

# ゼミ論文

住民参加型まちづくりにみるコミュニティの変容と課題

——世田谷太子堂地区を事例に

主査：浦野正樹教授

文化構想学部 社会構築論系 4年

浦野正樹ゼミナール（地域・都市論）

1T070159-7

江頭 勇紀

## 目次

0章 はじめに.....	3
0. 1. 執筆動機・問題意識.....	3
0. 2. 研究方法.....	3
0. 3. 論文の構成.....	3
1章 住民参加とまちづくり.....	4
1. 1. 住民運動から住民参加へ.....	4
1. 2. まちづくりとは.....	5
1. 3. まちづくり協議会とは.....	6
1. 4. 住民参加の目指したもの.....	7
2章 太子堂地区の概要と歴史.....	8
2. 1. 太子堂地区のプロフィール.....	8
2. 2. 太子堂の歴史的推移.....	12
3章 太子堂におけるまちづくり活動.....	15
3. 1. まちづくりに至る背景.....	16
3. 2. まちづくり協議会の概要.....	16
3. 3. 関係アクターの整理.....	16
3. 4. まちづくりの歴史.....	18
3. 5. まちづくりをめぐる対立.....	24
3. 6. まちづくり活動から見るコミュニティの変化.....	27
4章 まちづくりにおける合意形成.....	31
4. 1. 事業実施における対立.....	31
4. 2. 合意の形成要因と阻害要因.....	34
4. 3. 合意の形成過程.....	36
4. 4. 合意ができなかった部分と課題.....	37
5章 住民参加のまちづくりに必要なこと.....	39
5. 1. 住民参加の目的は達成されたか.....	39
5. 2. まちづくり協議会の停滞プロセスと要因.....	39
5. 3. 住民参加型まちづくりに必要な要素とプロセス.....	42
6章 論文のまとめ.....	45
6. 1. 論文のまとめと今後の展望.....	45
6. 2. 最後に.....	47
資料（表）.....	49
参考文献・参考資料.....	55

参考ホームページ .....	56
脚注 .....	56

## 0章 はじめに

### 0. 1. 執筆動機・問題意識

これからこの論文で扱うのはまちづくりを地域の合意をどのように形成したか、そしてまちづくりが進められていく中でコミュニティがどのように変化したかということである。

今でこそ、住民参加型のまちづくりは様々な地域や自治体で行われているが、実は始まったのは1970年代後半からとその歴史は浅い。本論文で扱う地域である太子堂地区はそれが行われた当初は最も先進的な事例のひとつであった。太子堂は1980年よりまちづくりを進めており、ちょうど今年で30年となり、節目の年でもある。このように長期にわたってまちづくりを行った地域を長いスパンで考察評価することは現在の住民参加のまちづくりに対しても何かしらの視座を与えてくれることと考える。特に、太子堂のまちづくりで特徴的なのは、行政が強制的に用地買収を行いスクラップアンドビルドで行う都市再開発としてではなく、修復型であり時間をかけながらも出来るところから合意を形成して事業を進めていくという方式を今でも採用していることである。そうした中でどのようにコミュニティが変化したのか、またどのようにして合意を形成していったか、そして住民参加を行う場合コミュニティに必要なものは何かといったことについて興味をもったため太子堂地域を調査対象として選定した。

### 0. 2. 研究方法

本論文では、先行研究をベースにしながらインタビュー調査を行う。太子堂についての研究はまちづくりが30年間も継続してきたこともあり、多くの成果が残されている。それらの先行研究を読み込むとともにそれらを社会構造や社会背景という視点と絡めて整理した。またインタビュー調査を各アクターのリーダーを中心にそれぞれの主張や考えを聞く形で行った。インタビュー調査の欠点として、客観的指標として正しいのかという問題もあるが、補足的に先行研究で使われている量的調査を用いることによってその客観性を担保するようにした。

### 0. 3. 論文の構成

本論文は六章から構成されている。まず、第一章では住民参加型のまちづくりがどのようにして発生したかを考察していく。それをふまえて第二章では太子堂地区の特性について統計調査と歴史という観点から整理する。三章では二章をふまえて太子堂におけるまちづくり活動の系譜とそこにおけるアクター、そしてまちづくりを通してコミュニティの関係がどのように変化していったかを整理する。第四章では、合意形成について扱う。三章で考えたアクター間の価値観の違いをふまえてどのような対立が起きたかを三つのケースをもとに考える。そして、それらの合意をどのように形成していったかを考える。第五章では、住民参加のまちづくりには何が必要かを太子堂のまちづくり協議会の事例から考察する。最後に第六章では本論文の到達地点をまとめるとともに、太子堂のまちづくりの今

後について考えていくこととする。

## 1章 住民参加とまちづくり

第一章では住民参加とまちづくりについて考える。まず、戦後、どういった経緯で住民参加の手法が取り入れられ、まちづくりに発展していったのかを整理する。そして、まちづくりとそれを推進するまちづくり協議会とはどういったものかを概念的に整理する。最後に、これらの流れから住民参加が目指したものは何だったのかを筆者なりに位置づける。

### 1. 1. 住民運動から住民参加へ

今日では「住民参加」というスタイルは地域行政を営んでいく上で、もはや自明のものとなった。その分野は高齢者福祉や子育て、教育などのソフト面や都市計画マスタープランにおける住民参加といったハード面など、その範囲は広い。だが、そうした住民参加が取り入れられたのには戦後からの地域社会における様々な問題が背景としてあったからである。それでは、そうした住民参加が成立するまでの過程とはいったいどのようなものだったのかを考えていきたい。

戦後、地域社会は大きな変貌を遂げることになるが、その転換点は1960年代であると考えられる。1960年代、日本は高度経済成長の波に乗り、大きく発展した。工業化が急速に進み、所得倍増計画に代表されるように国民の生活も目に見えて豊かになっていった。そうした中で国民の生活は大きく変わっていった。東京一極集中といわれるように東京などの都市部では急激に開発が進み、人口が急激に増加するようになった。家族形態も核家族が増え、小家族化が進行することになった。また、モータリゼーションの進展により生活圏が拡大し、今までは自分たちの地域が中心の生活であったが、就業などをはじめとし、他の地域へも進出していくことになった。さらに、教育・福祉・医療などの外部サービス化が進展することによって地域社会の重要性は徐々に薄れていった。このように国民の生活は変貌していったが、その一方で発展による問題が顕在化した時代でもあった。例えば、工業化の進展により住宅開発が急激に進み効率的な住宅供給が目指された。しかし、これらの開発は無秩序・無規制に行われたため、工業化により水俣病などの公害や急速な道路開発による騒音や振動などのいわゆる都市公害などの問題が発生した。また、急激な人口増加によるマンションの乱立は地域社会に多くの新住民を流入させることになり、従来の地域コミュニティに大きな影響を与えた。このように1960年代は発展による国民生活の変化と急激な開発による諸問題が発生した時代であった。

こういった諸問題に対して住民は強く反発することになった。それが、1960年代後半から70年代にかけておこった住民運動である。これは、自分たちの生活を防衛するための抵抗運動であった。住民運動の対象は開発事業の中止や公害防止、住環境の改善、サービスの要求など非常に多岐にわたって展開された。高度経済成長期は資本の論理に任せて発展

し続けることに何の疑いも持たなかったが、ここにきてようやく生活の視点から都市を再構成していこうという風潮が強まってくる。

こうした、抵抗型の住民運動という負の運動から、自分たちの環境の保全、問題解決を自分たちで積極的に行っていくという正の運動に発展したのがまちづくりである。こういった運動は政治の面にも強く影響し、70年代には全国の様々な自治体で革新系の首長が誕生することとなり住民参加が強く押し進められるようになった。

そして、1980年には都市問題の予防手段として住民参加が積極的に取り入れられるようになった。その先進事例として本論文で取り上げる世田谷区の太子堂や神戸市の真野地区があげられる。これらの事例がひとつのモデルとなり、住民参加のまちづくりは全国へ普及していく。行政側としても「街づくり条例」などで住民参加を位置づけるなど、制度的なバックアップもあった。

そして、1990年には行政と市民、企業などが互いに協力し合っていく「協働」の考えが注目された。また、1995年に起きた阪神淡路大震災により地域の脆弱さが露呈されるとともにコミュニティの重要性が再確認された。同時にNPOなど、新たなセクターも登場した。

2000年代になると都市計画法の改正により都市マスタープランによって住民参加が義務づけられるようになり、現在に至る。

## 1. 2. まちづくりとは

こうして住民参加のまちづくりが発展してきたが、改めて振り返ってみるとどのようなものであるかを考えていきたい。まちづくりとは、「特定の地域社会が主体となり、行政と専門家、各種の中間セクター、民間セクターが連携して進める、ソフトとハードが一体となった居住環境の向上を目指す活動の総体」とであると定義される。(佐藤、1999、pp.12)つまり、従来型のハードの面の整備だけではなく、地域の生活やコミュニティに根ざしたソフトの面も含んだ活動であるといえる。これは、前述した、開発による生活環境の悪化や人口流動によるコミュニティの崩壊を受けてのものである。

そして、まちづくは防災や福祉、環境など地域によってテーマは様々であるが、それらを普遍化してみると、以下の七つの原則が浮かび上がってくる。

- ①住民地権者主体の原則——地域社会の主體的な参加により進められること
- ②身近な生活環境の整備——部分の改善の集積から組み立てられること
- ③漸進性の原則——終わりのない改善のプロセスとして進められること
- ④場所の文脈と地域性重視の原則——歴史と文化を重視すること
- ⑤総合性の原則——教育、福祉、産業振興などと一体化すること
- ⑥パートナーシップの原則——地域住民を中心に多彩な演者がまちづくりを支えること
- ⑦個の啓発の原則——参加する住民が自己を啓発し、新しい価値を創造すること

そして、このまちづくりを進めるためにはその母体となる組織が必要であり、それが、まちづくり協議会である。これは主に太子堂のような改善型住環境整備が必要な地域で整えられたものである。住民自身が構成されるまちづくりを検討・実施する組織であり、その地域の意志決定を担うものである。ここで、元から存在した町内会や自治会がその推進母体とならなかったのは、担い手の多くが高齢化しており年齢構成が偏っているため地域における代表制が欠如していたこと、また「権威主義」「物事の決め方が非民主的」といった理由から都市や地域における評価がよくなかったことからである。そのため、従来型の地縁による組織ではなく、問題解決型の、いわばアソシエーション型の組織である協議会方式が取り入れられたのである。

### **1. 3. まちづくり協議会とは**

地域には様々な利害対立がある。特に、太子堂のようなハード面での整備をテコにしたまちづくりの場合、土地の権利関係が絡むため、各アクターが異なった立場をとりやすい。そのため、こうしたハードを軸にしたまちづくりでは各々の利害の調整が必須になってくる。そうした、違った意見を話し合いながら合意を形成していくというのがまちづくり協議会の役割である。住民運動の時代に行われていたマンション紛争などは、特定の利害に向かって組織が団結する傾向にあったが、まちづくり協議会はそうした一つの方向性が決まっているわけではなく、話し合いを通じて妥協点を形成していくところに特徴がある。

また、協議会の会員の範囲であるがこれには二つのタイプがある。一つは地区住民、全員が会員であるという考え方であり、町会組織を基盤にして発展してきた組織などはこれに該当する。もう一つは、自由意志での参加を前提にして、応募した者が会員になるという方式である。形態としては後者の方が多く、太子堂もそれに該当する。

そして、特に後者の場合には、いつでも誰でも会員になれるという「組織の公開制」、いつでも誰でも会議に参加あるいは傍聴できる「会合の公開制」が重要になってくる。これは、地域には多くの人がいるが、協議会に集まった有志というのは地域住民の割合からすればほんの数パーセントであり、閉鎖的組織になってしまう危険性がある。そうすると、地域意見の代表とは言えなくなってしまう。そのため、組織と会合を公開することにより誰でも自由に出入りができ、その情報を獲得でき、これによって限界はあるものの地域の代表としての地位を獲得することができる」とされている。

最後に協議会内部の決定についてであるが、多数決とするものや合意に達するまで話し合いを行うといったものがある。特に後者は少数意見もより尊重できるため、これらを採用するところも多い。というのも、住環境や土地の整備など個人の権利が絡む問題については、意見がわれることが多く、特に少数者が地権者であった場合などは多数決によって決定してしまうとその権利が侵害されてしまう危険性があるからである。まちづくりの方針としては賛成だが、いざ自分の土地の権利が関わるとなると反対するといった事例がこ

れにあたる。ただし、このような話し合いによる合意形成はその明確な基準がないために決定までに時間がかかったり、場合によっては決定しかねるために実質的にそれに関する事業が停滞してしまうといった限界もある。ただし、それまで行政や企業が一方的に計画を立てて、地域をハード面から再構成し、それによって住環境が悪化したり地域のコミュニティが弱体化してしまった経緯をふまえると、こういった合意に達するまで話し合い各々の利益を尊重しながら行うという方式には一定の評価が与えられてよいと考えられる。

#### **1. 4. 住民参加の目指したもの**

このように時代の要請から住民参加という手法が発展し、その一形態として協議会方式が登場した。それでは、こうした住民参加の目指したものはいったい何だったのかを地域社会という視点から筆者なりに整理したい。

これらは大きく分けると（１）住民視点からの地域社会づくり、（２）地域政策に対する多様な意見の反映、（３）地域コミュニティの再構築、といった三点に集約することができる。一点目は、前述したように住民参加の背景には急激な開発による都市問題とそれに対する住民運動の発生がある。これらは資本の論理のみに任せ住民の生活環境を顧みなかったのが原因である。そこで、住民参加の手法を取り入れることにより生活者視点での意見の吸い上げを行い問題の発生を防止し、住みやすい地域社会をつくっていくという点。また、地域の問題というのは時代に応じて、その様態を変えていく。都市公害などがその始まりであったが、高齢化の進展による福祉の問題や現代では保育園不足による待機児童など地域における問題は刻々と変化していく。そうした変化に対しては、そこに暮らしている住民が一番敏感である。そのため、そうした意見を取り入れるという点である。二点目は、人口移動が激しくなり多くの新住民が地域社会に流入することとなった。そのため、それまで町内会を中心とした地縁組織から意見や問題の把握を行っていたが、そうした手法では新住民の意見を反映することはできない。そこで、住民参加というオープンな手法を取り入れることによって様々な住民層の意見を反映しようとした点。三点目は前述したように住民層が変容してしまったことにより町内会などの地縁組織が地域の問題解決をする組織として機能しなくなったことが挙げられる。そのため、住民参加をおこなうことにより地域の問題共有と解決を軸とするアソシエーション型組織をつくることにより地域コミュニティの再興をしようとしたのである。こうした三つの点を目指して住民参加の手法が取り入れられたと考える。

だが、住民参加を取り入れることによってこれらの目的は本当に達成されるのだろうか。確かに住民参加を取り入れることによって地域の実情に応じた問題解決やコミュニティの形成を行うことができる。しかし、その背後には地域固有の社会状況や時代の要請といった問題があったはずである。本論文で取り上げる太子堂地区は協議会方式を取り入れたもっとも先進的な地区のひとつである。当初、協議会は大きな盛り上がりを見せ、様々な事業を行った。だが、時間の経過とともにその活動は地域から浮いたものとなってしまった。



そこで、次章以降ではなぜ協議会がそうした道を歩むことになってしまったかを太子堂という地域の特性と時代の変化から考察していきたい。

## 2章 太子堂地区の概要と歴史

二章では太子堂の地域特性を統計データや歴史といった観点から整理する。まず、人口や年齢構成から時代とともに太子堂の主要な住民はどのように変化していったのか。そして、その変化の背景には何があったのかを考える。また、太子堂の歴史を当時の社会情勢とともに整理することにより、現在の太子堂がどのように形成されていったのかを考える。

### 2.1. 太子堂地区のプロフィール

#### 立地



図 1 太子堂地区周辺地図

<http://maps.google.co.jp/>

「Google マップ - 地図検索」より抜粋

太子堂は世田谷区の中央部からやや北東にある。上図の通り、北に代沢、東に三宿、南に三軒茶屋、下馬、西に若林が隣接している地域である。また、一丁目が国道 246 号の南にあるが、他地区は 246 号の北側に位置する。本論文では、その中でも太子堂 2・3 丁目にスポットを当てて展開する。面積は 35.6ha。最寄りの駅は東急田園都市線・三軒茶屋駅である。また、国道 246 号線沿いには昭和女子大学がある。地域内の商店街は中央通り商店街、下の谷商店街の二つである。大規模スーパーとしては三茶通りを挟んで西友があ

り、住民の多くはこちらを利用しており、商店街の利用者はまばらである。そして、太子堂には道路の幅が4mに満たない狭隘道路や木造住宅が数多く存在する。そのため、防災上、危険な地域である。

## 人口

まず世田谷区全体の人口動態について分析する。(表1) 人口数は戦後から現在にかけてほぼ増加傾向にあると言える。図に提示されている昭和23年から昭和50年までは一貫して増加している。その後、昭和59年から昭和63年まで一時的に人口が増加したもののその後は平成7年まで減少している。そして、平成8年から平成20年まではまた人口が増加していく。このように世田谷の人口増加には昭和23年から昭和50年までの第一段階と、平成7年からの第二段階に区分できると考えられる。それでは、その要因について分析していく。まず、第一段階であるが、先行研究によれば昭和20年代に地方からの人口を急速に吸収して膨脹し、さらに昭和30年代に東京都内部での人口移動が発生し、世田谷区は宅地化が進行したために都内部からも人口を吸収したとされる。(世田谷区、1992、pp.8) さらに、その後、世田谷区では木賃アパートが増大することになった。そうした流れを受けて昭和30年代以降も人口が増大したのである。これには世田谷区の立地の良さが要因として考えられる。電車や道路などの交通インフラなどが整備されたために東京内部の主要都市へのアクセスがよく、住宅供給地として適していたのである。そして平成7年からの第二段階では分譲マンションの増加が要因として考えられる。

次に世帯数であるがこれも一貫して増加していることがわかる。また家族形態であるが、戦後の傾向からも核家族を中心に増加していると考えてよい。

次に太子堂二・三丁目について分析する。(表2、表3) まず、人口であるが両地区ともほぼ一貫して減少していることがわかる。その一方で世帯数は徐々にではあるが増加している。つまり、人口が減少している中で世帯数が増加していることから世帯数の人員は減っており小家族化が進行していることがわかる。また、太子堂三丁目は平成18年までは減少傾向にあるが、平成21年に急激に人口・世帯数ともに増加している。これは、平成20年に旧国立小児病院跡地に建設されたグランドヒルズ三軒茶屋への大量入居が大きく影響していると考えられる。この国立小児病院跡地を巡る問題については後述する。

## 年齢構成

まず世田谷区の年齢構成について分析する。(表4) これによると、人口は増加しているものの、年少人口と生産年齢人口は減少しており、老年人口は平成12年までに急激に増加している。年少人口の急激な減少傾向からも少子高齢化が進んでいる地区である。次に太子堂二・三丁目地区について分析する。(表5、表6) こちらも年少人口は減少傾向であるのに対して、老年人口は増加傾向にあり少子高齢化が進んでいる地域であるといえる。ただし、生産年齢人口の割合は多少の前後はあるもののほぼ横ばいで推移している。つまり、

生産年齢人口に関しては自然増に加えて一定以上の社会増があるものと考えられる。それでは、そうした流れをより詳しく考えるために表 7、表 8 をもとに考えていきたい。

表 7、表 8 は二丁目、三丁目両地区の人口を五歳区分で集計したものである。第一に、最も多い年齢層であるが時代の経過につれて徐々に変わっていく。昭和 40 年では 20～24 歳が多く、そこを頂点としてほぼピラミッド状に広がっている。そして、時代が経過するにつれ 20～24 歳の割合は減少していき、平成 17 年には 20 歳～24 歳の割合は激減している。かわって、二丁目では 25～29 歳の割合と 30～34 歳の割合が、三丁目では 30 歳～34 歳と 35 歳～39 歳の割合が増加する。これらは、時代の流れにともなう住居形態の変化が影響していると考えられる。昭和 40 年頃は木賃アパート、また昭和 50 年代後半から 60 年代にかけてワンルームマンションが多かった。そのため、若い世代の単身者が多かったと推測できる。特に 20 歳～24 歳ということ考えると学生の単身者が一定以上の割合でいたと考えられる。一方、平成 8 年以降全区で分譲マンションが増加していく。そうした流れが二・三丁目地区にもあると考えられる。両地区とも 30 歳～34 歳が主要な年齢層となってきたことと分譲マンションという形態からそれまでの 20 歳～24 歳の世代に比べて定住性向は高いと考えられる。また年齢的にも結婚して数年の夫婦が中心であると考えられる。その傾向は三丁目地区のグラフを見ると明らかで、平成 17 年から 21 年にかけて 30～34 歳の層が増加し、それにもなつて 0～4 歳の層も大幅に上昇しているからである。ただし、両地区とも平成 17 年の 15 歳～19 歳と平成 21 年の 20 歳～24 歳を比べるとその数値は増加しているために若者、特に単身の大学生も昔ほどではないにしろ一定数存在すると考えられる。

第二に人口流動という側面であるが、時代とともに大きく変わってきている。主要な年齢層の変化をもとに分析していく。まず、太子堂二丁目の昭和 40 年の 20 歳～24 歳の人口は約 900 人である。しかし、10 年後の昭和 50 年の 30～34 歳の人口は約 400 人であり半分以下になっている。つまり 10 年間でかなりの数の社会減があったと考えられる。つまり、この時代は若い世代を中心に非常に人口流動性が高い。一方で、昭和 40 年の 50 歳以降と昭和 50 年の 60 歳以降を比べると、高齢による自然減も考慮してその流動性は低い。そのため、ある一定の年齢層を越えると定住性向は高くなると考えられる。次に近年の傾向であるが、前述の通り 30 歳～34 歳の増加と分譲マンションという形態からその定住性向は高いのではないかと考えられる。一方、50 歳以降では両地区ともに多少の変化はあるものの、平成 17 年と 21 年を比べても時間の経過による変化はそこまでない。そのため、高齢者層の人口移動も少ないと考えられる。

## 住居形態

最後に住居形態について分析する。(表 9、表 10) なお、分譲マンションは持ち家としてカウントしている。住居形態は二丁目地区では民間借家は昭和 55 年から昭和 60 年にかけて急激に増加している。これは後述する太子堂の時代的背景からもワンルームマンション

の増加によるものと考えられる。その後、平成 7 年まで減少し、再び平成 12 年に増加し、17 年で減少している。一方、持ち家は昭和 55 年から平成 2 年にかけて減少している。そしてその後は一貫して増加傾向にあり、平成 12 年から 17 年にかけては急激に増加している。これは、当時の流れを考えると分譲マンションの増加によるものと考えられる。

次に三丁目地区である。民営借家は平成 2 年まで一貫して減少しており、平成 7 年に増加するもののその後はまた減少傾向にある。一方で持ち家はほぼ一貫して増大しており、平成 12 年から 17 年にかけて大きく増加している。これも二丁目地区と同じく分譲マンションの増加によるものと考えられる。ただし、近年の民営借家と持ち家の割合を比べてみると三丁目の方が民営借家に対する持ち家の割合が高くなっている。こうした持ち家の増加を分譲マンションの増加と推察すると三丁目の方が分譲マンションの割合が高くなっている。

### まとめ

このような人口、年齢構成、住居形態の特徴をまとめると以下のようにになると考えられる。

- (1) 世田谷区全体では人口は増加傾向にあるが、太子堂二・三丁目では三丁目の平成 18 年から 21 年の人口増加を例外としてほぼ一貫して減少傾向にある。
- (2) 世田谷区、太子堂二・三丁目地区ともに小家族化、少子高齢化の傾向にある。
- (3) 太子堂二・三丁目地区では昭和 60 年代あたりまで 20 歳代前半の若者が一番多かった。これは周囲に大学があることと周辺都市へのアクセスが容易であるためである。ただし、その世代の人口流動性は非常に高かった。
- (4) 近年の傾向として太子堂二丁目は 25 歳～34 歳までの年齢層が多い。三丁目地区では 30 歳～34 歳が一番多く、次に 35 歳～39 歳が多い。ゆえに昔にくらべて主要な年齢層は上昇している。
- (5) 近年の二丁目と三丁目を比べると三丁目の方がやや年齢層が高い。
- (6) ただし、20 歳～24 歳の年齢層も一定以上の割合で存在し、それらは学生である可能性が高い。
- (7) 近年では 30 歳～34 歳の増加と分譲マンションの増加傾向からその世代の定住性向は高く、結婚して数年の夫婦で 0 歳～4 歳の幼児がいる可能性が高い。
- (8) 三丁目では平成 20 年に完成したグランドヒルズ三軒茶屋への入居により急激に人口が増加している。また、それらも 30 歳代の増加と 0 歳～4 歳の増加から子持ちのファミリー世帯が多いと考えられる。
- (9) 二・三丁目ともに時代に関係なく高齢者の人口流動性は低く、定住性向は高い。

以上のような傾向が統計から読み取れる。これらの傾向を前提にして太子堂のまちづくり

について考えていく。

## 2. 2. 太子堂の歴史的推移

太子堂の歴史は筆者なりに整理すると大きく分けて四つに区分できると考えられる。まず第一期は戦後から1970年代終わりまでで農村地帯から高度経済成長を経て住民参加のまちづくりを行うまでの流れ。第二期は1980年代で「まちづくり協議会」を中心に修復型まちづくりが実施される時代。第三期は1990年代で高齢化が進展するとともに三軒茶屋にキャロットタワーが出来た時代。第四期は2000年代で国立小児病院跡地問題の発生と主要年齢層が入れ替わり多様なコミュニティが求められた時代である。以下ではこれらの四つの区分に従って太子堂の歴史を社会変化とともに整理していく。なお、まちづくりの歴史に関しては三章で詳述する。

### 第一期（戦後～1979年）

太子堂地区は現在、住商混在地域であるが、戦前は農村地帯であり戦後もその名残があった。だが、戦後、東京の急速な発展により地方から東京へと人口が流入することとなり、高度経済成長がそれらの流れに拍車をかけた。世田谷は東京の主要都市へのアクセスも良いことから東京のベッドタウンとして位置づけられ1950年代半ばには住宅に対する需要が高まった。そこで、農地から宅地へと転用する流れが生まれ、農地は大きく減少することとなった。1945年には区の37.9%が農地であったが1960年には15.9%と半数以下に減少している。さらに、住宅数の必要から木賃アパートが増加し多くの新住民が流入してくる時代でもあった。こうした流れは1970年代後半から木賃アパートが問題となっていたことから太子堂地区にもあったと考えられる。また、東京オリンピックの影響もあり1950年代には急激な交通インフラの整備が行われた。このように太子堂地区は高度経済成長をきっかけに大きく発展し、農村地帯から住宅地へとなっていった。

しかし、こうした急速な発展は地域に様々な問題を引き起こした。住宅開発により住宅戸数は増えたものの近隣住民との日照権などが問題となるが、法整備が追いつかないという問題が発生した。また、急速な道路の発展により騒音などの都市公害の発生、交通事故の増大といった生活環境の悪化を引き起こすことになった。さらに主要都市へのアクセスがよいことから職住分離を引き起こし、住んでいる地域の重要性が低下した。また、区外の商店の利用が増加、大規模デパートなどの需要が増加したことから地域の商店の利用頻度が低下した。このような生活環境の悪化に対して1960年代からは住民運動が頻発するようになった。太子堂地区でもマンション建設反対運動などが展開された。このように1950年代から60年代は急速な都市化の進展とそれによって発生した諸問題に対する住民運動が起こった時代であった。

さらにこうした、急速な住宅増加にともない多くの新住民が太子堂をはじめ、多くの地域で流入してきたために旧来の地域コミュニティはその存在性を弱めていった。こうした

流れは太子堂や他の世田谷の地域に限った話ではなく東京やその他の道府県でも直面していた問題であった。そのため、1969年には政府が国民生活審議会答申で新たなコミュニティの創造をうたい、それを契機に様々な自治体でコミュニティのあり方が模索された。世田谷区では1975年に地方自治法が改正され都から区に大幅な権限が委譲されたこともあって、防災をテコとした住民参加のまちづくりをすすめることになった。その対象地区として太子堂が選ばれ、修復型で住民参加を取り入れた密集市街地整備が行われることになった。これらのねらいは（1）住民運動の反省から、生活者視点での行政政策の展開、（2）アソシエーション型組織の立ち上げによる新たな地域コミュニティの創造、の二点にあると考えられる。このように70年代は住民運動から住民参加という流れと新たなコミュニティの可能性が模索された時代であった。

## 第二期（1980年代）

この時代は大きく分けて（1）「まちづくり協議会」による修復型まちづくりの実践、（2）高齢化問題の発生、（3）区による広域拠点の整備といった三つの動きがある。以下ではそれらを順に説明する。

まず、「まちづくり協議会」の活動である。1980年代からは「まちづくり協議会」が立ち上がり本格的な活動を行った。中間提案の作成をし、その後事業を実施している。トンボ広場を初めとしたポケットパークの整備、暗渠化した烏山川緑道の整備などハード面での整備、そしてポケットパークを使った祭りの開催といったソフト面での活動などが行われ、多くの実績を残した時代であった。まちづくり協議会の詳細な活動に関しては後述する。

次に高齢化の問題である。1980年代になるとコミュニティの希薄化といった問題の他にも高齢化といった問題が顕在化してくる。区全体では1965年には4%であった老年人口が1975年では6%、1985年では9%とその比率が急増している。太子堂地区も例外ではなく、1965年から一貫して老年人口の割合が増えており高齢化が進んでいる。また、年少人口の割合も減少しており少子化が進んでいる。区はこうした問題をいち早く察知し1985年に出された新基本計画では高齢化問題を最重要課題に位置づけ、課題の解決にあたらうとした。ただし、太子堂の地域内で高齢化が問題として取り上げられるのは1990年代に「まちづくり協議会」がワークショップを行ってからである。

最後に広域拠点の整備である。この頃、区行政は住民層の多様化やそれにともなったニーズの変化、情報化にともなった情報発信体制の整備、大規模商店の進出による商店街の停滞といった点を問題としていた。そこで、地域に核となる場所をつくることによってそれを軸にして地域のネットワークを広げ活性化を図ろうという計画が持ち出された。その一環として出てきたのが、太子堂の隣地区にある三軒茶屋に高層複合施設であるキャロットタワーを建設するという計画であった。これは非常に大きな用地買収を伴っていたことから当時、まちづくり活動を精力的に行っていた「まちづくり協議会」から反対運動が発生している。

### 第三期（1990年代）

この時期になると太子堂地区でも高齢化の問題が地域の課題として取り上げられるようになった。老年人口の割合が1995年には世田谷区全体で12%、太子堂二丁目地区で15%、太子堂三丁目地区で16%と区全体の中でも高い割合で高齢化が進んでいった。高齢化に関しては80年代後半から区行政も問題視していたが、90年代に入るとそれらの課題に対し太子堂地区ではコミュニティレベルでの取り組みが活発化する。その流れは二つあり、(1)「まちづくり協議会」によるワークショップ活動、(2)「身近なまちづくり推進協議会」の立ち上げである。

まちづくり協議会は80年代にはポケットパークの整備や烏山川緑道の整備などハードの面での整備が中心であったが、90年代に入るとそれらの活動も一段落し、次の活動を模索していた時期であった。そんな中、街の防災性能向上のために住宅更新を行って行く中でそれらが進まない地域には単身高齢者の建て替えにともなう不安があることに気づいたのである。そこで、まちづくり協議会のメンバーの発案で、ワークショップを行いその中で高齢化問題について取り上げることによって、地域でその解決策を模索していこうと考えたのである。このワークショップ手法は当時、先進的な取り組みであったために他の地区からも参加する者があられ、地区内外で大きくピックアップされることになった。ワークショップの中では様々な意見が出されたが結果としてそこで提案された地域で高齢者による花植え活動を行う「楽働クラブ」がインキュベーションされ、以後活動を続けていくことになった。

また、区行政は1995年に「身近なまちづくり推進員制度」をつくり、各地域に「身近なまちづくり推進協議会」を立ち上げた。これは太子堂地区にも設立された。今までの防災まちづくりを行ってきた「太子堂まちづくり協議会」とは別の団体であり、これは各部会にわかれ福祉や環境などの問題について話し合い、活動する団体である。各地域に設立され、そのとりまとめや仲介を区行政が行うことによって幅広いネットワークをつくり地域課題の解決を図っていくというものであった。

生活環境という面では1996年にキャロットタワーが完成したことにより地域の姿は変容した。キャロットタワーが完成したこと、そして駅近くに大手スーパーである西友があることから沢山のチェーン店が進出した。これには当時、コンビニエンスストアや大手チェーン店などの都内での出店が相次いだという時流もあつてのことであると考えられる。そのため、商店街の求心力が今まで以上に低下していった時代であった。

このように1990年代は高齢化が地域の課題として顕在化し、それに対するコミュニティ活動が盛んになり、またキャロットタワーが完成したことにより街の姿が大きく変わった時代であった。

### 四期（2000年代）

2000年代に入ると太子堂の年齢層というのはそれまでと比べて大きく変わりひとつの転換点を迎えることになる。そのきっかけとなったのが、旧国立小児病院跡の建て替えである。旧国立小児病院は太子堂三丁目の円泉寺の裏手の丘にある施設であったが、移転に伴う取り壊しが決まったのである。そこで、「まちづくり協議会」はその後の活用法について議論するわけだが詳しくは後述する。最終的には、地上13階、総戸数310以上ある分譲タイプのグランドヒルズ三軒茶屋が建設されたのである。今まで、太子堂地区では「まちづくり協議会」など建築物の高さに関するルールなどを取り決めており、高層の建築物は建てられなかったという背景がある。このような中でこうした高層マンションが建築されたことは太子堂における建築事情の一つの転換点ではないかと考えられる。

こうした分譲マンションの進出というのはグランドヒルズ三軒茶屋に限ったことではなく、太子堂地区全体でそういった流れがある。前述の年齢層の分析のところでも述べたとおり、分譲マンションの進出により太子堂の地区は、子持ちで30代のファミリー世帯が主要な年齢層となった。そのため、太子堂地区における地域課題も高齢者福祉に加えて、待機児童などの子育て問題をはじめとしたファミリー世帯に関わる問題が出てきたと考えられる。

このように太子堂における地域課題は時代ごとに変化している。急激な都市化による生活環境の悪化とそれに対する住民運動に始まり、1980年代には防災まちづくりとそれによるコミュニティの活性化、1990年代には高齢化問題とそれに対するコミュニティ活動、2000年代にはグランドヒルズ三軒茶屋に代表されるような分譲マンションの進出とそれによって主要な年齢層が上昇した。そして、高齢者福祉に加えてファミリー世帯の抱える子育てなどの児童福祉が地域の問題として顕在化した。以上をふまえると、太子堂の課題はハードの問題から始まり、時代が経過するにつれソフトの課題に移行してきていると考えられる。

次章以降では、太子堂におけるコミュニティ活動の歴史を整理するとともにそこにおけるメカニズムや問題点を考察していくこととする。

### 3章 太子堂におけるまちづくり活動

第三章ではまちづくり協議会の活動を中心に太子堂のまちづくりについて考察する。まず、まちづくりに至る背景とまちづくり協議会の概要、そして各アクターの機能を整理する。その後、まちづくりの系譜を整理しその中でまちづくりに関わるアクター同士の関係がどのように変化してきたかを分析する。



### 3. 1. まちづくりに至る背景

二章で述べたとおり太子堂地区は、もともと東京近郊の野菜作りを中心とした農村地帯であったが、1923（大正 12）年の関東大震災後、下町地区から人口が流入してきた。また、戦時中の戦災により戦後には多くの人が中心部やインナーエリアから移り住んだ。さらに高度経済成長期にも交通の利便性などのため、地方から東京への流入者たちが数多く移り住むことになった。この間に、都市基盤の整備が進まず、峡隘道路や袋小路を残したまま、多くの木賃アパートが密集した地域となった。このような事情を背景にまちづくりが進むことになった。

### 3. 2. まちづくり協議会の概要

世田谷区では、1979年に策定した「世田谷区基本構想および基本計画」において、災害に強いまちづくりを目標に掲げて、その重点的な推進地区として太子堂二・三丁目地区を位置づけた。その一環として1982年に行政発意のもと、「まちづくり協議会」が発足し、彼らを中心にまちづくりが進むことになった。

このまちづくりは、“修復型”と“住民参加”の2つを大きな柱としている。“修復型まちづくり”とは、スクラップアンドビルド型の再開発事業とは異なり、建て替え等をきっかけにできるところから行うというまちづくりである。“住民参加のまちづくり”とは住民と行政の協働のもとアンケート調査やワークショップの開催など、多くの人々の意見を取り入れながら行うものである。また、まちづくり協議会は道路整備などのハード面だけでなく、広場などの管理といったソフト面にも力を入れている。

また、協議会の性格として次の点を挙げる事ができる。まず、会の役割としては①住民の声を背景にまちづくりを話しあう場とする。②まちづくりに必要な調査・研究を行う。③まちづくりの計画案をつくり区長に提言する。④その他、まちづくりの活動を進める。

次にまちづくりの目標として①防災性能の向上をはかる。②快適な居住環境の形成をはかる。③文化的なまちづくりを推進する、の三点を挙げている。

最後に、メンバーの構成としては①太子堂地区及び周辺の関係者は誰でも自由に参加できる。②地区外の方でも希望があれば、オブザーバーとして参加できる。③会は原則として公開とする。（太子堂2・3丁目地区まちづくり協議会、2000、pp.1～3）

### 3. 3. 関係アクターの整理

太子堂のまちづくりにおけるアクターは時代ごとに変化はあるものの、大きく分けて、「まちづくり協議会」、「町内会」、「身近なまちづくり推進協議会」、「区行政」、「コンサルタント」の五つに分類できる。以下では各アクターの地域における役割を整理していく。

#### まちづくり協議会

まちづくり協議会は主に戦後に移り住んできた新住民を中心に構成されている。そして、

役割に関しては二章で述べたとおりであるが、それらを整理すると（１）事業実施における協議の場の設置、地区計画の提案、（２）ワークショップなどを用いた住民の意見の吸い上げ、（３）協議会ニュースなどによる広報活動、（４）住宅・マンション建築におけるルール作成や抵抗活動が挙げられる。このように、まちづくり協議会はまちづくりの推進母体であり、様々な問題の協議の場であると考えられる。その中でも特に、地域におけるハード面での計画・ルールの提案・策定機能を担っている。

### 町内会

町内会は主に戦前から住んでいる旧住民から構成されている。太子堂 2・3 丁目地域をカバーする町会は 5 つあるが、その主な機能としては（１）地域内における親睦活動、（２）防災・防犯活動、（３）祭りの実施が挙げられ、（４）特に太子堂本町会と下の谷町会は太子堂小学校と提携した D 型ポンプを用いた防災訓練やサバイバルキャンプを実施している。このように町内会は地域における親睦機能と実際に足を動かして活動するという面での防災・防犯機能を備えている。

### 身近なまちづくり推進協議会

身近なまちづくり推進協議会は区が 1995 年に制定した「身近なまちづくり推進員制度」によって誕生した。これは、太子堂をはじめ世田谷区の各地区に設置された。主な活動としては、高齢者福祉活動の実践（地域でのウォーキングツアー、体操、講演会の実施）や地域内の防災活動が挙げられる。メンバーは町内会の構成員と重複する例もあり、連携して活動している。

### 区行政

区の業務は様々であるが、太子堂のまちづくりといった業務に限定するというならば、（１）まちづくり協議会の提案を受けた計画の策定、（２）コンサルタントとの契約、（３）まちづくりのための用地買収、（４）協議会が活動するための場所の提供といった機能を担っている。

### コンサルタント

コンサルタントは区の派遣制度に基づき区と委託契約をして派遣されている。30 年間、まちづくりを進めていく中で派遣されるコンサルタントは変わっていくが、その中でも多くの業務を担ってきた S 研究所の I 氏に絞って役割を述べる。コンサルタントの役割に関しては I 氏自ら述べていたことであるが、それらを整理すると（１）意見やワークショップを行い計画に位置づけるプランナー機能、（２）会の進行などを行うファシリテーター機能、（３）都市計画などの専門的な分野に関する情報・知識提供、（４）意見の対立を集約させ

ていくコーディネーター機能、(5) まちづくりを進める上でのプログラム・スケジュール管理機能の五つにわけられる。このように、専門的知識の必要な分野や意見の吸い上げといった分野に特化しているのがコンサルタントである。

### 3. 4. まちづくりの歴史

先行研究に基づくと、太子堂のまちづくりは四期に分類することができる。(桑沢・井上、2008、pp.61～62) 第一期は太子堂まちづくり協議会が設立される 1977～1982 年、第二期は先行事業と地区計画が策定される 1983～1990 年、第三期は本格的に事業が展開される 1991～1999 年、そして第四期は国立小児病院跡地開発のはじまる 2000～現在までに分類できる。本稿ではそれらの区分に従って太子堂まちづくりの系譜を考えていくこととする。なお、下図右側には補足的に第二章で述べた太子堂の歴史を併記する。

まちづくりによる区分	まちづくり協議会の動き	地域における出来事	社会情勢による区分
		1950s 住宅需要が高まる 1950s～ 急速な都市整備 ⇒都市問題の発生 1960s 住民運動の激化 1975 地方自治法改正	第一期 (戦後～ 1970年代)
第一期	1980.2 区主催のまちづくり懇談会開催 (七回) 1982.11 まちづくり協議会発足	1980s～ 高齢化の進行 " 広域拠点の整備計画が出る	第二期 (1980年 代)
第二期	1985.2 まちづくり中間提案提出 1987.1 烏山川緑道整備に関する要望書提出 1988.3 地区計画に対する要望書提出 1989.7 沿道会議の開催 (～1990)		
第三期	1990.3 烏山川緑道完成 1990.7 「老後も住み続けられるワークショップ」開催 1991.3 事前協議協定締結 1991.7 楽働クラブ発足 1995.1 三太通りの沿道会議 1998.3 国立小児病院跡地利用に関する要望書提出 1998.8 三太通り共同宣言調印	1990s ワンルームマンションの増加 " さらなる高齢化の進行 1995 「身近なまちづく推進員制度」発足 ⇒「身近なまちづくり推進協議会」発足 1996 キャロットタワー完成	第三期 (1990年 代)
第四期	2002 小児病院跡地計画に対するワークショップ 2003 くらしのみち研究会での地区内道路の検討・討議	2000s 30歳代を中心としたファミリー世帯の増加 2002 国立小児病院移転 2008 グランドヒルズ三軒茶屋完成	第四期 (2000年 代)

図 2 まちづくりの歴史

#### 第 1 期：発意から協議会結成へ (1977 年～1982 年)

太子堂のまちづくりは、世田谷区が行った 1977 年の「既成市街地再整備基本調査」に始まる。1975 年に地方自治法が改正され、それによって、大幅に自治体の権限が拡張され東京都特別区である世田谷区は独自の住民参加のまちづくりを発意した。行政発意により 1980 年より住民参加により、「まちづくり懇談会」を開催。太子堂地区におけるまちづくりの必要性やガイドプランの説明の場では約 100 名程度の参加があった。懇談会は全部で六回開催され、当時問題となっていたマンション建設問題なども話題にあがったが、最終的

にはまちづくりの話しあいの場である協議会を設置する方向でまとまった。その後、四回の設立準備委員会を経て1982年に全面公募式による「太子堂地区まちづくり協議会」が発足。

発足当初のメンバーは公募により60名以上が集まった。また、地区外からもオブザーバーが参加した。当初はメンバーの自己紹介や会則の決定、役員の選出や運営方式、スケジュールなど、協議会運営の手続きを巡った討議がなされた。協議会は原則として月に一度のペースで開催され、必要に応じて運営委員会が開かれた。

そして、これらの活動を担保したのが同年に制定された、「世田谷区街づくり条例」であった。街づくり条例は、区民と区の共同作業として、区民参加による街づくりを制度的に位置づけたものであった。さらに、1984年に策定した「世田谷区基本構想及び基本計画」において災害に強いまちづくりを目標に掲げて、その重点的な推進地域として太子堂二・三丁目を位置づけた。さらに同年に「太子堂まちづくり協議会」は「認定協議会」に指定された。

## 第2期：先行的事業と地区計画制定へ（1983年～1990年）

### 協議会の本格的な活動の開始

協議会が設立されたことにより、この時期から太子堂地区のまちづくりが本格的に始まった。協議会でのまちづくりの話し合いのスタートになったのは1983年4月からであった。まず協議会のメンバー間で共通認識をつくるために講師を招いて学習会を開催。毎回の出席者数三十名程度で学習会は七回開催された。これによって協議会のメンバーはまちづくりの基礎知識を得るとともに、それをふまえて地域に密着した学習の必要性や実践活動の必要性が提案された。まちを歩いてまちの問題点を発見する「太子堂歩こう会」、子どもの参加によってまちを舞台にオリエンテーリングをする「太子堂オリエンテーリング大会」が行われた。これらは、子どもや高齢者など社会的弱者の立場にたって、まちの方向性について考えたところに特徴がある。さらに、活動を周知させるために「協議会ニュース」を発行。また、トンボ広場づくりへ協議会の有志が参加し、後の広場づくり事業のモデルをつくった。

そして約一年間の学習や討議を経て、協議会としてのまちづくり提案に入る。この提案自体が当初の協議会の目的であった。学習会やまちの話題を話しあう中で問題となったことをテーマとして検討を進めた。特に問題となったのは防災対策、道路問題、緑化についてといったハード・インフラ面での意見が目立つことになった。それをふまえて「震災体験者の話を聞く会」、「狭隘道路の学習と道路の沿道会議」、「緑の点検会」などの活動が実施された。

1984年9月から12月にかけて集中的な討議が実施され、三つの部会に分かれて検討された。各部会は以下の通りであった。

- 第一部会（安全部会）－防災組織のあり方、細街路問題、避難場所ブロック塀などの検討
- 第二部会（安全部会）－建て方のルール、広場づくり、烏山川沿道の整備・緑化の検討
- 第三部会（地域部会）－地域のイベント、コミュニティ、住み方のルールなどの検討

以上の部会に分かれて検討し、それぞれの提案をまとめて協議会が整理して、最終的に 1985 年 1 月に「太子堂まちづくり中間提案－10 の提案」がまとめられた。以降のまちづくりはこの提案に基づいて進められることになった。

### 協議会の継続

このまちづくり提案によって、協議会の当初の目的は達成されたが、地域における検討課題はまだ残っており、より具体的・実践的な活動をすべく、協議会は継続していくこととなった。そして区は、協議会からの提案を受けてまちづくり計画の検討に入った。1985 年 4 月から 8 月までの間に、区の計画案をめぐって討議が続けられた。ここでは、ハード面での整備を進めようとする区とまち全体としてソフト面での整備もしていくべきだとする住民側とで意見がわかれた。

その後、協議会では個別課題毎の提案作りを進めるために、「建て方ルール部会」と「広場・緑道部会」の二つの部会を設置した。「建て方ルール部会」は当時のマンション問題を背景に設置された。

1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて、バブル景気による地価の異常な高騰みせた。そこで、地主は自分たちで住居を持っているよりも、マンションなどにした方が、資産価値が上がると考えたため、ワンルームマンションなどが急激に増えることとなった。そのため、地域でのマンション紛争などが絶えなかったのである。そこで、それらを未然に防止するという意味でも、建て方に関するルールを策定すべきと考え、この部会が設置された。また、当時問題となっていた屋上広告塔問題も背景にあった。部会には、協議会のメンバーの他にも紛争に関係する住民や隣接地区である三宿の住民も交えて討議が進められた。また、検討テーマとしては「世田谷区街づくり条例にもとづく事前協議協定」、「屋上広告塔問題」、「ワンルームマンション問題」、「地区計画の検討について」などが話しあわれた。一方、「広場・緑道部会」では「烏山緑道の再整備」、「新しく出来るポケット広場について」の二つのテーマが話しあわれた。

また、イベントなどの実施にあたっては協議会のメンバーだけではなく、広くメンバーを募る実行委員会方式が取り入れられた。このようにして、協議会がまちづくりの中核を担いながらも、多様な主体を巻き込みながらまちづくりをしていこうとした姿勢が伺える。

一方、区が実施する街作りも大きく進展することになった。1983 年に全国で始めて適用された「木造賃貸住宅地区総合整備事業」（後の密集住宅市街地整備促進事業）<sup>ii)</sup>によって、用地の取得、ポケット広場の整備、烏山川緑道の整備、木造老朽化アパートの建て替え助成、通り抜け路の整備が進むことになり目に見える形で事業が進展していくこととなった。

### 自主的な協議会活動への転換

そして、1988年までにはこれら二つの部会も一段落し、より自主的な活動を展開することになった。この時期になると太子堂地区のまちづくりの基礎は一応の形ではあるができてあがった。それにともなって、当初期待されていたまちづくり協議会の役割も一段落となった。しかし、活動を継続していくべきだとの声が協議会のメンバーから出され従来のやり方を転換していくこととなった。それは、協議会はまちづくり組織として、区との協働歩調をとりながらも、より自主的な活動を進めていくということであった。このような方針により、場合によっては協議会に区役所の人が出席しないというケースが見られるようになった。

この時期に特徴的だったのは協議会の自主的な取り組みとしてワークショップを開催してまちづくりの提案をしようという流れがあったことである。この背景にあったのが当時、問題となっていた高齢化である。太子堂ではこれまで、防災上の観点から木造住宅の建て替えが必要であった。しかし、なかなか進まないのが実情であった。その背景には木賃アパートには高齢者が多いという課題があったのである。防災上の必要性から建て替えが必要だが、高齢者は住宅更新に関する不安や、建て替えたあとの自分たちの生活がイメージできなかつたり、資金面でも建て替えをすると負担が発生するため、住宅更新が進まなかったのである。そうした背景から、地域の中で高齢者を見守っていくという風潮が高まり、高齢化を中心としたワークショップ活動を展開していったのである。これには地区住民だけでなく、広範な人々の参加がなされ「老後も住み続けられるまちづくり」ワークショップとして開催された。実行委員会を設置し、三ヶ月近い検討時間を要し、マスコミなども利用しながら募集したところ七十名近い参加者が集まった。その結果、花植えをテーマにした「楽働クラブ」が誕生した。その後も「ゴミゼロ社会を目指したまちづくりワークショップ」、「環境共生施設づくりを目指す三太ワークショップ」などが開催された。

### 第三期：本格的な事業展開へ（1991年～1999年）

この期間に太子堂地区のまちづくりは大きく進展することになった。これらのまちづくりは大きく分けて「いえづくり」、「みちづくり」、「ひろばづくり」によって説明されている。

「いえづくり」は老朽木造住宅の建て替え誘導を基本とした。これにより耐火率は1983年が31%だったのに対して、1998年には53%と15年間の間で大きく向上することになった。

また、「みちづくり」については非常に難航した。前述したように1985年に「太子堂まちづくり計画」を提案した。これは中間提案での「生活道路の整備」の要望を受けてなされたものだが、その中で6m道路の拡幅整備には反対意見が協議会の中で多数を占めていた。これは後述することであるが、区が協議会との合意を待たずに個別の立て替え計画に対し

て3mセットバック<sup>iii</sup>の行政指導を開始。このため協議会内では行政に対する不信と反発が起きた。しかし、最終的には、拡幅される住民の意見を開くために沿道住民に区と協議会が呼びかけて沿道会議を開催した。これには沿道住民の約8割が参加した。区の拡幅提案に対しては、通過交通の増大と車のスピード速度に対する懸念、違法駐車が増大などを理由に住民は反対、賛成はいなかった。こうした、反対意見を尊重し、区は当初の計画を撤回し、代替案として壁面後退方式を提案。併せて壁面後退の一部土地の買い上げと歩行道路の整備などの条件も提示し、沿道住民の同意を得ることが出来た。

その後、円泉通りと区民広場通りの沿道会議も開催。同様の提案をしたところその場では反対意見が出なかった。しかし、会議に参加出来なかった住民が反発。改めて沿道会議を開催し、区の提案に反対した。このため都市計画審議会は、住民の合意形成に努めることを条件に住民サイドの地区計画を承認することになった。

最後に「ひろばづくり」では、地区内に大規模公園の確保が困難なことからポケット広場づくりが進められた。これらは日常の憩いの機能と緊急時の防災機能を備えている。また、これらの事業により、一人あたりの公園面積が1983年には0.43㎡だったのに対して、2002年には1.25㎡に増加している。

また、後述するがこのころになると行政は支援を消極化し、徐々に反対の姿勢をとることになっていく。さらに「身近なまちづくり推進協議会」が結成され、地域内におけるコミュニティのあり方も多様化するとともに町内会も地域内の学校と連携した活動を行うようになり、まちづくり協議会のイニシアティブは低下していくことになった。

#### 第四期：国立小児病院跡地開発開始（2000年～）

2000年に入るとそれまでの活動とは少し違うものになっていく。地区北側面積、約3.2haをしめる「国立小児病院の移転」が決定。その跡地に都市基盤整備公団（UR）が用地を取得して住宅開発を計画。隣接する東京都住宅供給公社の建て替えなども決定した。そのため2001年からは、跡地の利用方法をめぐった議論がなされた。「跡地周辺まちづくり懇談会」や「意見交換会」が相次いで開催され、将来的には広域緊急避難場所指定を目指した「跡地周辺まちづくり計画」が策定された。しかし、建物の高さなどをめぐって議論が平行線をたどり懇談会は四回目で休止することとなった。そこで、まちづくり協議会は区レベルで計画を展開するのではなく国レベルで事業を動かそうと考え、国土交通省の主催している「くらしのみちゾーン」に応募し、そのための組織である「くらしのみちゾーン研究会」を交流が深い隣地区の三宿とともに発足させた。発足までのプロセスは図3のようになっている。

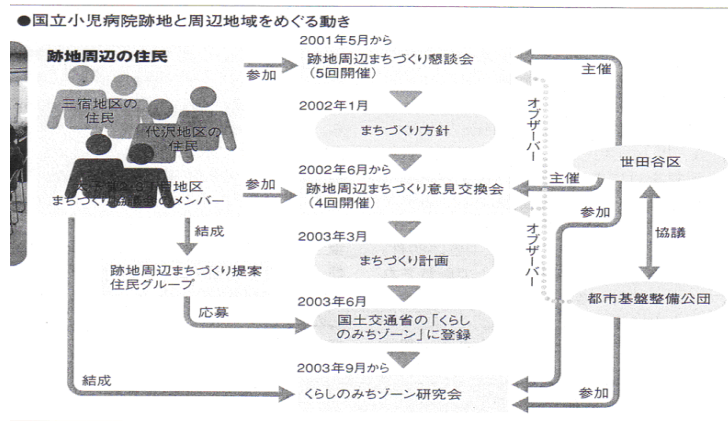


図 3 国立小児病院跡地問題をめぐる動き  
(日経コンストラクション、2004、pp.57)

ここでは、跡地開発による通過交通など道路問題を中心に研究を進めていった。外部から講師を招いた勉強会の実施、まちあるきなどのワークショップ、他自治体などの視察を行った。そこで出てきた基本方針が以下の四つである。

- ① 迷い道は楽しい道  
…当該地区は細街路が多く、これによって通過交通進入が阻止されている。このような地域の道路・交通環境の保持を基本的な考え方とする。
- ② 地域の特質を考慮する  
…学校や商店街などの地域活動が盛んであり、それを基本軸にし、地域が保有する交通環境の改善につとめる。
- ③ 改善すべき箇所は改善する  
…災害時の諸問題には対処すべきである。ただし、新規道路の整備などで行うのではなく、重点箇所を部分的に改善するようにつとめる。
- ④ 地区内は歩行者、自動車の優先ゾーンとする  
…自転車優先で自動車がスピードを出せないようなシステムの導入を図る。

このようにして通過交通問題に対して重点的に取り組み歩行者優先の道路システムの構築をはかり、段階的に整備していく方針を打ち出した。

また、事業実施主体の都市整備公団には防災設備や避難広場の設置、公園の整備などを行うように要望した。こういった要望は最終的には全面的にはないにしろ実現されるが、それには以下のような要因があった。まずは、都市整備公団が隣地住民であり協議会メンバーでもある C 氏の私有地を侵害したことによって不祥事の公開の実否というカードが住民側に出来たこと。そして、国立小児病院跡地の管轄である厚生労働省が失言をしたことである。こうした、経緯をふまえ住民の C 氏は自ら「跡地周辺まちづくり提案住民グルー



プを結成」を組織し、問題の対処にあたっていったのである。結果、高層マンションという住宅の高層化という問題は発生したものの公園の設置や防災設備・広場の設置は受け入れられ実現することとなった。

ただし、この部分的に道路整備を行っていくという方針に対しては行政内部でも意見がわかれ、一枚岩でないという問題がある。また、この国立小児病院跡地にたった高層マンションの建設により多くの新規住民が流入するようになり現在にいたっている。

### 3. 5. まちづくりをめぐる対立

#### 町内会との対立

最初、協議会は地域の様々な住民を取り込もうと、町内会のメンバーにも協議会参加を呼びかけた。しかし、お互いの価値観の違いから対立したのである、それが、(1) 協議会発足に対する反対、(2) 協議会の運営に関する対立である。まず、協議会発足に対する反対であるが、発足時から町内会は拒否反応を示していた。

最も古い H 町内会の役員 M 氏から「まちづくりは専門知識がいる。お上に任せるべきだ。」、H 町内会長の H 氏から「まちづくりは住民の対立が避けられない」という意見が出された。<sup>iv</sup>

と先行調査でも述べられている。(2006、木下、pp.230) そこでも指摘していることではあるが、太子堂地区では昭和 30 年頃に道路整備計画案がもちかけられ、町内会が分裂しそうになった経緯があり、それから町内会はまちづくりに対しては消極的な示しているのである。また、行政協力的性格があり、戦中に法制化された町内会において末端行政の伝統がある。前述の発言からも行政は専門知識のいる住宅・道路整備などのまちづくりを行い、町内会や親睦機能を果たし行政の末端として行動するという役割分化の意識が町内会の中では強かったと考えられる。

次に (2) 協議会の運営に対する対立について検討する。まちづくり協議会は町内会とは別の新規組織であることは前述したとおりである。また、会員についてであるが、会則では太子堂地区の住民であれば誰でも参加でき、構成員の人数に関しても上限を設けていない。そのため、町内会の役員であっても、協議会の構成員になることは可能であった。協議会発足当初も、協議会の構成員に町内会のメンバーはいた。しかし、協議会発足当初の中心議題は会則や協議会の運営方法であり、実際にまちづくりを行うというものからは遠いものだった。太子堂は戦前、農業地帯であり、関東大震災後に大量に人が移り住んだという経緯がある。そのため、地区内でも戦前から住んでいる地主層である旧住民と戦後に移り住んできた中間層である新住民がおり、異質な階層の住民が入り乱れた構成になっている。そのため、手足を動かして街づくりを行うというイメージをもっていた旧住民は次第に協議会から離れていくこととなった。浦野も以下のように指摘している。

協議会発足当時、会則や運営方法の検討が主になされたため、会則の検討に準備会から含め 9 ヶ月を要した。それに対し、町会役員ら（彼らは主に円泉寺太子堂の檀家で、古くからこの地域に住む土地所有者であった）は、会則や運営方法の細部をめぐって長期の議論を繰り返す会のいきかたについていけず、実質的なまちづくりというイメージのギャップを感じながら、協議会への参加にだんだんと消極的になっていった。（浦野、・伊藤・横田、1990、pp.314）

このように協議会はルールや規約といった紙面上の規定を重要視し、一方で町内会は手足を動かして目に見えた形での街の整備をイメージしていたのである。こうした、ズレが両者の軋轢を生んでいったのである。そして、町内会のメンバーは次第に協議会から距離を置くようになっていき、現在に至るまでお互い干渉しないというスタンスをとっている。

しかし、町内会のメンバーは昔からの地主が多く、防災性能の向上のために道路の拡幅など土地が絡む事業を実施するには無視することが出来ない存在になっていくのである。町内会としては、昔、道路事業で町会内が分裂したという経緯もあり、そうした事業に対しては干渉しないというスタンスだが、個々のメンバーの権利意識は強く自分たちの土地の権利が侵害されるような場合は反対の姿勢を示すのであった。その背後には、土地の問題の他にも生活上の課題もあったわけであるが、協議会のメンバーは新住民が多かったために、そうした旧住民層の生活に対する想像力が欠けており、事業の実施段階になって両者は対立していくことになったのである。

また、両者が対立感情を抱いていることもインタビューから明らかになった。太子堂本町会の元副会長だった F 氏はまちづくり協議会のリーダーである A 氏の父が共産党の都議会議員であったことから、まちづくり協議会もそうした政治的な思想が背後にあるのではないかと考えており強い不信感を抱いている。一方でまちづくり協議会の U 氏も町内会の保守的・閉鎖的な運営方法に対し批判的な考え方を持っている。

この他にも両者が重要と考えている事柄も異なっている。まちづくり協議会の U 氏はこれまでの太子堂のまちづくりの実績から話し合いによる合意形成と、まちづくりから派生する人と人との繋がりに、一方で町内会は消防団を初めとする地域内の防災・防犯活動に力を入れている。また、F 氏は「私のところは（代々）100年住んでいる、J 氏のところは400年も続いている。」と述べるように土着意識が非常に強く、町内会とまちづくり協議会の両方に携わっている C 氏に関しても、「Cくんは小学校が違うから、町内会でも浮いてしまう」と発言しているように幼少の頃からの結びつきというのも重んじている傾向にある。このように様々な価値観の違いから両者の溝は現在でも埋まることはない。

	まちづくり協議会	町内会
住民層	新住民 知識人層中心	旧住民 実業家中心
行政に対する姿勢	問題が起きれば反発	基本的に反発はしない
まちづくりへの考え	対立はしてもよい 防災性能の向上 コミュニティの活性化	対立は避けたい 生活上の課題が出てきたときは反対 権利意識が強い
価値をおいているもの	話し合いによる合意形成 まちづくりを通じたコミュニティの広がり	防災・防犯活動 居住年数などの土着意識

図 4 まちづくり協議会と町内会の特性

以上の事例からまちづくり協議会と町内会の特性を整理すると図 4 のようになる。まちづくり協議会の住民層は戦後に移り住んできた新住民であり知識人層が中心である。そのため、会の規約や図面の上での都市計画などを重視する傾向にあった。一方で町内会は戦前から住んでいる旧住民が中心で実業家が中心である。そのため、実際に両者が話し合っても争点が違い、反発しあってしまうという問題が起きた。また、行政に対する姿勢やまちづくりに対する考えも両者で異なっている。そして、こうした階層の違った組織同士が対立してしまったことによって実際に事業を実施した際もまちづくり協議会は町内会の行動論理や生活背景をリアルな形でイメージすることが出来ず対立してしまったのではないかと考える。

#### 行政との対立

初めは懇談会から始まり、勉強会などを開き、準備会を経て正式にまちづくり協議会が発足した。そして、行政はまちづくりの事業を進めるにあたって協議会に対して三つの計画案を提案した。しかし、協議会側はこれを受け入れなかった。A氏は次のように語る。「行政側の呼びかけに、住民は反発し、懇談会を一年半、準備に半年かけて二年後に発足したので必ずしも協議会は行政主導ではない。区主催の懇談会で区の意図した計画案を受け入れなかった（提示された選択案の）A、B、C案を否定した」このようにして、行政主導を否定し、呼びかけに反発する背景として、1970年代に起きた当該地区でのマンション紛争が背景にある。高度経済成長が進む中で人口が東京都では1960年代よりマンション建設が盛んになり、日照権などをめぐって住民と建築主などの間で激しい紛争が起こった。その流れをうけて、1970年代後半から世田谷でもマンション建設が盛んになり、それに伴う日照権をはじめとする、近隣騒音や悪臭が問題となっていた。世田谷区の中でも太子堂地区は特にそれが顕著であった。（世田谷区、1992、pp.106）このような問題に対する世田谷区の対応が適切でなかったために住民は強い行政不信を抱いていたのである。そのため、実際に懇談会を開いても、行政批判や行政不信の意見が出された。また、A氏が「僕自身がまちづくりに関心をもったきっかけは、マンション反対問題ですよ。」と話すように協議会の構成員もマンション紛争の流れからまちづくりに参加した経緯がある。そのため、

行政への強い不信感があったのである。

また、実際に行政との不信感を解消しながらまちづくりの計画を立て、実行段階に入ると別の問題が発生するようになった。それが公共の論理と生活の論理の対立である。ここでいう公共の論理とは行政側の行動原理、つまり街づくりにおける防災機能の向上や道路拡幅の数値目標などがこれにあてはまる。一方、生活の論理というのは生活上の住民の視点である。そして、これら二つの論理は太子堂のまちづくりを進めていく上で、常に問題となってきた。

例えば、道路の問題を例に挙げてみると、行政側としては防災性能の向上のために道路の拡幅を考えているが、住民としては自分たちの地権を侵害されると考えてたり、拡幅による通過交通の増大、またそれによる騒音や違法駐車が増加などを懸念する。また、U氏は太子堂では地権者の権利意識が強く、事業を進めていく上でトラブルがたえなかったと述べている。

そして、1990年代に入りある程度事業が完了すると、行政は修復型というやり方に対し、消極的な姿勢をしめしていくことになった。こうした、行政の支援が消極化するプロセスについては五章で詳述するが、太子堂における地域課題が変化したことや閉鎖的な組織であったこと、他のコミュニティが発達してきたことから行政はまちづくり協議会に対し後ろ向きな姿勢を示すようになる。

### 3. 6. まちづくり活動から見るコミュニティの変化

このように太子堂では長年にわたって多くの活動が行われてきた。しかし、そのどれもが多くの対立を含み、対話し合意を形成していった。そのような太子堂のコミュニティは一定ではなく常に変化し続けている。コミュニティの変化に関しては筆者が整理したところ、前節で用いた井上氏の活動の四期分類と照らし合わせる事が出来ると考えたため、以下それに従って論を展開していく。

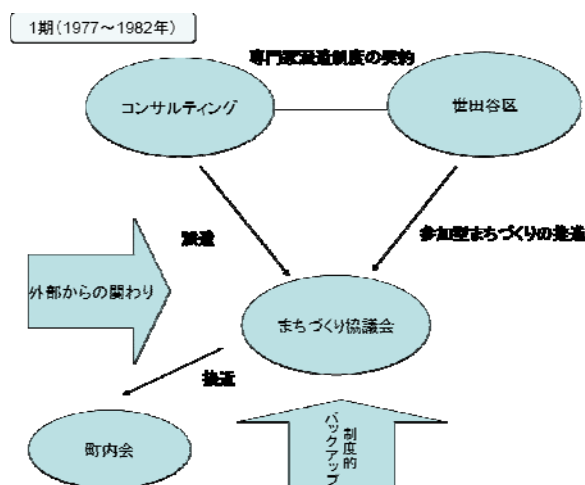


図 5 コミュニティの推移 (第一期)

図5は第一期（1977年～1982年）である。この時期は密集市街地における防災上の問題があったことから積極的に住民参加・修復型でまちづくりを進めていこうとした時期である。そのため、行政とまちづくり協議会も協力関係にある。さらに、コンサルティングを派遣することによって適切なプログラムで事業を展開しようとしていた。また、協議会は地域全体からすればごく少数の住民しかおらず、代表制に問題があることと幅広く意見を聞き入れるために町内会も取り込んで協議会をスタートさせようとした。他にも様々な制度の適用や外部から見学にくる人が増えるなど、非常にまちづくりの機運が盛り上がった時期である。協議会の人数も60数名と現在に比べて非常に多かった。

次に第二期（1983年～1990年）である先行事業と地区計画が策定されるようになると先行事業にあわせてコミュニティが広がりを見せる。トンボ広場をつくる際にはK氏を中心とした子どもの遊び場と街研究会が協力することによって、新たなコミュニティである「トンボ広場を育てる会」がインキュベートされた。このようなアメニティを中心とした

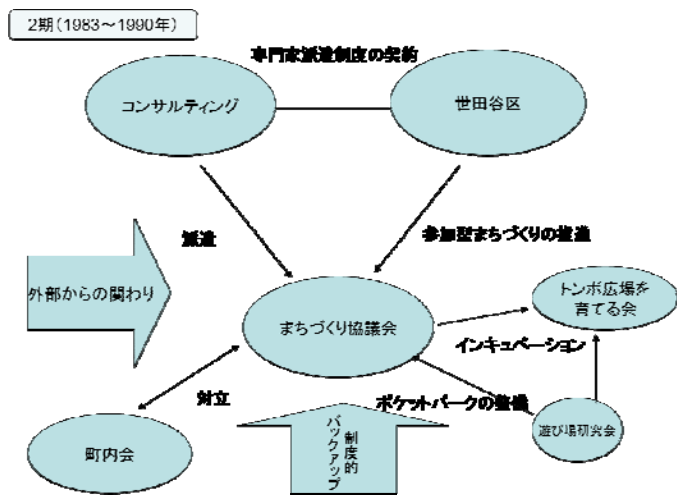


図6 コミュニティの推移（第二期）

コミュニティの広がりは太子堂における一つの特徴であり、ポケットパークなどを自主管理することによって可能になったものである。さらに、トンボ広場で太子堂の民話にちなんだキツネ祭りなども開催されコミュニティ活動が活性化していった。一方、町内会との関係であるが、当初は町内会のメンバーも数名、協議会に参加していったが協議会では実際の足を動かすという意味での事業は最初はなされず、もっぱら規約の制定や地区計画の策定などの議論が中心であった。そのため、当初は実務的なまちづくりを想定していた町内会メンバーはギャップを感じることになり、協議会から離れていってしまった。また、戦後に道路事業をめぐって町内で激しい対立があったことから、町会としてはそういった対立を避けたかったこと、さらにまちづくり協議会のリーダー格であるA氏の父が共産党系の議員であったことから町会からはまちづくり協議会からは距離を置き、不信感をもっていくのである。

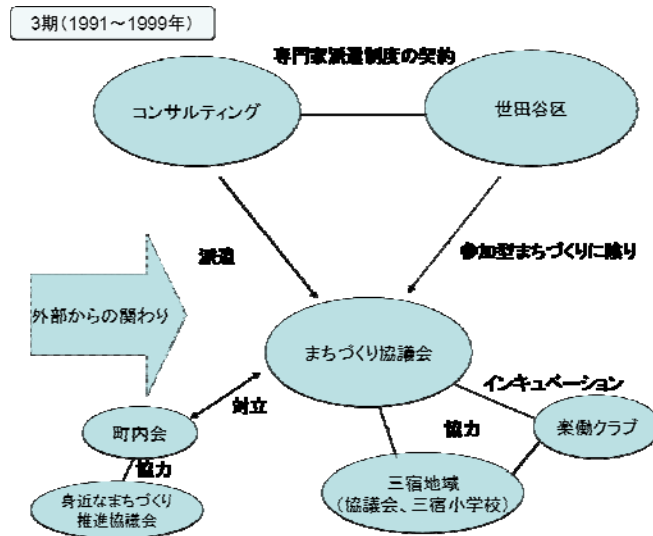


図 7 コミュニティの推移（第三期）

そして、第三期（1991年～1999年）では本格的な事業の実施にうつる。ちょうどこの頃、協議会では高齢化を地域の課題としてとらえており、それを解決するためにワークショップを開くようになった。それによって、ポケットパークや烏山川緑道などの花壇を自主管理する団体である楽働クラブがインキュベーションされた。また、これは隣の三宿地域と協力して出来たものであるため、三宿の小学校と提携して年に1回、小学生と楽働クラブの会員が一緒になって花植えをするイベントを開いたり、給食を一緒に食べる会を開くようになり、活動の幅が広がることになる。

ただし、本来の太子堂という範囲でのコミュニティ活動は停滞していくこととなる。トンボ広場でのキツネ祭りは1995年を境に休止されることになった。また、アメニティを起点にして誕生した楽働クラブも太子堂における活動であるとは言い切れない。楽働クラブの会員は太子堂と三宿の住民の両方がいるが、太子堂のメンバーは当初から少なく、三宿の人数が圧倒的に多い。そのため太子堂におけるコミュニティ活動というには少し疑問が残る。さらに、防災、防犯、放置自転車問題などを中心に活動を行う「身近なまちづくり推進協議会」が誕生したことによりコミュニティ活動という面でのまちづくり協議会の存在感は薄れていくこととなった。実際、「身近なまちづくり推進協議会」は1998年から太子堂中学校と提携し防災訓練やサバイバルキャンプを行うなどしており、従来まちづくり協議会が行っていた防災面での活動も徐々に他の組織に役割がシフトしていく。

ただし、道路事業やマンション問題など高度の専門的知識がいるような問題に対してはまちづくり協議会が役割を担っている。実際、近隣にマンションが建ちそうで不安だがどうしたらいいかわからないといった場合などは、何かあったら協議会に相談しに行くといったケースがみられるからである。

これは後述するが、この頃になると行政は地域課題が高齢化にシフトしたことと、街作り協議会が他のコミュニティと良好な関係を築けていないこと、区財政の圧迫といった理

由から修復型まちづくりに対しては段々と消極的になっていく。特に 1990 年代後半になっていくと、ポケットパークの整備や緑道の整備なども終了し、行政からみた協議会の役割も縮小していったため、消極的になっていったのだと考える。

このように、第三期はコミュニティ活動の停滞と区の支援の消極化というのが特徴である。

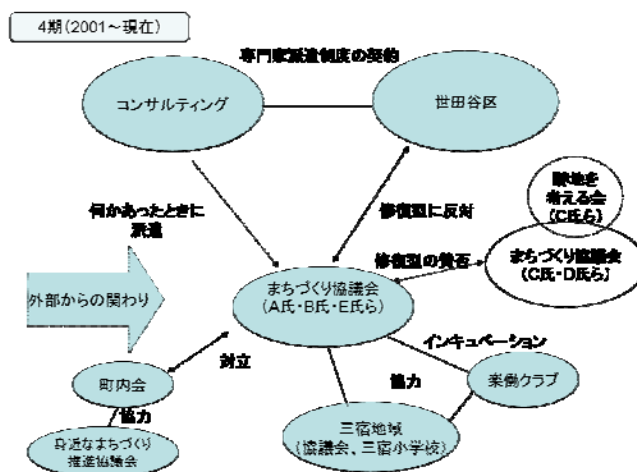


図 8 コミュニティの推移 (第四期)

第四期（2000 年～現在）は国立小児病院跡地問題がまちの課題だった。区行政はこの頃になると修復型のまちづくりに対しては反対の姿勢を強めることとなる。

また、協議会内部でも修復型のまちづくりという方向性に対して考え方がわかれてくる。A 氏や E 氏、B 氏などは道路を強制的に拡幅するとそれまでのコミュニティが崩れること、さらに通過交通なども増加し安全面で問題があることから三太通りをはじめ、道路の強制的な拡幅に対しては反対の姿勢をとっている。一方で、C 氏や D 氏らは「修復型ではいつまでも道路が広がらない。」という考えをもっており、修復型には反対である。Y 氏は、道路事業は補償も手厚いことや道路の特性にあわせて緑地などを設けるなどのプログラムを選択肢に入れることによって通過交通は防止できると主張する。このように協議会内部では道路の拡幅問題を中心にして意見がわかれている。ただし、これをコミュニティ活動という側面で見るときには B 氏は「まちづくり協議会は専門家集団になってしまった。」と述べコミュニティ活動が停滞していること、新規参加者がついていけないような高度な議論をしていることに対して批判的な考えを持っており、活動形態によって賛成・反対のグループはわかる。このようにまちづくり協議会の中でも、30 年を迎えた現在、意見が分裂している。このように、当初は修復型のまちづくりという方向性に賛同していた協議会メンバーであるが 30 年という期間を経て、実際に事業が実施されるとそのイメージの違いから意見が分かれるようになったのである。

さらに、行政の支援も消極化し地域内でコミュニティの形態が多様化したこと、地域における課題の変化といった事情からまちづくり協議会は地域から遊離した存在となってい

った。次章以降では、このようにまちづくり協議会の活動には様々な対立があったが、それらの合意をどのようにして形成していったか、そしてなぜまちづくり協議会が地域から遊離した存在になってしまったかそのプロセスと要素から考える。

## 4章 まちづくりにおける合意形成

四章では主に合意形成について考える。地域には様々なアクターが存在し、各々行動原理や主張が異なるために対立をしてしまうことが三章でわかった。第四章では、そうした背景を前提にしてどのような事例で対立したかをポケットパークの整備と烏山川緑道のせせらぎ整備、そして三太通りの拡幅の事例から浮き彫りにする。最後にそうした事業はどのようにして合意形成していったかのモデルを提示するとともに、合意形成の要因や到達地点、残された課題について考えていく。

### 4. 1. 事業実施における対立

太子堂ではまちづくりを通して様々な事業が実施された。しかし、その背後には多くの対立があり、少しずつ合意を形成していった。ここでは、その中でも特に議論のあった烏山川緑道のせせらぎ整備、三太通りの拡幅、太子堂中学校前の広場設置の三つを時系列で取り上げることとする。

#### 烏山川緑道のせせらぎ整備(1985年～1988年)

ポケットパークと並んで太子堂のアメニティ面で重要な出来事が烏山川緑道の整備である。現在の烏山緑道は舗装された道とその脇を流れるせせらぎでつくられた空間である。しかし、ここに至るまでには様々な過程を経てのことである。

この烏山緑道は元々、烏山川と呼ばれる用水路であった。太子堂はもともと、農業地帯であったため、烏山川の用水路を使って農業を営んでいた。しかし、電気の普及と村が開けていったため、自分たちの食べる分の作物だけをつくり、あとの土地は借地にする方が有効であると考えたために昭和の初期に使われなくなった。(世田谷区、1994、pp.89) その後は生活污水の流入によりドブ川となった。そのため、昭和40年にふたをして暗渠にし、緑道に整備したのである。しかし、昭和50年代に入ると緑道の舗装はげてあちこちに水たまりができ、植え込みには冷蔵庫やテレビなどが投げ捨てられゴミ置き場同然になっていた。その後、1982年にまちづくり協議会が発足し、中間提案で「烏山川緑道の再生とせせらぎづくり」を提案した。これは当時、協議会に参加していたK氏が提案したものであり、その考えを次のように述べる。「…子どもの遊びと街研究会の行っていた三世代遊びマップづくりでは、かつての川のそばに水車小屋があり、堰のところで子どもらが泳ぎ、魚を捕まえたりした昭和のはじめの頃の様子が地区のお年寄りから語られていた。そういった昔の水辺を取り戻したいという願いであった。」(木下、2001、pp.76) また、A氏はこの烏山川を次のようにとらえていた。「僕も(緑道の再生に)賛成したのはかつてここが川だって



の知らない人が多いから我々が烏山川を殺してしまったと。そのいわば、反省のモニュメントとして意味があるんじゃないかなと。」行政側も水辺は誰もが喜ぶことにこのように、協議会は緑道の再生に対しては肯定的な態度を示していた。

しかし、住民側はそれに対し肯定的な態度は示さなかった。行政側は協議会への相談なしに中学校の温水プールの水を引いてせせらぎをつくる計画を立てて、それを新聞に発表し、それが新聞で取り上げられたのである。これにより多くの住民が認知することとなり、反対運動へと発展した。協議会は「まちづくりニュース」という独自の情報媒体を発行し、住民への認知へとつとめていた。しかし、それらは読まれることなく、問題が勃発して緑道整備の話はおろか協議会の存在すら初めてそこで認知された。

そこで反対派の意見を聞くために、周辺住民を取り込んで協議が開かれた。ここでの住民の主張について木下は以下のように述べている。

反対派の主張は意見書や初期の発言を整理すると次の点にある。①水路は緊急避難時、特に暗闇では段差など危険で防災上もマイナス。②ゴミの散乱、ヨッパライの進入など公共心の欠けている状況で、管理が無理ではないか。空きカン、ビンなど水路に放置されたままで子どものケガや衛生上の問題も生じる。③プールの水を引く造成費、管理費が膨大、税金の無駄遣い、④ヨッパライや若者による騒音問題が激化する。(木下、2001、pp.76)

このように防災面での問題や緑道管理の困難さ、生活環境の悪化などを理由に反対派は主張したのである。しかし、根本的な理由は別のところにあると同様に木下は指摘している。それは、ハード面の問題と高齢者の負の記憶といったソフト面によるものであった。ハード面の問題としては新築の接道義務の緑地での代替、あるいは河川との境の土地権利の曖昧さといった個別の権利や義務に関わるものであった。また、高齢者の主張はかつて地下の上層の水脈が河川に沁み出ていたところ、暗渠化によってボックスカルバートでせき止められ、沿道住居の基盤は雨天時に水がたまり、基礎が傷んでいる上、それが高齢者の昔の洪水の記憶を増幅させ、水を流すというだけで拒否をするというものであったと分析している。(木下、1997、p.693)

そのような主張が出たことによって、協議会と周辺住民の問題意識の共有がなされたため、中学校の温水ではなく各住宅の屋根から雨水を集める、地下水利用のための井戸を掘るという代替案が出された。結局、行政側は事業計画を今更変えられないということで代替案は受け入れられなかったが、そのプロセスを経ることによって協議会と沿道住民は和解していき、現在のような緑道が整備されるようになった。

### 三太通りの拡幅事業（1997年～）

太子堂はまちづくりをはじめた当初、狭隘道路が非常に多く、防災上問題であったこと

は前述してきた通りである。しかし、道路の拡幅となると沿道地権者の利害が絡み、反対運動へと発展する場合がある。そこで、まちづくり協議会では、4m以上の拡幅整備の場合は区と共催の「沿道会議」を開いて話し合い、合意できたものを法定地区計画で担保する方針をとってきた。(梅津、2005、pp.92)しかし、こうした徐々に拡幅を行う作業は明確な事業終了年度が見えづらく、区行政としても拡幅作業を行いたいという機運が強かった。特に、三章で述べたように、1990年代後半に入るとバブルの崩壊と区財政の逼迫から、予算措置をとることが難しく、修復型という方向性に対して陰りの見えてくる時期であった。こうした、背景から三太通りにおける拡幅をめぐる対立が発生した。

三太通りは、太子堂2・3丁目と隣地区の三宿の間を通る道路である。この通りも当時は狹隘道路であり、拡幅作業を行う必要があった。前述のようにそれまで道路の拡幅を行う際には「沿道会議」を開いて事業を実施するのが慣例となっていたが、区はまちづくり協議会のつくった慣例を無視して、道路事業を適用して住民の了承を得るために単独で説明会を開催した。しかし、そうした区の一方向的な事業の適用に沿道住民は反発をし、反対署名を集めて区に提出。二回目の説明会も開かれたがそこでも激しい反対意見が噴出した。

そうした、状況に対してまちづくり協議会が中心となり話し合いを呼びかけることとなる。当初、そうした行動は沿道住民から強い反発を受けた。A氏は「沿道住民が反対していることは知っていながら、なぜこんな会議を開くのだ、協議会は行政の手先か。」と反発があったことを述べる。しかし、A氏が「現状のままでいいのか。」と呼びかけたところ、討議をする風潮へと転換していく。こうした討議ではコンサルタントのI氏も交えて、沿道住民の主張とその解決法を提示していくことになる。

こうした討議の中で出てきた住民の不安要素は(1)通過交通の問題、(2)金銭面での問題の二点である。通過交通に関しては、道路を拡幅すると自動車の交通量が増加するために安全面や騒音といった問題が発生するといった問題である。そこで、S氏はそうした不安を解消するために住民を連れての見学会、CGを使った通過交通量のシミュレーションを行い住民にどの程度の影響があるかを提示した。また、金銭面での問題に関しては助成金などを活用し、住民の負担を軽減する案を提示した。当初は、沿道住民は反対していたが、このように討議の中で住民の反対の主張にある背景をつかむことによって、効果的なプログラムを提示し落としどころを形成していった。

そうして七回の討議を重ねて、沿道住民と区で合意を形成していった。その合意をまとめたものが1998年8月にできた「共同宣言」である。これは両者が、合意した部分的・段階的改善策および将来6m道路にするための協議を継続することを確認したものである。こうして、三太通りの拡幅事業については一応の合意を形成することができた。また、副次的効果として沿道会議に参加した住民がまちづくり協議会に参加するというケースも見られた。

ただし、この共同宣言に関しては事実上の事業凍結と考えられる。そのため、2003年の区長交代以降はしきりにその事業の進捗について批判がなされるようになった。

#### 太子堂中学校前の広場設置（2003年）

2003年に完成した太子堂中学校前広場も大きな対立があった事業のひとつである。ここは、もともとは世田谷区が買収した土地であったが、区職員の小柴氏がまちづくり協議会のB氏にどのようにして土地を有効利用すべきかという話を持ちかけたのがはじまりである。それを受けてB氏は広場をつくることを提案し事業がスタートすることとなった。B氏は太子堂中学校の教員とネットワークを持っており、学校側に生徒も巻き込んだ広場づくりを提案した。そこで、太子堂中学校の生徒会が生徒に呼びかけ共同での広場づくりを行うことにした。しかし、近隣住民からは反対の意見が出た。その理由としては太子堂中学校の生徒は不良が多いため、広場をつくったらそこがたまり場になってしまい迷惑だ、というものであった。当時、広場を設置しようとしていた場所の隣に日産の環境空地があり、そこに、避妊具などが捨ててあったのが問題となっていた。そうした経緯から近隣住民は太子堂中学校の学生に不信感を持っていた。

そこで、そうした不信感を解消するためにまちづくり協議会と太子堂中学校が連携して、そうした不信感を払拭するために合同で総合的学習の時間を使いポケットパークを軸にしたまちあるきを行った。そこで、ポケットパークではそういった事実がないことを立証しようとして住民側を説得しようと考えたのである。

結果、（1）ポケットパークではそういった事実がなかったこと、（2）区行政、日産側に環境空地に扉をつける、といった二点を落としどころとして周辺住民との合意を形成できた。また、中学校の生徒で阪神淡路大震災の被災者がおり、その生徒の提案で簡易型トイレの設置も行うことができた。

こうように、ポケットパークの整備ならびに管理を住民参加で進めていく上では、様々な問題が発生した。いわゆる、総論賛成・各論反対の事例であり、防災という総論部分には住民は同意しているが、それでいざポケットパークをつくるとなると近隣住民は各論部分である自分たちの生活防衛のために反対する。こういった、総論賛成・各論反対はポケットパークの問題に限らず、道路の拡幅など他の事業実施の時にも発生した問題であった。それらをひとつひとつ解決するために、協議会は周辺住民の意見を聞きながらその背景にある事情を探ったのである。

#### 4. 2. 合意の形成要因と阻害要因

##### 合意の形成要因

これらは大きく分けて三つあると考えられる。第一に、太子堂のまちづくりが修復型まちづくりを採用したという点である。このように、事業年度を設けずに合意できる部分から、事業を進めていくという方式を採用することによって住民同士が納得いくまで話し合うことによりお互いの妥協点を見つけることができたからである。第二に、まちづくりに携わった人材である。1982年に制定された街づくり条例の中で、街づくり専門家の地域への派遣ということが街づくりの助成、促進方法のひとつとして位置づけられて、同年12月

に「街づくり専門家派遣要綱」が制定された。これにより、コンサルティングである S 研究所の I 氏が派遣されたことによって、ハード面での多様な問題解決案を提示できたこと。また、まちづくり協議会側に合意形成のツールを提示できる人物がいたことである。その際たる人物が、現千葉大学教授で当時、大学院生だった K 氏である。K 氏は、太子堂地区の「子どもの遊びと街研究会」のメンバーであり、研究的興味からもまちづくり協議会に入った。そこで、専門的知識を生かしながら、当時、先進的な行いであったワークショップという手法、特にその中でも公園で行うパークショップという手法を取り入れたこと。さらに、世田谷区のまちづくり課が住民側の意見を真摯に聞いたことである。このように、様々なアクターに恵まれた人材がおり、各々が協力関係を築けていたこと。第三に、合意形成につとめるためのツールを多く持っていたことである。まずは、先ほど述べたワークショップやパークショップという手法により、どのような住民も体験しながら問題意識を共有し、まちのどこが問題かを話し合うことができた。また、部屋の中の会議だけでなく、現場で課題を話し合ったことである。これをまちづくり協議会は「出前方式」と呼んでいるが、現場で話し合うことによって図面だけではわかりづらかった問題を、当事者にリアルな形で感じさせることができたのである。

#### 合意の阻害要因

阻害要因に関しては大きく分けて（１）住民エゴの問題、（２）町内会との対立という二つの問題がある。

まず、住民エゴの問題について考える。これはまち全体の利益を考えたものではなく、個人の生活上の不満や不安を端緒とするものである。例えば、ポケットパークを整備する際の、「公園を整備すると不良がたまるようになるから、自分たちの家の近くにつくらないで欲しい。」という主張。また、公園に植える花や木をひとつとっても意見の相違が出てくるという問題。また、烏山緑道のせせらぎ整備の場合には、「せせらぎを流すと自分の家の近くにゴミが捨てられるようになる」といった主張があった。このような住民エゴの問題は事業の実施という側面から見れば非合理的なものであり、全体の利益にもかなわない。そこでそうした、住民エゴは合意を形成していく際のボトルネックの一つになったと考えられる。

また、町内会との関係も阻害要因のひとつであった。まちづくり協議会に町内会のメンバーが入り込めなかったのは前述した通りである。その後、町内会としてまちづくり協議会に反対行動を起こすといったことはなかったものの、個々の町会メンバーはまちづくり協議会に対して不信感を抱き続けることとなった。太子堂のハード面の事業は住宅更新と道路拡幅事業にあったが、町内会のメンバーは昔から住んでいる地権者が多かったため、事業実施の際にはいやがおうにも接触しなければならなかった。そのため、まちづくり協議会だから反対するというのを表立っては言わないものの、潜在的に不信感を抱いていたのではないかと考える。こうした感情が実際、合意をつくっていくときに阻害要因として

表れたのではないかと考える。

#### 4. 3. 合意の形成過程

次に合意形成の過程について考える。太子堂の合意形成は話し合いにより相互の合意を得るというのを基本としている。事業によってその形は様々であるが、その過程を整理すると、①認知の段階、②反対の段階、③対話の段階、④合意形成の段階、の四段階に整理できると考える。以下、それらを具体的に説明する。

	烏山川緑道	三太通り拡幅	太子堂中学校前広場
① 認知	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議会ニュース</li> <li>・新聞での報道</li> <li>・ロコミ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区の説明会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議会からの提案</li> </ul>
② 反対	<ul style="list-style-type: none"> <li>・反対運動の発生</li> <li>・「ゴミが投げ捨てられる」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・説明会での反対、署名活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「広場に不良がたまって迷惑」という主張</li> </ul>
③ 対話	<ul style="list-style-type: none"> <li>・WSでの対話行動</li> <li>・住民を巻き込んだ協議 ⇒「接道義務を果たせない」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・A氏の呼びかけ</li> <li>・沿道住民を巻き込んだ討議 ⇒「通過交通が心配」 「建て替えの費用が心配」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中学校側による点検活動</li> </ul>
④ 合意形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雨水を利用する</li> <li>・反対する住民の住居側にはせせらぎをながさない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・助成金などのプログラム提示</li> <li>・通過交通のシミュレーション</li> <li>・共同宣言での合意案の提示</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・点検結果の提示による不安解消</li> <li>・日産の環境空地への扉設置</li> </ul>

図 9 太子堂における合意のモデルと論点

まず、①認知の段階では「協議会ニュース」やアンケート調査などの広報媒体を用いて計画を実行することを認知させる段階である。これによって、住民はどのような計画が実行され、自分たちにはどのような関係があるかを認知することとなる。しかし、こういった広報媒体は読まれることなく、捨てられる場合も多い。そうした場合、認知は広報媒体によるものではなく、計画が実行されるか、あるいは新聞やロコミなどの媒体によって認知することになる。

次に②反対の段階というのは計画実行に関する反対である。太子堂のまちづくり協議会はオープンな組織であり、地区住民であれば参加は自由である。そのため、計画策定時に関与することは可能である。しかし、協議会に参加して計画の策定に携わる住民というのは極少数である。そのため、住民にとってはいきなり青写真を出されたように見え、それが自分たちに影響があるものであった場合には反対の姿勢を示すことになる。反対の意思を示す機関は太子堂の場合は協議会、または行政にその矛先が向かうことが多い。

そして、③対話の段階である。太子堂ではまちづくり協議会がその窓口となって反対住民を含め話し合いの場を求めるようにしており、ワークショップや沿道会議など一般住民でも参加しやすい形態をとりながらお互いの主張の確認をするのである。ここで重要なのが周辺住民は生活上の要求から反対行動をとっているということである。特に太子堂では防災まちづくりという性格からポケットパークや道路の拡幅などハードの面での事業が多

い。前述したが、協議会はオープンではあるものの参加者は限られた一部の住民であり、知識人層が多い。そのため、一般住民の考えとのミスマッチが出てくることがある。ポケットパークの整備をするときには「中学生がたむろするようになり治安が悪化する」。緑道を整備するときには「ゴミが捨てられるようになる。」「昔、洪水があった」、「整備されると接道条件を果たせなくなる」。道路拡幅の際には「自分たちの土地が狭くなる」、「通過交通が増え、人通りが多くなる。」といった生活上の不安や要求がある。そこで、先ほど述べたワークショップや沿道会議により住民の生の声を引き出すのである。

最後に④合意形成の段階である。前述した③対話の段階で、反対住民の主張を把握することが出来た。そうすることによって、そうした住民の要求が両者にとっての共通理解が形成され、それに基づいた計画の策定が可能となる。例えば、烏山川の緑道整備の洪水が心配という主張に対しては、雨水を有効利用することによって水の被害を軽減するような設計を行い、またせせらぎを流すことに反対の家には流さないという妥協点を系制す売ることができた。三太通りの道路拡幅に際しては、通過交通の問題に際してはコンサルタントのI氏を中心にCGをつかった通過交通のシミュレーションなどを行いその不安を取り除いた。また、土地の問題に際してもI氏が住民の要求を実現できるようなプログラムを提案し合意を形成することができたのである。

このような四つの段階を踏んで合意を形成していると考えられる。特に太子堂の協議会は参加メンバーが年々減少しており、最初は60数名いたが90年代半ばには10名半ば、現在では10名前後となっており計画策定段階ではその代表制は薄れてきている。そのため、常に話し合いが必要になり、出来る限りの広報・周知を行った。そして、反対が起きたときに別途対応して主張の聞き取りを行い合意形成するように努めている。

#### 4. 4. 合意ができなかった部分と課題

太子堂は防災をテコにしたまちづくりをしているため、事業実施段階で土地の問題が発生する。この部分に関しては、コンサルティングや協議会が様々な建て替えのプランを提示することにより、合意を形成してきた。しかし、未だに合意が進んでいない部分もある。特に、図10で示された下の谷商店街を中心とする木造住宅群は合意形成が進んでいないため、住宅更新が停止している状態である。A氏は次のように述べる。「要するに（下の谷商店街地区）は無接道。道路に接していない家もたくさんあるわけ。だけど、ここは近隣商業地区にしてるでしょ。要するにこの、最低敷地面積、その住居地区の場合、60㎡以上でないと家を建てちゃいけませんよ。で、近隣商業、確かに商店街があるってのも事実なんだけどこれを全体的にこうしてるのは、ほとんどが50㎡以下なんだよ。それに60㎡以上でないとたてちゃいけませんよと言ったら猛烈に反対されるわけ。だからとりあえず外してるわけ。」また、烏山川緑道を整備したことにより、しもの谷商店街を通る人が減ってしまった。そのため、全盛期は70件以上の商店があったが、現在では13、4件に減少してしまっている。協議会が烏山川緑道を整備したから客足が遠のいたと考える風潮もあ

り、それもこの地区の整備を促進できない要因であると考えられる。

また、道路拡幅事業にしても地権者の問題があり、合意が進んでおらず凍結状態になっている部分もある。特に、三太通りは反対運動が起こったときに共同宣言を出しており、将来的に6m道路とすることで一応の合意を形成したが、このような徐々に拡幅していくという方針は当時の行政担当者はそれで納得したが、時間経過にともない行政は修復型ではなく従来型の行政主導による道路事業の展開を目指していった。そのため、現在では道路の拡幅に反対するまちづくり協議会と道路拡幅を主張する行政という構図ができあがっている。

このように土地整備事業に関しては地権者の合意を協議会としては重要視しているが、強制力がなく整備が進まない部分もある。そのため、協議会の会員であるC氏やD氏などは修復型だけではなく、ある程度強制力をもった手段も使うべきだとの意見も出るようになった。このように個人の権利が絡む問題に関しては合意が出来なかった部分も存在する。



図 10 土地利用方針及び下の谷商店街位置

世田谷区 HP 「新たな防火規制のリーフレット」を筆者加工

[http://www.city.setagaya.tokyo.jp/topics/toshiseibibu/01\\_tosikei/tikukeikaku/HPzantei/chikukeikaku/d-ata/pdf/shinbouka1.pdf](http://www.city.setagaya.tokyo.jp/topics/toshiseibibu/01_tosikei/tikukeikaku/HPzantei/chikukeikaku/d-ata/pdf/shinbouka1.pdf)

## **5章 住民参加のまちづくりに必要なこと**

このように、まちづくり協議会は徐々に地域から遊離していくものの、合意形成をつとめていくことにより一定の事業を達成することが出来た。そこで、第五章では住民参加という視点からまちづくり協議会を再考する。まず、第一章で述べた住民参加の目的が達成されたかを考える。そして、まちづくり協議会は第三章で述べたように町内会や行政とも対立したこともあり地域から遊離し、活動も停滞していく。そこで、その活動の停滞プロセスと要因を分析する。そして、そこから住民参加を行う上でコミュニティに必要な要素について考えていく。

### **5. 1. 住民参加の目的は達成されたか**

第一章の四節で住民参加の目指したものは（１）住民視点からの地域社会づくり、（２）地域政策に対する多様な意見の反映、（３）地域コミュニティの再構築、であると述べた。それではこれらの目的は、まちづくり協議会を起点とした住民参加により達成されたのだろうか。まず、住民視点からの地域社会づくりについて考える。「住民」視点といったときに、その地域における住民というのは多種多様である。そして、太子堂の主要な年齢層は時代とともに推移していく。発足当初はメンバーも多かったが、次第に人数は減少していった。しかし、まちづくり協議会は時代の経過とともにその年齢層や属性は固定化され、取り上げられる課題もそうした一部の住民の視点からのものになってしまった。そのため、住民視点からの地域づくりは達成できていないと考える。さらに、前述のようにまちづくり協議会の住民層が固定化されてしまったことから地域政策に対する多様な意見の反映も達成できていないと考えられる。最後に地域コミュニティの再構築である。1990年代に実施したワークショップにより誕生した「楽働クラブ」は新たなコミュニティのひとつである。ただし、他の面では目立ったコミュニティの活性化もなく、1990年代に入ると「身近なまちづくり推進協議会」やNPOの登場により、まちづくり協議会とは違った場所で地域コミュニティが誕生している。そして、多様な住民層を取り込めていないことから、まちづくり協議会を起点とした地域コミュニティの再構築は達成されていないと考えられる。以上のように、まちづくり協議会を起点とした住民参加の目的はどれも達成されていない。では、なぜ達成できなかったのだろうか。次節では、それらをまちづくり協議会の停滞したプロセスとその要因から考える。

### **5. 2. まちづくり協議会の停滞プロセスと要因**

まちづくり協議会が停滞した要因には（１）組織の閉鎖化、（２）地域課題からの乖離、（３）他コミュニティとのネットワーク構築不可、（４）行政の支援消極化の四つの要素があると考えた。以下ではその要素が顕在化するプロセスを検証していく。



### (1) 組織の閉鎖化するプロセス

まちづくり協議会は規約として地区の関係者であれば誰でも会員になることができ、地区外からの人間もオブザーバーとして受け入れることを明示している。当初は60人以上の会員がおり会議への参加人数も多少の前後はあるものの30人以上で推移してきた。しかし、10年後の1990年代半ばには会議への参加メンバーは10人強となり、現在では10人以下に減少している。このように規約としては開放的であるにもかかわらず、実態としてメンバーが減少していき閉鎖的なコミュニティになってしまった。それには、以下のようなプロセスがある。

まちづくり協議会の活動は1990年代のワークショップ活動を除けばその主軸となる活動は地区計画案の策定とその後の検証、建築に関するルールづくり、土地の利用法などハード面での議論が中心である。これらは建築や都市計画法など非常に専門的な知識を要する分野である。そのため、こういった問題が発生するたびに自主的な勉強会の開催、外部の講師による勉強会などによって知識を習得していった。こうした活動を続けていくことによって協議会メンバーの知識は飛躍的に向上し、自主的に点検会をおこなったり、行政に対する提案を行えるようになった。だが、勉強を重ねていくにつれその議論は次第に高度化していった。そのため、まちづくり協議会に新しく参加する住民がいても、途中からだとその議論についていけないという問題が発生した。さらに、まちづくり協議会自身もそうした新規メンバーの知識格差に積極的な取り組みを見せず、逆にそうした新規メンバーのフォローアップは事業の進行速度を遅くすることから意図的にそうした取り組みをすることはなかった。そのため、新規メンバーが入る余地がなくなってしまった。

また、第三章で述べたように、まちづくり協議会は結成当初から町内会と主要な課題の違いや土地の問題などから対立をしていた。そのため、こうした旧住民を取り込むことができなかった。さらに、太子堂の地域特性として20歳代を中心とした若年層の人口流動性が非常に高く、定住性向は低い。そのため、地域のコミュニティにとけ込むといった考えが薄く、まちづくり活動に対しても興味を示すことが少なかったと考えられる。また、自分たちがまちづくりの課題を解決していかなければならないと考え、他の新規メンバーを積極的に受け入れることがなかったために、世代交代もなされずリーダーも固定化されていた。そのため、コミュニティは閉鎖化し、一部の限られた住民層の組織になってしまった。

### (2) 地域課題から乖離するプロセス

太子堂の住民構造と地域課題は第二章で述べた通り、時代が経過するにつれ変化していく。戦後から1970年代までの住民構造は、戦前から住んでいる旧住民と戦後に移り住んだ旧住民、そして流動性の高い学生単身者というものであった。また、地域の課題としては高度経済成長にともなう急激な開発とそれによる都市問題の発生、それに対する住民運動、地域コミュニティの希薄化であった。そして80年代から住民の高齢化が問題となった。

1975年には老年人口の割合が二丁目・三丁目で8%、1985年には12%、1995年には二丁目15%、三丁目16%と20年の間で約二倍にふくらんだ。また、高度経済成長に伴う宅地の乱開発により都市の防災性能が問題となった。コミュニティの面では新たな地域コミュニティが模索された時期だった。そして90年代には高齢化問題が深刻化し、区全体で課題の解決がはかられた。2000年代になるとグランドヒルズ三軒茶屋を中心とする分譲マンションの増加により30歳代のファミリー層が増加し、住民構造が大きく変わることになった。このような時代の流れとまちづくり協議会の活動を照らし合わせると、80年初めのまちづくり協議会立ち上げ当初は防災に対する取り組み、そして新たなコミュニティを模索していたことから、その活動は時代のニーズに適合していた。しかし、90年代に入るとハードの面よりもむしろ高齢化といった問題、2000年代に入るとファミリー世代の増加による児童福祉などソフトの面が地域の課題となり、ハードの面を中心とした市街地整備や建築問題は地域の課題からはずれていく。また、ポケットパークの整備、烏山川緑道の整備といった事業を達成し、都市計画の分野を中心にそれらが評価されたために、活動が保守化・固定化してしまった。さらに、前述した組織の閉鎖化により新たなメンバーを獲得することなく一部の限られた住民層の組織になってしまったために、そうした層と問題を共有することが出来なかった。こうした要因が重なりあって、次第にまちづくり協議会は地域課題から乖離した活動をおこなっていきようになってしまったのである。

### (3) 他コミュニティとのネットワーク構築が不可能になるプロセス

1990年代に入ると「身近なまちづくり推進協議会」やNPOの登場により多様なコミュニティの形態が登場するとともに、それらのコミュニティ同士の活動をいかに結びつけるかが問題となってくる。保守的であると考えられてきた町内会も身近なまちづくり推進協議会の活動により、町会のメンバーが身近なまちづくり推進協議会の構成員になる例もみられコミュニティ同士が連携している。しかし、まちづくり協議会は町内会と対立しているためにそうした層とネットワークを築くことが出来なかった。さらに80年代はコミュニティの模索期であったためにまちづくり協議会の取り組みは大きくピックアップされるも90年代に入ると新たなコミュニティ形態の登場によりまちづくり協議会は数あるコミュニティの中の一つになってしまった。そうした中で前述したように地域課題から離れてしまったことにより地域からの共感を得ることは出来ず、他のコミュニティからも孤立してしまっただけである。

### (4) 行政の支援が消極化するプロセス

こうして組織が閉鎖化し、地域課題からも乖離することによって行政は徐々に支援を消極化させていったのである。また、地域課題が高齢者問題やファミリー世帯の流入により児童福祉などへとシフトしていったために行政としてはそうした方面の課題解決が急務になったのも背景としてある。

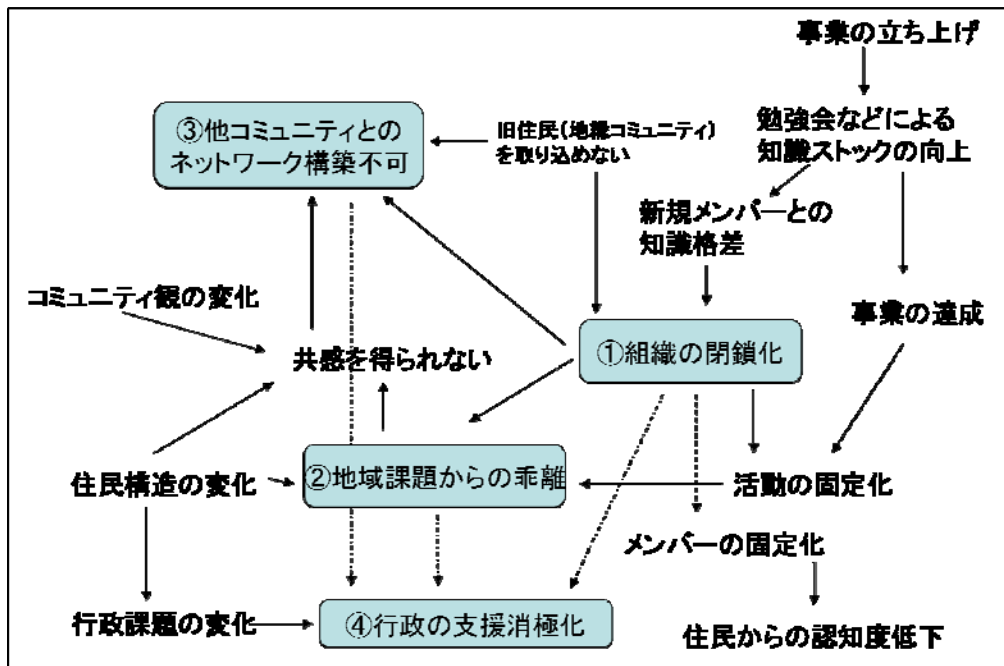


図 11 まちづくり協議会の停滞プロセスと要因

これら四つのプロセスとその要素を整理すると図 11 のようになる。まちづくり協議会は様々な事業を行うもその背後には必ず行政のテコ入れや資金面でのバックアップがあった。そのため、形態としては行政から離れた場所においても結果として行政の援助がなくては活動が停滞してしまうといった行政依存型の性格をもっている。組織が閉鎖化し世代交代といった内部での自律更新が行われなかったためにマンパワーの面でも力を弱めていき、さらに地域課題から離れてしまったことや他のコミュニティとネットワークを築けなかったことにより行政は支援を消極化し、やがてまちづくり協議会は衰退の途をたどったのである。

### 5. 3. 住民参加型まちづくりに必要な要素とプロセス

逆説的ではあるが、こうしたまちづくり協議会の失敗のプロセスから住民参加型のまちづくりを進める上でコミュニティに必要なものはなにかを考えることができる。それらを抽出すると（１）開放的な組織、（２）他コミュニティとのネットワーク構築、（３）地域課題との結合といった三点になる。以下ではこれら三点とそのために必要な要素を考えていく。

#### （１）開放的な組織

まちづくり協議会が失敗した要因として組織が閉鎖的になってしまったことが挙げられた。これは新規住民と知識格差が起きたこと、旧住民と対立したこと、新規メンバーを取り入れなかったことが要因としてあげられた。では、こうした事態を防ぐためにはどうす

ればいいだろうか。それにはまず、新規メンバーを呼び込むことである。そうすることによって偏りのある組織構成ではなく幅広い住民層を取り込むことができる。そして、組織内部での世代交代を行うことができ、リーダーが固定化することもなくなるのである。まちづくり協議会は内部での A 氏の存在が大きかったために、組織自体に A 氏の価値観が強く反映されたため、組織の活動の方向性が変わらないという事態が発生した。そのため、組織内部でのリーダーの交代は重要な要素である。こうした新規メンバーの呼び込みといった行為はひとえにその組織が努力するしかないが、他のコミュニティと良好なネットワークを築くことによりコミュニティ同士でメンバーを呼び込んだり、他のコミュニティのネットワークから勧誘することができる場合もあると考えられる。よって、他のコミュニティとネットワークを構築することにより、新規メンバーを呼び込みやすくなると考えられる。

また、まちづくり協議会では結成当初、規約などの制定が中心となったために実業家を中心とする旧住民層がついていけないという問題が発生した。さらに、まちづくり協議会は多くの勉強会を設けていたために新規メンバーが入ろうとしても知識格差があるために入り込めないという問題もあった。こうした、知識格差は議論が高度化するほど顕著なってくるが、そうした格差は短期間で埋めることはできない。そこで、知識のフォローアップも必要ではあるが、新規メンバーに役割を付与することによって問題の発生を防ぐことができると思う。実際まちづくり協議会の活動でも、議論についていけなくても、祭りや植栽活動などで役割が発生した場合には積極的な評価が与えられている。そのため、役割の付与は重要である。

## (2) 他コミュニティとのネットワーク構築

まちづくり協議会は地域から遊離した存在になっていくわけだが、それには他コミュニティとのネットワークが築けなかったことも要因としてあった。コミュニティの模索期からコミュニティの多様化した現代へと移り、まちづくり協議会も地域における数あるコミュニティのひとつという存在になった。そのため、ネットワークを築けないとどうしてもその活動は孤立しやすい。現に町内会は身近なまちづくり推進協議会と結びつくことによって活動を活発化させている。そのため他コミュニティとのネットワークづくりが必要になると考えられる。

そして、そのためには前述した開放的な組織になる必要がある。また、他のコミュニティと活動が重複し対立しないためにもコミュニティ同士でその役割を分担することも必要である。そうすることによってそれぞれのコミュニティの特性を生かした活動も可能になると考えられる。

## (3) 地域課題との結合

地域課題から離れてしまうと地域住民の共感が得られなくなり、行政からの支援も消極

化してしまうのは前述の通りである。地域課題を適切に把握するためには開放的な組織にし、多様な住民層を取り込むこと、そして前述した他のコミュニティとのネットワークの構築が不可欠である。まちづくり協議会は活動を重ねていくにつれメンバーの層に偏りが出てしまった。そのため、メンバー層以外が感じている地域課題を把握することができず地域から遊離した存在になってしまった。そして、事業実施においても他の住民層に対する想像力や情報が欠如していたために、事業実施段階において反対が起きるという問題があった。そのため、こうした多様な住民層の取り込みが不可欠である。さらに、他のコミュニティとネットワークを築くことによりコミュニティ間で情報の共有を行うことができ多角的に地域を捉えられるようになるのである。

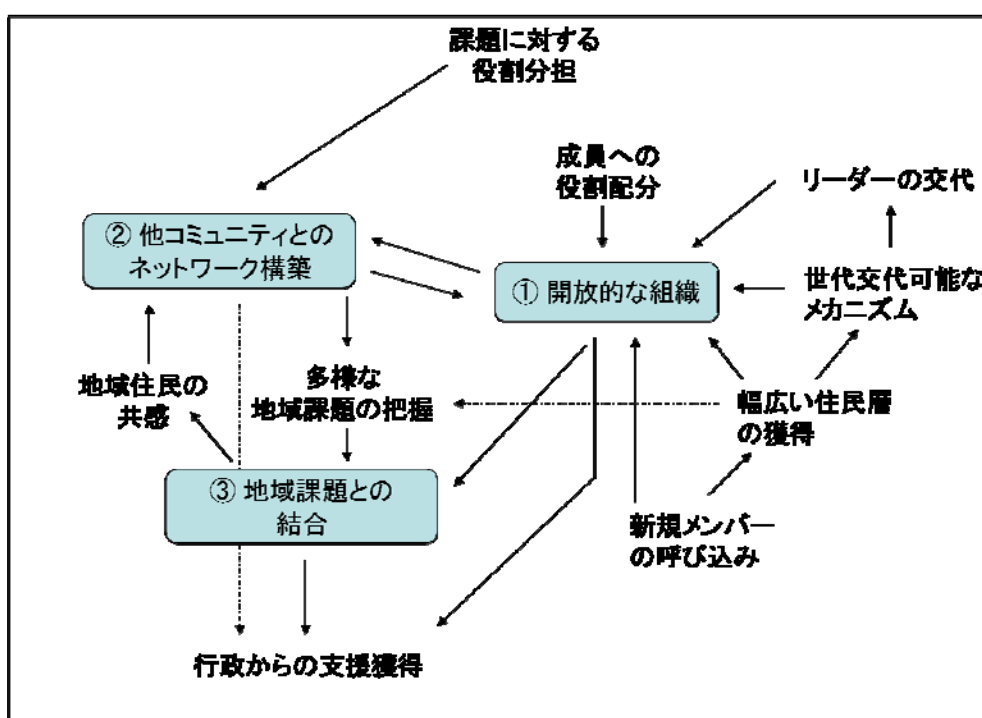


図 12 住民参加型まちづくり成功のプロセス

以上を図にまとめると図 12 のようになる。また、行政の支援も必要な要素ではあるものの、あくまで上記三つの要素をクリアした上で支援を獲得することができるため、まずは（1）開放的な組織、（2）他コミュニティとのネットワーク構築、（3）地域課題との結合が住民参加のまちづくりをうまく進める上でコミュニティに必要なものであると考える。

## 6章 論文のまとめ

### 6. 1. 論文のまとめと今後の展望

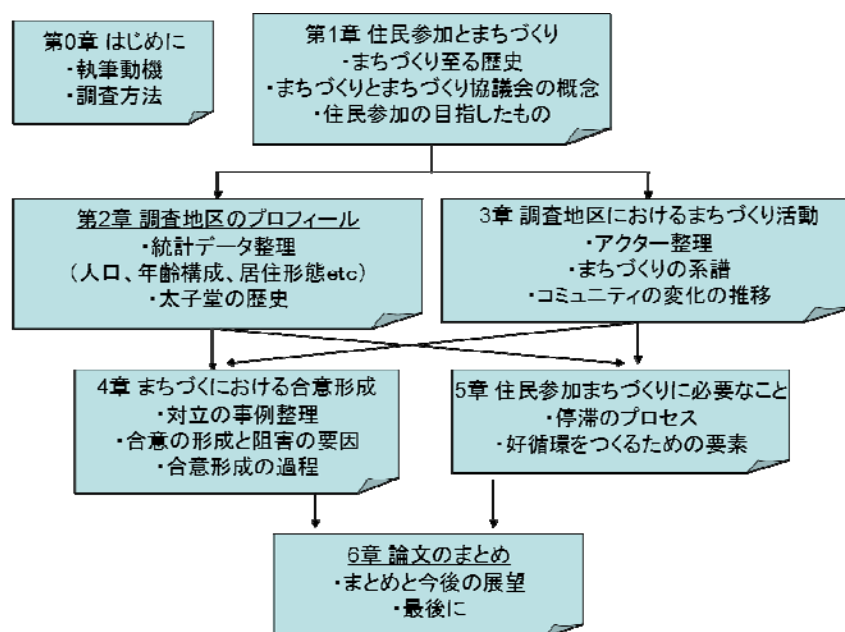


図 13 本論文の構成

本論文の構成を振り返ると図 13 のようになる。まず、第一章で住民参加に至る経緯を説明し、住民参加がなぜ必要かを考えた。第二章と第三章では対象地域の世田谷太子堂地区のデータを整理するとともに、まちづくり活動がどのように行われ、どういったコミュニティ関係があるかを整理した。そして、第四章では、それまでの議論からまちづくり協議会は活動をしていく上で多くの対立があったことがわかったが、そうした対立をどのように乗り越え合意に至ったのかを構造的に分析した。また、第五章では多くの事業を実施してきたにもかかわらず、まちづくり協議会がなぜ地域から遊離した存在になってしまったかを考察し、そこから住民参加をおこなっていく上で必要な要素を考えた。

	戦後～1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
地域課題	・急速な開発による都市問題	・地域の防災面の脆弱さ ・ワンルームマンションの増加	・高齢化への対応	・高齢化と児童福祉
住民構造	・核家族化進行 ・単身者の増加	・高齢化の進行	・さらなる高齢化の進行	・住民構造の変化 ⇒ファミリー世帯の増加
コミュニティ	・コミュニティの希薄化	・新たなコミュニティの模索	・コミュニティの多様化	
まちづくり協議会		・結成 ・中間提案の策定 ・烏山川緑道の整備 ・ポケットパークの整備	・ワークショップの実施 ・三太通りの拡幅問題 ・ポケットパークの整備	・国立小児病院跡地問題 ・ポケットパークの整備

図 14 太子堂における動き

次に本論文のまとめと到達地点を示す。太子堂の住民構造は最初、若者を中心とした単身者が多く、80年代からは高齢化問題が深刻化し、90年代になり顕在化した。2000年代になると住民構造がそれまでは若い単身者が多かったが、ファミリー世帯がその中心へとなっていった。また、地域の課題も80年代まではハードの問題が中心であったが、90年代からは高齢化、2000年代になると高齢化と児童福祉といったソフトの面へと住民構造の変化とともに推移していく。まちづくり協議会はソフトの活動を重視しつつも、内実はハード面での活動が中心であった。そのため、80年代までは地域の課題と整合していたが、90年代になると地域課題から離れていった。そのため、コミュニティが多様化したことから行政の支援は消極化し、地域からも遊離したためにその活動が停滞していくことになった。

また、そうしたまちづくり協議会の合意形成について考えると（1）認知、（2）反対、（3）対話、（4）合意形成といった四つの段階を踏んでいることがわかった。こうした合意を形成することが出来たのは、修復型という方式を採用していたこともあるが、I氏やK氏など人材面での要素も大きかった。

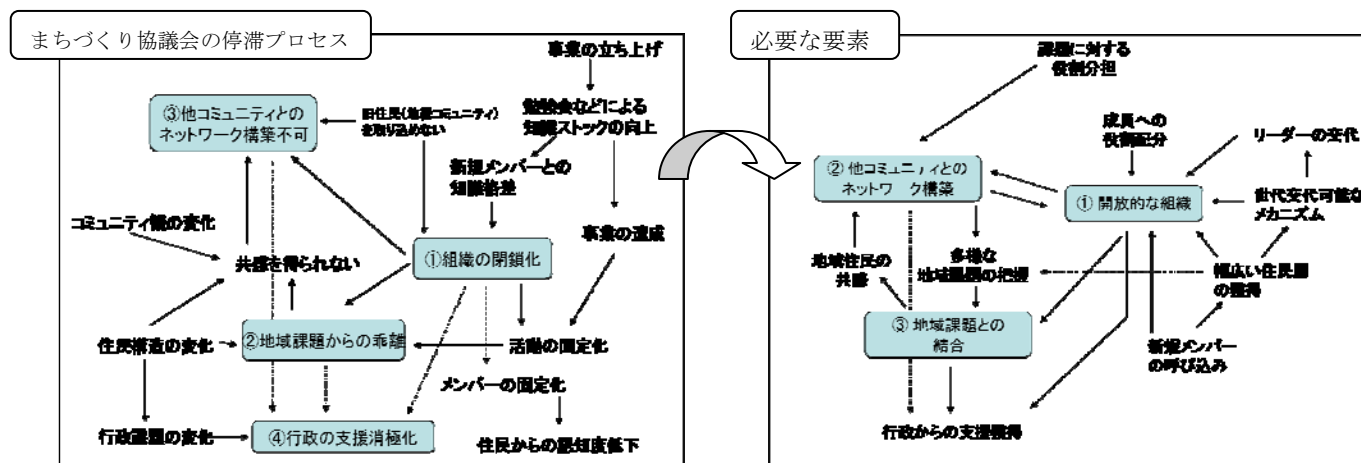


図 15 まちづくり協議会の停滞プロセスと住民参加を行う際にコミュニティに必要な要素

そして、こうした太子堂の停滞理由を考えるとその原因として（1）組織の閉鎖化、（2）地域課題からの乖離、（3）他コミュニティとのネットワーク構築不可、そしてその結果として（4）行政の支援消極化、といった四つの要素があることがわかった。こうした要素を逆説的に考えると住民参加を行う際にコミュニティには、（1）開放的な組織、（2）他コミュニティとのネットワークの構築、（3）地域課題との結合、が必要ながわかった。以上が本論文で明らかにしたことである。

太子堂は、当初は単身者が増加したことや時代の流れから地縁コミュニティが希薄化し新たなコミュニティが求められるようになった。そのため、協議会方式は非常に先進的な取り組みであった。しかし、時代が経過しNPOなどコミュニティのあり方が多様化してく

ると、協議会方式も住民参加やコミュニティの形態のひとつになっていった。このように時代とともに協議会をとりまく状況は大きく変わっていった。2000年以降、ファミリー世帯が増加したことにより、住民の構造は大きく変わるようになった。そのため地域に求められていることも大きく変わってきているように思う。そのためまちづくり協議会も従来のハード面を中心とした活動からソフトの面の活動へとシフトすることが求められていると感じた。

## 6. 2. 最後に

1980年代以降、アソシエーション型組織を軸にしたまちづくりやコミュニティの活性化が盛んに議論されるようになった。今回扱った協議会方式をはじめ、1995年の阪神大震災以降はNPOなどの組織に社会的な期待が集まっている。一方で、町内会は高度経済成長以降、地域における影響力も低下し、保守的であり地域における代表制も低下していることから多くの批判がなされてきた。太子堂もそうした流れ組んで協議会方式を用いた。30年という流れの中で確かに太子堂のまちづくり協議会はハードの面でもソフトの面でも多くの結果を残している。しかし、協議会だけでは地域の様々な意見を吸い上げることは困難であり、代表制も欠如してしまうことがわかった。地域には様々な価値観の住民が存在し、ある一定の層だけがまちづくりに携わっても、それはどこかで対立や不信感を生み出してしまうからである。今回扱ったのは協議会であるが、この論理はNPOを軸にしたまちづくりにもあてはまるのではないかと考える。近年ではソーシャルキャピタル論なども議論されているが、それに基づく強い紐帯とはいかないまでも協議会や町内会の緩い紐帯が今後は必要になってくるのではないかと考える。地域というのは異質な人間の集合であり、行動原理や価値観も違うからである。もちろんそうした中では対立もあるだろうが、合意形成につとめることでお互いの主張の背景にあるものをつかめるとするのは第四章で示した通りである。ただ、そうした合意形成につとめていっても、協議会活動が衰退したのは町内会との良好な関係が築けなかったからに他ならない。そうした、コミュニティ同士の対話、そして紐帯を築くことの必要性がこの論文で提示できたとすれば幸いである。

この論文を執筆する前、筆者は住民参加型のまちづくり、そしてアソシエーション型組織に対して非常に強い期待を寄せていた。しかし、実際に地域調査をしていく中でそうしたアソシエーション型組織だけでは本当の意味でのコミュニティというのが築けないことがわかった。

最後に、私事ではあるが、就職活動が8月まで続き、その後も調査の停滞などによって筆を進めるのが遅くなってしまったのは本当に筆者自身が反省すべきところである。しかし、そうした筆者の怠慢にも関わらず前向きに指導してくださった浦野正樹先生には感謝してもしきれない。また、こうした調査について早い段階から実践的な指導をしてくださったガバナンス演習の三田啓一先生にも感謝したい。そして、こうした地域の実情をリアルな形で知れたのは他でもない太子堂まちづくり協議会、町内会、コンサルティング、区



行政職員といった多くの方々がインタビュー調査に協力してくださったからである。ただ、たどしいインタビューにも関わらずそれぞれのまちに対する想いや悩み、そうした生の声を聞いたことはこれから社会に出ていく筆者にとっても非常に大きな財産となった。同期である浦野ゼミナールの四年生には授業時間外での勉強会などを通して多くの指摘をいただくことができた。後輩である三年生からも重要な局面で鋭い指摘を受けることができた。こうした様々な人たちの助力によってようやくゼミ論文として完成させることができた。この場を借りてお礼を申し上げたい。

早稲田大学文学学術院は筆者らの入学した 2007 年に従来の第一文学部・第二文学部から文化構想学部と文学部に再編された。筆者らはその一期生である。入学当初はそのスタイルにとまどうこともあったが、浦野先生を初めとする諸先生方のご指導、従来の学問領域を越えた勉強、多くの学友との出会いはこの文化構想学部がいかに恵まれた環境であるかを筆者自身に感じさせてくれた。最後にこの文化構想学部に感謝の意を申し上げるとともにこれからの一層の発展に期待し、筆を置くこととしたい。

資料（表）

第1図 世帯及び人口の推移

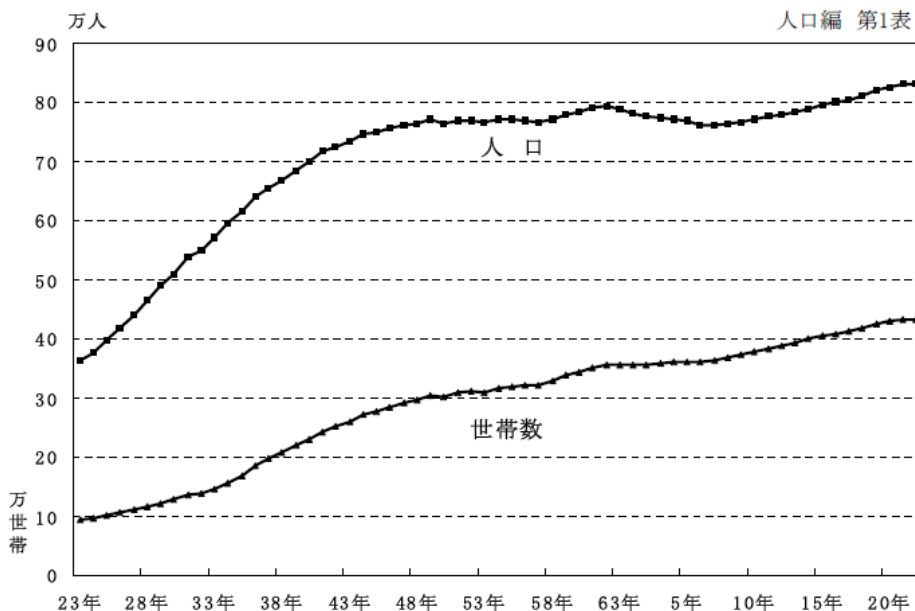


表 1 世田谷区 人口・世帯数推移

世田谷区、平成 21 年度版「統計書（人口編）」より抜粋  
<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/toukei/hyou/digital.html>

人口推移

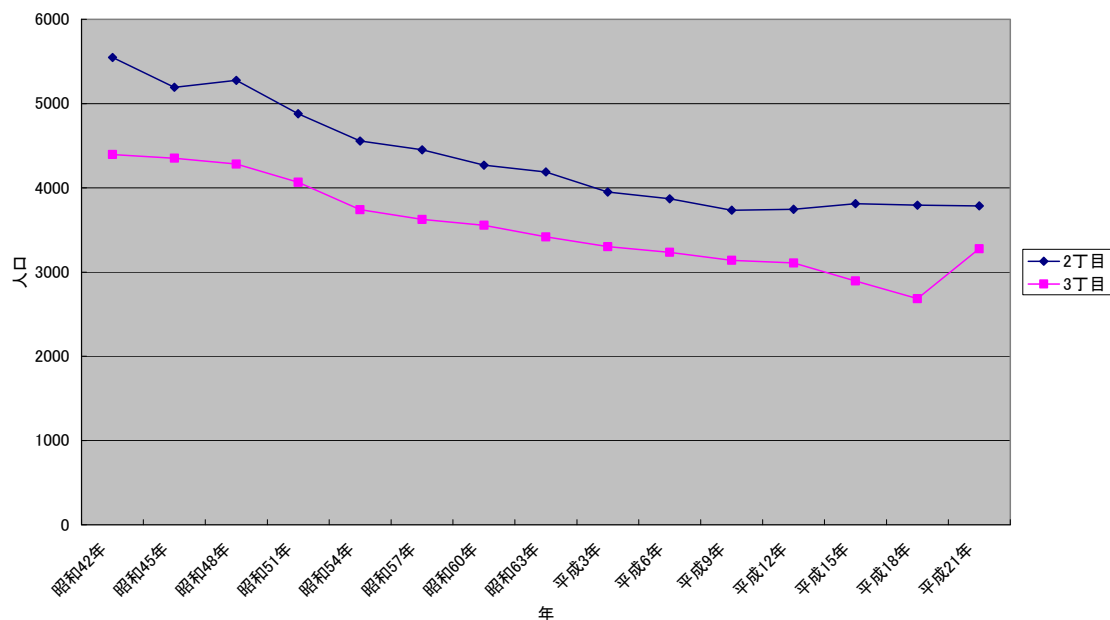
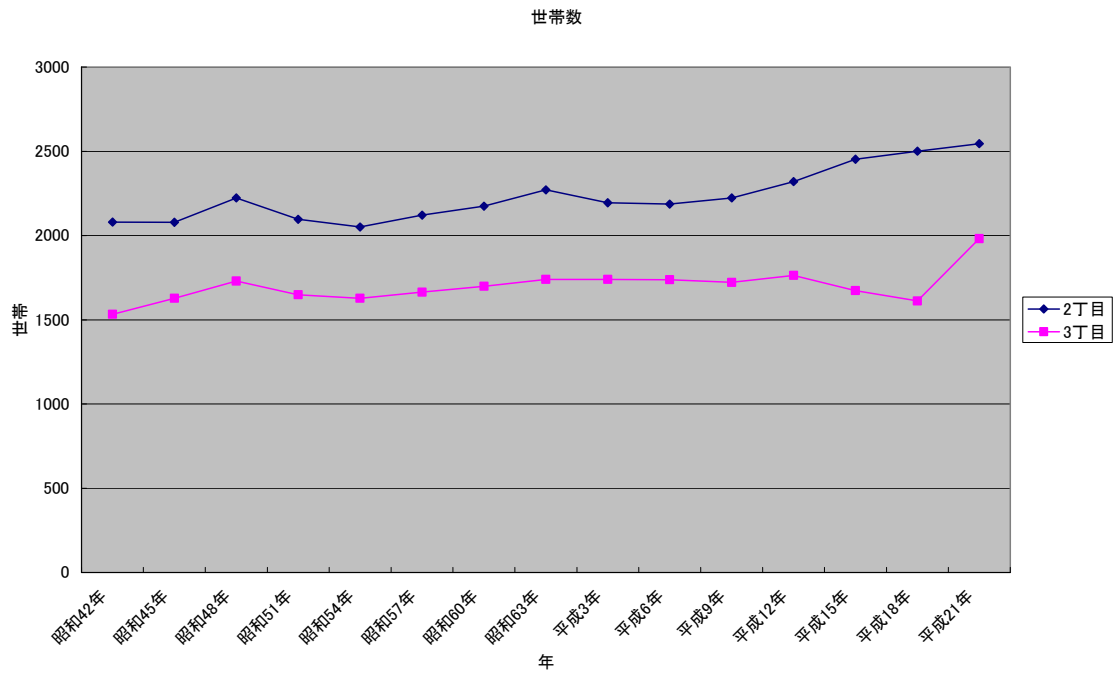
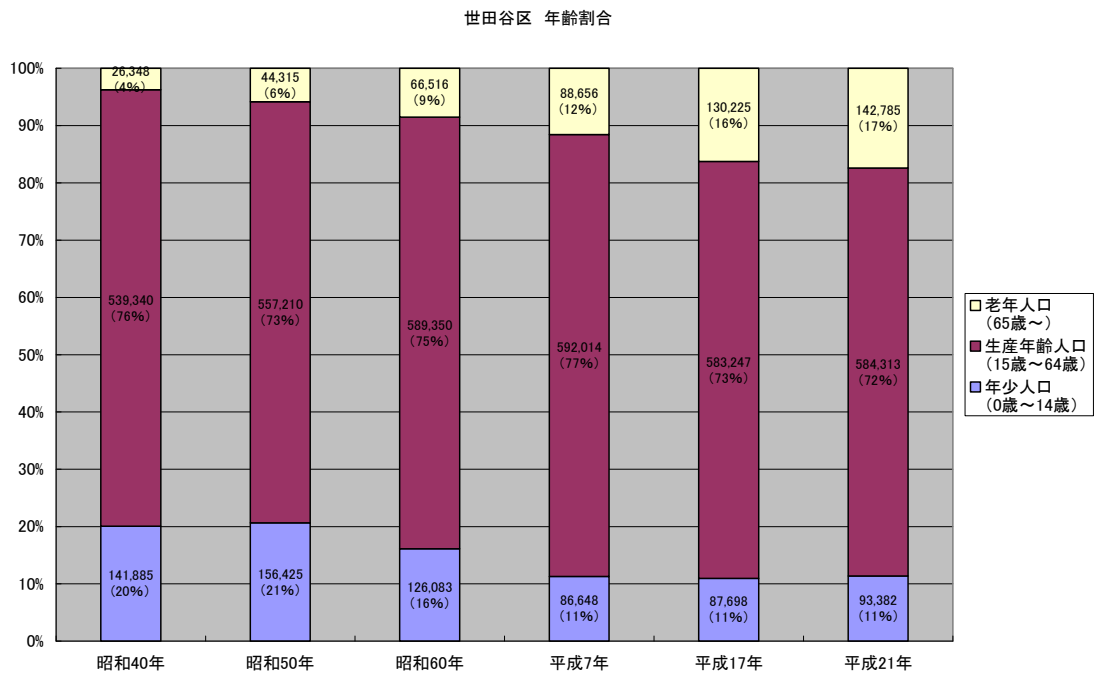


表 2 太子堂二・三丁目 人口数推移

世田谷区人口統計を元に筆者作成



**表 3 太子堂二・三丁目 世帯数推移**  
世田谷区人口統計を元に筆者作成



**表 4 世田谷区 年齢構成割合 (三区分)**  
世田谷区人口統計を元に筆者作成

太子堂二丁目

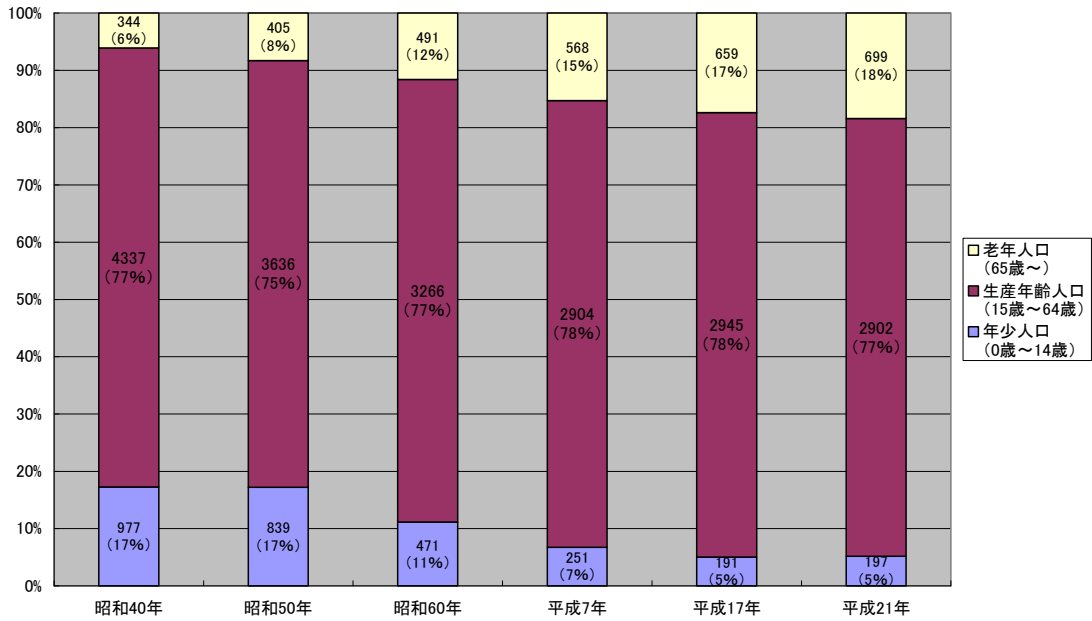


表 5 太子堂二丁目 年齢構成割合（三分区）  
世田谷区人口統計を元に筆者作成

太子堂三丁目 年齢割合

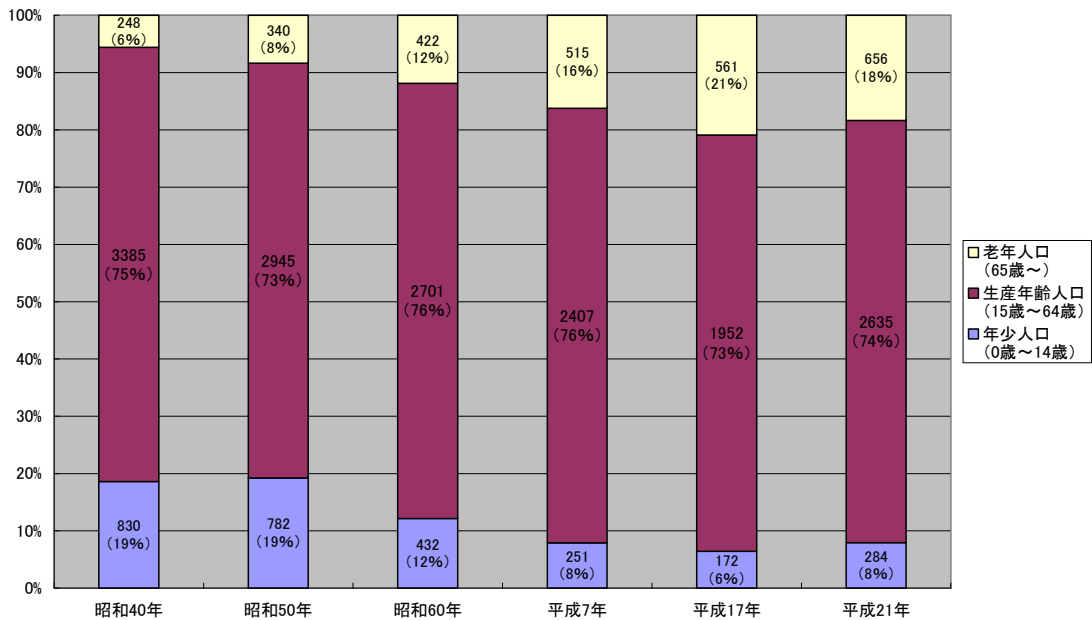


表 6 太子堂三丁目 年齢構成割合（三分区）  
世田谷区人口統計を元に筆者作成

太子堂二丁目 年齢別人口数の推移(五歳区分)

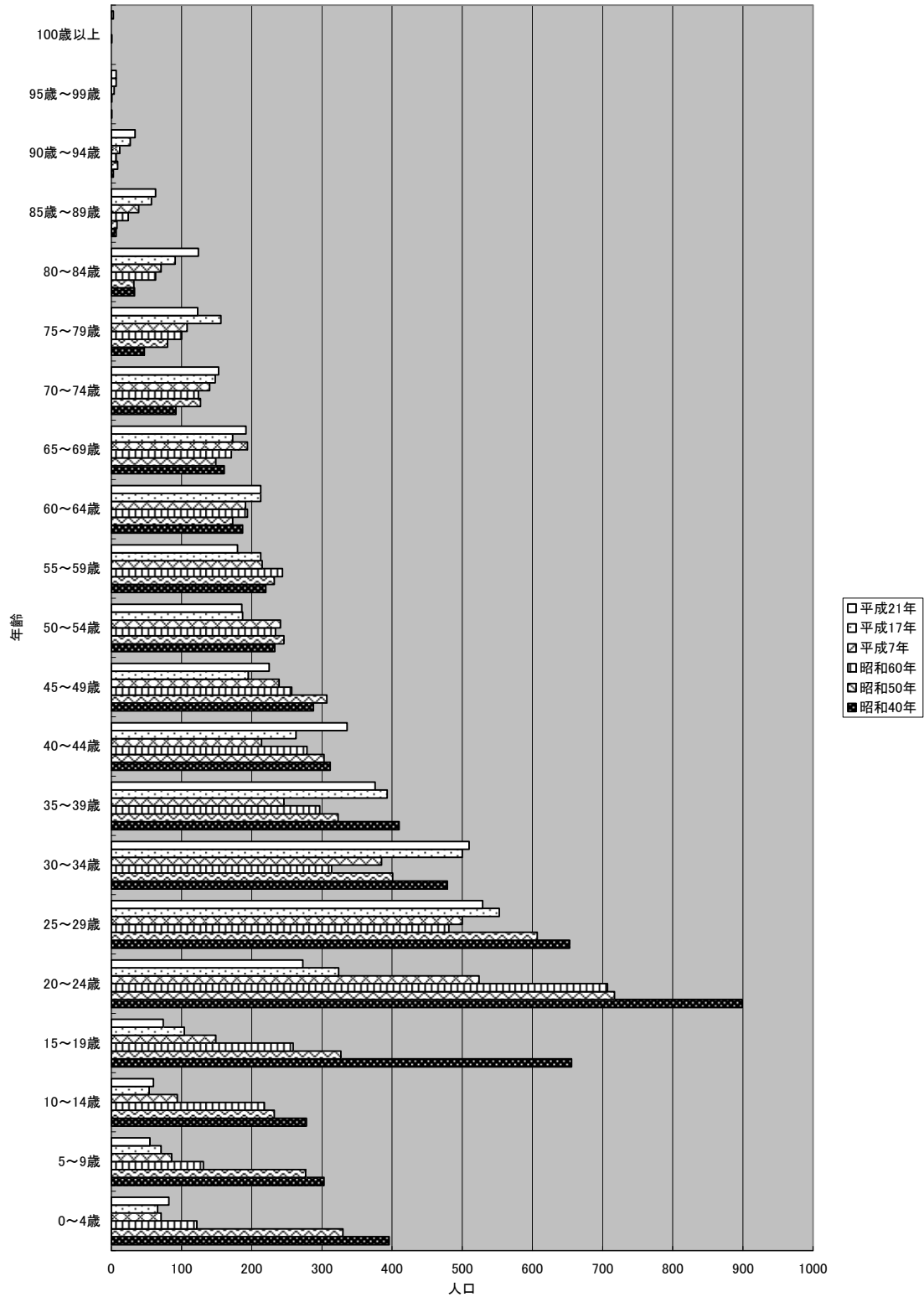


表 7 太子堂二丁目 年齢別人口数の推移 (五歳区分)

世田谷区人口統計を元に筆者作成

太子堂三丁目 年齢別人口数の推移(五歳区分)

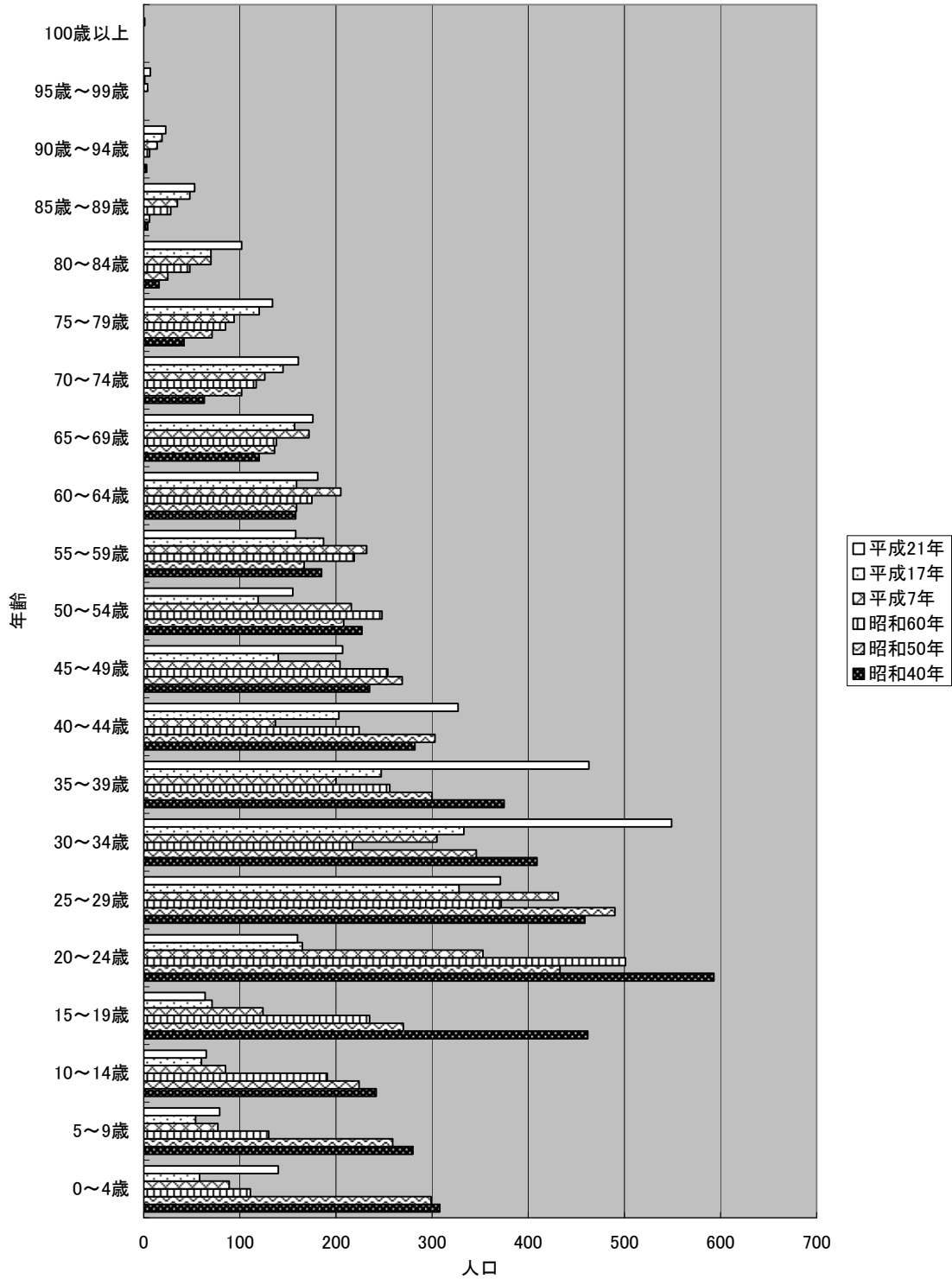
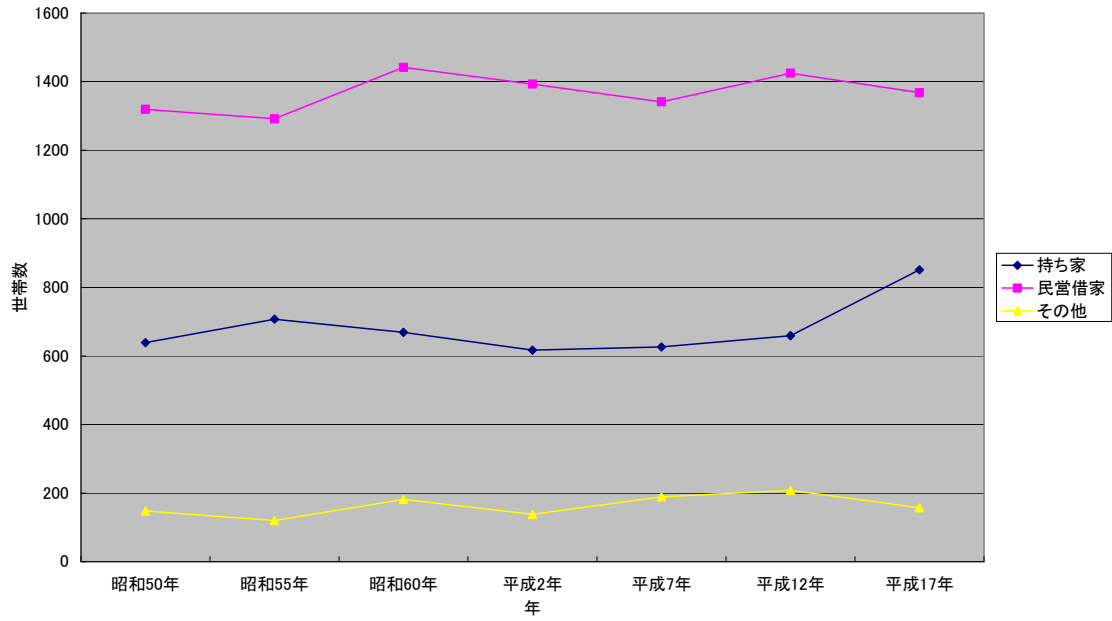


表 8 太子堂三丁目 年齢別人口数の推移 (五歳区分)

世田谷区人口統計を元に筆者作成

太子堂二丁目 種類別住宅数の推移



v

表 9 太子堂二丁目 種類別住宅数の推移

国勢調査を元に筆者作成

太子堂三丁目 種類別住宅数の推移

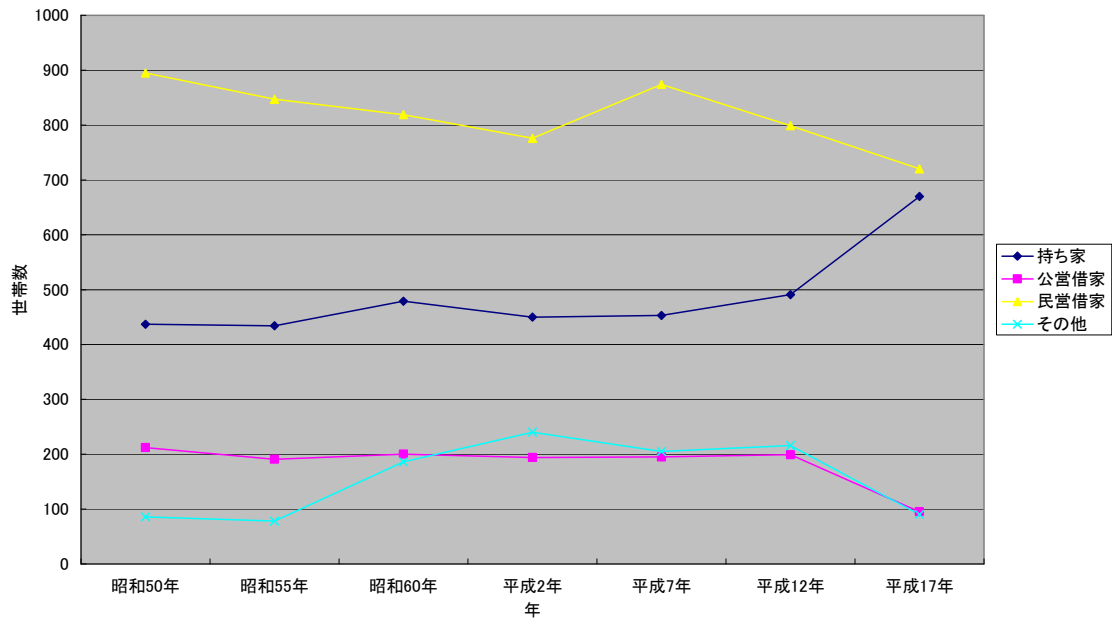


表 10 太子堂三丁目 種類別住宅数の推移

国勢調査を元に筆者作成

## 参考文献・参考資料

- ・ 大戸徹、鳥山千尋、吉川仁 「まちづくり協議会読本」 [1999] (学芸出版社)
- ・ 佐藤滋 「まちづくりの科学」 [1999] (鹿島出版会)
- ・ 室田昌子 「まちづくり協議会の役割と可能性」『密集市街地のまちづくりと「編集」「編集方針」「相互編集』」 [2002] (学芸出版社)
- ・ 山崎丈夫 「地域コミュニティ論——地域分権への協働の構図」 [2009] (自治体研究社)
- ・ 浦野正樹、伊藤清隆、横田尚俊 編集 「山の手と川の手——住民意識と活動のスタイルの違いをめぐって」『都市における地域防災活動』 [1990] (早稲田大学文学部社会学研究室)
- ・ 戸部文博、春日敏男 「修復型まちづくりの事業展開——北沢、太子堂地区での実践をもとに」『都市計画』 [1986]
- ・ 木下勇 「街づくりとコミュニティスペース——トンボ広場物語」『建築雑誌 vol.101、NO.1247』 [1986]
- ・ 井上赫郎 「住民参加とまちづくりコンサルタント」『都市計画』 [1988]
- ・ 井上赫郎 「世田谷区太子堂地区のまちづくりからの試論」『都市計画』 [1995]
- ・ 梅津政之輔 「住民参加の広場づくり——太子堂地区のまちづくりの経験から」『土木学会誌』 [1995]
- ・ 木下勇 「太子堂地区を事例とする参加地区計画におけるオープンスペース創出過程に関する研究」『ランドスケープ研究 60 (5)』 [1997]
- ・ 井上赫郎 「太子堂まちづくりの成果とは——まちづくり 20 年——参加型まちづくりと修復型まちづくり (特集 木造密集市街地の再生プログラム)」『造景 (32)』 [2001]
- ・ 木下勇 「鳥山緑道せせらぎ整備——対立から協働へのまちづくりプロセス」『造景 (32)』 [2001]
- ・ 梅津政之輔 「住民参加」はまちに何をもたらしたか『造景 (32)』 [2001]
- ・ 日経コンストラクション 「住民の発案をどうサポートする?——太子堂地区の「くらしのみち」」『日経コンストラクション (346)』 [2004]
- ・ 梅津政之輔 「世田谷区太子堂のまちづくり」『安全・安心のまちづくり (まちづくり教科書)』 [2005] (丸善出版社)
- ・ 木下勇 「地域ガバナンスと都市計画——町内会とまちづくり協議会をめぐって」『都市計画の理論——系譜と課題』 高見澤実 編著 [2006] (学芸出版社)
- ・ 桑沢秀美、井上赫郎 「まちづくり視点からの生活道路整備——世田谷区太子堂地区」『国際交通安全学会誌』 [2008]
- ・ 世田谷区 「せたがや百年史 (下巻)」 [1992]
- ・ 世田谷区 「ふるさと世田谷を語る——池尻・三宿・太子堂・若林・三軒茶屋」 [1994]
- ・ 世田谷区都市計画課 「太子堂地区まちづくり」 [1981]
- ・ 世田谷区都市整備部 「太子堂地区まちづくり協議会のあゆみ」 [1988]



- ・世田谷区世田谷総合支所まちづくり課『太子堂地区まちづくり協議会 10 年の活動』[1993]
- ・太子堂 2・3 丁目地区まちづくり協議会、世田谷区世田谷総合支所街づくり部まちづくり課『太子堂 2・3 丁目地区のまちづくり 20 年のあゆみ』[2000]
- ・「住・まちづくりフォーラムかわら版 ニュースレター第 17 号」[2005]

## 参考ホームページ

- ・世田谷区ホームページ  
<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/index.shtml>
- ・せたがや統計情報館  
<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/toukei/index.html>

## 脚注

- 
- i この分類はまちづくり協議会の活動を中心に見たときの分類方法であり、二章での太子堂の歴史・社会情勢の動きによる区分とは異なる。
  - ii 老朽住宅等の密集や公共施設の著しい不足などがみられる住宅市街地において、防災性の向上と居住環境の改善を図ることを目的とし、老朽建築物の除却・建替えや、地区施設の整備などを総合的に行うことにより、良好な住環境を備えた住宅の供給を促進すると同時に防災性の向上を図る。①整備計画・事業計画の作成、②老朽建築物等の買収・除却、③建替促進（除却・調査設計計画・共同施設整備等）、④道路・公園等の地区公共施設・集会所等の生活環境施設の整備、⑤耐震性に問題のある住宅の耐震改修に対する助成を行う
  - iii 土地に接する道路の幅員が 4m 満たない時に、道路の中心から 2m 後退して建物を建築することをいう。下がった部分は道路として、建築物を建築できないのみでなく、門や塀や擁壁、花壇さえも建築することはできない。
  - iv H 氏と M 氏については特定が出来なかったため、原文のまま掲載する。
  - v 太子堂二丁目は公営借家、給与住宅、間借、寄宿舎が若干数だったためその他に分類。太子堂三丁目は給与住宅、間借、寄宿舎が若干数だったためその他に分類した。