

◆私の意見◆

大阪らしいまちづくり再興の方法

立命館大学政策科学部教授

高田 昇



大阪の原風景にみる可能性

明治末、全国の紀行ノートを小泉八雲が残しているが、そこに「大阪は大きく偉大で、美しい」と記されている。八雲の目に映った大阪は、秀吉が築いた町人自治の仕組みをもつ城下町をベースに、近世を生きた商人たちの手による水都であり、天下の台所といわれた商都である。その頃の大阪平野を俯瞰すると、瀬戸内海から世界に通じ、茅渚の海（※）といわれた豊かな湾を抱くように、淀川、大和川などが沖積した摂津、河内、泉南の沃野が広がる中に、高槻、岸和田の城下町、富田林、貝塚、八尾、久宝寺といった宗教自治都市・寺内町、さらには平野、堺といった自由都市や枚方、守口の東海道56次、57次の宿場町、といった多彩な歴史都市が、各々がくっきりとコンパクトシティ然として連携を保ちつつ存在する。圧巻ともいべきこの都市群像は、全国に類を見ないものだ。

近代においても、進んだ都市計画を実行し、行政は中之島、御堂筋、大阪城公園、大学群を配置、私鉄資本は梅田、難波を中心にターミナルを形成し、近代化の中で力をつけた企業家はデパート、商社、新聞社などを立ち上げていく。

江戸期に八百八橋といわれたが、実は明治以降も水路を拓き、大正末には1,600程の橋があった。当時、道路と川の面積は同じくらいだった。水都の面目躍如である。その姿が大きく変容を遂げるのは第二次大戦と、その後の復興、高度経済成長であり、大阪の原風景が失われたのは、それほど古いことで

はない。

今、大阪のまちづくりを全体として見て、元気が感じられないのは確かだ。しかしそれは元来の姿ではないし、宿命とあきらめるものではないと思う。たとえば世界都市・東京に対抗する、などといった大阪にできないことはあるが、大阪にしかできないこと、大阪だからできることもあるはずだ。私たちがたどってきた史実としてのまちづくりの道のりを振り返り、これからの現実としての可能性を展望したいものだ。

まちづくり・大阪の今にみる光と影

くわしく、すべてを語ることはできないが、大阪にはずいぶん全国、あるいは世界に先鞭をつけてきたまちづくりの経緯がみられる。

都心部では大阪駅前、阿倍野に代表される行政が主導する大規模再開発推進の一方で、OBP、OAP、中之島西部など民間による大型プロジェクトも進められた。

府内でも、ほとんどの市で、玄関口を整える再開発が熱心に取り組まれてきた。特筆すべきは豊中・庄内や寝屋川、門真といった密集市街地整備に、住民参加方式を全国に先駆けて取り入れ、地道な事業成果を長年重ねてきたことである。

さらには富田林寺内町、岸和田城周辺、八尾・久宝寺、枚方宿などで、歴史的都市の保全と再生が進められている。これは他の三大都市には見られない

ことで、特に富田林寺内町の重要伝統的建造物群保存地区指定は、他の大都市の追随を許さない。国の有形登録文化財も府内で400件以上と、やはり群を抜いている。

最近の動いているエリアはキタでは茶屋町、福島、ミナミではアメリカ村の波及が堀江、南船場へと広がっている。淀屋橋西部や御堂筋のオフィス街にスーパーブランドショップ、飲食店が混じるようになり、新しい息吹きが感じられるようにもなりつつある。空堀、法善寺横丁、平野、夕陽丘などでも独自カラーと手法が見られる。いずれも民間・市民レベルの行動が、明確なコンセプトをもって組織的、持続的に展開されている。これらの動きには商都が本来もっていたまちづくりの担い手は市民、という構図がよみがえった感が強い。

しかし、今動いているところをよく観察すれば、ほとんどが、20年、30年以前から市民と行政が力を合わせて計画をつくり、仕掛けをしてきたところであり、今でいう協働のまちづくりのルーツがあったところ。今、新しいアクションプログラムをつくらうとしているところはどれほどあるだろうか。むしろ、折角まちづくりの流れが出来ていたところでさえ、財政事情を主な理由に、手薄か、撤退傾向を見せている。

一度ともったまちづくりの灯はどんなことがあっても消してはいけない。まちづくりの現場から見て、計画づくりや初動期の活動はできても、本格的な軌道にのる確率はきわめて低く、行動できるまでに費やされるエネルギー、犠牲はとて大きいのである。まちづくりは、必ず投資以上の果実が得られるものである。再開発の経済効果は言うまでもないが、まちなみの保存、整備だって、多くの人たちの当初の心配とは裏腹に、必ず地域の資産価値を高めるのである。まちへの投資はかなり短期に回収できる、というのが今では世界の通説であり、だからこそ多くの先進国ではまちづくりNPOやTMO（タウンマネジメント組織）に課税権を与えたり、企業、行政が資金援助する時代なのである。こんな時代だからこそ、費用対効果の高いまちづくりへの回帰を望まねばならない。

III まちづくり理念と方法

まちづくり三法（大型店立地法、都市計画法、中心市街地活性化法）が昨年、抜本見直しされた。平成10年の旧三法は、全国で700カ所近く計画をつくったものの、成果がきわめて低かった反省に立ってのこと。そのねらいの基本は、都市の拡大から凝縮へ、すなわち都市機能を分散させず、集約させ、コンパクトでにぎわいあるまちをつくらう、とのスローガンである。

そのために、都市計画で大型集客施設の郊外立地を規制する一方で、商業、住宅はもとより文化、福祉、医療、健康など多様な都市機能がまちなかに集まるよう、民間主導のまちづくり会社や商工会議所を中心とする中心市街地活性化推進協議会の設置を法律で義務づけ、その条件を満たすところに対しては、国が「選択と集中」をキーワードに深堀り支援をする、というもの。それも国の直結補助で、一民間事業者からNPOまでが対象となる。

すでに今、私は滋賀県大津市、兵庫県丹波市・篠山市、三重県伊賀市などでその事業に参画しているが、残念ながら大阪では、まだ動きは感じにくい。それだけではない。都市再生、地域再生をはじめ、子育て支援、着地型観光、地域ブランドなどで新規施策が次々に打ち出されているが、大阪での反応は総じて鈍い印象を受ける。

そもそも、時代は明らかに大きく早く変化しているのに、何を何のためにするのか、という基本を捉えるのが追いついていないことが多い。高齢者対策というのは福祉以前の就業や自己実現、居住、安心・安全、相互扶助が課題となっている。子育て支援は孤独な女性を支え、社会参加を促すこと。若者定住はその時代に合った住宅と共に仕事、遊びや学びがセットでないと実現しない。

また時代の流れはとて早い。これまでのように、2～3年かけて計画をつくるというような取組は、多くの場合、明らかに制度疲労といえないだろうか。少なくとも1年目でモデルプロジェクトを示し、2年目に事業バリエーションを多様化し、3年目には本格的な事業展開、5年で成果、そして見直し、と

というのが普通になっている。2年もかけて計画をつくっていたのでは、すでに前提条件が変わってしまっている。人の意識のスピードにも乗り遅れる。

まちづくりの手法でも、大型プロジェクトを一つやって上がり、というのではなく、効果的なミニプロジェクトを持続的、連鎖的に展開する方向に転換することだ。また単一の事業手法・主体ではなく、多様な手法・主体の導入が有効となる。

そこで必要となるのは、進行管理、都市マネジメントといった機能を確立することであり、その主たる担い手は民間・市民のネットワークであり、コアの役割を果たすプロフェッショナルである。行政はその動機をつくり、サポートをする、というのが主な役割となる。

これからのまちづくりにおける行政スタイル

これまで「公」の分野は行政が役割を担う、そして民間のすることは「私」の分野である、との線引きが長年定着していた認識である。しかし時代は変わって、「公」のパートを、どれだけ民間が担えるか、さらには民間の行動が「公」をより質の高い、豊かなものにしていけるか、が問われている。全国のまちづくりをリードしている長浜や由布院は、正に民間が公をどんどんひろげてきたまちだ。そこにこれからの都市間格差を生じる大きな要素があると思う。

すでに、行政が再開発のような都市建設の主体となるケースはきわめて稀となりつつある。地域が子どもや高齢者を支え、安全な地域社会をつくっていくためには福祉・防災行政以上に強いコミュニティの形成が不可欠となっている。環境を守り、まちなみを整えていくのに、公園や公共施設の緑化には限界があり、待ったなしの目標達成には、市民、企業が組織的に強いリーダーシップを発揮する他に方法は見当たらない。人口減少時代の地域再生には、交流人口を増やし、観光を振興をさせることを真剣に考えなければならない。少子化対策の決め手は、行政の限られた事業ではなく、地域社会の子育てパワ

ーの向上であろう。

要は市民社会を現実の問題として目指さない限り、都市に明るい未来は見えないのである。しかし、それは、手をこまねいては、何も変わらない。「がんばる行政」ではなく、「がんばる市民」のために、行政に何ができるのか、という点が勝負どころではないだろうか。自治基本条例やまちづくり条例といった制度としての枠組みも必要であるが、それ以上に、行政職員が市民と共に情報と知恵を出し合い、市民の自発的、主体的な活動の動機づけを行い、行動を促していく協働のプロセスが意味をもつように思う。

そのためには、行政の枠をはみ出すことに躊躇しては進まない。市民の行う文化事業やコミュニティガーデン活動、住環境整備、コミュニティビジネスの立ち上げ、次世代育成など、「公」に及ぶ分野とツールは無限に広がる可能性をもっている。それを立ち上げ、サポートする、チャンスづくり、情報や活動拠点の提供、広報、資金、技術・ノウハウなどでのバックアップ、と従来型の公共事業ではない、行政施策の新しいスタイルを市民のニーズに合致するように生み出して欲しい。その果実は必ず、地域の豊かさとして収穫できるはずだ。

いろいろな面で、マニュアルを見直すときではないだろうか。たとえば行政施策のバイブルとなっているはずの自治体総合計画などは、その際たるもの。明らかに制度疲労を来している。実行性を伴わないケースが余りにも多い。最近、滋賀県大津市の総合計画策定に参画する機会があったが、計画策定に費やした時間は約半年。これまで2～3年かけていたことだ。しかし手抜きはないどころか、庁内、市民の両サイドで緻密な議論が重ねられ、出されたすべての疑問、意見に答えを文面として返していく丁寧な参加のプロセスを大切にしている。

また、10年先の予知不可能な計画を総花的に並べるとはやめて、そのかわりにしっかりとしたコンセプト、都市構造といった基本は押さえ、一方ですぐにも動かすべきリーディングプロジェクトを明確に打ち出す、というメリハリのきいた計画となっている。基本構想と実行計画の2層立てで、これまで

最も重視された基本計画はカット。

昨年12月にその総合計画は市議会で議決され、同時にリーディングプロジェクトのいくつかがスタートしている。そのトップバッターは懸案のまま動きがとれなかったオールドタウンの民主導による再生事業である。

なぜ、スピーディに行動につながる計画が出来たのか。最初に私たち外部ブレーンと市のトップ、担当部門が膝を交えて、従来型の総合計画の弱点と、大阪市にとっての新時代に合う総合計画のあり方、その策定方法について念入りな話し合いをしたことが、変革を可能とし、成果につながる一要因となりえたのではないかと思う。このスピード感と集中力、批判力はすでに民間では珍しいことではない。大阪が得意とするところだ。

もっと自由で、実利を取る構えで、行政内外の人を生きかし、公・民の実のあるコミュニケーションを重ねることが道を拓く何よりの近道ではないだろうか。

※茅渟^{ちぬ}の海：和泉・淡路の両国の間の海の古名。現在の大阪湾一帯。