

共通論題：『まちづくりのリーダーシップ』

報告2 まちづくりのリーダーシップ

—まちづくりの現場から—

井澤 知且 (Tomokazu IZAWA)

株式会社 都市研究所スペース

1. はじめに

今回、「まちづくりのリーダーシップ」をテーマとするパネルディスカッションでパネリストの一人として発表する機会を得た。筆者は、もとより「リーダーシップ論」の研究者ではなく、まちづくりを推進する民間都市プランナーとして名古屋を中心に活動している。よって、ここでは「まちづくりの現場から見た」というタイトルを付加しているのである。

名古屋からこのテーマで発表することの意味はどこにあるのか、という疑問が生じるかもしれない。それは、「まちづくり」という概念で、はじめて都市再開発事業を推進したのが、この名古屋であったからと考えている。言葉としての「まちづくり」（読み方として記述）はそれ以前から使用されていたが、実質的な運動のキャッチフレーズとして使用されたのが、1960年代初期に始まった名古屋の栄東地区再開発運動が最初なのである。そして「まちづくりのリーダーシップ」のテーマにふさわしい人物も登場しているのである。

これについては後述するが、当時は「街づくり」あるいは「町づくり」という漢字が使用されていた。1970年代に入って田村明氏（元横浜市，法政大学法学部名誉教授）が「まちづくり」というひらがなだけの言葉を使用し、広めていったようである。言葉のニュアンスとして今日では、「街づくり」はハードづくり（施設整備やインフラ整備）、「町づくり」はソフトづくり

（仕組みやコミュニティ）、「まちづくり」はハード・ソフトの両面を含めた概念で語られることが多い。が、栄東地区での取り組み時点では、言葉として未分化であったといえる。

2. 戦後のまちづくりの流れ

1945年以降のまちづくりの流れ（時代背景やその時代のテーマ）を10年スパンで整理すると次のようになる。なお、時代区分の特徴については、伊藤雅春「建築・まちづくり計画における住民参加手法としてのワークショップの研究」（博士論文）2001.2の序論をベースに加筆修正している。

《1950年代》都市開発制度確立の時代

この年代は戦後の都市開発制度が打ち出され、戦後まちづくりの土台が築かれた。建築基準法（'50）や公営住宅法（'51）、土地区画整理法（'55）、首都圏整備法（'56）、工場等立地制限法（'59）などであり、日本住宅公団法（'55）もこの時代に制度化された。このような新しい法律に基づいて各種5ヶ年計画や3ヶ年計画が打ち出されていく。

《1960年代》高度経済成長のはじまりとまちづくりの嚆矢

都市開発制度は1960年代に入っても、新たに誕生していく。市街地改造法（'61）、防災街区造成法（'61）、新住宅市街地開発法（'63）新都市計画法（'68）、都市再開発法（'69）がそれで

ある。この年代は高度経済成長に突入していく時代であり、多くの人々が地方から三大都市圏に流入してきた。そのため、市街地は無秩序に拡大し、流入人口の受け皿としていわゆる「ニュータウン」が開発されていった。千里ニュータウン（当初計画人口は15万人）の入居開始は1962年から、高蔵寺ニュータウン（同8.1万人）のそれは1968年から始まる。

1962年には全国総合開発計画が打ち出され、「地域間の均衡ある発展」を目標に「拠点開発構想」が開発方式として、その7年後の1969年には新全国総合開発計画が打ち出され、「豊かな環境の創造」を目標に、「大規模プロジェクト構想」を開発方式として位置づけ、高度経済成長を達成していった。その点では目標達成と言えるが、大都市への人口集中抑制や国土の均衡ある発展は実現せず、公害闘争や団地受け入れ拒否など、開発の歪みが顕在化した年代でもあった。

この時代に栄東地区の都市再開発運動が始まるのである。ここではじめて街づくり（または町づくり）という言葉が使用される。住民のリーダーと設立された日本住宅公団と若手研究者との連携によって栄東地区（165ha）の再開発運動が始まった。つまり、「まちづくり」の嚆矢がここに見出されるのであるが、総括として街に対する住民の思いは強かったが、その思いを形にする仕組みやその仕組みを動かす主体がうまく機能せず、栄東地区の構想・計画は実現しなかった。しかし、「まちづくり」への住民参加のチャレンジは、今日のまちづくりを40年前に先取りしている。この内容については、後述する。

《1970年代》ニュータウンの時代と住民運動の時代

1970年代は高度経済成長のピークを迎える時期である。この時代の幕開けは1970年の大阪万博の開催である。また、同年には筑波研究学園都市建設法が制定されて、東京既成市街地から研究機能を移転集約するものである。この年代

を通じて筑波研究学園都市の整備が進んだといえる。

しかし、1973年に第一次オイルショックが、1978年に第二次オイルショックがおこった。1973年の住宅統計調査で住宅数が世帯数を上回り、「量から質の時代へ」と言われるようになった。

1960年代の公害追放運動から、1970年代に住民と企業と行政とで攻防防止協定を締結、1981年には市長とまちづくり協定を締結、といったまちづくりへ転換していった事例は神戸の真野地区である。この地域の団結が1995年の阪神・淡路大震災後の復興まちづくりを力強く進めていった。

《1980年代》インナーシティと住民参加の時代

この年代は高度経済成長後の、またオイルショック後のまちづくりの時代である。郊外のニュータウンづくりも継続しており、1980年から港北ニュータウンの入居が開始された。一方で、「まちづくり」に対する取り組みも盛んになり、その枠組みも自治体レベルから整備されていった。トヨタ財団の活動助成の開始や前述した真野地区まちづくりの取り組みと神戸市全国初のまちづくり条例の運用（'81）、さらには世田谷区街づくり条例制定（'83）、C.アレキサンダーのパターンランゲージによる盈進（えいしん）学園プロジェクト（'87）などが展開されてきた。1970年代の住民運動が、1980年代にはまちづくり制度の中に位置づけられて、住民参加の時代に突入していった

《1990年代》まちづくり春の時代とパートナーシップ時代

1990年代はバブル経済が崩壊して、日本経済の立て直しに向けた「失われた10年」「日本経済 冬の時代」とよく言われる。しかし、まちづくりの世界にとっては新しいまちづくり制度が生まれる「春の時代」と言える。視点を変えれば、住民運動を手続き論としての住民参加に

抑え込むのではなく、まちづくりのパートナーとして明確に位置づけ、展開していった時代が1990年代であるといえる。

1991年の世田谷区にある玉川まちづくりハウスの発足は住民、行政、地域を結ぶプラットフォームとして機能し、協働のまちづくりをすすめる嚆矢であった。翌'92年には世田谷区は世田谷まちづくりセンターが発足し、当初の箱物センターから住民活動への資金支援や情報交換、ネットワークづくりに重点を置いた拠点づくりがうちだされた。そのなかで、(財)世田谷区都市整備公社が原資を提供する世田谷まちづくりファンドが設置され、センターはファンド運用やまちづくり相談業務を中心に活動していった。

1992年には都市計画法改正され、市民参加を不可欠とした都市計画マスタープランが位置づけられ、計画段階からの政策決定を明確にするためのパブリックインボルブメント (PI) 手法が導入された。

1995年には阪神・淡路大震災がおこり、その支援のためにボランティアが全国から集まり、活躍した。1998年には特定非営利活動促進法が成立し、いわゆるNPOに人格が与えられることになった。同時に中心市街地活性化法の施行、1999年の地方分権一括法の成立などがあり、まちづくりを主体的にすすめる道具立てがそろった1990年代であった。

《2000年代》まちづくりの主体はだれに

2000年以降、NPOの法人設立が続出していった。同年に介護保険制度スタートがスタートしてからは、福祉事業型NPOが急増していった。

2000年には大店法廃止と大店立地法が施行され、中央都計審・宅地審では、コンパクトな都市構造を目指すことを打ち出した。2001年には改正都市計画法が施行され、地方分権の一環で国から都道府県へ、都道府県から市町村へと権限が下ろされていった。

これからの人口減少と高齢社会に向けて市街

地のあり方として国交省は政策対応型都市計画運用指針に「コンパクトシティ」(’03)、産構審・社会資本審および中小企業白書では「コンパクトなまちづくり」(’05)、そして大店立地法の改正に合わせて、都市計画法と中心市街地活性化法も改定され、あわせてまちづくり三法が打ち出されることになる。

時代とともに求められるまちづくり像は異なり、そこでのリーダーシップ像も異なるであろう。今日では、様々な分野にまちづくりNPOが登場していくが、より強固な組織と明確な活動を目指していくことがテーマとなる。「誰がまちづくりのリーダーを担うのか?」、またその場合の「リーダーシップとは何か」、を明らかにする必要がある。

3. 戦災復興事業の推進とリーダーシップ

名古屋の戦災復興土地区画整理事業は全国的に有名である。多くの都市が罹災したが、その復興に向けた計画と実施した事業とのギャップが小さいのが名古屋であり、施行面積は3,452haにもものぼる。ちなみに計画面積と施行面積の比率が高いのは福井市の戦災復興事業(103%)であった。多くの復興事業ではドッジライン(1949.3)による金融引き締めによる税制見直し等により、事業規模を縮小させられたのであるが、名古屋市は戦前の区画整理の実績にもとづいて、仮換地の指定がなされるなど、復興事業をテキパキと済ませたために、縮小することがほとんどできず、事業実施された。大中京再建構想(当時市域で200万人都市)は1945年11月に公表され、戦災復興区画整理事業の実施は1946年7月に始まっている。

その時のリーダーが田淵寿郎氏(名古屋市技監。のちに市助役)であった。

田淵寿郎氏は土木技師で、戦前は国内の河川の治水利水や港湾の整備、上海や南京などの戦災地の復興などの事業に携わったが、戦後、その実績を買われて、名古屋の復興事業の責任者(技監)になった。彼の業績は第一に道路・公

園といった都市インフラを、その当時の時代状況にも関わらず、きちっと整備したことである。その代表が久屋大通（南北1.74km）と若宮大通（東西4.12km）の幅員100m道路であるが、道路中央に公園を配置し、逆T字型に配置することによって、都心を4分割して、防火帯として機能させることであった。今日では自動車社会を見越しての広幅員道路のための100m道路と言われるが、当初趣旨はそうではない。もう一つは墓地の集約移転である。事業区域に多くのお寺と墓地があったので、それが都市の発展を妨げるとして、面積は92haで、278寺18.7万基の墓地を平和公園へ集約移転した。先祖伝来の墓地を移転となると関係者も尋常ではおられないが説得していったことである。

復興事業を着手するにあたっては、「これは本当に喧嘩をおっぼじめるようなものだ。だから始めることは始めても、あとが難しくなる。しかし始めなきゃ何もできないからがむしゃらにやれ」と檄を飛ばした。100m道路の一つである若宮大通を整備するためには名古屋刑務所の移転が前提となったが、国の施設に関わるこれまでの国の対応は、人の意見を受け付けないことが多かったが、「長い景観から言うのだが、わしが意見を曲げて妥協して譲ったときに、結果として一つもよいことはなかった。だから今度もわしは頑張る。」「わしをどんな悪者にしてもいいから、本省で頑張ってくれ。」と言い切り、信念を曲げず、ねばり強く政府と交渉したことや、助役（1948）に就任した際、「わしの助役は、災厄を除くという意味の除厄。悪いことは何でも背負い込んでいくから、君らは振り向く必要はない」と部下を信頼して、仕事のしやすい環境を整えていったことであろう。

このように混乱した時代のまちづくりは100年の大計に揺るぎを持たず、信念を持ち続け、ぐいぐいと人を引っ張っていくリーダーシップが求められていたといえる。

今日でも名古屋で「戦後名古屋をつくった人物」と呼ばれているのである。

*参考文献1：伊藤徳男「名古屋の街 戦災復興の記録」
中日新聞本社開発局1988.7

*参考文献2：戦災復興誌編集委員会「戦災復興誌」
名古屋市計画局1984.3

*参考文献3：（社）地域問題研究所「地域問題研究
15 特集／戦災復興」1981.12

*参考HP：<http://hicbc.com/radio/kibun/2000asapon/hero/001009/index.htm>

4. 街づくりの嚆矢 栄東地区再開発運動とリーダーシップ

冒頭から何度も登場している栄東地区再開発のリーダーの三輪田春男氏である。彼はもともと寝装具小売店「あずまや」を経営していた。1958年ごろに戦災復興事業で自店の面する広小路通が拡幅されることをきっかけに、周辺の商業者と協力して「足賃しビル」の建設の計画をまとめていった。しかし、1960年にアメリカへ流通の動向や大量消費の実態を把握するため、商業視察に出かけていった。そこで彼が見たものは、モータリゼーションのなかで、個店の集合ではなく、大型ショッピングセンターのような街全体でのにぎわいがないと個店は生き残れないと痛感して帰国した。その考えを持って名古屋市にあたるが、すでに戦災復興事業で公共投資を行ったエリアでの事業にさほど関心を示さなかった。他方、住宅・宅地の大量供給をうたう日本住宅公団（当時）は、発足して5年であり、郊外区画整理への取り組みを名古屋で始めたばかりであったが、当時、事業部長に青木英次氏（故人）がいた。都市開発の専門家として点でなく面として整備しないと近代的な都市は生まれないと説き、三輪田氏の情熱と合わさって、栄東地区の再開発（165ha）が生まれた。ここでは、個（私）より群（公）の視点に立ち、「街づくり」を進めていこうというものであった。

ちなみに、1960年のアメリカ商業視察にはユニーの西川俊男氏も参加している。同じアメリカの商業事情を見てきても、石原武政氏（関西学院大学教授）の商人像で言うならば、三輪田

春男氏は対外的視点（街商人）を育て、西川俊男氏は対内的視点（企業家商人）を持つようになっていく。

自転車に関係者を説きまわった三輪田氏は、話し合いによる説得を武器に、店舗経営は後進にゆだねて運動に埋没していった。それに対し、日本住宅公団が事務局機能を担い、調査費を提供するなど、物心両面の支援を行っている。公団の有能な若手人材（長峰晴夫氏（故人）や玉置伸悟氏（故人））も積極的に関わっていった。一方で、都市計画の専門的支援を大学（服部千之氏（故人）、佐藤圭二氏）が担ったことである。当初段階では、これら三つの主体がうまく連携して、運動は実践（事業）に進むかに見えた。事実、この運動のリーダーである三輪田氏は、自転車で走り回り、輪転機で機関紙「さかえひがし」を印刷し、配布するなど、街づくりの啓蒙に積極的に取り組んでいった。この「さかえひがし」には前述の田淵寿郎元助役が「理想都市」と題し、寄稿している。

この街づくり運動に対して、次のような評価がなされている（参考文献5）。第一に商業活動を通して、中小企業における協業への問題提起を行ったこと、第二にモータリゼーションと商業活動との関係を問題提起したこと、第三に「運動」を通じて再開発に取り組んでいったことを指摘している。この「運動」は都市開発反対のための連携「運動」ではなく、説得・PRによる運動拡大の「運動」であった。

しかし運動は運動のままで終わったしまった。それはなぜか？第一に三輪田氏の献身的な活動は再開発運動の要ではあったが、運動主体の固定化と弱体化が起こったこと（公団職員は人事異動や転職で担当から外れていった）、第二に街づくり理想は高くても、関係住民の身近なテーマとして捉えられず、事業化まで進捗しなかったこと、そして地域コミュニティの再開発への参加が不十分であったこと、第三に「街づくり」という公共性の強い分野で行政の積極的な支援が得られなかったこと、があげられる。

筆者は三輪田春男氏をはじめ、故人となった

方々と直接面識を持ちえた最後の世代である。三輪田氏は70歳過ぎにも関わらず、よく通る声で話したものである。まったく、人隔てなく気軽に声掛けできる「元気なおやっさん」であった。今日では当たり前のことでも、当時としてはまったく新しい取り組みにチャレンジしていったエネルギーは揺るがない「信念」があったからなのであろう。

*参考文献4：脇本祐一「街が動いた ベンチャー市民の戦い」学芸出版社2000.7 PP.10-PP.38

*参考文献5：服部千之「住まい まち 地域 快適なまちづくりへ」服部千之遺稿集編集委員会1988.4

5. 足助まちづくりとリーダーシップ

足助町を「たすけちょう」と呼ぶ人はまちづくりや観光地づくりに関わるプロではない。「あすけちょう」と呼ぶ。全国区のまちである。（まちづくりコンサルタントが現地に行って、地名を間違えるのは、まさに致命的である。愛知県海部郡を「かいふぐん」と呼んだコンサルタントがいたそうである。一気に地域の信頼を失ったそうだ。「あまぐん」と呼ぶ。）

足助町のまちづくり、あるいは観光地づくりのリーダーとして登場してくるのは小澤庄一氏である。足助と言えば、紅葉で有名な香嵐溪があるが、三州足助屋敷（1980年オープン）と百年草（1990年オープン）が、その立ち上げと運営の成功例として、様々なメディアに取り上げられる。三州足助屋敷は「手づくりの技」13種を動態保存しながら、山里の生活文化を守り、高齢者に仕事と生きがいを提供するものであった。さらに、建物は地元の材を使い、伝統工法で、地元の大工・職人を使って建築した。これも技術の保存である。もう一つの百年草は、「町民一人ひとりが生涯現役でいられる福祉」を実現する場として、従来の福祉施設に加え、ZIZI工房（ハム・ソーセージ工房：爺爺）やパーバラハウス（パン工房：婆婆）、レストラン、宿泊施設を作っていた。その中心人物が当時

足助町職員であった小澤庄一氏であり、観光カリスマ100選の第1回目選定の11人の一人として選ばれている。

小澤氏は20代のときに南米を1年4ヶ月かけて回り、「自給自足の農的な暮らしが最も人間的な暮らし」との知見を得て帰国した。1964年にオープンした山里の味処「一の谷」、経営者の「観光は地域文化の創造が根底」を実現したものであり、小澤氏も関わっていた。そして1978年に有松と足助で同時開催された全国町並み連盟主催の第一回全国町並みゼミが開催されたことである。塩の道であり伊奈街道の宿場町である足助の2kmにわたる町並みの保存運動が進んでいった。これにも小澤氏は深く関与している。

このような経験を積んで三州足助屋敷の整備に取り組んだが、全国的にも初めての試みであるため、3年以内に軌道に乗せると明言して事業着手し、実際に初年度から黒字を出した。この事業の成功が次の百年草の整備に向けて、より強固なリーダーシップを発揮することになる。つまり、町内外のお厚い小澤ファンクラブが形成されることになる。そして、百年草の成功は小澤氏をカリスマへと高めていった。

筆者も一緒に仕事をした世代である。最初に小澤氏とお会いしたのは三州足助屋敷がオープン直近のころで、小澤氏は脂の乗り切った年代であった。うわべだけの議論は嫌い、しっかりと地域に根差した提案を求めていた。そういう意味ではコンサルタントにとって時間がべらぼうにかかり「割の合わない」仕事であったが、地域づくりに対する熱意や情熱、そして取り組み姿勢は我々の若手にとって、授業料を払わなければならない先生であった。しゃべりは雄弁というよりも朴訥であるが、実践に裏打ちされた重みがある。

小澤氏のまちづくりや観光地づくりでのリーダーシップが発揮できたのは、従来の公務員にはない型破りさという個性と、それに対し世間の規範（例えば公務員）からあまりにもはみ出ないようにカバーする支援者の多さであり、

様々判断する上での情報ネットワークの厚さではなかったか？先見性と実践力の双方をもてる珍しいリーダーである。

*参考文献6：捧富雄「先進観光地における観光地づくりの要点」岡山商科大学社会総合研究所報第23号2002.10

*参考HP：矢作新報 http://www.yahagishinpo.com/kako_folder/kakoasuke.html

*参考HP：国土交通省 http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanko/mr_ozawa.html

6. まとめ

以上、いくつかのリーダーと呼ばれる人物とその活動を見てきたが、全国には様々なまちづくりリーダーが存在するであろう。これまで、お会いさせていただいた方々で、全国に名を響かせているのは長野TMOの（株）まちづくり長野のタウンマネージャーである服部年明氏や青森のヒロシカンパニーの加藤博氏、長浜市の（株）黒壁の元社長笹原司朗氏（観光カリスマ）などがおられる。今日の中心市街地活性化に関わるキーマンである。商業的アプローチを通じてまちづくりを展開している。

しかし、彼らも時代背景（第2章）があってリーダーとして登場してきている。登場が早すぎても遅すぎてもうまく役割を発揮できなかったかもしれない。時代的必然性がその時代にふさわしいリーダーを登場させるのではないか。その意味で栄東地区の再開発運動は、リーダーの街に対する思いは強固なものであったが、それを実現する制度やコミュニティや住民の意識等が熟しないなかで進められたまちづくりと言えるかもしれない。

そこで、まちづくりとリーダーシップについてのまとめを行う。それは3つの視点からアプローチできる。

①まちづくりの特徴—長期的視点と多数の利害関係者の説得—

まちづくりと商業振興の大きな違いは、タイムスパンの捉え方である。

まちづくりは30年、50年の先を見据えたビジョンを描きながら現実を変えていくリーダーシップが必要である。もう一方の商業振興は、今日、今月、今年の売り上げをどうするかという超短期的視点でものごとを考える。また、まちづくりには多くの利害関係者（ステークホルダー）がおり、地域コミュニティがある。彼らの説得しながらまちづくりをすすめていくことが必要になるので、どうしても時間がかかる。商業振興を内部的視点でとらえていくなら、カリスマリーダーによる、あるいは独裁的な経営者による即断でものごとを進めていくことが可能である。こうしてみると、まちづくりと商業のリーダーの資質の違いが自ずと明らかとなる。

②まちづくりのリーダーシップ—ブレない信念とビジョン—

まちづくりの30年、50年スパンの展望と10～20年の事業展開の積み上げでまちを変えていくことになる。そのためには長期を貫く信念の持ち主でないとまちづくりは実現できない。リーダーの信念が揺れ動いては、関係者を引っ張っていくことはできない。

また、多くの利害関係者を引っ張っていくには一人のリーダーだけでは体力的にも時間的にも無理を生じる。ひとつは推進するための組織があって、その組織機能を動かす経営力のある戦略的リーダーである。組織や地域を引っ張っていくには、ビジョンを持ち、そのビジョンを伝える説得力を持ち、人格的にも尊敬される人物でなくてはならない。そして豊富な情報を得られる人的ネットワークをもっていることであろう。（田淵氏や笹原氏はこのタイプではないか？）

③まちづくりの戦略性と専門性—プロデューサーとディレクター—

もう一つの重要なリーダーシップは、現場で専門的知識を持って決断していく現場リーダーである。今日的な職能用語に置き換えると先の戦略リーダーをプロデューサー、現場リーダー

をディレクターと呼ぶことになろうか。まちづくりを「最高のエンターテインメント」として見るならば、このような表現も許されてよいのではないか。

いまや、素人集団だけの組織ではまちづくりは進んでいかない。戦略リーダーは、まさにビジョンをつくり、揺るがない信念で人々を説得していくが、個人レベル対応から組織レベル対応でまちづくりを動かすだけの人材ネットワークや資金調達などのノウハウが必要となる。他方、まちづくりを理念でなく事業として進めていくとなると、相当な専門的知識がないと相手を説得することができない。情熱だけではまちを変えていくことはできないのである。学識者やコンサルタントはその専門性をカバーする部隊である。実際にその現場で働いていた人材が側にいることが最も心強い。前述の服部氏や加藤氏は大手流通会社に勤務していたときに身に付けた専門知識を駆使して、中心市街地の活性化に取り組んでいるのである。

つまり、これからは、まちづくりを実現するには先のプロデューサーとディレクターの双方が必要である。一人の人間がその二つを兼ね備えることは無理でないにしても、現実的にはなかなか見いだせないリーダーシップ像である。

まちづくりの分野からリーダーシップについて発言する機会を得ることができたが、他のパネリストとの発言趣旨とうまくかみ合っているかは心もとない。しかし、問題提起として本論を提出させていただいた。