to possible risks. 4. To giving publicness to activities, they have thought a great deal of the neighborhood and local needs.

Keywords: Public Space, Stewardship, Local Community Groups, Publicness, Responsibility, Authority
公共空間, 管理運営, 地域組織, 公共性, 責任, 権限

(1) 研究の背景と目的

わが国の歴史において、公共空間は国や地方自治体が所有・管理する空間として誕生・形成され、基本的に市民はそれを「利用」する存在でしかなかった。しかし1990年代に入りまちづくりへの市民参加が急速に広がり始めると、公共空間の計画策定や清掃等の維持管理への市民「参加」が増加し、その後は市民・行政・企業の「協働」へと姿を変えてきた。このような推移の中、公共空間の維持管理だけでなく、利活用の企画運営や公共空間内への活動拠点・施設の設置を担う地域組織が現れてきている。例えば先進的な市民活動が多く見られる世田谷区では、行政の協力を得て公園や河川等で同様の事例が生まれている。

上述したような地域組織による公共空間の管理運営とこれまでの市民参加や協働との最も本質的かつ重要な違いとして、権限や責任が挙げられるだろう。活動の権限と責任を地域組織がどこまで有するかは重要な課題である。権限については、特定の地域組織による公共空間の管理はいかにして地域の様々なニーズに対応し、公共性や公益性を担保するかが課題となる。また責任については安全という大きな課題がある。五十嵐太郎(2004)¹⁾は、公園での子どもの遊具を使った事故等を例示しながら、現代は地域社会のセキュリティ確保を過剰に求める監視社会へと移行している点を指摘している。安全管理を強化することは利用者の監視やルール強化、空間を閉じて管理する方向へと向かう。これは地域組織による公共空間の柔軟活用とは相反する様相を呈している。以上を勘案すると、地域組織による公共空間の管理運営を推進するためには、行政と地域組織との間での権限・責任に関する合意形成や公共性や安全性に関わる留意事項を検討する必要がある。

そこで本研究では、地域組織による公共空間の管理運営に関する知見を得るための基礎的研究として、先進的な事例がみられる世田谷区を対象に、地域組織による公共空間の管理運営の活動実態、および管理運営における権限や責任、公共性の担保や安全性の保持に関する実態と留意事項、以上2点を明らかにすることを目的とする。なお本研究では清掃等の維持管理や利活用の企画運営、物的環境の設置を管理運営、地域組織の管理運営に関する裁量範囲を権限、地域組織が行う管理運営やイベントに関連して発生した問題等に対して負う義務を責任と表記する。

(2) 研究の対象と方法

本研究の調査対象は、世田谷区都市整備公社(現(財)世田谷トラストまちづくり)が1991年に設定した「公益信託世田谷まちづくりファンド」(以下、ファンド)が実施してきた助成事業に採択された市民活動とする。本助成事業は、長期かつ豊富な実績があり、グループの活動に関わる詳細なデータが蓄積され、先進的な地域組織による公共空間の管理運営が展開されていること²⁾が、その選定理由である。

研究の方法は、まず過去のファンド助成事業(2章)に採択された市民活動の内容と場所を概観した上で(3章)、その中から公共空間の管理運営を行う地域組織を抽出し、管理運営の実態を資料調査から把握する(4章)。さらにヒアリング調査を実施し、権限・責任、公共性の担保、安全性の確保等に関する実態と留意事項を把握する(5章)。

(3) 既往研究

公園や道路などの都市施設の住民管理における管理行為やその体制、行政からの支援施策等に関する研究はあるが^{3)~7)}、公共空間の管理行為は維持管理が主であった為、本研究が着目する権限・責任については未検討となっている。本研究の特色は、地域組織による公共空間の管理運営の先進的な事例に焦点を当て、権限・責任に着目する点にある。

* 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)

2. 世田谷まちづくりファンド助成事業の概要⁸⁾

本章では、次章以降で分析対象となる市民活動を支援してきたファンド及びその助成事業の概要を把握する。

ファンドは1991(平成4)年に世田谷区都市整備公社(委託者)の出捐により設定された(受託者:中央三井信託銀行)、市民主体のまちづくり活動に対する助成事業を行う基金の先駆けである。その助成事業は、区民による「地域の住みよい環境づくりを目指した活動」に助成を行うもので(年度単位)、助成先は公開審査会で決定される。活動の段階やテーマに合わせ、「はじめの一步部門」(0から始める活動が対象)、「まちづくり活動部門(一般的部門、3回まで助成)」「ネット文庫制作部門」(インターネットで活動ノウハウ紹介)、「まちを元気にする拠点づくり部門」(最大500万円までハード整備に助成)といった部門が設定され(2010年現在)、複数回の応募が可能になっている。助成事業開始前年(1991年)の試行的事業を含め、2010年(第18回)までに248グループ、延べ460件に助成している。

3. ファンド助成事業採択グループの活動内容と場所

本章では、2章に記した248グループの活動内容と活動場所を概観するとともに、公共空間における管理運営の事例抽出を行う。まずファンド事業の資料⁹⁾及びファンド情報誌¹⁰⁾からグループの活動内容と活動場所の情報を抽出した。次に活動内容を8つに分類し¹¹⁾【表-1】、グループ毎に該当する活動内容を整理した。続いて、活動場所を私有空間(屋内・屋外)と公共空間(都市施設の種類を参考に6種類)に分類し、各活動内容毎に活動場所を整理した。

(1) 活動内容の分析結果【表-2】

資料で活動内容が確認できた234グループ¹²⁾の1グループ当りの活動内容の種類は平均3.01だった。項目としては、「3 調査・研究・提案」が最も多く、全体の約56%のグループが行っている。次いで、「2 イベント開催」「8 その他」「6 情報発信」が多く、広く参加者を募ってイベントを開催したり、関係者・グループ会員等に情報を発信しているグループが多いことがわかる。また、全体のうち「1 管理運営」を行っているのは70グループ、約3割だった。

(2) 活動場所の分析結果

(1)の活動内容のうち、行う活動と場所に直接的な結びつきを有する(他の場所では代替不可能な)活動内容である「1 管理運営」「2 イベント開催」「3 調査・研究・提案」を対象に、それらが営まれている場所を分析する。なお、場所が不明もしくは不特定の場所で活動するグループ以外を分析対象とした(【表-3】の太枠部)。集計結果を【表-4】¹³⁾【図-1】に示す。

場所の公私空間の割合【表-4】をみると、どの活動内容も公共空間をフィールドにしている割合が非常に高い。これはまちづくりに資する活動への助成を行うファンド事業の性格に起因すると考えられる。活動内容別にみると、「1 管理運営」は公共空間で活動しているのは45グループ(65.2%)、私有空間では26グループ(37.7%)と、他の

表-1 活動内容の分類

1 管理運営	2 イベント開催	3 調査・研究・提案	4 講習会・発表会
継続的に空間を管理運営(維持管理や利活用の企画運営、物的環境の設置)するもの/管理運営に関する行政との協議	身体的な動きを伴うもの/参加者を募っているもの/コミュニケーションを目的としたもの	問題や対象の調査・研究や計画やデザイン等の提案	座学的なもの/グループが企画グループ以外の参加者に技術や成果を教える・伝えるもの
5 成果物制作	6 情報発信	7 相談・サポート	8 その他
成果物は、活動記録や調査・活動の成果/情報発信媒体とは別に臨時的に作られるもの	定期的に広く発行・発信されるもの	グループ以外の人に対する相談やサポート行為を行うもの	学校の授業支援・手伝い/グッズ等の作成や配布/福祉施設等の慰問・訪問活動/ハトール等

表-2 活動内容別にみた該当グループ数と割合 (N=234)

1 管理運営	2 イベント開催	3 調査研究提案	4 講習会発表会	5 成果物制作	6 情報発信	7 相談・サポート	8 その他
70	118	132	85	56	106	21	117
29.9%	50.4%	56.4%	36.3%	23.9%	45.3%	9.0%	50.0%

表-3 活動場所の分析対象となるグループ数

	該当グループ数	場所が不明 or 不特定の場所で活動するグループ数	活動場所の分類が可能なグループ数
1 管理運営	70	1	69
2 イベント開催	118	30	88
3 調査・研究・提案	132	43	89

表-4 活動場所別にみた該当グループ数と公私割合

	私有空間				公共空間								
	屋内	屋外	屋内	屋外両方	集会所等	学校	児童館	公園・緑道	公園・緑地	道路	河川	まち特定	エリア
1 管理運営 (N=69)	15	8	3		5	5	21	5	8	0	7		
	26(37.7%)				45(65.2%)								
2 イベント開催 (N=88)	13	4	3		15	14	18	2	9	16	1		
	20(22.7%)				72(81.8%)								
3 調査・研究・提案 (N=89)	6	1	3		1	1	16	7	10	42	5		
	10(11.2%)				79(88.8%)								

※公私割合は私有・公共空間で活動しているグループ数をNで除算して算出した

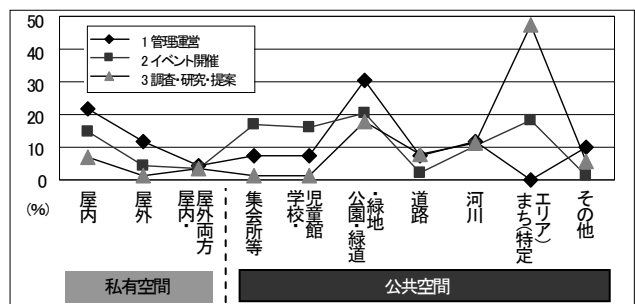


図-1 活動場所別にみた該当グループ割合

※該当グループ割合は各活動場所で活動しているグループ数をNで除算して算出した

2つの活動内容よりも公共空間での活動の割合が若干低かった。公共空間の活動場所を細かく見ると【図-1】、まず「1 管理運営」では、「公園・緑道・緑地」が約30%と最も割合が高かった。「2 イベント開催」では「道路」の割合の低さが目立つ。「3 調査・研究・提案」では、町内会や団地といった一定エリアである「まち」を対象としたものが約50%と圧倒的に多く、次いで「公園・緑道・緑地」が約30%となっている。3つに活動内容に共通しているのは、「公園・緑道・緑地」の割合が比較的多く、これらの場所が様々な活動のフィールドになりやすい空間であることがわかる。

4. 公共空間の管理運営の活動実態

本章では、3章で把握された「1 管理運営」を行っているグループの中から私有空間を対象としているグループを対象から外し、公共空間の管理運営を行っている45グループを対象に、活動実態を明らかにすることを目的とする。3章と同様の資料を用い、何を(管理運営対象)、どのように管理しているか(管理運営行為)を詳細に把握し分類を行った。また対象・行為と活動場所との関係の分析を行った。

(1) 管理運営対象・管理運営行為の把握と分類

各グループの管理運営の具体的内容をみると、管理運営の行為と対象にはレベルの相違が見られた。対象はプランター/看板といった小規模な工作物と、公園/ビオトープ/建築物といった比較的規模の大きなものが見られた。また行為も日常的な清掃/草刈り/花の世話/パトロール/利用指導と、花壇/看板/ビオトープの設置といった物的環境の設置が見られた。このため対象と行為をそれぞれ2つのレベルに分けて整理し【表-5】、対象(A, B)と行為(1, 2)で

表-5 管理運営の行為・対象の分類

管理運営の対象	A 施設・エリア(物件も含む) 施設の一部や一定程度の広さを有するエリアを対象とする場合、エリアの領域は明確な場合と曖昧な場合がある。施設やエリア内に設置してある物件も含む。 ○農地・物件 ○大規模な花壇・物件 ○公園・物件 ○河川敷・物件 など	B 物件 小規模であり、土地に定着するものと移動可能なものがある。また、水平部分を持たない壁などの維持管理も含まれる。 ○花壇(土地に定着) ○看板・掲示板(土地に定着) ○プランター(移動可能) ○植木鉢(移動可能) など
	1 設置(維持管理も含む) 新規に何らかの物件や施設・エリアを設置する行為。設置する物件や施設・エリアを企画・提案し、関連組織と協議・調整する行為や設置したものの維持管理も含む。 ○花壇・プランターの設置・維持管理 ○看板・掲示板の設置・維持管理 ○遊具・ベンチの設置・維持管理 ○池・ビオトープの設置・維持管理 ○活動拠点(施設)の設置・維持管理 など	2 維持管理 既存の物件や施設を維持管理するための清掃活動や植物の世話などの行為。利用指導や関連組織と協議・調整する行為も含む。 ○定期的な清掃活動・草刈り ○植栽、植物、植栽の世話(植え込み・植え替え、水やり、種まき、肥料やり等) ○設置物件の維持管理 など

管理運営を分類した【表-6】。管理運営の対象では、比較的規模の大きな「A 施設・エリア(物件も含む)」が32グループ、小規模な工作物の管理である「B 物件」が11グループと、より規模の大きい管理運営が数多く展開されていた。

表-6 管理運営の活動実態

番号	グループ名	管理運営の活動実態				活動場所							活動内容								活動内容数	
		対象 A 施設・エリア (物件も含む)	B 物件	行為 1 設置 (維持管理も含む)	2 維持管理 (管理運営の分類)	集会所等	学校・児童館	公園・緑道・緑地	道路	河川	まち(特定エリア)	その他	土地所有	1 管理運営	2 イベント開催	3 調査・研究・提案	4 講習会・発表会	5 成果物	6 情報発信	7 相談・サポート		8 その他
1	ぐるうぶ街		●		●	B-2			●				区	●	●							3
2	楽働クラブ		●		●	B-2			●				区	●	●							2
3	玉川コミュニティガーデンコンペ	●		●		A-1							区	●	●							2
4	子どもと緑を育てる会		●		●	A-1		●					区	●	●							5
5	フレンズオブセミナー(FOS)		●		●	A-2							国	●	●							4
6	多摩川の森を考える会		●		●	A-1							国	●	●							3
7	コミュニティスペースめぐり「まごの手便り」	●		●		A-2							区	●	●							4
8	鳥山みずとみどりの会	●		●		A-1							区	●	●							5
9	グループ・カサブランカ		●		●	B-2	●						区	●	●							3
10	鳥山プレーパークをつくる会	●		●		A-1		●					区	●	●							6
11	あけび会		●		●	B-1							国	●	●							2
12	多摩川・リバーシップの会	●		●		A-1	●			●			区	●	●							3
13	大原福祉作業所					—			●				区	●	●							3
14	特定非営利活動法人声花公園の丘友の会	●		●		A-1							都	●	●							4
15	野沢、上馬、下馬、三軒茶屋緑の市民ネットワーク		●		●	A-2				●			区	●	●							5
16	みんなの森の会		●		●	A-2				●			区	●	●							2
17	アザレア					—							区	●	●							1
18	松原みどりの会		●		●	A-2							区	●	●							5
19	グループ「けやき」		●		●	B-2	●						都	●	●							2
20	世田谷区立守山小学校「あったらいいこんな学校」の会	●		●		A-1							区	●	●							6
21	代沢せせらぎ公園協議会		●		●	A-2							区	●	●							3
22	「せたがや里山づくり」ジュニア隊	●		●		A-1				●			区	●	●							4
23	小径の会		●		●	B-1							一	●	●							1
24	北中ひろば準備会	●		●		A-2							区	●	●							2
25	せた文教サミット		●		●	B-1				●			一	●	●							2
26	太中前広場を育てる会	●		●		A-2				●			区	●	●							2
27	野川とハケの森の会	●		●		A-2				●			都	●	●							5
28	新町パークフレンド		●		●	A-2				●			区	●	●							2
29	船橋小径の会	●		●		A-1							区	●	●							7
30	池の上小学校「ビオトープを守る会」	●		●		A-1				●			区	●	●							3
31	ナチュラルデザイングループ		●		●	A-2							都	●	●							1
32	上北沢桜並木会議	●		●		A-2							都	●	●							5
33	三軒の森緑地・緑グループ	●		●		A-1				●			区	●	●							6
34	世田谷代田S・A・P		●		●	B-2				●			一	●	●							5
35	せたがや水辺の楽校連絡会		●		●	A-1				●			国	●	●							4
36	せたがや野川の会	●		●		A-2				●			都	●	●							3
37	代田川緑道保存の会	●		●		A-2				●			区	●	●							3
38	仙川・緑と水の会		●		●	B-1				●			区	●	●							1
39	長島風景の会		●		●	B-2				●			区	●	●							3
40	多摩川癒しの会	●		●		A-1							区	●	●							4
41	フラワーランド園芸ミニディ	●		●		B-2	●						国	●	●							4
42	NPO法人ブルーパーク世田谷		●		●	A-1				●			区	●	●							4
43	芦花ワクラブ	●		●		A-2				●			都	●	●							3
44	桜並木と呑川緑道公園を守る会	●		●		A-2				●			区	●	●							2
45	野川の多自然川づくりを考える連絡会		●		●	A-2				●			都	●	●							4
合計(N=45)		32	11	19	26		5	5	21	5	8	0	7	45	27	19	15	7	18	1	21	

管理運営の行為では「1 設置(維持管理も含む)」が19グループ、「2 維持管理」が26グループと、従来みられた維持管理が若干多い結果となったが、通常は難しい活動拠点施設やピオトープ、物件の「1 設置」も約4割あり、地域組織が維持管理のみならず物的環境の設置も含めた公共空間の管理運営を担っている現状が確認された。

(2) 管理運営の分類と活動場所・活動内容数の関係

管理運営の分類と活動場所の関係をみると【表-7】、規模が大きく設置も含む管理運営を行っているA-1の活動場所は、「学校・児童館」「公園・緑道・緑地」「河川」が多く、様々な公共空間で行われていた。一方、規模は大きいが維持管理のみの管理運営であるA-2では、公園・緑道・緑地に集中していた。また、管理運営も含めた活動内容数をカウントした平均値では、A-1、A-2の方がB-1、B-2よりも多様な活動を展開していることが確認された。

表-7 管理運営の分類と活動場所の関係

管理運営の分類	公共空間							該当グループ数	活動内容数平均
	集会所等	学校・児童館	公園・緑道・緑地	道路	河川	まち(特定エリア)	その他		
A-1 施設・エリア(物件含む)の設置(維持管理含む)	0	3	6	1	4	0	2	15	4.4
A-2 施設・エリア(物件含む)の維持管理	1	1	10	1	4	0	2	17	3.3
B-1 物件の設置(維持管理含む)	1	0	1	2	0	0	0	4	1.5
B-2 物件の維持管理	3	1	3	1	0	0	1	7	3.1

5. 管理運営の先進事例のヒアリング

本章では、地域組織の管理運営における権限・責任、公共性の担保、安全性の確保などの観点から把握するため、4章の対象の中から先進事例を選定しヒアリング調査を実施した。調査対象は4章で分類したA-1、A-2に属する、活動内容数が4以上¹⁴⁾の18グループの中で現在も活動を継続し調査の了承を得た5グループである。2010年4月に、各グループの代表者に対して1~2時間程度の聴き取りを実施した。調査項目は【表-8】、【表-9】¹⁵⁾の通りである。

(1) 取り上げたグループの活動の概要と特徴【表-8】

【グループV】は管理運営する集会施設の「展示室」を地

域の自然や文化の情報発信拠点として活用し、それと連動して独自のイベントや地域の催事への協力等を行っている。

【W】は公園内の広大な花壇を毎年維持管理し、休憩施設とピオトープの整備とその後の管理も行っている。これらの整備・維持管理資金は各種助成金や寄付により自ら調達した。また毎月開催するフェスタでは露店を出店し、利用者を楽しみを与えつつ活動資金を得ている。【X】は学校や地域と協議し、総合学習の時間と連携しながら校庭(の周縁部分)や屋上を管理している。ピオトープとデッキは自ら得た助成金で設置した。校外での学習機会や地域住民を校内に招くライブやフリーマーケット等も開催している。【Y】は行政が通常行わない河川の清掃を自主的に実施しながら、河川周辺の観察イベント、メンバーが撮影した写真や映像の上映・展示等を通じ、市民に自然を学び楽しむ機会を提供している。【Z】は制度上は道路である空間を、四季折々の草の茂る土の道として維持管理し、ニュースや看板等とその重要性を情報発信している。

グループ間で共通するのは、全てが7~15年程度の長い活動実績を有する点である。管理運営する空間は、制度上それぞれ建築物の一部、公園、学校、河川、道路と異なるが、4つが自然を管理の中心的対象と位置づけており(W, X, Y, Z)、残り1つも自然や文化保全のための情報発信拠点が管理対象である。これと関連し全てが自然観察会を実施している。また3つが自然・風景・歴史文化の次世代への継承を活動目的とし(V, Y, Z)、全てが子どもを対象とするイベントや子どもも参加する維持管理を実施している。

(2) 権限(裁量範囲)、権限に関連して起こった問題

グループに与えられている管理運営に関わる権限については、行政との事前協議や行政の許可を要さない事例が多く(V, W, Z)、また行政と管理協定を締結しているケースは少ない(Vの一部, Z)。他方で、河川と公園を管理対象とするグループは、清掃時に水面に入る許可(Y)やイベント時に管理対象でない場所を使用・占用する場合に許可を得ていた(W)。また行政側と年間の活動計画を事前協議したり(X)、行政にイベントの事後報告をするグループもあった(Z)。

表-8 調査対象グループの概要と活動内容

調査項目グループ	V	W	X	Y	Z
設立年	1996年	1996年	2001年	2003年	2003年
メンバー数	15団体(20名)	60名	コアメンバー15名(全60名)	116世帯・実働60世帯	コアスタッフ4名(会員80名)
活動目的・趣旨	昔からの地域の自然・文化・人情を、次世代に伝える	花いっぱい明るい公園、憩いの場をつくる	子どもが環境について学び、関わる機会を提供する/学校を地域と開く	河川と沿岸緑地帯の自然を次世代に伝える/活動を通じて地域交流を図る	マンションが増加し地域の風景が変化する中で大切にしたい昔ながらの風景を残してゆく
活動内容	管理運営する空間	公園	学校	河川の一定区間、沿岸公園	道路
	内容	<ul style="list-style-type: none"> 展示室:管理、展示物の入れ替え、清掃 倉庫:利用・管理 花壇:植替え、世話、灌水 	<ul style="list-style-type: none"> 花壇:植替え、世話、灌水 休憩施設:設置・維持管理 ピオトープ:設置・維持管理 倉庫:利用・管理 	<ul style="list-style-type: none"> 屋上:緑化部分の維持管理 デッキ:設置・維持管理 ピオトープ:設置・維持管理 緑地帯:設置・維持管理 	<ul style="list-style-type: none"> 河川内:清掃・草刈り 沿岸公園:植樹・維持管理
イベント開催	子ども祭り、写真展、自然観察会、バザー(施設外で実施)	フェスタ(月1回、露店出店他)自然観察会(小学生向け)	ワークショップ、アンケート調査也	自然観察会(小学生など)、ハイキング	草花観察会、バザー、寄せ植え会
調査研究等	-	アンケート調査	ワークショップ、アンケート調査也	-	アンケート調査
講習会等	歴史文化講演会	-	公開研究会	風景写真展、ビデオ上映会他	バザー
情報発信	地域情報の展示	HP設置	通信発行年3回、HP設置	ニュース発行、HP設置	ニュース等の発行・掲示、HP設置

表一9 管理運営における権限・責任

調査項目グループ	V	W	X	Y	Z
管理運営を行うようになった経緯	・行政から地元団体に、住宅地の外けしに斎場建設の申入れがあり、同時に住民向け集会施設も整備されたが、人の出入りが少なく、不安の声が上がった。集会所利用の活性化と地域の自然・文化の継承を目指し、有志で会を結成した。地域の歴史や昆虫の生態等を紹介するため、展示コーナーを集会所に常設した。以降、定期的に展示替えをし、周辺地域でイベント(協力)をするようになった。	・地元商店会が、樹林公園整備予定地を「花の公園」にするように行政に要望書を提出。後に行政が「花の公園」を整備する方針を転換。公園のあり方を一緒に考える住民組織の立ち上げを行政から依頼され、グループを結成した。管理運営は、公園の竣工前コスモスの種を蒔いて祭りを開催して以来携わっており、花苗等の購入費調達から花壇の維持管理までをグループが担っている。	・現代代表者がPTA役員をしていた際、学校の周年行事として、理想の校庭をデザインするワークショップを開催することになり、教職員、保護者、地域住民に専門家を交えて画を描いた。その一部であるピオトープを整備してから管理運営に携わるようになった。翌年には専門家の支援を得ながら学校、保護者、地域住民が協働し、総合学習の時間と連携して校庭づくりを行う組織が発足した。	・河川沿いに不動産会社がマンション建設を計画し、その反対運動の中から自然と建築物の均衡を目指す周辺住民でグループを結成。行政の働き掛けもあり、不動産会社は、当初案8Fを5Fに下げ、緑地帯と河川間に鳥の通路をつくり、川沿いの土地を行政に寄付して(広場になった)、そこに人工のせせらぎも整備。その後上記グループ有志が毎月一度、自主的に河川清掃を実施するようになった。	・土の小径(法規上は道路)の風景資産指定を目指し、地元商店や市民に関わりやすいように0からグループを結成。 ・法規上、土や水溜りは厳しく、風景資産指定と同時に舗装予定だったが、担当課が土の道を残すよう動いてくれた。 ・行政の管理は年1回全草刈りだったので、草の管理をグループに委ねるように要望。観察区域に設定され、管理方法を行政がシェアしてくれた。
権限(裁量範囲)について	管理協定の有無 行政との事前協議や行政の許可が必要な事柄 前項に関連した問題	・集会施設なし。花壇もあり(行政から花苗が支給される)。 ・なし。全ての維持管理がグループの裁量に任せられている。 ・井戸、ピオトープ設置の提案を安全上の理由で反対された。	・なし ・普段管理運営している部分は許可不要。 ・イベント時は行政から園路等の使用・占用許可をとる。	・なし ・年度初めに、学校側とワークショップを開き、一年間の活動について協議する。 ・環境を良くする提案・活動なので、学校側も止める理由なし(反対しようがない)。	・なし(行政は清掃しないため、自主的に管理している)。 ・清掃は水面に入るために行政(公園管理事務所)の許可を得る。 ・昔あった水辺復活、水道や高齢者休憩用ベンチの設置は、道路であることを理由に要望実現せず。 ・管理用具置き場を整備してもらえた。
義務責任について	課される義務 行政との取り決め事柄 安全に活動を行うための留意事柄 過去の安全上の問題	・なし ・取の決めはないが、責任はどちらにある。 ・保険に入っている。 ・危険回避のため、できるだけのはずす。 ・ピオトープの水深を浅くし、解放時は監視担当を置く。	・なし ・デッキ設置時に、先生や専門家に話を聴き、配慮すべき点を十分確認した。学校から事故発生時の対策を求められ、グループが、子ども、親、学校と十分話し合い、原因を究明し、必要なら手直しする等、誠意をもって対応することを提言した。	・なし ・転ばないよう、デッキの下にカーペットを敷いている。 ・屋外イベント時は、常に保険をかける。 ・小学生の野鳥観察イベント時は、子ども2人に対し1人のスタッフ・父兄で交通整理をする。	・特になし ・なし ・普通の維持管理活動の分は、ボランティア(保険)に加入し、イベント時はイベント保険に加入している。
住民・参加者との関係について	住民・イベント参加者との関係づくり上の留意事柄 住民・イベント参加者等からの苦情	・すでに昔からの地域との関係ができています。 ・別件で、新たに繋がることもある。 ・地元小学校や高校にも維持管理に関わってもらっている。	・なし ・地元町会にお知らせし招待したりする。相手方の会合にも出席するようになっている。 ・ライブ時は近隣に知らせる。 ・年一回生徒にチラシ配布し、新規メンバーを募集	・特になし ・特になし ・一度もない。地元で迷惑なことではない(逆に掃除をする姿を見てもらっている)。	・町会・自治会の理解を得る。小学校とも一緒に活動。 ・作業中、通行者になるべく声掛けし花の説明もする。 ・ニュースを配布・掲示して新規メンバーを募集。 ・散歩道に便したい人:バリアフリー化で雰囲気変化との指摘 ・移動用に使いたい人:雨の日の泥率の苦情
公共空間の管理運営について	行政の管理運営と異なる点 公共空間を管理運営する上で留意すべき点	・グループは場所を占有しなくても我が家のように気遣いが、行政管理では場が荒れる。 ・他団体に占有の意向がないことを示すためにも、(自分たちではなく)地域のPRをする。	・行政は目も手も行き届かないがグループは毎日管理する。 ・行政はスケジュール通いが、グループは臨機応変。 ・行政では財源が限られ、公園を今のようには維持できない。 ・行政の信頼を得るため、小規模から加えて活動実績を作り、NPO法人格を得る。	・学校では改良は困難で継続的に面倒を見られない。 ・先生は変わるが、自分たちは居続けられる。 ・大人が役割を發揮でき子供の育つ場として良い。 ・活動を強制せず、個人が無理しないように活動することが、継続のポイント。(部分的関わりも可)	・行政予算で管理が限定される(草刈りも年2回)。清掃も行政がやれないからやる。 ・普段恩恵を受けている川への恩返りのつもりでやっている(受益し遊ぶグループは多いが手入れするところはない)。 ・グループのやりたいことだけでは駄目。誰でも共感できることを求め賛同者を増やす。

以上より、最低限の許可の取得や協議・報告を除けば行政を経ずにグループが管理運営の意思決定を行っていることがわかる。こうした幅広い権限が付与される要因として、管理運営に至る経緯とその後の活動実績により行政の信頼を得ているとの回答が多かった。

権限に関連した問題としては、安全上の理由から井戸やピオトープの設置を、道路での灌水用の水道・高齢者休憩用ベンチの設置を認められなかったケースがあった(V, Z)。

(3) 義務や責任、責任に関連して起こった問題

全事例において活動に対する義務は課されず、また4グループは責任に関わる行政との明確な取り決めもしていない。残りの1グループは工作物の設置に際し、事故発生時の対策を求められ、グループが被害者やその関係者、行政と十分話し合い、原因を究明し、必要であれば手直しする等、誠意をもって対応することを提案し、理解を得ている

(X)。一方、過去に起こった事故や安全上の問題を聞いたところ5グループが「ない」と答えており、これが責任に関わる行政との取り決めがない理由である可能性もある。

安全に活動を行うための留意事柄として、4グループがイベント参加者やメンバーに対する保険に加入していた。その他、「安全性を考慮して参加者の人数制限をする/建物内で見知らぬ人がいたら声を掛ける」(V)、「小学生の野鳥観察イベント時は子ども2人当り1人のスタッフ・父兄で交通整理などのサポートをする」(Y)、「危険回避のためできるだけのはずす」(W)等の回答が得られ、可能な限りの対策を施すことで質を保ちつつ活動を継続させていた。

(4) 周辺地域住民・イベント参加者・利用者との関係

周辺地域住民やイベント参加者、利用者との関係上の留意事柄として、全てが町内会等の地元組織との関係構築に配慮していると答えた。活動のお知らせ等の掲示・回覧に

加え、町内会の会合や地元イベントへの協力など、相手先に出向いて関係構築を図るケースも見られた。さらに、「日常生活の中で地域の人から聞いた意見を取り入れながら、開催するイベントを決定している」(V)といった地域ニーズに対応したり、「作業中に通行者に挨拶などなるべく声かけし、(手入れしている)花の説明もする」(Z)といった個人レベルでの関係構築に配慮しているケースもあった。

周辺地域住民やイベント参加者等からの苦情については、4グループが「ない」と回答した一方、道路を管理運営するグループに対して雨天時の土の道の泥濘について通行者から苦情があった(Z)。これはグループが重視する価値と利用者が公共空間に求める機能の齟齬に因るものと言える。

(5) 公共空間の管理運営に対する意識

行政の管理運営と異なる点については、「行政は予算がないから草刈りも年2回のみで、できる管理が限定される」(Y)、「財政的問題から行政は目も手も行き届かないがグループは毎日管理する/行政はスケジュール通りだが、グループは小回りが効き、臨機応変にやれる」(W)等の回答があり、全グループがきめ細かな管理運営が可能となることを挙げた。予想された回答だが、改めて地域組織による管理運営の利点が確認できた。この他、「グループは場所を占有しようと考えていないが、『我が家』のように気遣っている」(V)との回答もあり、グループの公共空間への愛着がきめ細やかな管理運営に繋がっていると見える。

公共空間を管理運営する上で留意すべき点としては、「行政の信頼を得るため、小さな規模から広げ、1~2年の活動実績を作る。」と行政からの信頼の獲得が挙げられた(W)。また、「自分達の場所として占有する意図がないことを示すためにも、活動の中で地域のPRをするようにしている」(V)、「自分達のやりたいこと、趣味、好きなことだけやるのは駄目。誰でも共感できる何かを求めていくことが重要であり、そうすることで賛同者を増やす」(Z)との回答があり、公共性を担保することの重要性も提起された。

6. まとめ

世田谷の助成事業に採択されたグループの約3割が管理運営を、そのうち約6割が公共空間を対象としていた。具体的場所としては、公園・緑地・緑道が最も多かったが、集会所や学校・児童館、道路、河川でも管理運営が行われていた。また工作物等よりも規模の大きい施設やエリアを管理運営の対象としたり、拠点施設やビオトープ等を設置しているグループも多く存在した。地域組織が清掃や植物の手入れ等に留まらない、物的環境の設置も含めた公共空間の管理運営を担っている実態が明らかとなった。

次に管理運営における権限や責任、公共性の担保や安全性の保持に関する実態と留意事項をまとめる。

管理運営の権限では、管理協定を締結しているケースは少なく、最低限の許可や事前協議・事後報告以外は意思決定等の幅広い権限を有することが明らかとなった。権限の付与は行政との信頼関係が基盤となっており、信頼獲得に

は活動実績の蓄積が必要との留意事項が指摘された。

責任については、多くのグループで責任の明確な取り決めをしていないことが明らかとなった。

安全性の保持では、長期に亘って活動しているにもかかわらず、事故や安全に関わる問題は過去発生していないことが明らかとなった。留意事項としては、保険に加入し最低限のリスク対策をしつつイベントや活動の幅を狭めて危険を排除するのではなく、目が届くようスタッフ人数を増やす、日頃の空間の利用状況に注意を払う等、可能な限りの安全対策を施すことが挙げられた。

公共性の担保については、周辺地域住民・利用者といった地域社会との関係構築や日常生活の中での地域ニーズの収集、また地域への利益還元を常に意識したり、地域組織の自己満足の追求ではなく多くの人々に共有される価値観に基づいた活動を行うべきといった留意事項が挙げられた。

今後の課題としては、地域組織による公共空間の管理運営に関するより一般的な知見を得るため、全国的に調査事例の対象を広げ、本研究で明らかとなった世田谷区における知見が適用可能か検証することが挙げられる。

謝辞

ヒアリングにあたりグループ代表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 若手研究(B)(課題番号:20760403)の一環として行われました。

参考文献・補注

- 1) 五十嵐太郎(2004)「過防備都市」,中公新書ラクレ
- 2) 国土交通省,国土審議会第10回持続可能な国土管理専門委員会の「国土の国民的経営 参考事例」では、世田谷区が管理運営副都心区民やNPOが関わる官民協働が非常に進んでいることが指摘されている。http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudoshin/keikaku/jizoku/10/jizoku.shiyou.html, 2012/8/10
- 3) 根来千秋,渡辺達三(1987)「児童公園等の管理」における地域住民の参加・協力に関する考察,日本都市計画学会学術研究論文集, No.22, pp.271-276
- 4) 岩村高治,横張真(2001)「神戸市における地域住民による公園管理の実態とその展望」,ランドスケープ研究,64(5), pp.671-674
- 5) 岩村高治,横張真(2002)「公園計画策定時における住民参加がその後の公園管理運営活動に与える影響」,ランドスケープ研究,65(5), pp.735-738
- 6) 浦山益郎,相羽芳樹,松浦健治郎(2007)「地域型NPOが河川管理者および流域住民と連携する継続的な河川の維持管理活動に関する研究:愛知県豊橋市の朝倉川水フォーラムの場合」,都市計画論文集, No.42(3), pp.829-834
- 7) 篠田尚紀,仲村明代,伊藤香織(2007)「住民主体の公園管理活動がもたらす効果:板橋区における公園里親制度の事例から」,日本建築学会学術講演梗概集,F-1, pp.669-670
- 8) トラストまちづくりによるファンドの紹介は主に以下を参考にした。http://www.setagayatm.or.jp/trust/fund/outline.html
- 9) 「公益信託世田谷まちづくりファンド助成事業 応募者一覧及び活動企画内容」,「同 公開審査会資料」,「同 最終活動発表会資料」(第1~18回)、「同 まちを元気にする拠点づくり部門 本審査会資料」,「同 まちを元気にする拠点づくり部門 予備審査会資料」
- 10) 「結んでひらいて集合版 1992.2~1997.3」,「同 No.24~No.70」
- 11) 住まい・まちづくり総合データベースを参考に分類した。同データベースでは、住まい・まちづくり活動の内容を、普及・啓発、整備・建設、調査・研究、維持管理・運営、提案・提言、相談・コンサルティングなど9つに分類している。http://www.dihc.jp/scripts/asp/katsudo_search.asp?DB=1
- 12) 単年度の活動団体で、資料に活動報告等の掲載がなかった、もしくは採択後に取り下げを行った14グループは分析対象外とした。
- 13) 表4の各活動内容の上段は各場所で活動を行っているグループ数、下段は私有空間または公共空間で活動を行っているグループ数を示しているが、管理運営では8グループ(2グループが私有空間・公共空間1つずつで活動、6グループが2つの公共空間で活動)、イベント開催では7グループ(4グループが私有空間・公共空間1つずつで活動、3グループが2つの公共空間で活動)が2つの活動場所を有していたため、合計は実数N(表4左列に記載)と異なる。また、2つの活動場所を有しているグループが存在するため、公私割合の合計は100%を超えている。
- 14) 全グループの活動内容数の平均3.01よりも多い4とした。
- 15) 公共性の担保については、住民参加との関係や公共空間の管理運営に対する意識として聞き取りを行った。