公共施設整備プロセスにおける市民参加から協働への発展に関する研究 アオーレ長岡を事例として

DEVELOPMENT FROM CITIZEN PARTICIPATION TO COLLABORATION RELATIONSHIP ON THE PROCESS OF PUBLIC FACILITY CONSTRUCTION Case study of Aore Nagaoka

近藤 早映*, 瀬田 史彦**
Sae KONDO and Fumihiko SETA

This study focused on citizen participation and collaboration in the process of construction of public facilities. We tried to clarify the definition of citizen participation and collaboration. To be specific, we analyzed how collaborative efforts occurred from citizen participation as they transpired within the confines of an area where the collaborative relationship is being covered. We arranged this publicly-led participative concept of collaboration as it developed and as it eventually led into such a complementary relationship. In the case study, we found that collaboration occurred where active discussion had been conducted in the early stages of public participation activities.

Keywords : Collaboration, Citizen participation, Public facility, Stage of participation
協働, 市民参加, 公共施設整備, 参加の諸段階

1. はじめに

日本の公共施設整備は、戦後一定の公的サービスを全国民等しく提供する事を目的とし、その量的整備が促進されてきた。それにより各自治体には各種公共施設が積極的に建設され、さらに時代が進むと建物機能高度化の高まりや広い駐車場設置の需要を背景に郊外に移転し規模を増幅する施設も現れ始めた。しかし、その後過剰な施設供給による利用率の低さに対する不満や、移転によって市街地の活力を低下させたとする批判が生じて、施設のあり方に対する議論が高まり、小林・水口らによる中心市街地活性化に資する公益施設整備のあり方に関する研究¹⁾ 2)、越部らによる一連の公共施設のライフサイクルコスト分析研究^{3) 4) 5)}、謝らによる施設運営管理費と施設利用実態に着目した研究⁶⁾や平手らによる公共施設配置の計画論に関する研究⁷⁾など、多方面からの観点による研究が行われている。さらに、公共施設の整備手法に注目してみると、より地域振興に貢献することを目的に整備プロセスに市民参加を導入する事例が増えており、土肥ら、増田らによる市民参加型公共建築の計画手法の特徴を明らかにする研究^{8) 9)}、原田らによる市民参加型公共建築の建設プロセスにみる公共性の発現に関する研究¹⁰⁾、矢尻ら、平瀬らによる市民参加型公共建築建設の実証研究^{11) 12)}等が行われている。

一方、「市民参加」や「協働」の概念は政治行政学分野で多く議論され、多くの提言がなされてきた。とりわけ「協働」については、

荒木が『「協働」は参加を政策思想的に捉えて実践していこうとする参加形態の発展形』と位置づけ、自治体が現代の都市社会生活から生まれる問題を乗り越えるためには都市の多元的主体に参加にいざなうだけでなく、彼らとの協働を模索し実践に移さなければならない、と述べている^{13) 14)}。「協働」の必要性は、新川による公的ガバナンス論の展開¹⁵⁾においても、玉野によるコミュニティ政策の転換¹⁶⁾においても謳われており、自治体行政の一般政策において「協働」の重要性は広く認識されているといえる。しかし、行政サービスの一翼を担う公共施設整備についてはその過程に「協働」のプロセスが適応されるべきであるにもかかわらず、先の例に挙げたように「市民参加」の枠を出ていないケースや、「市民参加」と「協働」が明確に区別されて論じられているとは言えないケースが多い。そこで、本研究では公共施設整備における「協働」プロセスに焦点をあて、「市民参加」と「協働」の概念的枠組みを示すと共に、最新の市民協働型公共施設整備の事例から、どのようにして市民との「協働」は興るのか、そして行政と市民は公共施設整備のどのような領域で「協働」できるのかを明らかにする。この検証を経て、公共施設整備における「協働」の有効性を考察する。

まず始めに 2 章では、「市民参加」と「協働」の意味と概念枠組みを政治・行政学の議論から読み解く。続く 3 章では、公共施設整備を取り巻く環境の変化から近年の公共施設整備に「市民参

* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
大学院生・工修

** 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授・工博

Graduate School Student, Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The University of Tokyo
Assoc. Prof., Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The University of Tokyo

加」が求められるに至った経緯を確認し、その上で、4 章では新潟県長岡市の市民協働型シティホールアリーナ「アオーレ長岡」を事例に、施設整備においてどのように行政が市民と「協働」プロセスを歩んだかを分析し、公共施設整備における市民「協働」の可能性と効果について考察を進める。ケーススタディは、長岡市役所のアオーレ長岡整備担当者へのヒアリング調査と関係資料を基に分析した。

2. 政治・行政学における市民参加・協働の枠組み

市民参加や協働の概念は政治行政学分野で多く議論されており、その理論はこの分野で成熟してきたといえる。そこで本章では、政治行政の場において市民が活動主体として台頭してきた経緯を整理しながら、市民参加や協働の概念的枠組みを確認する。

2-1. 政治・行政学的行政観の変化と市民主体の出現

競争原理が働かない典型とみなされていた従来の行政観によれば、行政の主体は政府、行政機関、執行部といった「お役所の組織」が連想され、「行政」といえばそうした「お役所組織の集团的活動」を指す「公行政」中心の捉え方であった。この当然視された行政観は、1960 年代、1970 年代に顕著になった社会・経済の進展や科学技術の発達、都市化・情報化・グローバル化・ボーダレス化の進展などに伴い、次第に変容していく。政治学者は、農村型社会から都市化型社会へ、都市化型社会から都市型社会へと社会が変容していく過程において、行政と市民の役割関係が変化し、それまで行政の客体でしかなかった市民が客体から脱皮し、自律的に主体性を発揮していく、いわば「市民自治」が確立していると分析した¹¹⁾。その分析では、行政・社会を構成する組織としての市民・市民が主体的に社会管理という目標を共有し、相互に連携・協力・補完しあいながらその目標を達成していくという「市民共和」の概念も示され、市民も行政と同様に地域社会の管理を担う一主体として主体性を発揮していかなければならない、という主張がなされた。

2-2. 行政施策における市民参加とその発展

上記の行政観の変化と、社会基盤の大規模開発に対する自然破壊や公害を訴える市民活動の大きなうねりがあいまって、市町村の行政レベルで市民参加の問題が論じられ始めた。荒木は、その議論を以下の 2 段階に分けて説明している¹³⁾。すなわち、第一段階の参加論は、S.アーンシュタインの「市民参加の階梯」¹⁷⁾にみられる発展段階の概念枠組みのように、住民運動→住民参加→市民参加→コミュニティ参加という発展形態の類型化の議論であり、参加の意義を、一つは間接民主制の空洞化の補完、二つは市民による行政統制に求

めていた時代であった¹²⁾。その後、1980 年代末から 1990 年代の初めにかけて、参加を政策思想的に捉えて実践していこうとする新たな動きが出てきて、地域住民も政策アクターとして位置づける考え方が広まり、幅広い分野において地域住民の主体的活動が展開されるようになっていく。そして、このような活動には、住民同士の協働や住民と行政との協働を促し、行政の目的である社会的・共益的利益の追求を民主的かつ合理的に達成していく面があると期待され、地域の住民が政策アクターとして政策過程に主体的に関わる仕組みと方策が模索されだした。これをきっかけに、第二段階の参加論、すなわち、行政統制やその議論への参加から市民と行政が協働して行政施策を遂行するという行為へ発展し、新たな協働という概念が台頭してきたのである。この協働の出現は、「市民参加の階梯」からより洗練され簡潔なモデルとして表された国際市民参加学会（以下 IAP2）による「住民参画の諸段階¹⁸⁾」モデル（図 1）においても、①～③の参加形態が発展して「④協働」の段階に成長するモデルとして示されている。

2-3. 協働の概念枠組み

ここで、協働という言葉が示す概念の変化を整理する。先の荒木によると、協働とは、社会現象の分析理解の面では複数の行為者が共通の目標達成にそれぞれ主体性をもって取り組む関係状態を説明する用語として使われている。この複数の行為者については、戦前の町内会隣組が機能していた時代を振り返っても明らかに¹⁶⁾、当初は地域住民同士において、自らの問題は自らの頭と手と足で解決処理していくという自治の関係にあったと考えられる。しかし、高度経済成長期における都市化の激化で地域社会の人間関係が希薄になるに従い、地域住民間の協働が弱体していき、これまで住民間で処理できていたことがらが、行政への過大な要求や多種多様な住民ニーズへと転化された。このような市民自治の解体によって、協働という概念は一時忘れ去られたようであったが、今日の都市化の鈍化で住民の定住化が進み、地域社会における人びとの自主的社会参加活動が促されていく過程の中で、再び協働が認知されてきた。特に、地域における住民の社会参加活動が行政との関わりを深める中で、行政は「場」や「機会」を整備するなど住民対応の施策を講じなければならなくなった。同時に、地域住民はそれらの場や機会を利用しながらアイデアを発案し、自らの専門知識や技術を自主的自発的に生かそうとする意欲的な行為を活発化させる。つまり、これら社会参加活動の一連の流れの中で、官民の相互補完的關係が顕在化していったのである。このように、新しい市民自治が確立する過程において、地

	①情報提供 Inform	②相談 Consult	③関与 Involve	④協働 Collaborate	⑤権限付与 Empower
市民参画の目標	問題、代替案および解決方法の理解を助ける、公正で客観的な情報を公衆に提供する。	分析、代替案、又は意思決定に関する、フィードバックを公衆から得る。	公衆の関心と要望を確実に理解して考慮するため、全てのプロセスで公衆と直接一緒に作業する。	代替案を発展させ、好ましい解決策を識別する両方の局面において、公衆とパートナーを組む。	最終的な意思決定を、住民に委任する。
テクニックの実例	・ファクトシート （諸データの公開） ・ウェブサイト ・オープンハウス	・パブリックコメント ・フォーカス グループ ・社会調査 ・パブリック ミーティング	・ワークショップ ・討論型世論調査	・市民諮問委員会 ・コンセンサス ビルディング ・参加型意思決定	・市民審議会 ・投票 ・住民代表による意思決定

図 1 IAP2 による市民参画の諸段階（筆者訳） 出典：国際市民参加学会（ISP2）

域の特性を反映する問題に対しては地域住民が認知しやすく解決策のアイデアも豊富であるから、行政はこれらの社会問題の発見、原因の究明、対応方法の開発などに住民の知識や技術を結集させて対処することが必要であり有効である、ということが強く認識され出した。さらに最近の地方分権化の流れの中で、政策形成に必要な地域特性の把握、地域の資源の発掘、それらを活用していくための方法や手段を国が作った制度に頼らず自ら開発することが求められており、それにも住民の英知を行政に生かしながらお互いの合意形成を図っていくことが必要条件だとの認識が広がっている。

以上を整理すると、協働は市民参加の活動を通じて市民がより主体的な政策アクターに成長することで促されると位置付けられ、協働の概念は、各段階の参加の様態が市民の成長を通じて発展して形成されるパートナーシップ関係であり、行政の現場においては、官民の相互依存作用や相互補完作用に因って社会を管理しようとする関係であると考えることができる。

3. 公共施設整備の現況－市民参加・協働の状況に着目して

次に、この章では公共施設を取り巻く環境の変化やまちづくりの過程を通して、近年の公共施設整備に市民参加が求められるに至った経緯を確認する。その上で、公共施設整備における市民参加と協働の枠組みを提示する。

3-1. 公共施設を取り巻く環境の変化

戦後の日本では新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要として市町村の大合併（昭和の大合併）が行われた。これにより、市町村は新制中学の効率的設置管理を推進しやすい同程度の人口規模になるようにコントロールされ¹⁹⁾、各種公共施設の設置が進んだ。この量的整備の時代では、地域住民に一定の公的サービスをあまねく提供することが主目的であった。その後、1950年代半ばから1970年代初めの高度経済成長期には、建物機能高度化の必要性やモータリゼーションの進行に伴う生活圏の広域化を背景に、広い用地を求めて郊外に移転し規模を増幅する施設が現れ始めた。しかし、ハードウェアの拡充は成し遂げられたものの、使い手であるべき地域住民不在のままに稼働率が上がらず、批判にさらされる状況が出てきた。いわゆる「箱物」批判である。これによって、施設のあり方に市民ニーズを反映させようとするのが課題となっていく²⁰⁾。

近年になると、少子高齢化によって急速な人口構造の変化が進み、それに伴い人口減少地域の拡大、市街地の活力低下や地域コミュニティの衰退等の問題も顕著になって、公共施設のあり方に影響を及ぼしている。さらに、新たな市町村合併（平成の大合併）や自治体の深刻な財政難とも相まって、都市構造とその規模に見合った量的再編と存続する施設の高度利用化が求められている。

3-2. 公共施設整備における市民参加の導入

上記のような公共施設を取り巻く環境の変化と共に、国民意識が物の豊かさから心の豊かさへと移行し、単に経済的な豊かさを求めるだけでなく、その豊かさを個人生活の充実のために活用する方向へと転換していった。それによって、自分達の豊かな生活環境を求める市民運動が活発化し、「市民参加のまちづくり」が1970年代半ばから顕在化する。

この1970年代からの「市民参加のまちづくり」の流れを、佐藤は、参加と分権という基本思想の下で「参加のまちづくり」のための組織を立ち上げた第一段階、その行き詰まりを打開すべく、テーマごとに参加のデザインワークショップなどにより実験的な試みを進めた1980年代中盤からの第二段階、それらの基礎の下でこれらを総合し地域運営としてのまちづくりを進める1990年代後半からの第三段階、この地域運営としてのまちづくりをいかに本格展開するか、これまでに積み上げた実践を基に仕組みと制度を整え、方法論を確立しようとする2010年代の第四段階に分割し整理している²¹⁾。また卯月は、「市民参加のまちづくり」が開花するのと平行して、1990年代に入ると公共建築の建設に「市民参加」プロセスを導入した事例が増加し始めた²²⁾。実際、土肥・増田・志村は、1993年から2003年の10年間で市民参加型公共建築の建設数^{注3)}は急増し、2000年以降は一定した建設数を保っていると報告している⁸⁾。

このように、市民参加の意義や手法は段階的に認知され、まちづくりやその基盤事業となる公共施設整備に取り入れられていった。しかし、先の佐藤、卯月²³⁾、世古²⁴⁾らは、市民参加の段階や幅は確実に広がりを見せ参加の機会は増えているものの、形式的な参加にとどまる事例や市民参加を実施すること自体が目的化している事例が多く存在しており、今後の課題は誰が何をいつ何のために決定するのかを明確にした市民参加プロセスの確立と公民対等のパートナーシップ形成である、と共通して指摘している。

3-3. 公共施設整備における市民参加と協働の枠組み

以上のように、公共施設整備への市民参加手法は認知度を深めてきたものの、市民参加と協働の定義や枠組みについては未だあいまいな状態にあるといえる。例えば、卯月は、公共建築に関する市民参加は建築デザインを超えて市民の自己表現の場、および地域コミュニティの自治の場という意味を持つ、と述べ、「自治の場」とは自己表現を伴う参加によって属する地域コミュニティ内で議論と合意形成を図ることだと説明している²⁵⁾。それは前章で明らかにした、参加という一方向の行為ではなく相互作用に関わり合って社会的問題を管理していく、政治・行政学における「協働」の概念と同等である。また卯月は、「市民の参加する権利」には図2のような5段階がある、とも述べているが、これを前章で示した図1の「市民参画の諸段階」に当てはめてみると、図2に示す4.提案権から5.決定権にかけての権利が行使される段階は、図1のIAP2モデルの④協働の段階に対応すると考えられる。

このことから、公共施設整備における市民参加にも参加と協働という異なる概念枠組みが存在し、参加の各段階は行政と市民の関係が相互補完形に発展する協働へのプロセスである、と仮定できる。これによって、誰が何のために何をすることがあいまいのまま実施されていた公共施設整備における市民参加は、行政・市民の相互補完的パートナーシップ関係形成を目的とした行為として説明可能になる。

そこで次章では、市民協働型公共施設として注目を集める新潟県長岡市の「アオーレ長岡」を取り上げ、市民参加がどのように協働に発展していったのか、また、公共施設整備のどの領域で行政と市民が協働できるのかを、市民参加と協働の枠組みとその各段階に着目しながら明らかにする。

図2 「住民の参加する権利」5段階

出典：「参加による公共施設のデザイン」日本建築学会編

4. ケーススタディ

ー新潟県長岡市 シティホールプラザ・アオーレ長岡 を事例にー

新潟県長岡市のシティホールプラザ・アオーレ長岡は、市民と協働で作り上げるという時代が求める公共建築のあり方の実践として注目されており、今後の地方都市の市庁舎建築として規範になると評価されている²⁶⁾²⁷⁾。また、平成24年4月の開館後1年間で延べ152万人の来館者がありにぎわいを見せているが、庁舎でありながら全床面積の約2/3が市民活動用のスペースであること、その市民活動スペースの運営を、指定管理者という曖昧な立場ではなく市民が参加する任意団体に委譲するなど、行政と市民が協働して施設の活発な利用を推進してきたことにその要因があると考えられる。よって、アオーレ長岡の事例は、市庁舎に留まらず協働型公共施設整備の在り方に対して与える示唆が大きい先進的な事例と考え、本章では、その施設の整備プロセスにおいて市民参加がどのような段階を経て協働に発展したのか、公共施設整備のどの領域で行政と市民が協働できるのかを分析する。分析は長岡市中心市街地整備室の担当者と市民協働ネットワーク長岡の担当者へのヒアリング調査^{注4)}と、中心市街地活性化及び「アオーレ長岡」整備に関する長岡市資料^{注5)}をもとに行った。

4-1. 地域特性と施設概要

(1) 長岡市の都市構造

長岡市は、新潟県のほぼ中央に位置する中越地方の中核都市である。人口は、平成17年に近隣5町村、平成18年に近隣4市町村との2度の合併により、約28万人となった。これは、県庁所在地の新潟市に次ぐ県内2番目の人口規模である。また、10地域からなる市域は面積約840㎏に及び、海岸部から山間部まで豊かな自然、歴史、伝統文化、産業など、多種多様な地域資源を有している。15世紀初頭から城下町として栄え、昭和50年第1回上越新幹線や高速交通網が開通し、都市基盤整備に伴って都市化が進んだ。この間、長岡のまちには数度の戦火や大地震災害に見舞われ、壊滅的な被害を受けてきたが、市民の努力でまちの復興を成し遂げた。その後、我が国の多くの地方都市が直面する課題と同様に、モータリゼーションの発展による郊外の都市化、それに伴う中心市街地の活力低下が

大きな問題となっている。

(2) まちづくりの取り組み

長岡市は、上記の問題の解決を念頭におきつつ、コンパクトなまちづくりを市民と協働で進めることを決定し、約10年前から実施している。行政が市民のために中心市街地に交流と憩いの場を提供し、市民はその空間を活動拠点として活動し、さらに充実したソフトウェアを行政に対して発案するという、協働の実証実験である。現在も継続して運営され、まちなかの中核施設に成長している。

(3) 施設整備の経緯

長岡市では、前項で述べたように、郊外での大型店舗立地や公共施設移転整備にともない、1990年頃から中心市街地の集客やにぎわいは低下していった。その折、平成16年の新潟県中越地震で中心市街地から郊外に移転していた庁舎が被災し、さらに町村合併による庁舎スペース不足の問題も加わって、市役所移転が検討されることになった。移転に際しては“市民の日常の中にあり、まちなかに溶け込んだ市民に親しまれる市役所”が理念として掲げられたが、市民協働のまちづくりも一体的に取り入れて、多くの市民が集まる場所に市民と市役所との「垣根のない新しいスタイルの市役所」を実現することを目指すことになった。

(4) 施設概要とその他公共施設の立地への影響

上記の施設整備の理念を踏まえ、アオーレ長岡は中心市街地にあった市民のための文化施設である厚生会館跡地に整備されることとなった。さらに、庁舎としての用途面積は全体の約1/3に抑えられ、それ以外は市民のための空間として確保されて市民のための施設が整備された（表1参照）。また、アオーレ長岡も面する目抜き通り沿いに立地する市街地再開発ビル内にも行政の一部窓口を配置させ、市役所機能をまちなかに意図的に分散配置させることで市民が回遊する仕組みを構築しようとしている。アオーレ長岡の空間構成においても、市役所窓口や執務空間が市民に開放された屋根付広場を介して市民活動スペースと対面配置されており、行政と市民の距離を縮める工夫がなされている。

4-2. 施設整備プロセスにおける市民参加から協働への発展

アオーレ長岡の施設整備と長岡市のまちづくりのキーワードである「市民協働」は、2章で示した協働の概念と同様に、市民

写真1 アオーレ長岡 屋根付広場（筆者撮影）

表1 アオーレ長岡 施設概要

施設名		アオーレ長岡	
所在地		新潟県長岡市大手通1丁目4番地10	
規模	敷地面積	14,938.81㎡	内分け
	建築面積	12,066.08㎡	
	延床面積	35,485.08㎡	行政業務エリア 1/3 市民活動エリア 2/3
用途		市役所、アリーナ、市民交流ホール、議場、屋根付き広場 等	
竣工年月日		平成24年2月28日（平成24年4月1日オープン）	

【情報と場の提供期】長岡市は、平成 11 年末に新市長が就任すると同時に、「市民の知恵と力を市政に生かす」ことが明示され、その一環である市民と協働したコンパクトなまちづくりの先行的な取り組みとして、衰退した中心市街地の空き店舗に市民活動拠点を形成する「ながおか市民センター」を開設した。この施設は、市民に活動と交流・憩いの場を提供することで長岡市が目指す協働のまちづくりの実証実験の場として位置付けられた。そのため、行政から市民への一方的な情報提供だけでなく、当施設の運営に市民から意見や要望を柔軟に取り入れた活動を行い、新しい公共施設の運営方法を模索する場でもあった。しかし、この時期の取り組みは、公・民双方の活発な働きかけというよりは、行政が市民にまちづくりの方向性を示すための単方向的な試験的機会の創出であったと考えら

【相談期】前段階で得られた市民の反応や要望を踏まえ、長岡市は有識者と市民代表、市民活動団体で構成される「長岡市中心市街地構造改革会議」を設置し、従来の取り組みに対して新しい中心市街地の活性化に関する代替案を計画すべく、その分析や方針を相談する。また、市民活動家の間でも「ながおかタウンマネジメント企画運営会議（まちなか・考房）」が設立され、中心市街地の問題を幅広い視点で議論しようという活動が芽生える。その結果、構造改革会議から、長岡市の目指す中心市街地活性化の方針として、『「まちなか型公共サービス」の展開による「新しい長

岡の顔づくり』というまちづくり理念の提言がなされ、アオーレ長岡建設もその一事業と位置付けられることになる（当初の事業名は厚生会館地区整備基本事業である）。さらに、「ながおかタウンマネージメント企画運営会議」による活発なまちづくり活動への参加が生まれたり、他の市民団体から行政施策に対する要望書が提出されたりと、市民の自発的、積極的な行為が生まれている。一方、上記の提言や要望を踏まえて決定された厚生会館地区整備構想に際して、長岡市は市民と共に検討する機会を設けた。これらの活動から、この期間は行政と市民がまちづくりの問題に関して相互に意見を述べ合い信頼関係を築いていった段階であったと考えられる。

【関与期】上記を経て、長岡市は、厚生会館地区整備計画について市民と共に作業を進める活動を加速する。市民との意見交換会や懇談会だけでなく、市民が具体的な施設づくりに参加できるよう施設の空間構成や使い方を考えるワークショップを複数回開催している。このワークショップでは、市民と行政が共存できる空間構成の勉強会や市民活動スペースの使い方が主に議論された。これらの活動から、この時期は、市民参加の初期段階に行われた市民意識調査から継続していた、まちづくりに関する市民の関心を持続させ議論に参加させるという単方向の働きかけが、市民から発案されたアイデアを官民一体で実現させようとする相互補完の関係に発展し、市民がより直接的に行政の施策に関与し始める段階に入ったといえる。

【協働の育成期】厚生会館地区設計コンペティションの設計要綱では、建物コンセプトが明確に「21 世紀の市民協働型シティホール」と設定され公表された。加えて、このコンセプトを実現するために市民の誰もが等しく愛着をもって享受できる空間を創造すること目指すとも示され、コンペティションで選定された設計者はこの指針に沿って市民の意見・要望を建築に取り込むための市民ワークショップを複数回開催した。このワークショップで発案された、屋根付き広場（写真 1 参照）をどんな空間にしたいか、またどんな市民活動に利用したいか、というアイデアのいくつかが実現され、これをきっかけに市民の主体的活動に一定の成果が見え始めたといえる。一方、市民参加初期段階に設置された「市民活動センター」と長岡市が中心となって、市民協働まちづくりのより一層の発展を図るために市民協働条例の制定を目指すことを決定する。条例制定までの過程では、繰り返し開催された市民協働条例検討委員会とワークショップでの議論を介して、幅広い市民がお互いの理解と共感を深めていったのだが、これはまさに、市民が参加を通じてより主体的な政策アクターに成長することで市民協働が発現し実践に移行していく過程であった。この取り組み期を通じて、市民に自発的・主体的活動力と協働意識が育成されると同時に、具体的な協働の枠組みの模索が始まった。

【協働期（権限付与の発現）】上記の市民協働を経て、長岡市は市民協働条例を制定する。ここで、協働の概念を「市民と市とが互いを認め合い、必要に応じて相互に補い合いながら、これからのものが持ち味を十分に発揮することにより、まちづくりに取り組むことをいう。」と定義した。さらに、厚生会館地区整備工事が完了してアオーレ長岡が開館するに当たり、長岡市は市民とのパートナーシップによる施設運営システムを導入し、市民活動団体による NPO 組織「市民交流ネットワークアオーレ」（CINA）^{注 6）}を設立してアオーレ長岡内の市民活動スペースの管理を委譲している。また、市民協

働条例の理念の具体化と活性化を推進するために、アオーレ長岡内に市民協働センターを設置し、長岡市と NPO 法人「市民協働ネットワーク長岡」^{注 7）}による官民協働のセンター運営で市民の活動をサポートしていくことを決定し、明確な官民「協働」体制が確立された。加えて、官民間だけでなく両 NPO 団体も相互に連携し合って活動を行っており、民間の協働関係も発現している。さらに、アオーレ長岡を活動拠点とする個々の市民活動団体同士にも協力関係が生まれつつあるとの意見もあり、今後も新たな協働の発現が期待されている。

このように、協働期に入るまでは両者の関わりが単方向であることが多かった段階が、行政が市民の発言や発案を積極的に引き出す仕掛けを講じることで双方向の活発な働きかけへと展開し、さらには問題解決にお互いの知識や技術を相互補完的に利用しながら両者一体となって取り組む、協働の段階へと発展したことが明らかになった。また、アオーレ長岡が完成し施設運営にフェーズが移ったことで、協働というパートナーシップが施設管理の委譲を伴う形態で発現しており、協働期と権限付与の発現は同時に起こり得ると考えられる。

4－3．協働の領域

アオーレ長岡の整備プロセスにおいては、協働の発現前の市民参加段階における行政と市民の議論領域が、その後の協働の領域に大きく関与していると考えられる。すなわち、アオーレ長岡内の市民活動スペースの使用方法、市民活動と市民協働のあり方に関して、活発な議論やワークショップが行われた結果、これらの領域において行政と市民による協働の活動が発現した。具体的には、施設の運営における協働、施設の利用を高める活動における協働である。また、長岡市の場合は市政全体の方針を市民協働と銘打っており、それを具現化する手段として市民協働条例を制定している。様々な個別の行政施策において協働を実現することはアオーレ長岡の例から可能であることは明らかであるが、その手法は分野ごと・地域の特性ごとに異なる可能性もあり、協働の理念を共有し具現化することを推進するために条例の制定は有効であったと考えられる。

5．結論と考察

本論文では、政治・行政学の研究から、市民が自治の主体として振る舞う行為であった市民参加から、相互依存作用や相互補完作用に因って社会を管理しようとする関係状態へと発展した様態が協働であることを示した。この概念的整理から、整備プロセスに市民参加手法を導入していながらもその概念の枠組みが曖昧であった公共施設整備に関して、その市民参加プロセスにも参加と協働の異なる概念枠組みが存在し、市民参加の各段階は行政と市民の関係が相互補完形に発展する協働へのプロセスであると仮定した。そして、この仮定を基にケーススタディのアオーレ長岡整備プロセスを分析し、市民参加から協働へと発展する参加の諸段階に整理した。そこでは、市民参加の初期段階においては、行政から市民へ、若しくはその逆の単方向的な働きかけであったのが、段階が進むにつれて双方向の働きかけへと発展しており、最終段階においては問題解決に官民一体となって取り組む相互補完の関係が表れている。この相互補完の関係は概念整理で明らかにした

協働の様態であり、アオーレ長岡の施設整備における市民参加は市民協働へと発展するプロセスを経ていることが示された。また長岡市の事例は、行政が市民と協働する領域が市民参加の初期段階に活発に議論された問題に関与する範囲であることも示しており、市民協働の実現を目指す自治体にとって市民と何を議論するか、若しくは市民の間でどんな問題が議論されているかを注視することが、今後の協働関係のあり方に示唆を与えると考えられる。さらに、長岡市の場合は行政と市民との協働関係の構築だけでなく、市民団体同士、市民同士の協働も発現しており、多様な活動を生み出す主体が参加の諸段階を通じて育成されている。この背景には、市民協働条例の制定を目指す活動の過程において、多数の幅広い市民参加があったこと、この活動が市民を中心主体として推進されたこと、協働の理念について共通認識が深まったことなどの要因が考えられるが、市民に施設の管理運営という権限が委譲されたことも市民間協働推進の大きな原動力となったと推測される。また、アオーレ長岡整備を介して発現した協働関係は、公共施設整備単体の目標だけでなく長岡市政の方針が市民協働であったこと、それを積極的に推進した首長の存在も無視できない。

以上の結果から、公共施設整備において官民の協働関係を構築することは可能であり、2章で述べた協働概念の確立によって協働の重要性は広く認識されているにも拘わらず多くの公共施設整備において形式的、或はあいまいな目的による市民参加が実施されている課題に対して、解を与えるものといえる。さらに、どの領域でどの主体と協働するかは市民参加の初期段階での議論が作用するといえ、市民参加手法を参加と協働の諸段階に分類し各段階で誰と何を何のために目指すかを明確に計画することが、協働関係の構築を推進するためには重要であると考察する。また、協働関係の構築を促進するためには行政内推進力に依るところも大きく、今後は、首長を筆頭に組織内で協働概念が明確に理解し共有される環境が整備されることが期待される。具体的には、協働概念の教育と共有、中心市街地活性化計画等の具体施策への反映、行政施策への適応義務付け等が考えられるであろう。

今回は市民協働の先進事例である長岡市の事例のみの分析であったが、市民協働型の公共施設整備は増加すると考えられるので、さらに公共施設整備事例の対象を広げて市民協働の様態の分析を行うことが必要である。それを基に、公共施設整備プロセスに適応できる市民参加手法を確立することを今後の研究課題とする。

謝辞

本研究を進めるにあたり、小林周氏、菰沢由明氏をはじめとする長岡市役所中心市街地整備室職員の方々、NPO法人市民協働ネットワーク長岡の高橋秀一氏、UR都市機構（当時）の遠藤薫氏には快く取材に応じいただき、多くの貴重な資料をご提供いただいた。末尾ではあるが、ここに感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) 小林敏樹・水口俊典：公益施設整備の多様性からみた中心市街地活性化に関する研究－中心市街地活性化基本計画の策定内容を中心に－，日本都市計画学会学術研究論文集 35号，pp. 187-192，2000
- 2) 小林敏樹・水口俊典：中心市街地活性化に資する公益施設整備のあり方についての基礎的研究－中心市街地活性化担当部局へのアンケート調査か

- ら－，日本建築学会大会学術講演梗概集，都市計画，建築経済・住宅問題，pp. 259-260，2004. 7
- 3) 越部毅・糸井孝雄：日常圏型有料公共施設のファシリティマネジメント指針作成のためのLCC分析－公共施設のファシリティマネジメントに関する基礎的研究－，日本建築学会計画系論文集 第572号，pp. 131-138，2003. 10
- 4) 越部毅：横断型経営評価手法による日常圏型公共施設経営の評価と考察－公共施設のファシリティマネジメントに関する基礎的研究 その2－，日本建築学会計画系論文集 第579号，pp. 97-104，2004. 5
- 5) 越部毅・糸井孝雄：日常圏型無料公共施設のLCCマネジメントの考察－公共施設のファシリティマネジメントに関する基礎的研究 その3－，日本建築学会計画系論文集 第586号，pp. 141-148，2004. 12
- 6) 謝秉銓・角田誠：施設運営管理費と施設の利用実態に着目した公共施設マネジメント手法に関する研究－東京都多摩市をモデルとして－，日本建築学会計画系論文集 第74巻 第638号，pp. 911-917，2009. 4
- 7) 平手千裕・恒川和久・太幡英亮・谷口元：公共施設マネジメントにおける評価指標と施設活用に関する研究－他都市事例分析を通じた名古屋市施設評価指標の提案－，日本建築学会東海支部研究報告書 第50号，pp. 553-556，2012. 2
- 8) 土肥千絵・増田智恵美・志村秀明：市民参加型公共建築の計画手法に関する研究1，156の事例による参加の手法と段階の傾向，日本建築学会大会学術講演梗概集，建築計画 I，各種建物・地域施設，設計方法，構法計画，人間工学，計画基礎，pp. 579-580，2004. 8
- 9) 増田智恵美・土肥千絵・志村秀明：市民参加型公共建築の計画手法に関する研究 2，施設用途毎の計画手法，日本建築学会大会学術講演梗概集，建築計画 I，各種建物・地域施設，設計方法，構法計画，人間工学，計画基礎，pp. 581-582，2004. 8
- 10) 原田智弘・末包伸吾：建設プロセスにみる建築の公共性に関する研究－1990年以降の市民参加型公共建築作品に着目して－，日本建築学会近畿支部研究発表会，pp. 845-848，2011
- 11) 矢尻貴久・稲垣淳哉・古谷誠章：公共建築建設プロセスへの市民参加に関する研究－群馬県高崎市立桜山小学校建設に伴うワークショップを事例として－，日本建築学会大会学術講演梗概集，建築計画 I，各種建物・地域施設，設計方法，構法計画，人間工学，計画基礎，pp. 437-438，2009. 7
- 12) 平瀬有人・田中智之・古谷誠章：公共建築建設プロセスへの市民参加に関する研究－群馬県神流町中里合同庁舎建設に伴うワークショップを事例として－，日本建築学会大会学術講演梗概集，建築計画 I，各種建物・地域施設，設計方法，構法計画，人間工学，計画基礎，pp. 587-588，2004. 7
- 13) 荒木昭次郎：自治行政における公民協働論－参加論の発展形態として－，東海大学政治経済学部紀要 第28号，pp. 1-11，1996
- 14) 熊本県立大学総合管理学部創立10周年記念論文集・荒木昭次郎：新千年紀のパラダイム アドミニストレーション 上巻，九州大学出版会，pp. 49-72，2004
- 15) 岩崎正洋編著：ガバナンス論の現在 国家をめぐる公共性と民主主義，勁草書房，pp. 35-55，2011
- 16) 中川幾郎編著：コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践，学芸出版社，pp. 8-18，2011
- 17) Arnstein, Sherry R. : A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, Vol.35, No.4, pp.216-224, 1969
- 18) <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> (参照 2014. 2. 17)
- 19) 総務省市町村合併資料集 (参照 2014. 2. 17) <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>
- 20) 中矢一義監修：公共ホールの政策評価－「指定管理者制度」時代に向けて－，慶応義塾大学出版会，pp. 99-145，2005
- 21) 佐藤滋：まちづくりの原理と方法－伝統からみた新たな仕組みの展望，公共建築，52-1 #198 pp. 4-7，2010
- 22) 卯月盛夫：まちづくりと公共建築，公共建築，52-1 #198，pp. 8-11，2010
- 23) 卯月盛夫：公共建築への住民参加，公共建築，42-3 #165，pp. 11-13，2000
- 24) 世古一穂：公共建築における市民参加，公共建築，42-3 #165，pp. 19-21，2000
- 25) 日本建築学会編：参加による公共施設のデザイン，丸善株式会社，

pp. 2-11, 2004

26) 日本建築学：2014 年日本建築学会賞（業績）（参照 2014. 6. 10）

http://www.aij.or.jp/images/2014-syo-pdf/2014-award_MORI_T.pdf

27) 日本建築学：2013 年日本建築学会賞（作品）選考経過（参照 2014. 6. 10）

http://www.aij.or.jp/jpn/design/2013/pdf/300_2013award_note.pdf

注

注 1) この分析については、松下圭一文献によって体系的に論じられているが、本研究の主論ではないため注釈にとどめる。

注 2) 荒木の論文では、「住民」と「市民」を同時に使用しているが、参加が第一段階から第 2 段階へと進むにつれて参加主体の活動範囲が広がる傾向にあることから、本研究では、参加の第一段階での主体を「住民」、第二段階での主体を「市民」と記述する。

注 3) 実際には、建築系雑誌 5 誌に「市民参加型公共建築」として紹介された公共建築を収集している。

注 4) アオーレ長岡の事例研究では、行政、関係団体にヒアリング調査を実施して、街づくりと施設整備のプロセスにおける市民関与の変遷を理解するという方法で進めた。ヒアリング先：NPO 法人市民協働ネットワーク長岡（2013 年 7 月）、長岡市中心市街地整備室（2013 年 11 月）

注 5) アオーレ長岡の事例研究では、長岡まちなか創造会議資料、厚生会館地区設計要綱、長岡市政報告書、長岡発協働のまちづくり事例集、シティホールプラザ アオーレ長岡整備記録集、長岡市中心市街地活性化基本計画書を参照した。

注 6) NPO 組織市民交流ネットワークアオーレ：2011 年 12 月 6 日発足、役員／市民活動家・商工会・文化スポーツ関係者、運営事務局スタッフ／市民から公募、事業内容／主に施設運営① アオーレ長岡内貸し出しスペースの利用受け付け・案内、②適切なルールづくり、③シアターの運営、④自主イベントの企画・実施など

注 7) NPO 法人市民協働ネットワーク長岡：2012 年 3 月 12 日設立、正会員／個人 52 名・団体 6 団体、賛助会員／個人 77 名・団体 10 団体（2012 年 12 月現在）、事業内容／① 市民協働センター運営事業、② 情報コミュニケーション事業、③ 人材ネットワーク事業、④ ファンドレイジング事業、⑤ コーディネート事業、⑥ 研修事業

DEVELOPMENT FROM CITIZEN PARTICIPATION TO COLLABORATION RELATIONSHIP ON THE PROCESS OF PUBLIC FACILITY CONSTRUCTION

Case study of *Aore Nagaoka*

Sae KONDO^{*} and *Fumihiko SETA*^{**}

^{*} Graduate School Student, Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The University of Tokyo

^{**} Assoc. Prof., Dept. of Urban Engineering, Faculty of Engineering, The University of Tokyo

This study focused on citizen participation in the process of construction of public facilities. There are some previous studies related in construction of public facilities contributed to urban revitalization or its cost effectiveness while the increase of community development activity and interest of participation in administration. We also can find some studies about public nature of public facilities with citizen participation and experimentally studies of construction of public facilities. But it is difficult to identify clear definition of citizen participation and citizen collaboration in those studies. Therefore, we tried to clarify the definition of both words from the aspect of political and public administration domain. And we analyzed how citizen collaboration occurred from citizen participation and which area does collaboration relationship cover. In this study collaboration meant cooperation between municipality and citizen. In conclusion, we arranged the concept of collaboration that public participation developed into collaboration and this led complementary relationship. Also in the case study of the construction project of Nagaoka city hall named “Aore Nagaoka”, the municipality and citizen collaboration occurred in the field where active discussion had been conducted in the early stage of public participation activity. From this result, we reached this consideration that the municipality with the aim of implementation of citizen participation needed to observe on which subject do they discussed or what did citizens discussed. We considered that this action encouraged creation of collaboration relationship.

(2014年2月17日原稿受理, 2014年7月17日採用決定)