

平成22年6月2日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2008～2009
 課題番号：20760403
 研究課題名（和文） 地域による公共空間の管理・運営における責任・権限範囲に関する基礎的研究
 研究課題名（英文） A Fundamental Study on Responsibilities and Authorities Delegated to Local Community Groups Stewarding Public Space
 研究代表者
 杉田 早苗（SUGITA SANAE）
 東京工業大学・大学院社会理工学研究科・助教
 研究者番号：90313353

研究成果の概要（和文）：

本研究は、近年みられるようになったNPO等の地域組織による公共空間の管理・運営活動に着目し、その責任・権限範囲に関する知見を得ることを目的としている。世田谷区において先進的な公共空間の管理運営を行っている地域組織に対してヒアリング調査を実施し、公共空間の管理運営を行う上での安全性の保持、行政との関係の構築、地域社会との関係の構築、公共性の担保に関する留意事項について知見を得た。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to realize the extent of responsibilities and authorities delegated to local community groups including NPO which are committed to managing public space. We have interviewed with the community organizations and learned the key points regarding the public space management; maintaining safeties, partnership with local government, relationship with community and keeping the space public.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 都市計画・建築計画

キーワード：公共空間、管理運営、地域組織、責任、権限

1. 研究開始当初の背景

わが国における近代都市計画の歴史において、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、市民は利用者という存在でしかなかった。しかし、1990年代に入り市民参加が急速に全国に広

がり始めると、公共空間の計画策定や清掃などの維持管理への市民参加が数多く見られるようになり、その後は市民・行政・企業の協働へとその姿を変えてきた。アーンスタイン（1969）が示した「参加の階梯」を用いれば、参加がなかった①世論操作、②対処療法のレベルから③情報提供、④相談、⑤懐柔のレベルへ、そして⑥パートナーシップのレベルへ移行したと表現できるだろう。さらにここ数年、より積極的に地域組織が公共空間の管理・運営を行う動きがみられるようになった。例えば、先進的なまちづくり活動が多く見られる世田谷区では、公園や河川区域といった公共空間において、地域組織がメンテナンスだけでなくマネジメントも含めた管理・運営や利活用を展開し、さらに行政の協力を得て組織の活動拠点を公共空間内に整備するといった事例も行われ始めた。先の「参加の階梯」で言えば、⑦部分的権限委譲や⑧市民によるコントロールのレベルへの移行だといえよう。それと同時に私有地の一部を周辺住民に開放する活動も起こっており、より広い視点で捉えるならば、個人は個人の空間、公共は公共の空間として利用管理する時代から、私有地を公共的空間として地域に開き、公共空間を特定の地域組織が管理・運営する時代、言い換えれば、私有地に公共性を与え、公共空間に地域性を与えるような利用管理がなされる時代へと変化しつつあるといえよう。

このような市民側の変化に対し、地方自治体の財政難や低未利用地の管理問題の解決手法として、政府でも地域住民を地域の管理・運営の担い手としてより中心的な役割に位置づけようとする動きがみられる。平成18年7月の都市再生本部決定では「都市再生の担い手について」が提示され、また、平成19年2月の国土交通省の第18回国土審議会土地政策分科会企画部会では「新たな担い手による地域管理のあり方検討」が報告されるなど、政府レベルでの議論が始められている状況にある。特に、「新たな担い手による地域管理のあり方検討」ではエリアマネジメントに着目し、制度上の課題事項等を提示している。この中で提示された課題のうち、今後の具体的な検討事項としては、「責任体制や権限と義務の範囲の明確化」が最も重要になってくると考えられる。

特に公共空間においては、地域による管理・運営とこれまでの住民参加や協働との最も本質的かつ重要な違いとして、責任や権限の存在が挙げられるだろう。決定権限と責任とのバランスの中で、地域がどのような決断を下し、管理・運営を推進していくのか。負の要因と捉えられがちな責任のあり方は、逆に言えば、管理・運営方針に関する意思決定や合意形成の重要性を高め、またその明確化

と共有化を周辺地域住民や利用者に対して進めるものである。さらには、「自分たちが守り育てる場所である」といった意識の醸成をも促すものだと考えられる。

しかし、その課題のクリアには非常に難しい点を多く孕んでいる。管理責任について五十嵐太郎（2004）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。しかし、安全管理を強化することは究極的には地域を利用する人々を監視しルールを強化する、さらには空間を閉じて管理する方向へと向かう。これは地域組織が公共空間を柔軟に活用していこうとする動きとは相反する様相を呈している。また権限については、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のが課題となってくる。

これら責任と権限に関する様々な課題は、「地域組織」と「行政」との関係のみならず、「地域組織」と「周辺地域住民・利用者」との関係を含めた三者間の関係の中で十分に検討されるべきものである。

2. 研究の目的

本研究では、地域による公共空間の管理・運営における責任・権限範囲に関する知見を得ることを目的とする。具体的には、先進的な公共空間の管理・運営を行っている地域組織を対象に、以下の3点を目的とする。

(1)活動開始時から現在に至るまでの活動内容、責任範囲、権限範囲の実態の時系列的な変遷を明らかにする。

(2)責任・権限範囲に関連する問題と、それらが起こった背景および行った解決策・対応策を明らかにする。

(3)各事例における(1)、(2)の結果を総合的に分析・考察し、地域による公共空間の管理・運営における責任・権限範囲に関する知見を整理する。

3. 研究の方法

(1)地域組織による公共空間の管理運営の事例収集と実施状況の把握

本研究では地域住民や地域組織による市民活動が活発に行われている世田谷区に着目した。活動事例は、「財団法人 世田谷トラストまちづくり」が実施している「公益信託世田谷まちづくりファンド助成事業」において、1992年から2008年までの助成事業に採択された市民活動を対象に公共空間の管理運営を行っている地域組織をリストアップした。次に、管理運営の活動内容の中身の分析と管理運営を行っている公共空間の種類を確認した。活動内容の確認に用いた資料

は、「公益信託世田谷まちづくりファンド助成事業 最終活動発表会資料」および「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」である。

(2)ヒアリング調査による管理運営における責任・権限範囲の把握

①権限範囲の実態と変遷、権限に関連して起こった問題について調査した。また行政との分担の実態と変遷についても調査した。

②責任範囲の実態と変遷、責任に関連して起こった問題について調査した。

③活動内容に対する周辺地域住民・利用者の意見や意識の収集、地域ニーズの把握、活動内容の情報公開等、日頃からの地域や利用者との関係構築の留意点について調査した。

④公共空間の管理運営に対する意識として、行政が行う維持管理や運営と異なる点や公共空間を管理運営する上で留意すべき点について調査した。

(3)各事例の調査結果を総合し、安全性の保持、行政との関係の構築、ソーシャル・キャピタルを基盤とした周辺地域住民・利用者といった地域社会との関係の構築、公共性の担保など、いくつかの視点を交えながら、地域組織による公共空間の管理・運営活動における責任・権限範囲に関する知見を整理した。

4. 研究成果

(1)公共空間の管理運営の実施状況の把握

1992年から2008年までの「公益信託世田谷まちづくりファンド助成事業」に採択された地域組織グループは215グループあり、このうち公共空間における管理運営を行っている組織は39グループ存在した。この39グループを対象に、管理運営の活動内容を分析した。管理運営の行為では、日常的な清掃・草刈りや花の世話といった「維持管理」と、花壇・看板・ビオトープの設置・管理といった維持管理よりも積極的に企画・提案し工作物を作るといった「設置」の大きく2つの分類が確認された。その他、パトロール・利用ルールづくりも数は少ないが確認された。また管理運営の対象は、プランターや看板といった小規模な工作物である「物件」と、公園やビオトープ、建築物といった比較的規模の大きな「施設・エリア」の2つが確認された。また、管理運営を行っている公共空間の種類は、「公共施設」「学校・児童館」「公園・緑道・緑地」「道路」「河川」「その他(まちづくり用地等)」6つが確認できた。以上の結果を表1に示す。なお、管理運営の対象(A,B)と行為(1,2)の組み合わせから4つの分類毎に集計した。

管理運営の対象では、小規模な工作物の管理よりも比較的規模の大きな「施設・エリア」の方が多く、これは、単純な花壇の維持管理ではなくまちづくりに役立つ市民活動に

対する助成事業の性質に起因するものと考えられる。一方で、管理運営の行為ではグループ数のに大きな差はみられなかった。

公共空間の種類では、「公園・緑道・緑地」が多く、その他の公共空間は差が見られなかった。公園や緑地は管理運営の対象として取り組みやすい空間であることがわかる。

また、管理運営も含めた活動内容をイベントの開催、講習会の開催、情報発信など8種類に分類し各グループの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、また管理運営の対象を勘案しても責任・権限範囲が広いと考えられる。

以上より、A-1、A-2に属するグループで、なおかつ、活動内容数が4以上の(全グループの活動内容数の平均3.5よりも多い)グループをヒアリング対象に選定した。

表1 公共空間を管理運営するグループ数、空間の種類

	グループ数	管理運営を行っている公共空間の種類						活動内容数の平均
		公共施設	学校・児童館	公園・緑道・緑地	道路	河川	その他	
A-1	13	0	3	4	1	2	2	3.9
A-2	14	1	0	8	1	3	2	
B-1	4	1	0	1	2	0	0	2.5
B-2	5	2	0	2	1	0	1	
その他	3	0	1	1	0	0	2	
合計	39	4	4	16	5	5	7	—

注)A-1:施設・エリアの設置・維持管理、A-2:施設・エリアの維持管理、B-1:物件の設置・維持管理、B-2:物件の維持管理

(2)公共空間の管理運営における責任・権限範囲の把握

ヒアリング対象となったグループの中で、現在も活動を継続し、調査の了承を得られた5グループに対してヒアリングを実施した。

表2 ヒアリング対象グループの概要

	設立年	管理運営の空間	管理運営の行為
グループV	1996年	公共施設	展示室の管理、展示物の入れ替え、倉庫の利用・管理、イベントの開催(周辺地域で開催)
グループW	2003年	河川	河川内の清掃、草刈り、植樹、イベント開催(水面には入らない)
グループX	1996年	公園	花壇の植替え・世話・灌水、教育施設の設置・維持管理、ビオトープの設置・維持管理、倉庫の利用・管理、イベントの開催
グループY	2001年	学校	デッキの設置・維持管理、ビオトープの設置・維持管理、屋上緑化の維持管理、緑地帯の設置・維持管理
グループZ	2003年	道路	清掃、植物の植替え・世話・灌水、名札・看板の設置、お知らせの掲示、イベントの開催

①権限範囲の実態と変遷、権限に関連して起こった問題

権限範囲については、まず、管理運営の対象は明確にされており、対象物が増えるとともに権限範囲が広がっていくことが確認された。一方で管理運営の行為では、基本的に当初から内容や実施の決定はグループの裁量に任されている場合が多かった。これは管理協定を行政と締結しているグループが1つしかなかったこととも関係していると思

われる。ただし、河川と公園を管理運営するグループでは、清掃時に水面に入るための許可やイベント開催の使用許可、占用許可を得ていた。また、義務ではないが、一年間の活動内容を行政と事前協議したり、行政にイベントの事後報告を行うグループもあり、行政との関係が留意されていた。以上より、最低限の許可や事前協議・事後報告は行うものの、それ以外の意思決定等において、地域組織の権限範囲は広いことが明らかとなった。その要因について、これまでの活動実績を行政に評価されていることを挙げるグループが多かった。

次に、権限範囲に関連して起こった問題を挙げてもらったところ、安全性の観点から行政の同意を得られず井戸やピオトープの設置が実現しなかったことや、道路という空間の性質上、渇水のための水道や高齢者向けのベンチの設置が許可されなかったことなど、安全性や管理面での問題から許可されなかったケースを挙げたグループもあったが、その他3グループからは問題が挙げられなかった。

②責任範囲の実態と変遷、責任に関連して起こった問題

活動に関する安全や責任に関して行政と取り決めしている事柄については、4グループが当初から現在に至るまで責任範囲について明確な取り決めをしていないことが明らかとなった。残り1グループでは、工作物の設置に際して、事故が起きたときの対策の提示を求められ、事故時はグループが被害者やその関係者、行政と十分話しあい、事故の原因を究明し、必要であれば手直しするなどの誠意ある対応を行うことを提案したことで、理解を得たとの回答があった。公共空間を地域組織が管理運営する際には、事故等の発生に対して行政のみならず地域組織も出来る限りの誠意ある対応をとる意思表示をすることで、行政との関係構築や行政の活動への理解に繋がると考えられる。

また過去に起こった事故や安全等に関する問題については、全てのグループが事故等の問題はなかったと回答しており、これが行政との責任に関する取り決めに至らなかった要因となっている可能性もあり得る。

活動を行う際に安全に留意している事柄については、全てのグループでイベント参加者に対するイベント保険やグループメンバーに対するボランティア保険に加入していた。その他、「安全性を考慮してイベント参加者の人数制限をしている」、「子どもが参加するイベントでは子ども2人に1人のスタッフがサポートするようにしている」、「建物内で見知らぬ人がいたら声をかけるようにしている」、「危険回避のためできるだけのこと

をしている」といった回答が得られ、イベントや活動を制限して危険を回避するのではなく、可能な限りの安全対策を施すことでイベントや活動を、質を保ちつつ継続させている実態が明らかとなった。

③周辺地域住民・イベント参加者・利用者との関係

周辺地域の住民やイベント参加者、利用者との関係で留意している事柄については、全てのグループが町内会など地元の地域組織との関係構築に配慮していると回答した。活動に関するお知らせ等の掲示や回覧に加え、町内会の会合や地元イベントへの参加など、グループの活動とは直接関係しない場面での関係構築の可能性も指摘された。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」といった地域ニーズに対応する姿勢や、「作業中に通りかかる方に挨拶など声かけをしており、花の説明をすることもある」といった個人レベルでの関係構築にも配慮していた。

また新規メンバーの募集については、インターネットやチラシで広く募集するグループがある一方で、本当に活動を理解してもらった人に参加して欲しいため、オープンでありながらも一般に広くメンバー募集を行わないといった声も挙げられた。

周辺地域住民やイベント参加者などから寄せられた苦情については、4グループで「ない」との回答があった。「苦情は一度もない、地元で迷惑なことはしていない」という意見は、周辺地域との関係に配慮した日頃の行動に裏打ちされたものだと言えよう。一方で、道路を管理運営するグループからは、「(土の道であることで)雨の日の泥濘に対して通行者から苦情があった」との回答があり、これはグループが重視する価値観と一般利用者が公共空間に求める機能との違いが影響していると考えられる。

④公共空間の管理運営に対する意識

行政が行う維持管理や運営と異なると思う点については、「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」、「グループは毎日管理しているが、財政的問題から行政では目も手も行き届かない」、「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」といった回答があり、全てのグループがきめ細かな管理運営が可能であることを挙げた。予想された回答ではあるが、改めて地域組織による管理運営の利点が確認されたと言えよう。その他、「グループは場所を占有しようとは考えていないが、『自分の家』のように気遣っている」との回答もあり、グループの公共空間

への意識がきめ細やかな管理運営に繋がっていると言える。

公共空間を管理運営する上で留意すべき点については、行政からの信頼獲得、活動の公共的意義といった観点からの回答が得られた。公共空間での活動を許可されるためには実績がない組織では難しく、「NPO 法人格を取ると行政も見方を変えてくれる」、「小さな規模から広げ、1～2年の活動実績を作っ、て、ようやく行政の信頼が得られる」といった行政からの信頼獲得を留意点として挙げていた。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」、「自分達のやりたいこと、趣味、好きなことをやるのではダメで、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が増える」との回答から、グループは公共空間における活動の公共性を重要視していることがわかる。

(3) 地域による公共空間の管理・運営における責任・権限範囲に関する知見

今回の調査結果から、地域組織は公共空間の管理者である行政に対し、最低限の許可や事前協議・事後報告は行うものの、それ以外の意思決定等の権限範囲は広いことが明らかとなった。その一方で、事故や安全に関わる問題は過去発生しておらず、多くのグループで当初から現在に至るまで責任範囲について明確な取り決めをしていないことが明らかとなった。調査を実施したグループは7～14年間と長期に渡る活動を継続しており、その活動期間の長さから考えると、大きな責任問題が発生していないのは単なる偶然ではなく、事前の様々な配慮が起因していると考えられる。

以下、安全性の保持、行政との関係の構築、ソーシャル・キャピタルを基盤とした周辺地域住民・利用者といった地域社会との関係の構築、公共性の担保といった視点から留意点を整理し、公共空間の管理・運営活動における責任・権限範囲に関する知見とする。

安全性の保持の観点からは、まず保険への加入が挙げられる。イベント参加者に対するイベント保険やグループメンバーに対するボランティア保険に加入し、最低限のリスクへの備えは必要であろう。その一方で、安全性を重視するあまりイベントや活動の内容を制限するのではなく、目が届くようスタッフ人数を増やすことで危険を事前回避する、日頃の空間の利用状況に注意を払うなど、可能な限りの安全対策を施すことが、公共空間の豊かな利活用に繋がると考えられる。

行政との関係の構築では、まず公共空間での活動を許可されるためには、地域組織の活動実績やNPO法人格の取得等により行政の信

頼を獲得することが求められる。また活動を開始した後は、行政に対する事前協議や事後報告など頻繁な行政とのコミュニケーションが求められる。さらに、事故等の発生時には行政のみに責任転嫁せず地域組織も出来る限りの誠意ある対応をとる意思表示をすることで、行政との関係構築や行政の活動への理解に繋がると考えられる。

周辺地域住民・利用者といった地域社会との関係構築の観点では、町内会など地元の地域組織との関係構築が最も重要であろう。活動やイベント開催のお知らせ等の掲示や回覧のみならず、グループ活動とは直接関係しない場面での町内会への参加など、日頃からの協力関係の構築も求められる点である。さらに、日常生活の中での地域ニーズの収集や個人レベルでの関係構築への配慮も、地域組織ならではの関係構築と言えよう。

公共性の担保の観点からは、行政から公共空間の管理運営における権限を任されるためには、活動による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ことが重要であり、公共空間における活動の公共性を常に配慮する必要がある。そのために、可能であれば地域住民に対するニーズ調査を実施すべきである。これらの行為が、活動に対する地域住民からの理解や合意の獲得に繋がると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

杉田 早苗 (SUGITA SANAE)

東京工業大学・大学院社会理工学研究科・助教

研究者番号：90313353