

歴史的市街地のまちづくりにおける市民組織の活動

—日本と中国における地縁型・知識型市民組織の事例をとおして—

Civic organization activities for the historic town conservation

—Community-based and knowledge-based organizations in the case studies of Japan and China—

陳瑩
CHEN Ying

1. はじめに

(1) 研究背景

1980年代末、バブルが崩壊し、「成長型都市開発」が完全に行き詰まり、それまでの経済活動重視の都市開発に対して、より良い生活環境、歴史的遺産の保全を重視した市民主導の新たなまちづくりの動きが全国に現れてきた。その中、各地の歴史的市街地を活かしたまちづくりに市民参加が進んでおり、次第にまちづくり活動の主流になりつつある¹。より一層の市民参加のために、「公共」領域を担う主体である市民組織の能力向上が現在求められている。

一方、中国は日本と異なり土地と建物は基本的に国有であり、歴史的市街地の整備はほとんど行政主導で行われている。2008年四川汶川大震災以来、ボランティア運動はブームを迎え、中国各地で学者、活動家など志が高い人たちが集まり、歴史的市街地の保存意識をアピールし、歴史的市街地を関与した市民組織が参加する例も少しずつ増えている。これから、日本のように市民組織がまちづくりに大きな役割を果たすことが期待されている。

(2) 研究の方法と目的

本研究は、日本、中国において市民組織はどのように歴史的市街地のまちづくりに関わっているのかを明らかにしたい。まず先行研究を整理した上で、歴史的市街地のまちづくりに関する市民組織の機能を五つにまとめ、市民組織を二つのパターンに分類した。また、この二つパターンの市民組織はケーススタディを通じて、比較考察という手法で歴史的な市街地のまちづくりの段階に応じて機能の特徴と変化を抽出した。そして、「市民組織」による市民参加が芽生えたばかりの中国において、今注目されている二つの組織をピックアップし、前述した機能の分析を用いて、中国の市民組織に関する問題点と可能性について考察した。

(3) 用語定義

本文における歴史的市街地の用語について、日本の「歴史的な町並み」、中国の「歴史文化名街」を統一し

て使った。西山(1981)の定義に基づき、深い由緒と歴史をひめた建物の集団が作り出す景観がある地域である²。また、市民組織の用語について、対象地域にとって住民組織と非住民組織、そして登録有無の任意団体とNPO法人全部を含め、行政、企業と区別して市民が自分たちの利益向上、生活向上などのために団結して社会を動かすことを目的とし、広義の民間非営利の活動を行う組織を市民組織とする³。

2. 市民組織の機能と分類

(1) 歴史的市街地におけるまちづくりの目標

歴史的市街地におけるまちづくり事業の目標は多岐にわたることである。歴史的市街地の保存は歴史的遺構の凍結保存を意味するものではない。伝統的な環境の保存を基本に置きながらも、現代に生きる住民の生活課題や周辺地域の社会的諸要請にも応えなければならぬ。そのため、「市街地の歴史的な価値を見極め、価値の高い部分を修復保存すること」「地域全体を修景し、デザインすること」、「現代社会に適合した魅力ある生活と生業の再生産が可能にすること」⁴など複合的な目的が要求される。

(2) 市民組織の機能

歴史的市街地のまちづくりに関する市民組織の機能領域は概ねに次の五つに集約できる⁵。第一は啓発機能である。保存事業に対する一般市民や関係者の理解を深めるには、見学会、講演会、イベント、パネル展示などの啓発活動を継続的に行う必要がある。第二は行政への働きかけによる行政補完機能である。行政の関与を促すには、世論や市民の声、専門家の意見などを行政に伝え、まちづくりの公共性や公的支援の必要性を理解させる必要がある。また、まちづくりを円滑に進める上で行政と地区住民の意向を調整することが重要になる。第三は交流発信機能である。まちづくりでは多岐にわたる専門的な知識と資金援助が要求される。行政の担当者や地区住民にすべてを期待することは難しく、地域内外の交流と支援が不可欠である。さらに、地区に

長く住め、住民生活をうるおうことができるように観光業を発達させる観光誘致が必要である。そして第四は内発的向上の組織育成機能、研修を行ったりすることを通じて組織の提案力や研究力をレベルアップさせるということである。最後に空間整備機能、一部に傷んだ建物や土地の買い取りなどの対策が必要になる。

(3) 市民組織の分類

歴史的市街地のまちづくりを行っている市民組織には、その地域の歴史、伝統、文化など根差した特徴があり、多種多様な形態となっている。市民組織の形態は市民同士の結びつき方から、大きく「地縁型」と「知識型」に分けられる(表1)。地縁型市民組織とは、「地域の縁」という同じ地域社会の場で組み立てられた、対象地区の住民を中心とする組織である。地縁型組織はもともと農村型の共同体としての集団(コミュニティ)から発展したものである⁶。歴史的市街地保存における市民運動の歴史は、ほぼ地縁型組織の発展史と言える。

その一方、ボランティア活動に関心と熱意を持つ市民が目に見えて増えてきている。まちづくりの分野でも多様な側面から市民サイドの取り組みが数多くなされており、多種多様な目的を持った市民組織が出来てきた。農村型社会に端を発した地縁型共同体集団は、都市型社会の進展とともに、個人の意識や目的によって自由に結成される自発かつ機能型の集団(アソシエーション)に変化していく。このアソシエーション型の市民組織の一つとして、共同の関心とテーマで結ばれた組織形態、知識の縁でできた「知識型」市民組織がある⁷。

表 1 市民組織の種類

種類	区分基準
地縁型	同じ地域に住むことの縁で形成されたコミュニティ
知識型	外部者が同じ関心により結ばれたアソシエーション

(4) 研究事例

研究対象事例は、千葉県の香取市における地縁型から発足した市民組織「小野川と佐原の町並みを考える会」、知識型から発足した奈良県奈良市における「奈良まちづくりセンター」を取り上げた。中国側には、「地縁型」がないため、二つの「知識型」の市民組織「天津建築遺産保護ボランティア団体」、「北京文化遺産保護中心」を取り上げた。

3. 日本側のケーススタディ

(1) 地縁型: 小野川と佐原の町並みを考える会

(i) 成立背景

千葉県北東部、利根川下流の水郷低地に位置する佐原地区は、江戸時代の河港商業都市として発展した。関東三大山車祭りの一つ「山車祭り」が脈々と続けられており、住民に強い地縁意識が形成された。1988年に竹下登内閣は「ふるさと創生事業資金」を推進したきっかけに、当時の佐原市全体から選ばれた若い市民代表者が集まり、市役所の検討も加えてこの創生事業資金の利用について当時の「まちづくりを語り合う場」で話し合った。話合われた結果、町を保存することになったことと住民組織を成立することになった。1991年1月に22名の住民代表者による「佐原の町並みを考える会」(以下考える会)が発足した。地縁型の性格をもっていると考えられる。



図 1 佐原大祭り「山車祭り」⁸

(ii) 活動内容と機能分析

考える会の活動を三つの時期に分けて考察した。詳しい年代別は(表2)にあった。

第一期: (1991年—2003年)

歴史的市街地保存意識の住民啓発や歴史的建物の修理、修景、環境整備事業はこの時期の地区の課題であった。保存を目的にして考える会が発足したものの、保存に関心を寄せる土壌は充分ではなかった。建物調査や伝建地区選定に関する住民説明会などを通じて、考える会が町並み保存の啓発活動を発揮して徐々に保存を理解してくれる住民を増やした。住民が補助金を利用して自分の家屋を修理、修景した件数は年10件ぐらい増えた。また、行政の施策に協力する形で、政策を分かりやすく解釈し、住民の合意形成を促進した。中間組織としての役割として、行政の施策を住民に普及したり、反対意見を調停したりする役割が見られる。この活動や役割は行政補完機能として位置づけられる。毎年二回の視察研修を行い、講演会、交流会などを通じ

て、町並み保存に関する知識を吸収し、組織、人材育成に重視していた時期と言える。

第二期:(2004年—2010年)

観光案内活動をはじめ、骨董市など地区外部に文化広報する活動が始められた。また、小野川護岸の修景を促進するなど、観光客にとって訪問する動機をあげたとともに、新たな観光の可能性を提示し、住民の観光に対するイメージをより好ましいものへと刷新した。建造物公開による官民学交流、TMO、全国町並み保存連盟などの地域内外の団体同士の交流を進めたことから、第二期における考える会は、外部交流機能を発揮していると位置づけられる。

表2 考える会時期別の課題と機能

時期	年度	中心課題	段階	組織機能				
				組織育成	行政補完	住民啓発	交流発信	空間整備
第一期	1991	町並み保存に住民啓発、修理、修景	保存運動	●		●		
	1992			●	●			
	1993			●	●	●		
	1994			●		●		
	1995			●	●			
	1996			●	●	●		
	1997			●		●		
	1998			●			●	
	1999			●			●	
	2000			●			●	
	2001			●	●	●		
2002	●	●	●					
2003	●	●	●					
第二期	2004	交流人口増やす、観光まちづくり	まちづくり再生産				●	
	2005					●	●	
	2006					●	●	
	2007			●			●	
	2008					●	●	
	2009			●	●	●	●	
2010	●			●				
第三期	2011	震災後の復興	再生産				●	
	2012				●	●	●	●
	2013					●	●	●
	2014						●	●

第三期:(2011年—2015年)

震災後の復興はこの時期の地区課題であった。その中で、考える会は住民の不安を和らげるために交流会を行うとともに、「町を助ける」という信号を地域外に発信した。県からの修理補助の助成金率が上げるとともに、国際社会や日本国内から多くの寄付金を集まることができた。メンタル面と経済面から住民が町に住み続けることを支援した。一部傷んだ文化財を修復することなど、町の復旧を推進していった。また、この時期に考える会は地区内の諸団体との連携を強化した、それにより各観光イベントを推進し、観光振興を図っている。この時期、考える会の活動は交流機能の充実と位置づけられる。

(2) 知識型:奈良まちづくりセンター

(i) 成立背景

奈良市は1975年に、奈良町(図1)を東西に横断する16mの都市計画道路「杉ヶ町高畑線」の事業決定を行い、伝統的な町家などが次々と取り壊されていった。そこで、奈良町に思いをはせ、公務員、大学教員、マスコミ関係、建築家、都市プランナー、会社員、学生などの49人により、奈良町のもつ意味について、歴史文化の学習を進める「奈良町勉強会」は1979年に発足した。これが奈良まちづくりセンターの前身である。知識型の市民組織と考えられる。

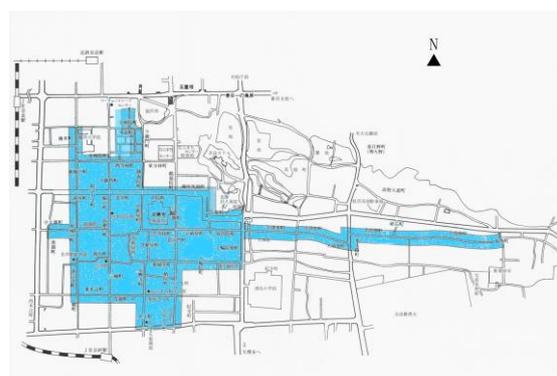


図2 奈良町の位置

(ii) 活動内容と機能分析

成立期:(1979年—1983年)

行政の都市計画の反対運動を行う団体から発足したセンターは、町並み保存について長いあいだ模索してきた。最初、行政に反対していた時期の奈良町の調査成果は行政から見て反対意見としか見られていなかった。住民から見ても外部者が余計なことをしているととらえられていた。このジレンマを乗り越えるために、最初自分たちの調査力や提案力を高めていかなければ

ならないと理解した。しかし、成立初期の活動は勉強会や座談会に留まり、大きな成果は上がらず、景観に対しても効果をあげられなかった。この時期は、組織、人材育成の時期だったと言える。

第一期:(1984年-1988年)

この時期に入ると、センターの提案力はアップし、地域に根差したシンクタンクとして行政補完機能を発揮していた。より社会的な信用力を得るために、1984年に法人格を取得した。奈良町の保存に熱意をもつ新市長が就任して以来、行政からの委託事業を受けるようになった。一方、住民が自分の町並みを描く能力を養うのがセンターの活動目的とした。専門家集団によるセンターと住民との間には溝を改善するために、住民と同じ目線で活動していくことを大切にし、いろいろな形で奈良町の住民と接点を持った。1988年から奈良文化財課による「町並み保存事業補助金制度」が始められ、それを利用して自宅を修理や修景が始まった。その件数は41件にまで達した。住民が無関心ではなく徐々に保存に理解を示しているわけで、センターによる住民啓発が機能していると言える。

第二期:(1989年-1995年)

センターは行政とパートナーシップをさらに緊密になった。市民の意識を反映した政策形成を促すために、行政の施策をフォローするスタンスが見られる。市民の合意形成を促進する方法を研究し始めた。これらの研究は奈良市今後の景観制度など独自の町並み保存に対する重要な基礎研究になった。1995年に運営委託を受けた「奈良町物語館」を拠点にし、観光情報提供や町交流中心など新たな機能として活動内容を拡大していった。また、奈良地域の「大和まちづくりネットワーク」に参加し、他の地区のまちづくり団体同士の交流の中で、組織育成の人脈ネットワークを作るとともに奈良町の活動で養ってきた提案力や経験を活かしてまちづくり支援事業を行っていった。この時期は、組織育成機能と交流機能が充実していると言える。

第三期:(1996年-2014年)

センターは活動範囲と内容を一気に拡大し、奈良に根差し、全国や世界中でネットワークを持つ専門家集団に発展した。国内外の大学、学会との交流を行い、奈良町でのまちづくり事業の研究成果や経験を元理事長は放送大学で放送し、さらに、一般市民に町並み保存意識を啓発し、日本またはアジアのまちづくり事業を推進したと言っても過言ではない。また、行政との関係をさらに向上させ、2010年に県や市町村の審議会など行政システムにメンバーが参加し、NPOとしての行政

補完機能を一層発揮できるようになった。

表 3 奈良まちづくりセンター時期別の機能

時期	年度	段階	機能				
			組織育成	行政補完	住民啓発	交流発信	空間整備
成立期	1979	保全運動	●				
	1980		●				
	1981		●				
	1982		●		●		
	1983		●				
第一期	1984		●	●			
	1985				●		
	1986				●	●	
	1987			●	●		
	1988			●	●	●	
第二期	1989		●	●			
	1990		●		●		
	1991		●		●	●	
	1992		●			●	
	1993			●	●	●	●
	1994		●		●	●	
	1995	●	●		●	●	
第三期	1996	●		●	●		
	1997	●		●	●		
	1998		●			●	
	1999	●	●	●	●		
	2000		●	●	●		
	2001	●	●		●		
	2002		●	●	●		
	2003			●	●		
	2004		●	●	●		
	2005	●	●		●	●	
	2006	●	●		●		
	2007		●		●		
	2008			●	●		
	2009	●	●	●	●		
	2010		●	●	●		
	2011	●					
2012	●	●	●	●	●		
2013	●	●	●	●	●		
2014		●	●	●			

(3)小結:地縁型と知識型の比較考察

市街地の保存運動の段階で、「地縁型」の考える会は住民の代表者として行政と住民の間に入り、政策の普及、住民への調停など、行政に協力した。天然な繋がりがあるため住民の信頼を得られやすいと言える。ただし、専門知識の不足していたため提案力の低下という問題があった。「知識型」のセンターは住民の不信と行政の警戒から始め、専門家団体みずからの研究調査により行政の内部に町の保存を共感している人にパイプを作ることに力を入れた。住民には時間をかけてゆるやかな接近という形で啓発した。まちづくり再生産の段階で、「地縁型」の考える会は行政の政策を円滑に実行できるように、住民の合意形成に促進することでまちづくり事業に行政をサポートした。その一方、「知識型」のセンターは行政の政策の形成する段階で意見を入れ、まちづくりに関する政策に民意を反映させた。住民啓発について、「地縁型」考える会は住民の住環境向上の要求を答え、住民の経済面から潤いのために観光まちづくりを推進した。「知識型」センターは教育手段や交流場所を提供し、住民の交流を増やし活性化のまちづくりを推進した。交流発信について、「地縁型」考える会は観光誘致のために必要な交流をした。「知識型」センターはネットワークの拡大により町の交流人口を増やすために交流を行った。

4. 中国側のケーススタディ

(1)中国の歴史市街地におけるまちづくりの現状

中国は土地と建物の所有権と使用権が分離され、土地については「国有」と「農民集団所有」に二つに分類することで改めて土地の私有は認めないこととした。たとえ住民側にまちづくりに主体的に参加しようという意図があっても、行政当局の意向によっては当該地区から強制的に排除されてしまうリスクが依然として大きいということである⁹。そして、地域住民によるまちづくりを起こす土壌がない、地縁型の住民組織を芽生えさせることができないという問題がある。

(2)天津建築遺産保護ボランティア団体

天津建築遺産保護ボランティア団体は2008年から活動し、詳しい年代別は(表4)にあった。歴史的市街地の保護意識に関する市民啓発に大きな役割を果たした。行政との関係上は、最初は反対運動を行ったり、上級に告発を行ったりすることで一途に行政に圧力をかけていた。その一方、調査報告書を作ったが、行政に警戒され相手にされなかった。2012年に歴史的市街

地の保護について数多くの失敗した経験を積んだ上、情報獲得の重要性や建設計画の前に意見提案の重要性を認識し、行政と連携することを図って方向転換を始めた。団体の理事メンバーたちは皇会など民間基金に参入し、行政の会議に参加するようして情報を獲得できるようになっていった。理事メンバーたちが新しい社会身分「文保人士」をもち、自分たちの専門力を活かしながら、歴史的市街地の保護に力を貢献している。

天津建築遺産保護ボランティア団体は、任意組織として中国の歴史的市街地における市民参加に大きな影響力を持っている。中国の歴史的市街地の保全における初めての「知識型」市民組織と言えるだろう。これからいろいろ模索して、再発展することが期待されている。

表 5 天津ボランティア団体年代別の機能

年代	段階	組織育成	行政補完	住民啓発	交流発信	空間整備
2008	保存運動	●	●			
2009			●		●	
2010			●			
2011			●	●		
2012					●	●
2013			●	●		
2014			●	●		

(3)北京文化遺産保護中心

北京文化遺産保護中心は、中国の文化遺産保護領域の最初でかつ唯一の NPO 法人として、北京や中国の歴史的市街地の保護に力を入れた(表 6)。しかし、ほとんどの支援金は外国大使館、国際メディアからもらい、活動の独立性を保つことは難しい、外国から利用されて中国の社会制度建設の回しものなど指摘がある。その一方、国際社会の評価を借りて政府に圧力をかけるというやり方は一定の効果が取まると言える。組織育成については、文化遺産保護分野の研究者をボランティア会員として吸収し、組織の専門力を養うとともに、歴史的市街地の保護など有形文化遺産から少数民族工芸の無形文化遺産に拡大した。市民啓発について、2015年投入使用したソフトは今に無料でダウンロードできる。これからさらに動きが期待される。空間整備について、天津建築遺産保護ボランティア団体と同じように、また歴史的市街地の保全という段階に留まっている。

表 6 北京文化遺産保護中心年代別の機能

年代	段階	組織育成	行政補完	住民啓発	交流発信	空間整備
2004	保存運動	●				
2005					●	
2006			●		●	
2007			●		●	
2008			●		●	
2009			●		●	
2010						
2011					●	
2012					●	
2013						
2014					●	

(4) 考察: 日本の知識型を手本に

中国の知識型を成長させていく 知識型としてネットワークを活かして自身の専門力など組織育成機能を向上させることは大事だと思う。それをベースにする行政への提案力を高め、行政の政治決断を形成する前に意見を参入したりすることで、行政の歴史的市街地に関する計画に市民の意思を反映するように努力しなければならない。多様な手法で歴史的市街地の住民と接点を作り、講演会、説明会など受身のやり方だけでなく、メディアを借りて多くの住民に自分の市街地の素晴らしさを理解してもらい、住民との交流会を通じて住民との信頼関係を築くことは大切だと考えられる。最後に、組織間の交流や連携を重用視すべきであろう。お互いの活動経験を交流し、ネットワークの拡大によって組織の影響力が高まる上で、知識型組織として機能の向上も期待されるだろう。

中国の地縁型の市民組織を育成する 専門家や知識型組織からきっかけを作ることが重要だと考えられる。住民を結ばれてきた地縁型組織は市街地保存に関する専門知識が不足のため、各機能を発揮できるまで組織育成ができるように研修のチャンスを作ることや教育の環境を整えるのが大切だ。中国の地縁型が形成して機能を身につけていくためには、外部の専門家や知識組織の連携と協力は不可欠だと考えられる。

5. おわりに

「地縁型」「知識型」、機能の発揮はまちづくりの段階に応じて変化するプロセスが明らかになった。第一に一部の人だけが歴史的市街地の価値を理解している段階

である。この場合、「地縁型」は住民に保存の必要性を理解させるに対して、「知識型」は行政の建設計画に反対運動を起こすという形で行政に保存の必要を理解させようとする違いがある。

第二にまちづくり運動が始まり、行政との協力が検討される段階である。その段階には、「地縁型」が計画や条例を受け入れることに住民合意を形成する効果がみられ、「知識型」は行政に提案や意見を出し、計画や条例の形成段階に市民の立場から検討して提案し、その計画や条例を市民に対して円滑に受け止めるように機能を発揮する。

最後には歴史的市街地の再生産段階、市民組織としても幅広い機能が発揮できるように要求されている。歴史的市街地のまちづくりに新しい挑戦を迎える。住民がそこでの生活に魅力を感じ、住み続けたいという意欲がもてない限り、まちづくりの成功とは言えない。この状況の上で、市民組織としても幅広い機能が発揮できるように要求されていくに違いない。「地縁型」は適切な範囲で活動ができるように自分の専門力を養い、狭い地区から発展する「知識型」の市民組織と連携するネットワークづくりが必要になる。それぞれ強み、弱みがあるという点で、単独で課題解決していくことに限界がある。従って、「地縁型」「知識型」の連携が必要であると考えられる。

参考文献

- 1) 二十軒起夫：「歴史的町並みを活かしたまちづくりにおける市民活動の多様な取り組みと地方自治体の役割について」、龍谷大学大学院法学研究、p.160、2009
- 2) 西山卯三：『歴史的な町並み事典』、観光資源保護財団、pp.2、1981
- 3) 速水聖子：「市民活動団体の現状と市民活動支援の制度化に関する考察」、コミュニティ政策、p.17、2014
- 4) 大谷幸夫：「町並み保存と都市計画」、『歴史的町並みのすべて』、若樹書房、p.14、1977
- 5) 矢作弘：『町並み保存運動』、学芸出版社、p.160、1989
- 6) 中田実：『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究社、pp.47-49、2007
- 7) 植野和文：「歴史的な町並みの保存と民間非営利組織の役割」、生活経済学会 (450)、pp.119-125、2013
- 8) クラブツーリズム 関東の祭り：
<http://www.club-t.com/special/japan/summerfes/kanto/sawarannotaisai/> (2015年12月23日アクセス)
- 9) 林双：「歴史的な町並みの保存整備における住民参加の役割」、静岡文化芸術大学社会科学、pp.12-13、2013