

東京大学大学院新領域創成科学研究科

社会文化環境学専攻

2020 年度

修 士 論 文

西荻窪における「有志」によるまちづくりの可能性  
—立案過程への市民参加を求めて—

Possibility of the community development by  
a “citizen with opinion” in Nishiogikubo  
-For the citizen participation in planning process-

2021 年 1 月 18 日提出

指導教員 清水 亮 准教授

西澤 玉葉

Nishizawa, Tamayo

## 目次

序章 はじめに.....	1
第一項 背景と目的 .....	1
第二項 本文の構成 .....	2
第三項 研究方法.....	2
第一章 まちづくりの参加とは.....	3
第一項 まちづくりと市民参加の変遷.....	3
第二項 市民活動の展開とまちの人の捉え方 .....	5
第三項 市民と行政の「協働」 .....	6
第四項 まちづくりへの参加 .....	6
第二章 西荻窪及び活動団体の概要 .....	7
第一項 西荻窪の現状 .....	7
第二項 杉並区における市民参加 .....	11
第三項 対象団体.....	18
第四項 他団体、住民等との関係.....	20
第三章 分析1：活動のきっかけ・思い.....	25
第一項 メンバーの語りから見る活動へのスタンス.....	25
第二項 活動での言葉から読み取れる思い.....	32
第三項 小結.....	36
第四章 分析2：活動内容 .....	37
第一項 ニシオギ空想計画の活動.....	37
第二項 西荻のこと研究所の活動.....	41
第三項 小結.....	46
第五章 分析3：活動の課題 .....	48
第一項 行政との関係 .....	48

第二項 反対派との関係.....	52
第三項 現在まちづくりへ積極的に関わらない人々について.....	56
第四項 小結.....	57
終章 結論.....	58

## 序章 はじめに

### 第一項 背景と目的

まちづくりにおいて、市民参加や行政と市民の「協働」が求められるようになって久しい。例えば国土交通省は、「次世代参加型まちづくり」に向けてとりまとめ」という文書において「参加型まちづくりを全国的に定着させ、また、まちづくりの仕組みとして有効に機能させることが求められて」（国土交通省報告書 2003 p.4）いるとするなど、国としても市民のまちづくりへの参加を積極的に求めていく立場をとっている。このような文脈で語られる「市民」は地権者や町商店街に所属している人々及び住民が中心である。しかし現在まちには、上記には含まれない来街者を中心としたまちを思う人々の数も増えており、近年では来街者や関係人口を意識したまちづくりがおこなわれる傾向にある。この状況の中で、下北沢における来街者の動きなど愛着を持つまちの変化に対して来街者が運動をおこなう事例もあらわれてきているが、まちづくりへの参加方法であるまちづくり懇談会や協議会に所属するためには細かい条件がある、参加はできても結果ありきで立案過程への参加はできないなど、まちづくりへの注目に対して実際に人々が参加できる幅は参加条件・参加度合いとともにとっても部分的になってしまっている。また、居住者の中にはまちの変化にあまり興味がない人々も存在している。このような状況の中で、まちに対して強い思いを抱いている人ならば居住者と来街者と区別してみるのではなく、愛着を持っている人々がまちへ関わっていく方法を考えていくことでよりまちの未来が考えられた市民参加になるのではないだろうか。

本研究においてはまちづくりに参加したいと思っけていても現行の法制度上は参加が難しい人々に注目したい。本研究においてはそのような人々を「有志」と呼ぶこととする。まちの外から来た「よそ者」が、まちの人の気が付かない魅力を発見してまちおこしをしていくといった事例やその研究はすでに枚挙にいとまがない。しかし今回対象にする「有志」たちはそのまちにとっての「よそ者」ではない。「よそ者」よりはまちとの関係が深く、当事者ほどまちに近い存在ではない、そのような人々の中でまちの変化を自分事として捉え、まちづくりに参加したいと考えているのが「有志」である。しかし、たとえ近隣に住んでいる「有志」でも参加条件を満たしていないためにまちづくり懇談会などの市民参加の場に参加できない現状がある。

また、本論文におけるまちづくりとは、人々がまちに対して自分たちの理想を目指して働きかけをおこない、それが理想通りでないとしても、納得のいく形で意見が反映あるいは実現することとしている。上記で述べた通り、「有志」たちはまちに対する意見を持つてはいるが、行政の用意するまちづくり制度の参加の対象外であるために意見を言う機会がない。また自ら活動し、行政にその意見を提出したとしてもやはり参加の対象外であ

るという理由からその意見が検討されることもほとんどない。

そこで本研究は、このようなまちへの愛着を持つ当事者以外を中心とした「有志」たちが、立案過程から意見をいえる仕組みをどのように作り上げていくのかという問いを主題として考えていくことを目的としている。

## 第二項 本文の構成

本文の構成として第一章と第二章において研究における基本情報を述べることで、研究対象の立ち位置やまちづくりに対する市民参加について基礎的なことをまとめる。次に第三章から第五章では研究対象とした団体について分析を述べていく場とする。そして最後に終章で分析を通した結論をまとめたい。詳しく本文の構成を述べると以下の通りである。

まず第一章において、まちづくりへの市民参加の系譜をたどりながらどのような人々がまちづくりに関わってきたかについて示すとともに、先行事例から来街者やまちの外の人たちがまちに関わろうとする事例を考える。

次に第二章で対象事例の概要を示し、対象団体の立ち位置、現状を把握する。

そして第三章では彼らが活動を始めたきっかけをヒアリングから分析することでどのような人がどのような思いでまちづくりに参加していくのかを分析していく。次に第四章では団体の活動内容からその活動の意味を考察する。多様な活動内容を分類することで、まちづくりへ参加していく方法を探る。そして第五章では現在活動の中で見えてきた課題を分析していくことで対象団体の活動の問題点を指摘する。

最後に終章でまちづくりの市民参加について現状参加者に含まれにくい人々が参加を模索する新しいまちづくりの方法について考えたい。本論文の結論もここで述べることにする。

## 第三項 研究方法

本論文の研究は、参与観察、ヒアリング、資料研究を用いておこなった。

東京都杉並区西荻窪でまちづくりやまちと密接に関わる活動をおこなっている「ニシオギ空想計画実行委員会」に 2019 年初夏から年末まで団体のメンバーとして活動に参加しながら観察をおこなうとともに、「ニシオギ空想計画実行委員会」の解散後、あとを受け継ぐ形で始まった「西荻のこと研究所」にも参加して観察をおこなった。どちらの団体においても定期的におこなわれるミーティングに参加し、活動の方針や活動内容の話し合いを観察した。さらに節目ごとにおこなわれるイベントに参加するほか、メールマガジンの記事の執筆も協力している。同時にニシオギ空想計画実行委員会から西荻のこと研究所に引き続いて積極的に活動に参加している 1 組（2020/6/10）と 2 人（2020/7/1 及び

2020/7/29)、計4人に個別で詳しくヒアリングをおこなった。また両団体のミーティングやイベントに参加し、その前後でその他のメンバーから聞いた話も参考としている。

また杉並区や西荻窪の情報は行政や反対派が作成した文書を団体の活動を通して共有された情報を分析するほか、インターネットを利用して資料を集めた。そして杉並区の市民活動に対する歴史的対応については、杉並区立の郷土博物館の展示を参考に資料研究をおこなった。さらに観察団体の作成した成果物やメールマガジン等の資料に関する分析もおこなっている。

## 第一章 まちづくりの参加とは

まちづくりは現在多くの地域でおこなわれている。都市に多く残る未整備の都市計画道路や建物の更新に合わせた再開発などまちづくりのきっかけは多く存在する。そういった都市の整備によってまちの様相は大きく変化するが、多様化するニーズに対応するために住民や地権者を中心とした市民がまちづくりへ参加を求められ、市民もまちづくりへ参加することを求めている。では、まちづくりの市民参加においてその参加がどのようにおこなわれてきたのか、そこで想定されてきた「市民」とは誰なのか。「愛着を持つ「有志」たち」がまちづくりに関わっていくにあたってどのような立場に置かれてきたか考えるために今までの、そして現在のまちづくりの市民参加を整理していきたい。

### 第一項 まちづくりと市民参加の変遷

まずまちづくりと市民参加について、1970年代から現在まで、「市民とは誰を想定しているのか」という視点を中心にその変遷をまとめ、本事例がどの問題に直面しているのかを探る足掛かりにする。

まちづくりの系譜をまとめた竹内（2017）によるとまちづくりには三つの世代が存在する。竹内は1970年代から80年代初頭までを「理念」の時代、80年代中期から90年代初頭までを「実験とテーマ」の時代、90年代後半から2000年代までを「地域運営」の時代であると分類している。

1980年代は、大都市の都心空洞化問題やインナーシティ問題などまちに対する問題が表面化したという社会背景の中で、都市計画法の改正によって地区計画制度が整備されるなどまちづくりの制度化が進んだ時期である。これによって地区計画の原案作成手続きが市町村に委任されることとなった。しかし、この制度では住民の発意を受け止めることが不十分とされ、その後自治体によるまちづくり条例の制定が本格化していった。そしてこの時期には居住地以外でも関係の深い地域を持つ人があらわれ始める。つまり、地縁による結びつきとコミュニティによる結びつきが存在し、地域との関係が多様化し始め

たとえられる時代である。しかし 70 年代に住民運動の末に住民がまちへの意見を反映させてきた地域以外では、制度が上から与えられる形となり、十分に利用されているとはいいがたい状況になっている。そしてこの時期の「市民」も 1970 年代までと同じく当事者が中心となっている住民である。つまり、この時代は住民以外もまちに関わり始めていたにも関わらず、まちづくりへの参加者の幅はそれまでと変わりがなく、まちの関係者の広がり比べて狭いままであった。

1990 年代後半以降はバブル経済の崩壊や政府の財政破綻により、地域自立型のまちづくりが求められるようになった時代である。また 1995 年に阪神淡路大震災を機に市民が公共サービスを担うようになる。ここでいわれる「市民」は NPO など居住者以外も多く含まれている。その後 NPO 法が整備されたことによって従来対象とされていなかった人々もまちづくりに関わる機会が増えていった。

ここまでのまちづくりへの市民参加において「市民」として捉えられてきたのは主に地権者、住民である。1990 年代後半に入ると NPO が行政のサービスを一部代行するという形でまちの外の人々もまちづくりに関わる機会を得たが、これはまちの未来を思考していくという形の関わり方ではなく、あくまで地域課題の解決のため行政の手が届かないことを「代わりに」おこなっているという形の関わり方である。

表 1-1 市民参加の区分とその時代背景（竹内裕二（2017）より作成）

年代	1970 年代 -80 年代初頭	80 年代中期 -90 年代初頭	90 年代後半 -2000 年代
時代区分	「理念」	「実験とテーマ」	「地域運営」
背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高度経済成長期破綻</li> <li>・公共政策による環境破壊表面化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市空洞化問題等表面化</li> <li>・居住地以外でも深い関係のある地域</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バブル経済崩壊</li> <li>・財政状況の悪化</li> <li>・NPO</li> </ul>
制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民参加制度</li> <li>・横のつながりを強化するシステム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画法の改正</li> <li>・まちづくり条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の公共サービスへの参入</li> <li>・都市マスタープランの義務化</li> </ul>
「市民」	当事者	住民	住民
関係者	住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地縁組織</li> <li>・コミュニティ組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民団体、ボランティア</li> </ul>

現在では来街者など外から訪れる人々もまちに大きく関わっており、消費者として無視できない存在となっている。来街者たちの扱いについても都市計画で記載が見られるようになってきたが、現場レベルでも下北沢といった来街者がまちづくりへの参加を求めて運動をおこなう例もあらわれている。このように制度上でまちづくりに参加する「市

民」として認識されてきた当事者や住民等だけではなく、近隣住民や来街者もまちの変化に影響を受ける人々としてあらわれてきているのだ。来街者のまちづくりへの参加については先行研究を用いながら次の第二項で詳しく述べていく。

## 第二項 市民活動の展開とまちの人の捉え方

まちづくりへ市民が参加していくことに関する先行研究は多くおこなわれている。

本論文では、市民参加の先行研究の中でも、下北沢をテーマに扱っている三浦（2016）などの研究から、当事者とされてこなかった来街者などの活動について考えていきたい。

三浦は「共生」というテーマで下北沢の運動を捉えており、団体の意味世界からまちづくりへの関わり方についてまとめている。多様な運動主体が存在することで「各々の構想の死角をカバーできており、（中略）一連の運動はより良い共生社会を形成していく可能性がある」（p,368）と述べている。このように1つの側面ではなく複数の団体が活動していくことが、まちづくりにおいて重要になってきているのである。

また三浦は「よそ者」の重要性に関しても強調している。「よそ者」の捉え方について「誰が「よそ者」なのか、そして「よそ者」という存在そのものをどのように位置づけるのか」（p,370）と述べているように、元来の「よそ者」の捉え方を考え直しながら、計画側と運動側の「よそ者」の扱い方という視点で双方の対立を描いている。「よそ者」は来街者が中心となるが、それ以外にも三浦が指摘するように「誰が」よそ者であるかを問い直す必要がある。来街者に限らず、居住歴が短い住民や商業者を「よそ者」に含める人や居住者でも自身を「よそ者」であると考え人も存在する。「よそ者」を客体として捉えるのか、主体として捉えるのかというこの対立は下北沢でのみあらわれている問題ではなく、現在多様なまちづくりの現場であらわれている。

また伊藤（2010）は来街者の重要性と現状のまちづくりにおいては来街者に発言力がないというギャップを指摘し、そのギャップを埋めるために運動団体間の連携が重要であると指摘している。そしてその連携のために「まちらしさ」という視点からまちを分析することで、「幅広い人の意見をまとめていく」（p,59）ことができると述べている。

以上のように、まちづくりにおいて現在想定されている「市民」の幅は実際にまちに関わっている人たちよりも狭いものである。そして参加を想定されていない人々がまちづくりに参加していくためには、多様な運動団体が団体ごとの「意味世界」を持ちながらも互いに認め合い、連携しながら活動をしていく必要があるとわかる。そしてその連携のための視点の1つとしてとして「まちらしさ」が挙げられている。



### 第三項 市民と行政の「協働」

ここまで市民側の動きを見てきたが、まちづくりを考えていくにあたって行政も無視できない対象である。なぜならまちの構造に関する事業は行政が事業主体となることが多いためである。そして市民と行政の関係において近年多く多用されるようになったのが「協働」という言葉である。この「協働」が不十分であると指摘されることも多いが、それが今までどのようなようになってきたかについて本項でまとめていく。

まず行政側の動きとして村瀬と山川の研究を参照したい村瀬（2002）は「協働」の先進事例として横須賀市を提示しているが、「横須賀市は、既に市民レベルで動きつつあった協働への動きを、行政主導によって掘り起こした」（p,316）と述べている。村瀬によると上記が横須賀市の特徴であり、この動きを「行政主導による協働型社会の構築」（p,316）といいあらわしている。また山川（2010）は福島市を「協働環境としては確かに全国のなかで高い水準で整備され」（p,45）ているとしつつも、協働事業がソフト事業にとどまっているという問題点や協働相手を地縁型組織に移していくことによって「協働が行政にとって安上がりのまちづくりになる」（p,46）可能性を示唆している。

このように「協働」は行政側の意識によってその度合いが大きく変化していることがわかる。村瀬は行政主導の「協働」は特徴的な事例であると指摘しているが、その他の事例を見る限り協働型まちづくりの先進事例とされる地域においてはいかに行政が「協働」を推進する意識を持っているかが重要になっていると推察でき、市民と行政の「協働」は行政の認識に大きく左右されていると考えられる。

では「協働」は行政の認識にのみその能否が左右されるといい切ることができるのだろうか。泉澤（2018）が指摘するように、市民側にとっての「協働」は自身の要望を通すことや行政の立場を考えずに批判をする状況であると捉えられやすく、市民側は「協働」に自分たちの意見の多くを反映できる状態という意味を持たせてしまっている可能性が高い。それによって自分が妥協できる範囲まで意見が受け入れられれば「協働」ができていると認識しているのではないだろうか。つまり何を「協働」と定めるのかは市民側の認識によっても大きく左右されるのだ。

このように市民と行政が「協働」できているか否かは市民側、行政側双方の認識によって捉え方が変わっているのである。

### 第四項 まちづくりへの参加

本章では先行研究を参照しながら、「有志」たちがまちづくりに参加していくにあたってまちづくりがどのような環境に置かれているかを考えてきた。市民運動から始まったまちづくりを取り巻く環境は社会情勢の影響を受けながら市民の求めに応じる形で行政が市民参加・市民との「協働」の制度を整備してきた。しかし時代によってまちに関わ

る人が居住者などまちに関わりの深い人々だけではなくてきたのにも関わらず、まちづくりに参加する対象は当事者に限られ、その他の人々が参加する余地が少ないまま制度が作られてきた。1998 年に入って NPO 法が作られたが、公共サービスの代替としての役割が大きく、まちの未来について当事者に近い視点から考えていくという形での参加は難しいといえる。

そしてまちづくりは市民団体同士の関係と行政との関係の上におこなわれていくものである。市民団体同士の関係は三浦や伊藤の述べるようにそれぞれの持つまちに対する認識を整理し、対話や連携を行っていくことが重要であると述べられている。

一方で、市民と行政は「協働」という形でともにまちづくりをしていくことが近年求められており、行政区ごとのまちづくり方針において市民との「協働」が記されている。しかし見てきた通り、「協働」は市民側行政側ともにその言葉を使う人によって捉え方が違う。特に行政が主導しておこなう道路事業や市街地整備事業といったハード面のまちづくりではその違いが顕著になる。市民のまちづくりへの参加が、行政では「協働」として捉えられるが、市民側からは「結果ありき」と指摘されるのである。

以上のようにまちづくりにおいては他主体との関係性にどのように折り合いをつけていくかが重要になっていることがわかる。本論文で扱う「有志」は述べてきたとおり、現状の制度上においてはまちづくりへの参入が難しい人々を中心としているのである。そのような彼らがどのように他主体や当事者たちと関係を作っていくのか、事例を用いながら詳しく考えていきたい。

## 第二章 西荻窪及び活動団体の概要

### 第一項 西荻窪の現状

今回の研究に際して、対象としている団体は東京都杉並区西荻窪で活動をしているため、前提としてその取り巻く環境をまとめたい。

西荻窪は杉並区の JR 中央線沿線に位置する地域で、東は荻窪、西は吉祥寺に挟まれた静かなまちとされている。西荻窪駅は土日の中央線快速電車が通過する駅で、「ハレの街に対するケの街である<sup>1</sup>」と述べられることもある。

人口は西荻窪の名を関する地域と西荻窪に分類されることの多い宮前、善福寺、松庵の 3 地域を含めて 71,293 人（杉並区のオープンデータ<sup>2</sup>、2020 年 12 月、より算出）である。

---

<sup>1</sup> 西荻案内所編（2014）『西荻観光手帖』西荻窪商店会連合会

<sup>2</sup> 杉並区ホームページオープンデータ「令和 2 年 町丁別世帯数及び人口」

また西荻窪地区の人口推移を5年ごとに集計してグラフ化したものが下の図である。以下のように西荻窪地区の人口は増加傾向で推移している。

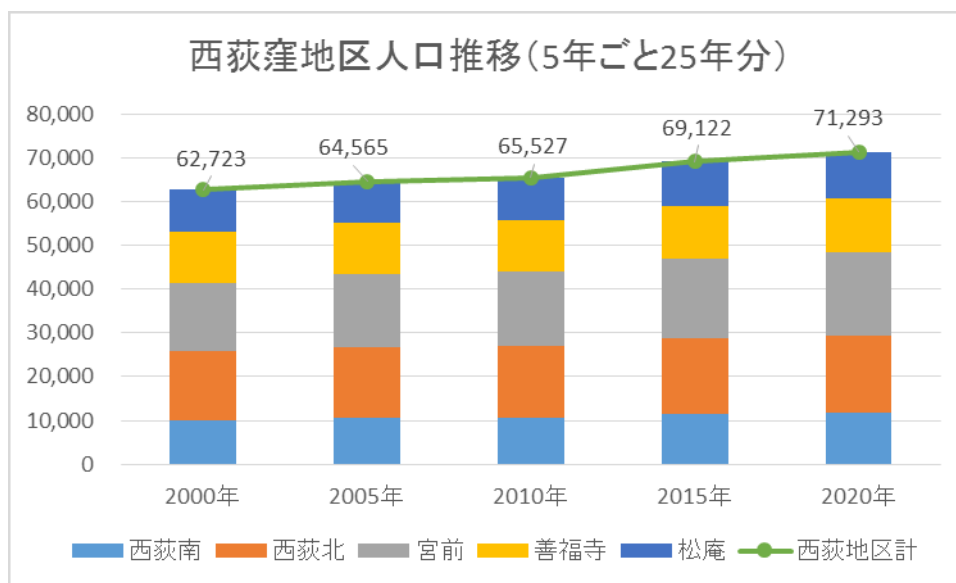


図 2-1 西荻窪地区の人口推移（杉並区オープンデータより作成）

毎月第3日曜日におこなわれる朝市や昼市、毎年1回おこなわれる西荻茶散歩やトロールの森等まちなかで多様なイベントがおこなわれるほか、住みたいまちランキング（カルチャースタディーズ研究所と三菱総合研究所調べ「住みたい街調査(2016年6月実施)」）では上位に入るまちである。またイベント以外でも「西荻みなみ」や「okatte にしおぎ」などのコミュニティスペースが多く存在し、そこで多様な主体がそれぞれコミュニティ活動を盛んにおこないつつ、必要に応じて連携している。

このまちでまちづくりについて話を聞くとまず挙げられるのが内田秀五郎である。内田は明治期に旧井荻村の村長になった人物であり、他の地域に先駆けて井荻村の区画整理事業をおこなった。彼の名と「百年の計」と称された彼の区画整理事業は行政側運動側双方がたびたび使用する言葉であり、このまちのまちづくりにおいて大きな影響を与えた人物である。

現在、西荻窪には、補助132号線拡幅事業計画と西荻窪南口再開発計画という2つの計画が存在する。

### ① 補助 132 号線拡幅事業計画

この事業計画は 1947 年に幅員 11 メートルで決定し、1966 年に 16 メートルに計画変更された。2007 年から事業説明会やオープンハウス等杉並区が計画の周知活動をおこなっている。このように、この道路計画は計画されてから約 50 年後に計画が実行される機運が高まり始めたのである。青梅街道から善福寺川を越えた区間は 2020 年 4 月 7 日に東京都から都市計画事業の認可を受け事業化した。11 月には沿道地権者と沿道住民に対して説明会がおこなわれた。沿道住民向けの説明会に参加した人は参加者の少なさや質問が 1 人 1 回に制限されていたことから十分な説明がなされたとはいいがたいと述べている。

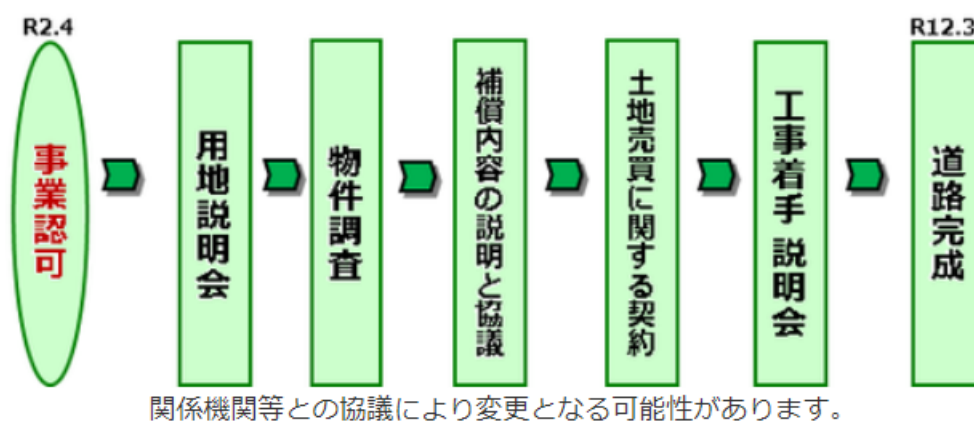


図 2-2 補助 132 号線事業杉並区公表工程図（杉並区公式ホームページより転載）

今後の事業計画（上図）も杉並区は公表しているが、このスケジュールも不明瞭でいつまでに建物を解体するかなどわからない状況であり、これによって地権者と店子の間で軋轢も生まれている。さらに杉並区は広く周知をおこなっているとしているが、まちの人や沿道関係者でさえ事業認可が下りて計画が進行していることを知らない人も多く、周知が不足していると指摘されている。

計画図によると、車道部の側面に自転車帯を設けることで車道部の拡幅とし、残りは歩道部の拡幅である。この拡幅によって多くの沿道の敷地が削られることとなる。

この整備目的として、杉並区は「高度の防災都市の実現」と「拠点形成と拠点間連携」を挙げている<sup>3</sup>。第一に「高度の防災都市の実現」として初期の説明会やオープンハウスでは災害時に東京ガスの緊急車両が問題なく通行するためという説明がおこなわれていた。しかし、これは東京ガスが移転したことによって解決しており、東京ガス跡地も防災拠点となるとされていたが、スーパーマーケットの建設が決まる

<sup>3</sup> 杉並区公式ホームページ「東京都市計画道路補助線街路第 132 号線」参照  
<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/machi/toshikeikaku/1059023.html>

等、杉並区の説明と食い違いがみられる。また大規模火災の延焼遮断帯のため、電柱の地中化のための整備としている。次に「拠点形成と拠点間連携」としては駅前の整備、歩道環境の改善、自転車通行空間の確保を目的としている。これらの理由に関してはどれも研究対象の団体のミーティングにおいても問題として話題に出されることである。しかし事業理由の詳細はたびたび変化してきた。上記で述べた通り、初めは東京ガスの緊急車両の通行のためという理由が第一の理由とされていた。しかし東京ガスの移転が明らかになるとその理由は削除され、次に延焼遮断帯としての機能という理由を大きく取り上げた。しかし防火帯としては拡幅の幅が不十分なのではないかと市民から指摘されると理由の1つとして他の理由と並列するようになった。そのため、計画の実行が前提となっており、後付けとして理由を用意しているのではないか、この事業は本当にまちの人のためにおこなわれるものなのかという疑問が出ている。

この事業計画に対して、沿道住民を中心とした反対派が存在し、2019 年からビラ配りやデモ等をおこなっている。

## ② 西荻窪駅南口再開発計画

西荻窪駅南口における再開発計画は、道路拡幅計画に付随する形で浮上してきた。計画の対象地域は飲み屋が立ち並ぶ「柳小路」も含まれた三角地帯である。またこの地域では毎月第3日曜日に「西荻昼市」がおこなわれている。多国籍な料理店が立ち並ぶ味のある飲み屋街といわれており、この飲み屋街を好んで西荻窪を訪れる人々も多い。

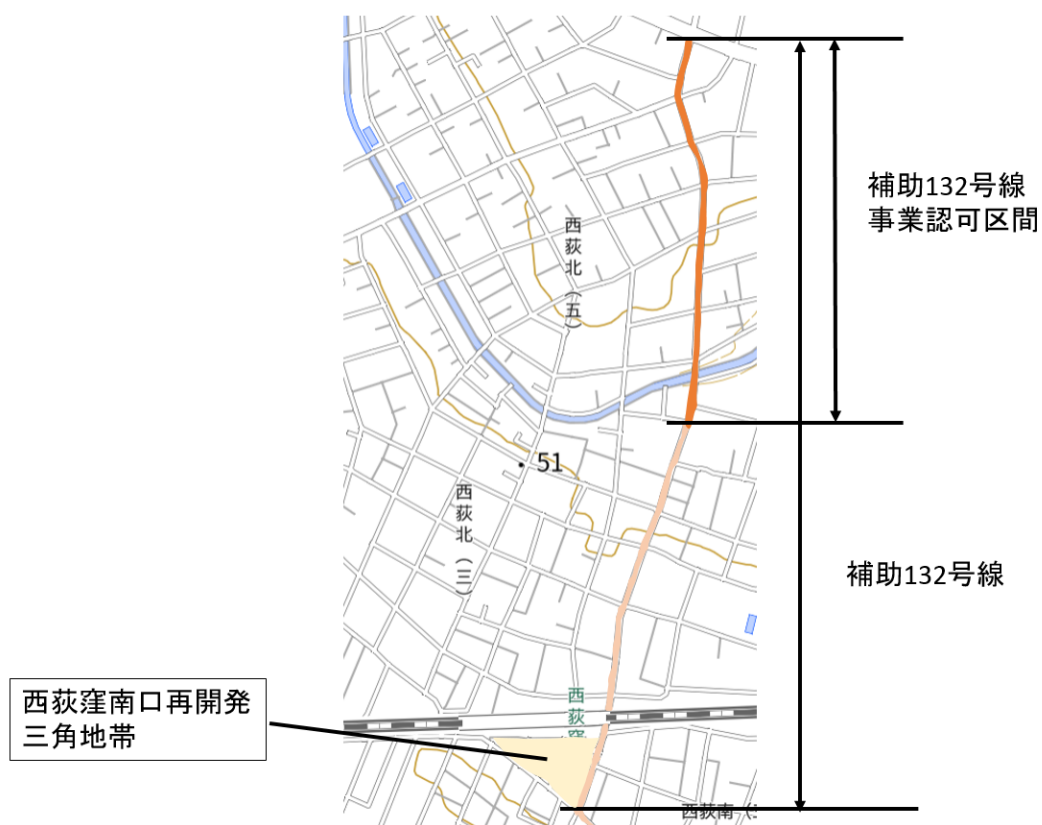
現在は地権者によって「まちづくり団体」が発足し、勉強会の会合を重ねている状況で、具体案は今後作成予定とされている。この地区において2019年にこのまちづくり団体による再開発の計画素案が流出したことが問題となった。その後、大きな動きはみられていないが、三角地帯における建物の更新も必要な時期になってきており、前述した道路計画が第2期第3期と進んでいくのにあわせ、計画が再浮上すると推測される。

## ③ 計画に対する疑問等まとめ

これら2つの計画に関する指摘は、「周知不足」と「話し合い不足」という理由にまとめられると考えられる。事業計画の内容はもちろんのこと、今後のスケジュールを含めてまちの人にとって不明瞭なことが多く、中には計画は動いたとしても10年、20年後であると誤解している人もいる。研究対象の2つの団体は、これらを中心的な課題と捉えて活動をおこなっている。

西荻窪駅周辺のまちづくりに関して、杉並区の都市整備課がまちづくり懇談会をおこなっている。しかしこの懇談会には、道路計画の計画範囲内でも参加範囲に含ま

れていない地域が存在するという指摘があるほか、参加者からは「結果ありき」でしかなかったという感想が聞かれる。つまり「市民」は立案過程に携わることができず、既にある原案に沿って議論をおこなうことが要求されるのである。前者は行政が道路計画とまちづくりは別物と考えており、道路計画もまちづくりの1つであると考えの人たちとの間にギャップが生じているためにあらわれた指摘だと考えられる。後者は三浦（2016）などで指摘されているように西荻窪の固有の問題ではなく、まちづくりの現場において近年頻繁にみられる問題である。



地図 2-1 西荻窪で進行中の2つの事業計画（国土地理院地理院地図より作成）

## 第二項 杉並区における市民参加

次に杉並区における市民活動と行政の市民活動に対する反応や制度をまとめる。杉並区での市民活動と杉並区の市民のまちづくりへの参加をどのように扱っているのかについて捉えることによって、対象団体の立ち位置、動きについてまとめたい。

## ① 杉並区成立前の杉並地域における市民活動

まず杉並区のことを語る前段として、杉並区成立前の杉並地域における市民活動についての確認をおこないたい。杉並区は1932年に成立しているが、その成立前に2つの大きなまちの変化が存在した。

### (1) 鉄道の開通（1890-1920s）

1つ目の変化が鉄道の開通である。1891年に荻窪駅が、1922年に阿佐ヶ谷・高円寺・西荻窪駅が開設した。この鉄道は、当初は人口の多かった甲州街道や青梅街道の幹線道路沿いに計画されていたが、沿道住民の反対によって雑木林と原野が広がっていた現在の場所に敷設されることになった。

沿道住民は反対運動を展開するとともに、東京府に対して嘆願書を提出している。この鉄道の敷設に対する住民運動が激しく、鉄道会社は計画の変更を余儀なくされたとの記述はあるが、行政が動いたという資料は見当たらない。それに対し、鉄道の敷設に関して、甲武鉄道が住民の反対運動を受けてルートが変更されたという指摘がある。つまり住民から行政へのアプローチはあったが、行政の反応はなく、最終的には住民と企業の間の問題として交渉がおこなわれたと考えられる。

### (2) 郊外住宅地開発（1920s）

関東大震災の後、復興のために都市の郊外を住宅地化する動きが広まった。杉並地域も同様に住宅地開発が盛んになった。特に井荻村でおこなわれた土地区画整理事業は有名で、当時の村長・内田秀五郎が中心となって村全域を対象としておこなわれた。内田は反対者を説得した上で、1925年に井荻村土地区画整理組合を成立、約10年かけて事業を完了した。この区画整理は当時「百年の計」と評された。

一方で市街地の膨張を抑制し、緑地を保全する取り組みもおこなわれている。1930年に善福寺地区が、1933年に和田堀地区が風致地区に指定されている。

上記2つはどちらも内田のもとでおこなわれ、後者は、内田が中心となって組織した地元住民主体の団体がおこなったものである。

## ② 1954年 水爆禁止署名運動

ビキニ環礁でおこなわれたアメリカ軍の水爆実験による被ばく被害を受けて、杉並区の魚屋が同年4月に「杉並区魚商水爆被害対策協議会」を結成し、区議会と区長に嘆願書を提出した。それをうけて直ちに区議会が討議を開始している。同時期に杉並区立公民館で館長安井郁を中心とした「杉の子会」の婦人たちが水爆禁止署名運動杉並協議会を発足し、運動を展開していった。この活動は全区民で水爆禁止を要求するという「杉並アピール」のもと、全国、全世界へと広がった。杉並区はこの運動を区民の活動として大きく取り上げている。水爆反対の機運は広島・長崎における原爆反対運動から高まっており、杉並区としても否定の必要のない運動であったためスムーズに受け入れたと考えられる。

### ③ 1966 年東京ごみ戦争

それまで杉並区内のごみは江東区まで輸送され処分されていた。しかし交通渋滞、悪臭問題、ごみの処理能力の限界などから、新たなごみ処理施設が必要となり、東京都から新たな清掃工場の予定地として杉並区高井戸地区が選定された。その結果、地域住民の反対運動が起こった。その後、江東区側がごみの受け入れを阻止する事態に発展、当時の都知事が「ごみ戦争」と称するなど大きな問題となった。この問題は地域住民との話し合いの結果、最終的に高井戸に清掃工場が建設される形で終結した。しかし、「計画そのものを既成事実化して住民に押し続ける DAD 型意思決定プロセスが堅持された」（金 2014、p, 59）と指摘されるように、この事例においては行政側の市民に対する説明不足が見られる。

### ④ 現在杉並区で見られる「協働」

「杉並区は協働の盛んな区である。」という認識を持っている人も多い。観察した団体に参加しているメンバーの中にも「杉並区はもっと協働がしやすい印象があった」と述べる人もいた。では杉並区において「協働」がなされているのはどのような点なのかをここで見ていきたい。

1 つはすぎなみ協働プラザである。すぎなみ協働プラザは杉並区が運営する杉並区内の市民団体や NPO を支援する交流拠点である。地域活動の相談や連携のコーディネートを主におこなっている。

もう 1 つがすぎなみ大人塾である。こちらも杉並区が実施している取り組みであり、市民活動を始めための支援をおこなっている。さらに同じく杉並区が実施している似た取り組みですぎなみ地域大学がある。こちらは地域活動のための講座を開講している取り組みである。すぎなみ地域大学は、すぎなみコミュニティカレッジから名称を変えて 2006 年に開講された。前者が交流やネットワーク形成の「場」としての機能を中心としているのに対し、後者は地域活動をおこなうためのスキルを獲得するための機能が中心となっている。

このように杉並区において現在、ソフト面での「協働」は進められていると考えられる。泉山（2009）によると杉並区は「行政ニーズを区民活動により達成しようとする側面を持つ」（p, 82）と指摘している。この指摘のように杉並区においては行政側のニーズに合わせた活動を市民側に要求し、それにかなう形でおこなわれた市民活動を「協働」として取り上げているといえる。

### ⑤ ハード面の市民参加制度

更にハード面のまちづくりにおいても杉並区は市民参加の場を用意していないというわけではない。では杉並区がまちづくりにおいて現在どのような制度上での市民参加の場を取り入れているのか、現在中心的な問題となっている道路拡幅計画において



市民参加はどのようになされてきたのかについてまとめていきたい。

そもそも市民参加とはすでに述べた通り、市民運動によって地域の環境改善を求めたことから始まったといえる。その過程で市民から出てきた意見を行政が受け止めるために作られた制度が現在の市民参加の制度である。

表 2-1 補助 132 号線の事業の経過（杉並区公表資料より転載）

・補助132号線の事業の経過

年月日	事業の経過	東京における都市計画道路の整備方針	周知活動
昭和22年11月26日	都市計画決定		
昭和41年7月30日	都市計画変更		
平成19年	地形測量の実施	第3次事業化計画 (平成16年度～平成27年度)	事業説明会
平成21年～28年	路線測量の実施 整備方針検討、修正測量など		測量説明会
平成28年～令和元年	用地測量の実施	第4次事業化計画 ※ (平成28年度～令和7年度)	測量説明会、オープンハウス、 すぎなみフェスタ等
令和2年1月8日	事業認可申請		
令和2年4月7日	事業認可取得		

※中間の取りまとめや事業化計画(案)の段階でパブリックコメントを実施し、計画を策定しています。

上記の表は補助 132 号線について杉並区がおこなってきた施策とどのように市民参加がおこなわれてきたかを示す杉並区の公表資料である。この表を見てわかるように杉並区は現在の法制度に従って事業を進めており、その進め方に法律上の瑕疵がないことは活動側も認めている。どのようにそれぞれの参加の場が開かれたかについては以下の通りである。

i) パブリックコメント<sup>4</sup>

2009 年 12 月に制定された「杉並区区民等の意見提出手続きに関する条例」に基づいておこなわれる市民参加手続きである。ここで想定される「区民等」は、杉並区に在住、在勤、在学している人や区内で事業活動をおこなっている事業者である。ここで提出された意見を考慮して区は政策を検討している。しかしこの制度に対し、「いつやっているのかわからない」という声が聞かれるなど制度自体の認知度が低い。

ii) ワークショップ

都市整備部まちづくり推進課が主催している。対象区域内の住民から無作為に抽出した候補者の中から参加者を募って開催された。

<sup>4</sup> 「「杉並区区民等の意見提出手続きに関する条例」に基づく意見提出手続き（パブリックコメント）のあらまし」（最終更新日 2016 年）

[https://www.city.suginami.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_001/013/554/iken\\_aramasi.pdf](https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_001/013/554/iken_aramasi.pdf)

### iii) まちづくり懇談会

2018 年 12 月から都市整備部市街地整備課の主催でおこなわれている。参加者は範囲内から公募によって集められる。例えば西荻窪でおこなわれた懇談会は、「西荻窪駅周辺のまちづくり懇談会」とされているため、範囲は西荻窪に接している区域である。懇談会の参加者の中には話し合いの結果の実現性に疑問があり、区が本当に話し合いに基づいた計画を実行する気があるのかと話す人もいる。また、西荻窪駅周辺のまちづくりが話題になったきっかけの 1 つである道路事業の計画範囲の沿道が含まれておらず、参加の対象者についても疑問が残っている。

### iv) まちづくり団体支援

区民の活動に対して、区から助成を受けることができる。区民の自主的な活動と位置付けられており、参加者の条件は五人以上が居住者であることとされている。支援は「びぎなコース」「すてっぷコース」「じゃんぷコース」そしてまちづくり協議会向けの「協議会助成金」に分かれている。

政治的主張をする団体は登録することはできないとされており、反対派はこの条件にあてはまるとされるため登録ができない。この制度が行政の考えている「協働」のための市民参加の場である。

### v) まちづくり協議会<sup>5</sup>

2002 年に策定された杉並区まちづくり条例に従って用意されている制度。区民がまちづくり団体をつくり、その活動を区が協議会として認定すること設立される。杉並区では市街地整備型、地区指定型、テーマ型の 3 種類の協議会に認定されうる。現在はテーマ型協議会が中心となっており、テーマ型の場合、ある 1 つの事項に対して解決や改良を目指すこととなる。

### vi) 各計画の説明会・オープンハウス

杉並区がおこなう事業に関しては、都市計画法に従って説明会やオープンハウスがおこなわれている。この過程により杉並区は市民のまちづくりへの参加は十分になされていると主張している。一方でこれらは説明の場にすぎず、市民の意見を十分に取り入れているとはいえないのではないかという意見が存在する。説明会において意見を主張できる場は質疑応答であるが、説明会によっては 1 人が質問できる回数が限られているという批判が存在する。また説明会に参加する人数自体も少なく、開催の広報が不足しているのではないかと指摘されている。

### vii) まとめ

以上、杉並区も多種多様な市民参加制度を用意していることがわかる。しかし、どの制度も十分な市民参加を可能にしているとはいえない。これらの制度に対する指摘は 3 つにまとめることができる。

---

<sup>5</sup> 杉並区公式ホームページ「まちづくり協議会」

<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/machi/machidukuri/1050590.html>

1つ目が意見の反映率である。まちづくり懇談会において指摘されているが、市民の話し合いの結果が行政の政策に反映されていないのではないかという不信感が市民の中で募っている。

2つ目が参加者の少なさ、参加条件についてである。現在西荻窪でおこなわれているワークショップとまちづくり懇談会に参加できる範囲を以下の地図にまとめた。



地図 2-2 西荻窪周辺まちづくりへの参加可能範囲（国土地理院の地理院地図より作成）

ワークショップと対象区域が緑枠内で、懇談会の対象区域が赤枠内である。ワークショップは参加者をランダムに選んでおり、今回の研究の中では、ワークショップに参加したという人を見つけ出すことはできなかった。まちづくり懇談会においては参加者を募集している区域がおおよそ西荻窪駅に接している4区域に絞られており、参加できる人が少ない。

さらにパブリックコメントやオープンハウスについては開催していることがわかりにくいという指摘が存在する。それは杉並区の周知の仕方が少ないためであるといわれている。

3つ目が話し合いの場が不足していることである。オープンハウスや説明会等では説明がおこなわれるが、それらに対し参加者が質問し、それに回答するという形でやり取りがおこなわれる。このような質疑応答の形では市民側も意見を述べて、市民側と行政側の双方が話し合いをするという形にはならないのである。

このように行政の用意するまちづくりの参加制度自体においても、道路拡幅計画や南口再開発計画と同じように「周知不足」と「参加のできる話し合いの場不足」が問題

として挙げることができる。

⑥ 今までの市民活動と区の対応まとめ

ここまで杉並区における市民活動と杉並区の対応、そして杉並区が用意してきた「協働」の場や市民参加の場を確認してきた。最後に今までの杉並区全体の動きについてまとめていきたい。

表 2-2 杉並区の市民活動と杉並区の動き

	歴史的事項	市民活動	行政の対応
1890s～1920s	鉄道の開通	東京府への嘆願書提出	
1920s	郊外の住宅地化の動き		内田秀五郎による区画整理、宅地開発及び風致地区制定
1932 年	杉並区成立		
1954 年	ビキニ環礁での被ばく被害	水爆禁止署名運動 →「杉並アピール」	直ちに区議会が討議を開始
1966 年	東京ごみ戦争	地域住民による反対運動	行政の説明不足
2002 年			すぎなみコミュニティカレッジの創設
2005 年			すぎなみ大人塾
2006 年			すぎなみ地域大学創設
2009 年			パブリックコメントの設置
2018 年			西荻窪地域まちづくり懇談会の設置
2019 年		西荻窪地域において道路事業に対する運動が本格化	

以上が杉並区における今までの市民活動とそれに対する区の対応である。わかりやすく表にまとめると上の表のようになる。

杉並区成立以後の市民運動に対する対応として「水爆禁止署名運動」と「清掃工場建設に対する反対運動」の2つが大きなものとして挙げられる。前者はすぐに後押しをする形での対応、後者は、計画は決まったものとして住民に押し付ける形で対応と、真逆の対応である。これは前者が区や都の計画に反対するものではなく、後者が計画への反対であったからだと考えられる。後者の事例で指摘されている「計画そのもの

を既成事実化して」押し付ける方法は現在の道路計画で指摘されている計画ありきの説明にも通じるものであり、市民参加のプロセスが機能しないまま今に至っているとわかる。

さらに「協働」が盛んにおこなわれているというイメージである杉並区であるが、その「協働」は行政のニーズが先行していることが挙げられ、市民と行政の対等な関係の下、互いの発案を尊重しつつまちづくりをおこなっていくという理想的な形とはなっていないことがわかる。

### 第三項 対象団体

ここまで研究対象の概要として杉並区西荻窪についてと杉並区の市民活動及び市民参加に対する制度やその制度に対する指摘をまとめた。この項では研究対象として扱った団体の概要を述べていきたい。

#### ①ニシオギ空想計画実行委員会

表 2-3 ニシオギ空想計画実行委員会概要

立場	中立。2つの計画を周知させることが主目的
メンバー	西荻窪のまちに愛着を持っている人々。来街者を含み、近隣住民もまちづくり懇談会には参加資格をもたない
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空想の募集・展示</li> <li>・ 集まった空想の分類化、座談会</li> <li>・ 社会実験</li> <li>・ 駅前・まちなかでの周知イベント</li> <li>・ 行政案の周知・疑問点の集約、行政に回答を求める</li> <li>・ 空想新聞の発行</li> </ul>

ニシオギ空想計画実行委員会（以下、空想計画）は2019年に活動していた団体である。きっかけは西荻窪南口再開発の情報を知った西荻窪を大切に思っている人々が、知らないままにまちが変わっていってしまうことに危機感を覚えたことである。彼らは自分たちでまちの未来を考えていこうという意識から活動を始めた。この活動では西荻窪で動き出した2つの計画を周知させるとともに、その計画にただ反対をするのではなく、代替案を用意することや、議論をすることを目的としている。その理由としては再開発計画が持ち上がったときに反対を主張する人が多かったが、ただ反対するだ

けでは話し合いにならないと考えたためである。中心メンバーは8人で、行政が主催するまちづくり懇談会への参加資格は持っていない人々であった。

活動は初めに「空想」という未来の西荻窪を想像したものを集めることから始まった。「空想」とは西荻窪というまちについて、好き勝手に想像して未来を考えていこうという意味で名づけられている。この活動では計画を周知して西荻窪が変わっていくことを発信したのち、西荻窪を好きな人たちから変わるのならばどのように変わってほしいかを絵や言葉で募集した。このアイデアの一部は2019年11月のトロールの森という西荻窪でおこなわれる芸術イベントにおいて実験され、その1つが「西荻すわれタウン化計画」である。これは西荻窪をより歩きやすいまちにするために、座って休める場所が多くなるといいというアイデアの実現案である。さらには駅前で西荻窪の現状を告げて空想を集めるなど気軽に参加できる形で今後のまちについて考える機会を設け、そこでさらに「空想」を集める活動をおこなった。

最終的に成果物としてニシオギ空想新聞を発行し、この新聞には集まった空想のほか、行政の道路計画や反対派の意見もすべて「空想」として並列に並べて紹介している。その他にも空想新聞では西荻窪で営業する店舗へのインタビューや都市計画の情報が発信されている。さらに空想計画から実現に向けて動き出したプロジェクトとして「西荻ネコの手互助会」や「西荻タンゴ・フィエスタ」が存在する。

2020年1月の空想新聞の発行をもって空想計画は解散した。空想計画のメンバーはそのほとんどがそのまま後述する西荻のこと研究所の発足メンバーとして活動をしている。

## ②西荻のこと研究所

表 2-4 西荻のこと研究所概要

立場	中立。話し合いの場の形成が主目的
メンバー	西荻窪のまちに愛着を持っている人々 空想計画よりも近隣住民の割合が増え、地権者や商業者なども加わった
活動内容	・メールマガジン ・事業主への説明要求・会合開催 ・勉強会 ・ワークショップ ・「当事者」へのアンケート・ヒアリング 等

西荻のこと研究所（以下、こと研）は空想計画のメンバーとギャラリーいしころにおいて「30年後の西荻はどうなる？どうしよう？」という展示をおこなったメンバーが中心となって活動している団体である。西荻窪のまち全体の未来について考える団体

であるが、現在は主に道路拡幅計画に対して活動をおこなっている。それは南口再開発計画が一時中断していることと、拡幅計画の事業認可が下りたことでこの計画が火急の案件となったためである。こちらでも空想計画と同様、直接計画に反対していくのではなく、西荻窪の未来について考えて議論していく場をつくることで、多様な立場の人が集まってまちづくりをおこなっていくことを目指している。15 人弱のメンバーが活動をおこなっており、このメンバーの中には地権者や商友会員もいる。

主な活動は週に 1 回のミーティングと月に 2 回のメールマガジンによる情報発信である。空想計画より一歩進んだ活動と位置付けられているため、商友会を通して行政や企業に詳細な説明を求めるなど計画の実行者に対して積極的なアプローチをおこなっている。さらには沿道住民に対するアンケートやヒアリングによって意識調査や、事業計画の周知や情報の発信によってまちのことを考えるきっかけづくりもおこなった。2020 年 9 月におこなわれた「善福寺川を里川にカエル会」との合同イベントにおいて具体案の作成・提出の意欲が高まったかに思えたが、こと研のメンバーはまちの人の意見を取り入れることを重要視しているためすぐに意見提出をおこなうことはなかった。その後 10 月末に開催された西荻散歩のイベントに合わせて展示及び意見の収集をおこなった。

上記のイベントで集まった意見をもとに行政と会合をおこない、話し合いの場を作る提案をしている。

#### 第四項 他団体、住民等との関係

##### ① 道路問題に関連する団体

###### (一)西荻窪の道路拡張を考える会及び 132 号線拡張に反対する沿道住民の会

道路拡幅計画反対派の団体であり、現在は団体交渉を目指して活動をおこなっている。デモ活動や駅前でシールアンケートをおこなって行政に提出したが、住民の意見かどうか不明という理由からその反対意見を却下されている。彼らは「西荻窪はこのままがいい」と考え、緩やかに変化し、残りたい人が残ることができ、個性のある店舗が残っているまちがよいという意見を持っている。考える会は道路計画に反対の人が誰でも参加できる団体であったが、団体交渉を目指して沿道住民や地権者のみで形成された沿道住民の会を設立した。今後も区に対して交渉をおこなっていく予定である。空想計画では反対意見を空想の 1 つとして提出している。こと研に対しては、同じ道路計画を考える団体として意見交換をしている他、互いに勉強会やイベントへの招待を送っている。しかしこと研が行政との打ち合わせをおこなった結果、行政が「市民の意見も聞いている」という回答を議会でお

こなったため、「こと研は道路計画を受け入れた上でどうするかについて話し合っており、中立ではなく道路計画賛成派なのではないか」との指摘が団体内で存在している。こと研の沿道住民・地権者・店子向けのアンケートに関しても無記入という形で意思表示を示した。この団体に対すること研の立場はより過ぎず、しかし無視するのではなく求められたら勉強会や会合に参加するというものにしていきたいとこと研のメンバーは考えている。

表 2-5 西荻窪の道路拡張を考える会概要

立場	補助 132 号線拡幅事業反対派
メンバー	道路拡幅計画の計画範囲の沿道住民等当事者が中心
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報誌発行</li> <li>・ デモ行進</li> <li>・ 署名運動</li> </ul> → ・ 議会への提出 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ シールアンケート</li> <li>・ 杉並区への嘆願書提出</li> <li>・ 沿道住民による団体交渉のための会「132 号線拡張に反対する沿道住民の会」の結成</li> </ul>

## (二)善福寺川を里川にカエル会

表 2-6 善福寺川を里川にカエル会概要

立場	善福寺川を里川にすることを目指す市民活動
メンバー	善福寺川や自然環境に関心のある人々。だれでも参加可能。
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イベント開催</li> <li>・ シンポジウム</li> <li>・ 勉強会</li> <li>・ 小学校への「出前事業」</li> <li>・ ワークショップ 等</li> </ul>

善福寺川を里川へと再生させる活動をおこなっている団体である。自然環境の改善や緑地の増加を目指していて、かつては小学校で地域学習の一環として小学生から区へ意見を提出するという形で区に対する意見提出もおこなっていた。彼らはその活動の一環として、補助 132 号線の沿線に関する意見も持っており、区への意見提出に積極的である。こと研とは 2020 年 9 月に計画範囲を歩いて理想の道



を考えるとというワークショップ型の合同イベントをおこなった。このイベント後、こと研とカエルの会は、区への意見提出を目指して協力していくこととなった。

## ② 空想計画から派生した団体

### (一)西荻タンゴ・フィエスタ実行委員会

空想計画に空想を提出。イベントでの試行実験したことがきっかけとなり活動を始めている。高円寺阿波踊り、阿佐ヶ谷ジャズストリート、荻窪音楽祭に並んだまちなかイベントを作することを目的としている。

### (二)ネコの手互助会

空想計画に提出された空想をもとに作られた互助組織。西荻窪で散逸的に展開している近所でのつながりと助け合いの輪を地域コミュニティ通貨の利用で広げようという活動を目指し、2020年2月に設立予定とされていた。

上記2つの団体は2019年の空想計画を受けて始動した団体・活動であるが、新型コロナウイルスの流行によって現在は活動を停止している。

## ③ その他の団体

### (一)北銀座通り商友会

補助 132 号線の沿道に店舗を構える商店が参加している拡幅計画範囲内の商店会の連盟である。しかしながらまちづくり懇談会の参加条件範囲からは外れていた。副会長がこと研のメンバーであり、行政や企業との交渉をおこなうときにこの団体を通して会合の申し込みをしている。

### (二)トロールの森実行委員会

西荻窪でおこなわれているアートイベントの実行委員会である。「トロールの森」は2002年に善福寺公園を舞台に始まったイベントで、毎年11月の3週間アート展示がおこなわれる。空想計画は2019年このイベントへの出展という形で空想の展示や空想募集をおこなった。こと研のメンバーの1人がこの実行委員会に属している。

### (三)西荻茶散歩

西荻窪でおこなわれているまち歩きイベントで、この期間はまちなかの店舗が無料でお茶を提供する。来街者が多く訪れるが、それぞれの店舗が緩やかにつながりながらおこなっているイベントである。空想計画の第1回空想発表会は2019年の6月の茶散歩で開催され、こと研のパネル展示も西荻散歩の開催日に合わせておこなわれた。人通りが多くなるこの期間に展示をおこなうことでより広く情報を周知させることが目的であった。

#### 四) ギャラリーいしころにおける展示会

西荻窪の神明通りに位置する石田設計室内のギャラリーにおいて 2019 年の 11 月の西荻茶散歩への参加企画として開催された。ニシオギ空想計画とは別に「30 年後の西荻はどうなる？ どうしたい？」というテーマで道路計画の事業範囲について展示及び意見収集をおこなった。このとき第 1 回の空想計画で作成された西荻窪の立体模型も展示された。この模型の貸し出しと同系統の展示をおこなっていたという理由でその後空想計画と交流が図られ、2 つの活動が合流する形でこと研が設立された。

#### 五) 町内会

こと研は、町内会にもまちの「プレイヤー」として話し合いの場に参加してほしいと願っており、第 2 回の行政との会合の時もアプローチをおこなっていた。しかし、町内会からの返答はなく、巻き込むのが難しい状況である。こと研は行政と連携をしていく中で、行政側からの町内会への呼びかけを求める予定であったが、行政との関係が悪化しつつあるために、町内会へのアプローチも手詰まりになりつつある。

#### ④ 団体関係図

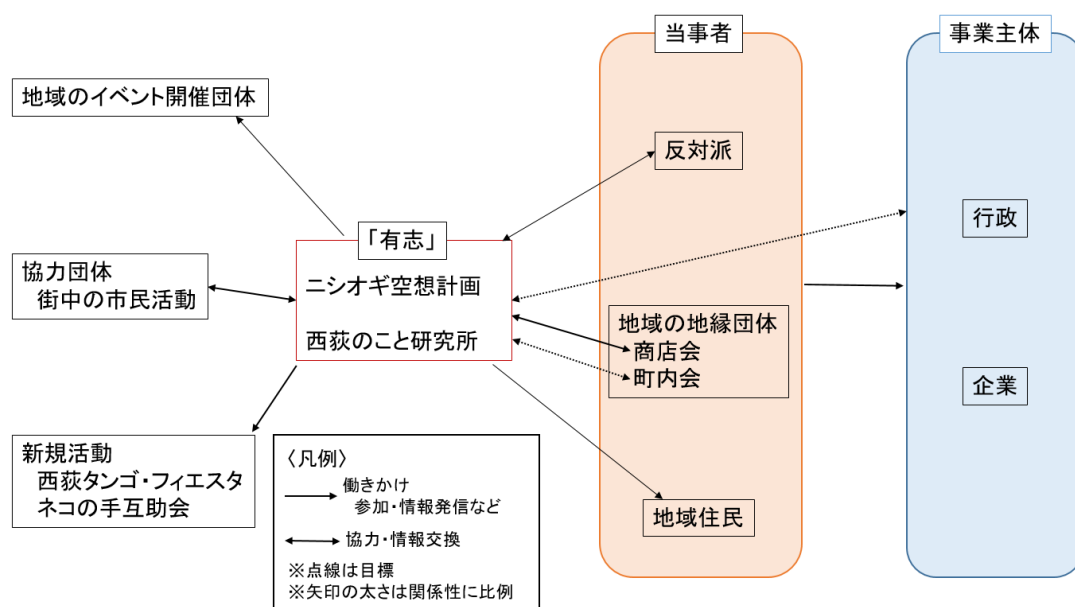


図 2-3 対象団体を中心とした団体関係図

空想計画、こと研を中心に関係図を作成すると上図のようになる。

空想計画とこと研は事業主体である行政等とも連携をすることでまちづくりへ参加していきたいと考えているが、実際に事業主体が「市民」として考えているのは当事者の枠に入っている人々である。こと研のメンバーは当事者に含まれていない人が多く、市民の代表であるとは主張していないために立場が不安定であるために事業主体と直接話し合いをすることが難しい状況にある。そのために現在は当事者である商友会を通して話し合いを求めることで、会合をおこなうことになった。

以上を踏まえて、両団体と他団体やまちの人の関係は大まかに2つ存在する。1つは対象団体から情報提供といった働きかけをおこなう関係やイベントに参加するという一方向の関係でもう1つが協力や情報交換をおこない、連携していくという双方向の関係である。

まず、一方向の関係は、主に地域住民や市民との関係と置き換えることができる。「トロールの森」や「西荻茶散歩」といった来街者も多くまちを訪れるまちなかイベントに参加し、展示をおこなうことで市民への周知や意見の募集をおこなうといった市民へのアプローチをおこなった。また地域住民及び市民へはメールマガジンで情報発信をおこなっており、上記のイベントやメールマガジンへの返信によって市民からの意見や反応を得ている。

次に双方向の関係は互いに協力や議論をおこなって連携していく関係である。協力関係を結んでいる団体とはともにワークショップや勉強会、イベントをおこなうことで未来のまちについて考えている。これにはコラボイベントと称してともにワークショップをおこなった善福寺川を里川にカエル会やつかず離れずの距離で、情報交換をおこないながらまちづくりのための話し合いの場を作るという目標を共有している西荻窪の道路拡幅を考える会、そしてともに行政に話し合いの場を呼びかけた北銀座通り商友会との関係が該当する。

さらに双方向の関係について現状実現していないが、これからその関係を作っていきたいと考えている相手も存在する。これには主に事業主体が該当する。行政に対しては主に北銀座通り商友会を通して会合の呼びかけをおこなった。また東京ガス跡地にできるスーパーマーケットについても説明会で提案をおこなうことで、より地域のためになる開発を目指そうとしている。さらに、いまだ話し合いの場に入っていない町内会にアプローチをして、今後作っていく話し合いの場に参加するまちの関係者を増やそうとしている。町内会へのアプローチはいまだ暖簾に腕押し状態だが、行政の協力も得て、アプローチを続けようとしている。

このように両団体には、対立関係となっている団体は存在しない。どの団体やまちの人々とも時には要請や情報発信といったアプローチをおこない、時には協力し合うといった関係性を築くことで、賛成や反対に偏らず、中立的な立場で活動をおこなっている。行政や事業主体との話し合いによって反対派からの反発や、計画

への意見を提示することで行政と軋轢が発生するなど難しいバランスの中で活動している。

### 第三章 分析１：活動のきっかけ・思い

前章で研究対象の団体がどのような立ち位置にあるのかを見てきた。第三章では実際の団体の活動内容やメンバーへのヒアリングをもとに、どのような人たちがどのように西荻窪のまちづくりに関わっていこうとしているのかを分析していきたい。

彼らの語りを分析するにあたり、「プレイヤー」と「有志」、そして支援について整理しておきたい。「プレイヤー」はまちに対して自らのアイデアを持ち、それを実現しようと自分から動いている人を指す言葉として扱っている。そして「有志」はもちろんまちに愛着を持っているため、「プレイヤー」になりうる存在である。しかし「有志」たちは同時に支援者としての役割を持っているのである。なぜなら彼らは自分たちだけの力だけでまちの未来を考えていくのを「良いこと」とはしていないからである。そのため彼らは支援者として「プレイヤー」の発掘や育成に徹する場面もみられる。

#### 第一項 メンバーの語りから見る活動へのスタンス

空想計画とこと研のどちらのメンバーであった A さん夫妻と B さん、そして C さんの 4 人に活動の目的や、意識について話を聞いた。以下の表で彼らの属性についてまとめている。彼らは 2 つの団体において最初期から活動に携わっており、特に A さん夫妻はどちらの会においても中心的役割を担っており、活動にも常に参加している。B さんと C さんは常に参加しているわけではないが、高い確率で活動に参加している。

表 3-1 ヒアリング対象者属性

	A さん夫妻	B さん	C さん
性別	男女	男性	男性
年代	40 代	30 代	40 代
西荻窪との関係	在住・在勤	在住	在住・在勤
協議会への参加	不可	不可	不可

① Aさん夫妻

西荻窪在住で西荻窪の情報を発信する活動をおこなっている。「まちの有名人」でまちを歩くと必ず話しかけられる存在である。今回活動に関わろうと思ったきっかけは「道路問題に気付かなかったことがショック」だったためと述べる。また南口の話の話を聞いたときに頭ごなしに反対している人たちをみて「大丈夫か」という気持ちになり、それぞれで南口再開発を勝手に考えようという思いを持ったという。さらに自分たちならば仕掛けることができる、つまり「プレイヤー」の発掘や支援によってまちづくりの機運を高めることができると考えたため活動を始めたのである。

(1)ニシオギ空想計画について

空想計画を彼らは「変わっていくことを知らせる活動であった」と振り返る。前述している通り、彼らが活動をおこなおうとしたきっかけは道路計画や南口の再開発計画を知ったときの衝撃である。その中で問題があることだけ知らせて「誰かがやってくれればいいな」という考え方で活動をしていたという。

(2)西荻のこと研究所

解決に向けた行動をするために立ち上げた団体という認識を持っているという。この団体では責任をもって人を巻き込んでいながら活動をおこなっている。活動内容としては、現状の声を把握する活動であるという認識を持っており、「プレイヤーではないんだよね」という言葉からを用いているが、これは彼ら自身が当事者としてまちづくりを動かしていくというよりは、周囲に呼びかけることで「プレイヤー」を作ろうとしていくことを望んでいるようにみえる。一方でアイデアをもってまちに関わる活動をしていく人が「プレイヤー」であり、「プレイヤー」を発掘・育成してまちづくりを盛り立てていく」という活動においては彼ら自身も「プレイヤー」となっているといえる。つまり俯瞰的に見ると彼らも「プレイヤー」であるといえる。

(3)空想計画とこと研の関係

こと研は空想計画の活動を引き継いだ活動であると彼らは考えている。空想計画は計画を知らせるためにおこなった活動であり、その結果がどうであれイベントで展示をおこない、成果物を発行したことで一区切りとしている。

一方で、こと研では「飲み会に終わらない」責任を伴う結果を出す、解決のためのチーム作りを目指している。

図 3-1 は A さんの考えるまちづくりにおける各活動の立ち位置を示したものである。A さんが語った内容から 2 つの活動がどのようなものであるかを考えたい。

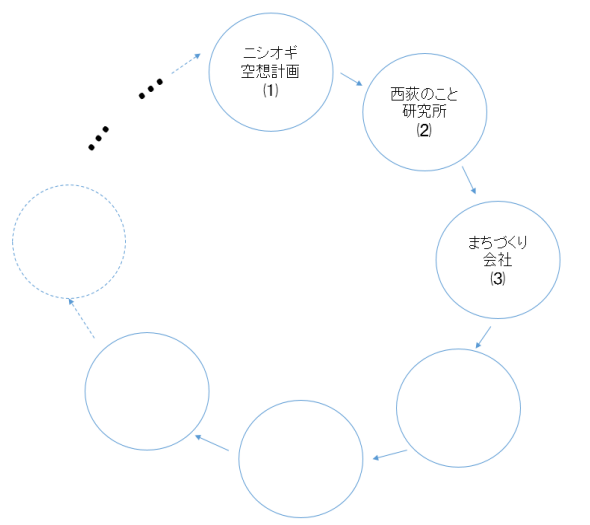


図 3-1 A さんの考えるまちづくり活動  
(A さんの語り及びメモより作成・修正)

まず、空想計画は問題提起の役割である。「プレイヤー」としての意識の芽生えをさせる。次にこと研は現状の声を把握する役割である。これらのどちらもまちづくりをおこなっていく「プレイヤー」を作るための起爆剤である。

さらにその次の活動では実際の問題への解決をおこない、継続させていくことを目標としている。

活動はこれで終わるのではなく、この先もいろいろな取り組みをしていくとしている。一方でどこかで硬直化するという指摘もしていて、その

時に原点、問題提起に立ち返ることも重要であると述べた。A さん夫婦としてはまちづくりのきっかけづくり及び実際にまちづくりをおこなっていくときの制度づくりの手伝いをおこなうことが自分たちの役割であり、それ以降はそれぞれの人がおこなっていくという考えを持っている。

#### (4)行政への不信感

「70 年前のことに今の人が何もいえないのは良くない。」と道路計画は 70 年前に計画されたもので、その計画が変更されることなくそのまま実行されることに對し疑問を持っている。空想計画や研究所の活動において区とのやり取りをおこなっているが、計画を変えるという話をしようとする「ブラインド」が下りる。それに対し、「何もしないでお客さんでいるのが悪い」という考えから行動を起こすことで民意を示そうとしている。

#### ② B さん

西荻窪に建築事務所を構えている男性である。活動に参加したきっかけとして「縁」をあげており、元々「まちづくりと暮らし」を自分自身のテーマとして持っていたことと誰かがやらなければならないという思いを持っていたという。人や知らない意見との出会いを通して揺さぶりをかけていきたいと考えているようだ。

### (1)ニシオギ空想計画について

Bさんにとっての空想計画は住んでいる人にまちのことを知ってもらう活動であったという。南口の再開発計画がきっかけとなり始まった活動であるが、南口の問題はきっかけに過ぎないと考えていた。「暮らしとまちづくりは地続き」とBさんは考えている。イベントを通して地域コミュニティの輪が広がっていき、個人とまちの接点を作っていく活動であったとしている。

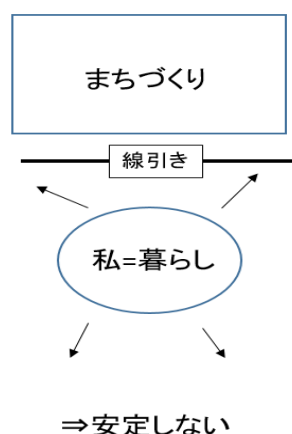
### (2)西荻のこと研究所について

住民参加型のまちづくりをおこなっていく団体だとBさんは捉えている。行政側の成熟も目指しながら、市民と行政が「協働」していくことのできる考え方を模索していく活動だと考えている。この「協働」に関して、現在の制度では十分におこなわれているとは考えられないために新しい「協働」のプロセスを作っていくことを目指しているという。

### (3)空想計画とこと研の関係

2つの団体は地続きの取り組みであり、空想計画の延長戦上にあるのがこと研であると捉えている。活動内容は違うがテーマは同じであり、空想計画で個人が考えていることを実践していく取り組みがこと研の活動であると述べた。Bさんはヒアリングの中で頻繁に「地続き」という言葉を使用している。まちづくりという大きく抽象的事象と日々の生活という具体的事象をつながっているものとして認識することでより良いまちづくりをすることは暮らしをよくしていくことにつながるという考え方である。

#### 〈個人とまちの接点がない時〉



#### 〈個々の生活はまちと地続き〉

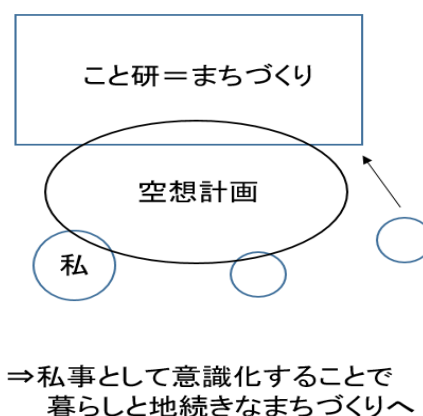


図 3-2 Bさんの考えるまちづくり

Bさんの話を整理すると上記の図のようになる。個人とまちの接点がない時は左のようにまちやまちづくりと暮らしの間に線が引かれている状態である。この状態では「私」、つまり暮らしは土台となるまちから離れてしまっているために安定しない。だからこそ個々の生活はまちと地続きにあるものとして捉えていくことで生活に還元していくことができるという。この考えに基づくこと研はまちづくりをおこなっていく団体である一方で空想計画は「私」とまちのあいだをつなぐ取り組みであったといえる。空想計画を通してまちを考えることで線がひかれてしまっていたまちと生活の間が実はつながっているものであったと再認識されていったのである。そのためBさんは空想計画の活動をまちと生活をつなぐものであり、こと研の活動をまちにおいて他人事も自分事として捉えながらまちづくりをしていく活動であったと考えているという。

#### (4)行政に対して

行政に関しては市民との「協働」が未成熟であるという認識を持っている。そのためこと研の活動を通して新しい「協働」のプロセスを作っていきたいと考えているようだ。また現在道路計画を中心とした公共事業において市民活動と行政が対立してしまうことをどうにかしたいと考えている。

### ③ Cさん

西荻窪在住で建築の仕事をしている。まちに住んでいながらまちとの関わりが少なく感じ、まちともっと関わっていきたくて思ったことが活動に参加したきっかけである。長くそのまちで暮らしていてまちで知らないことが多かったが、活動に参加することでまちの情報が入ってくるため活動をおこなっていると述べる。まちがこのままでいいという人もいればこうしたいという人もいて、そうした多様な意見を踏まえて、建築的視点で提案がしたいという思いを持っている。

#### (1)ニシオギ空想計画について

空想計画はどのような活動であったかという問いに対してCさんは「いろいろなジャンルの人と交流が生まれた。イベントに参加した時は「実際にその場で意見を描いて（書いて）もらったことが印象的、実際にこの声をどこか届けられれば」と思った。自由に空想して発表するもの、実現可能性は問わない。」と答えている。この言葉からわかるようにCさんは「交流」が生まれたことを重要視していることがわかる。「交流」を重視する理由は自身が今まで同じまちで過ごす期間が短かったことをあげ、比較的長く暮らしている西荻窪のまちを知りたいと思ったためであるようだ。つまりCさんは今まで過ごしてきたまちよりも長い期間接している西荻窪に対して愛



着を抱き、活動をはじめたのだと考えられる。

## (2)西荻のこと研究所

こと研は実際に空想計画で得た意見を届ける場所として捉えている。まちづくりの窓口としての役割を担っており、行政じゃない身近な存在としてありたいと考えている。まちづくりの窓口であり、出てきたアイデアを行政に届けていこうとしている。また、空想計画で自身が提出したアイデアにも触れ、まちづくりにおいて自分の意見が取り入れられると嬉しいと述べる。

## (3)空想計画とこと研の関係

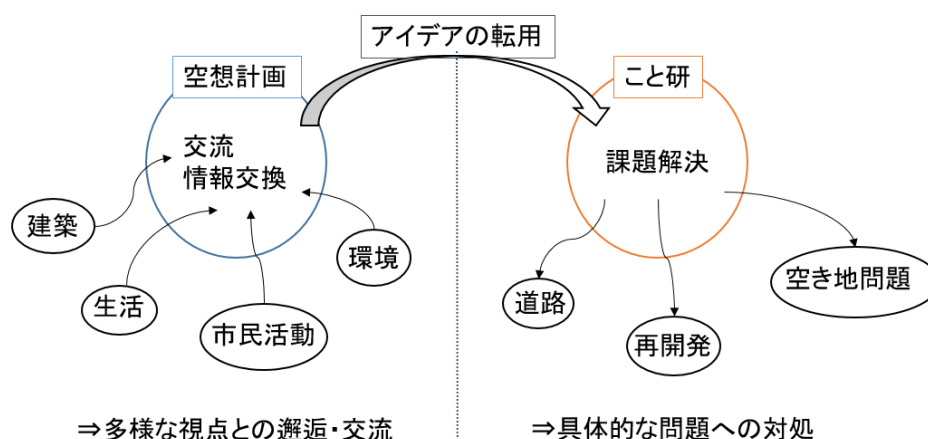


図 3-3 Cさんの考える空想計画とこと研の関係

Cさんは2つの団体を別物として認識している。空想計画は実現の有無は関係なしに自由に空想を語る場であり、こと研はリアルなことを考える場所である。彼はそれぞれの活動を別物と考えているが、それはこの2つを区切っているのではない。こと研の活動の時にアイデアをもらってくる場所が空想計画であり、振り返ってみると2つの活動はつながっているとも述べている。

Cさんの団体の捉え方をまとめると下図のようになると考えられる。空想計画は活動している場の内側に向かって外からアイデアが集まってくる活動であり、こと研は外の課題に向かって内からアイデアや知見を発散しているのである。そしてこと研が用いるアイデアは空想計画から転用されるものも存在するという形で両団体の関係性が認識されている。

#### ④活動への認識の比較

表 3-2 ヒアリング内容比較

	A さん夫妻	B さん	C さん
きっかけ	・道路問題に気付かなかったこと ・ただ反対している状況への不安	・「縁」 ・まちと暮らしという自身のテーマと合致	・まちに関わりたい ・まちの情報がほしい
空想計画	問題提起の場	まちを知ってもらう場	意見が集まる場
こと研	現状把握、起爆剤	「協働」のプロセス作り	まちづくりの窓口
両活動のつながり	あり 具体化して責任が発生した	あり 活動内容は違うが、同じテーマを持っている延長線上の活動	あり 基本的には別の活動と捉えるが、振り返ってみた時につながっている
行政に対して	情報公開や市民参加制度の利用法に問題あり。一方で市民側の醸成も必要	「協働」に関してより成熟していく必要がある。対立してしまいがちな現状の解決が必要	行政の縦割りが問題視されているが、一方で縦割りでないと進まない物事もあると理解を示している
活動前のまちへの関わり方	<div> 濃い ←—————→ 薄い </div>		

ここまで空想計画とこと研に関わってきた4名のヒアリングから彼らがどのような認識をもって活動してきたかを見てきた。彼らは団体に対してそれぞれ違った認識を持っていたように見える。ここでは彼ら4名の認識を表にまとめることで比較し、団体の活動がどのようにおこなわれてきたのかについてまとめていく。

彼らの認識をまとめると上の表のようになる。ここからは上の表を見ながらそれぞれの比較をしていきたい。

##### (1)活動に対する認識

彼らのそれぞれの活動に対する考え方は一見違うようにも見える。しかしそれは各活動の違う側面に注目しているためだといえる。

空想計画に関してAさん夫妻とBさんはその外への発信の力に注目しており、Cさんは発信がおこなわれた後の市民側からの応答に注目している。この考え方の違いは

それまで彼らがどのようにまちに関わってきたかが関係していると考えられる。Aさん夫妻は西荻窪に関する情報発信やまちへの活動を生業としており、Bさんは仕事をしていく上でのテーマとして「まちづくりと暮らし」を考えていた。このように彼らはまちに関してもとから関心が高かったといえる。一方でCさんは自分自身とまちの接点の薄さがきっかけとなっている。つまり「有志」の間にもまちに対する認識の濃淡があり、もともとのまちへのスタンスによって自分たちの活動の捉え方も変わっていることがわかる。

このように彼らの活動に対する視点の違いが、会の方針のときに出てきた「ふらふら」という言葉にあらわれているのだ。それぞれの視点や想いをもちつつ互いを受け入れながらおこなわれる活動は三浦（2016）の述べた「共生」の概念に近いものがあると考えられる。三浦の論では運動体がそれぞれの「意味世界」を持ちつつ存在することでより良い社会が形成されるとされているが、それは団体内でも同じことなのではないだろうか。多様な考えを持つ人たちが団体内に存在することで、よりよい活動がおこなわれていく下地となっているといえる。

## (2)行政に対する認識

現在のこと研は道路拡幅事業に対しての活動が主であるが、道路拡幅事業は事業主体が行政であるために行政との関係が活動において重要になってくる。その中でCさんのように行政の縦割りについて一部理解を示しながらも、「有志」たちは基本的には行政の対応が十分でないと考えていることがわかる。つまり彼らは活動していくにあたって行政との関係を課題と捉えているのである。

## 第二項 活動での言葉から読み取れる想い

ここまでヒアリングをもとにメンバーがどのような思いを持って活動に参加しているかを探ったが、ここからは参与観察をする中で出てきた言葉などからさらに活動やまちづくりへの想いを探りたい。

### (1)まちの未来への不安

活動のなかでメンバーが「まちが死んでしまう」という表現でまちの未来への不安を漏らす場面が見受けられる。例えば、吉祥寺や荻窪が再開発の結果、まちは様変わりし、個人店といった小さな店舗が家賃の上昇についていけず、流出してしまっていることを例に挙げている。つまり西荻窪で道路事業や再開発が進行することでそのようなまちと同じような道をたどるのではないかという不安を抱いているのである。

上記のような店舗の流出先として西荻窪が挙げられることもあったそう。しかし

現状では西荻窪についても「(家賃が) すでに高く、上井草に逃れている」「店舗が入っているのはバブル期からの建物で新しい建物は厳しい」と話す。つまり、この地価の上昇による店舗の流出が事業計画によって決定的になってしまうことを恐れているのである。そして店舗が流出すると空き店舗の増加や土地が売られ駐車場への整備がおこなわれることで、店が連なっているというまちなみが消え、まちが寂しくなってしまうと考え、それを不安に感じているのである。

この不安は実際に空き店舗の増加というまちの変化を感じているからこそ気が付くことができ、今のまちに愛着を持っているために心配になるのである。杉並区内の土地を所有しているために地権者としての立場も理解しているメンバーは、事業に従った土地の利用をした方がその時点では利益となることに触れつつも、「駐車場だらけのまち」や家賃の上昇により個人店舗を中心とした店舗がなくなっていってしまうことはいけないことだと考えている。このことからこと研のメンバーがそれぞれの立場はありつつも西荻窪というまちへの愛着を共通点として集まり、その愛着の対象が失われないように活動をおこなっているのだとわかる。

## (2)団体の立ち位置について

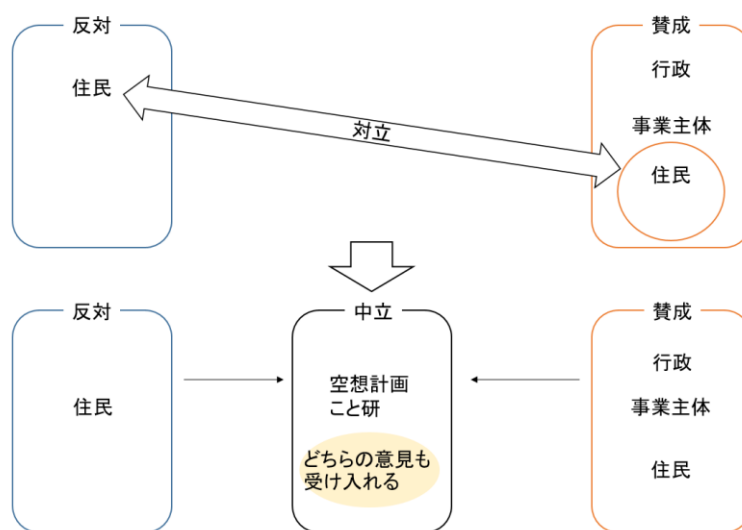


図 3-4 団体の役割・立ち位置

団体は活動をおこなうとき「中立」という言葉を多用してきた。メンバーはそれが課題であると感じているために現在は再開発や道路計画に対しての活動を中心におこなっているのである。しかし、イベントなど外部への発信をおこなうときは常に「中立」であることを意識してきた。

「こと研やこと研が作ろうとしているものは賛成と反対の二項対立ではないことは

主張していかなければならない。」(2020/11/18) これは行政への話し合いの前におこなわれたこと研のミーティングにおいて確認されたことである。このように賛成反対に偏るのではなく、中立の立場として話し合いの場を作ることを主張する活動をおこなってきた団体である。

立ち位置に関する発言を図にまとめると上図のようになる。現在は上部のように賛成派・推進派と反対派が対立する形になってしまっており、この状態が続くと住民同士での対立が起こっていく危険性がある。それに対し、こと研がどちらの意見も受け入れて話し合う場を作っていくことで対立によってまち全体が疲弊していつてしまうことを避け、建設的な意見形成を目指していることがわかる。

そして賛成と反対の二項対立になってしまう理由として市民側と行政側のギャップが存在すると述べている。このギャップは「市民側は行政を信じていないし、行政側も(市民の意見を)うるさいと思っているとしか思えない。」(2020/12/16) ということに起因している。このギャップを埋め、行政との連携をしていく道筋を作っていくことによってまちづくりをおこなうことを目指しているのである。

空想計画やこと研のメンバーは事業計画を支持しているわけではなく、むしろその正当性に疑問を抱いている者も多い。しかし反対と主張するのではなく、中立としての立場をとっているのは悪戯な対立によるまちの疲弊を避け、話し合いの先にまちの未来を描くことでまちを良くしていきたいという思いがあるといえる。そして中立であるためにこと研は立案過程からの議論を望んでいる。それは原案がある状態でその可否を議論するのでは賛成と反対の2項対立に集約してしまうためである。立案時からまちづくりへ参加していく方法を模索していくことで多様な立場の人が対立せずに話し合いをしていくことができるのである。

### (3)活動を続けられる理由

彼らの活動は今のところ目に見える成果が挙げられているわけではない。そして賛成と反対によらないという理由から「話し合いの場をつくる」という目標はあれども、それを実現するための道筋は明確ではなく暗中模索の活動である。また行政の対応によって反対派などから批判を受けることもあり、「自分たちの活動が意味のあるものになるのかわからない」(2020/09/30) といった不安をこぼす場面も見受けられた。その中で彼らが活動を続けられる理由は個々のメンバーがそれぞれ活動を担っているからである。

次の図にある通り、まず①が中心となって団体は活動をおこなっていた。しかし強い風当たりや変わらない状況に①が不安を感じると、今度は②が自身の専門や関心の分野から活動を引っ張っていくようになる。このようにメンバーが互いに引っ張り合いながら活動をしているために途中で折れることなく活動を続けられているといえる。そしてこのことはメンバーがそれぞれの愛着をまちに抱いているために可能となって

いるのであろう。このことは彼らの「みんなそれぞれの専門性でアイデアを持ってきてくれて」（2020/11/20）という言葉や「自分たちだけだったらここまで続けてこれなかった」（2020/11/20）という言葉からもわかる。

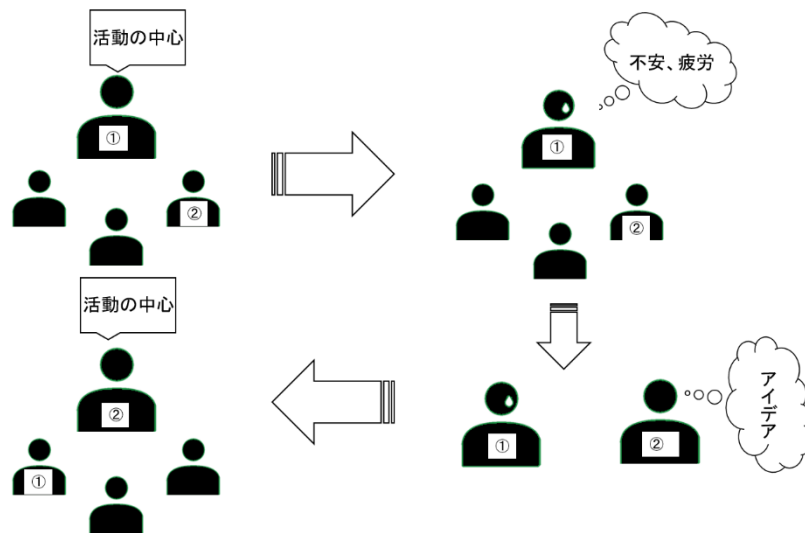


図 3-5 活動の継続の理由

#### (4)行政への不信感

また注目したいことは、団体のメンバーたちが抱えている行政や現在の市民参加システムへの不信感である。第二章第二項で述べた通り、杉並区は市民参加制度に基づいてオープンハウスやパブリックコメントをおこなっており、制度上は市民参加がおこなわれていると主張している。それに対して団体のメンバーは自分たちの意見が行政に届かない、活動をおこなっている人たちが「シャットアウト」されてしまっていると感じているのである。

この行政側の考えと市民側の考えのギャップが行政への不信感につながっていると考えられる。このように行政と市民との間のギャップは今までの市民参加のまちづくりの中で多々見られたものであり、このギャップを埋めてきた系譜が現在までのまちづくりの系譜であるといえることはすでに述べている。かつては実際に被害を受けている「当事者」がその被害の解消を求めて運動をおこなってきたのに対し、本事例では直接被害を受けるわけではない「有志」たちもまちにおける変化を自身に影響のあること捉えるようになってきているために、活動をおこなっているのである。一方で「有志」たちの多くは、自分は「当事者」ではないとも考えている。そのため、「当事者」にそれを伝えることや「当事者」の意見を引き出す活動に力を入れているのである。

### 第三項 小結

本章ではヒアリングや活動におけるメンバーの言葉から、団体のメンバーがどのような思いを持って活動しているのか、どういう理由でその活動をおこなっているのかについて分析してきた。章のまとめとして活動のきっかけと活動を続けるという2点から考えていきたい。

まず活動をおこなっている彼らがなぜ活動に踏み出せたかについて考えていきたい。自身が住んでいるまちについて関心を持っていてもいざ活動をするとなると活動を始めることができない人は多く存在する。それはまちについての意見を聞くとアイデアや自分なりの意見を持っているにも関わらず、自分からは発言・主張をしない人たちである。そのような人々と活動を始めた「有志」の違いはどこにあるのだろうか。彼らが活動を始めたきっかけとしてまちと触れ合いながらまちのことを「自分事」として捉えている、あるいは捉えようとしていることが大きいことがわかる。第一項のヒアリングで出てきたように彼らは「好きなまちのことを知らなかった」「このまちのことを知りたい」という思いで活動に踏み出している。そしてそのようにまちの変化を「自分事」として捉えることによって「お上がいったから」という理由で事業を受け入れてしまうのではなく、意見を述べることはできない現状を実感したのである。そしてこのギャップを埋めるために「有志」たちは活動をおこなっているのである。これは市民の想いとそれを受け止める制度にギャップがあったために行政や制度に対して不信感を覚えてそれを埋めるために市民活動がおこなわれてきた結果、制度が整えられてきた歴史と重なり合う部分が多い。市民参加の歴史において運動をしてきた主体は「当事者」であった。しかし、1人の人間が多様な地域と関わるようになったためにまちの変化を自分事として捉えるものは「当事者」だけではなくなった。その中で自分事として捉えている、捉えていきたいと考えることによって「有志」たちはまちづくりへと関わっていくのだといえる。

そして活動が続いていく理由としてはメンバーがそれぞれの「愛着」や考えをもって活動をおこなっていること、事業などに反対するのではなく中立的な立場で解決法を模索する活動であることが挙げられる。前者では、メンバーがまちへの「愛着」という共通点を持っているためによりよいまちにしていくという目標を共有しているのである。そして誰かがまちづくりの継続に不安や疲労を感じると別の人が自身のアイデアを出して引っ張り合いながら活動を進めていくために活動が継続されるのである。後者は「ソーシャルアクション」と同じ取り組みである。ソーシャルアクションは、「「このままではいけない」を「なら、こうしよう」に変える。」（木下・鴻巣、2019、p. ii）ことであるという。木下らの紹介においては福祉の分野においてどのように活動をおこなっていくかをまとめていたが、「有志」のこの活動はまちづくりの現場である西荻窪において「ソーシャルアクション」をおこなっているといえる。自分事に引き込んで反対をするだけでなく、まちづくりの方向性を考えることで活動が継続されていくのだといえる。

## 第四章 分析 2：活動内容

本章では空想計画及びこと研がどのような活動をおこなってきたか、おこなおうとしているかという視点から「有志」たちがどのようにまちに関わることができるのかを考えていきたい。はじめにそれぞれの活動内容の分析及びそのまとめをおこない、その後2つの活動がどのように関係していくかを分析していく。

### 第一項 ニシオギ空想計画の活動

まずは空想計画の活動を見ていきたい。空想計画は2019年に設立され、2019年の終わりに活動を一時終了としており、約1年間活動していた。この時点で空想計画は解散しており、その後はほとんどのメンバーがそのままこと研に移行して活動をおこなっている。「空想集め」がその活動の中心となっており、「空想集め」に付随して社会実験やイベント展示がおこなわれ、最終的に成果物として空想新聞が発行された。

#### (1)空想集め

空想計画の中心となる活動が「空想」と呼ばれるアイデアの募集である。第二章第四項でも述べた通り、空想計画は補助132号線の拡幅事業と西荻窪駅南口の再開発計画により大きくまちの姿が変わると考えられた中で、ただ「反対」というだけではなく、反対というのならば対抗案を出してまちの未来について考えた方がよいという思いで始められた活動である。

この活動は今後西荻窪がどのようなまちになってほしいかのアイデアを広く募集したものである。ここで「空想」と名付けられているのは実現可能性を度外視して、自由に未来の西荻窪のまちの姿を考えることでまちのことを考えるきっかけとするためである。集められた空想は、夢を描いたファンタジックなものからポケットパークやウォーカブルシティなどの現実的なものまで多岐にわたった。また、次に述べる第2回の展示会においてその場で集められた空想では絵だけではなく、付箋を用いて簡単に寄せられたものもあり、そこにはまちは変わらず「このまま」であってほしいという意見も寄せられた。

空想集めには参加条件や内容の制限などは存在しない。西荻窪に対する想いをそれぞれが寄せ、そして他の空想を見ることによってさらに空想を膨らませるきっかけとなる。また空想集めのための説明文では活動の理由として道路計画や再開発計画などまちが変化していくことが伝えられている。その結果、計画を知らなかった人が計画を知るきっかけとなり、彼らはこの活動に空想を提出することでまちのことを考え直すことになった。



## (2)展示会

2019 年の 6 月と 11 月の 2 回、西荻茶散歩の開催に合わせて集めた「空想」の展示をおこなった。6 月の展示では集まった「空想」を提出者が解説し、西荻窪の未来について想像して話し合う座談会が同時に開催され、11 月の展示では駅前で計画を中心メンバーが解説しながら空想をその場で集めた。また行政の道路計画概要も空想の 1 つとして展示し、その計画に関する質問を集めてその後取りまとめて行政に問い合わせをしてその返答をもらっている。



写真 4-1 2019/11 トロールの森展示「ニシオギ空想計画」

第 1 回の展示会での座談会および第 2 回の随時おこなった「空想」の募集やかつての西荻窪の再開発計画も展示することによって来場者とメンバーの間、また来場者同士でまちの未来について会話がおこなわれ、まちを想像するきっかけとなっていたといえる。

## (3)社会実験

2019 年 11 月の第 2 回の展示会と同時におこなわれたのが空想の実現可能性を探る社会実験である。このときおこなわれた実験は「すわれタウン化計画」と「西荻タンゴ・フィエスタ」の「空想」に基づいたものであった。前者は空想計画のメンバーが西荻窪駅の駅前広場及び西荻窪のまちなかに椅子を設置し、どのように利用されるかの観察をおこなった。後者は駅前広場にてゲリラ公演をおこなった。この取り組みでは「空想」を提出した発案者が企画し、空想計画は支援に徹していた。

この空想計画における社会実験のあと、「すわれタウン化計画」については動きがない。しかし「西荻タンゴ・フィエスタ」は「西荻をタンゴのまちにする」というテーマの下で発案者たちが集まって、今後も公演をしていくための活動をおこなっている。こ

のように空想計画の社会実験は市民が自分たちの活動を始めるためのきっかけを与える活動であったといえる。

#### (4)空想新聞



空想計画の最終的な成果物として 2020 年 1 月に発行されたのが右の空想新聞である。空想新聞は西荻窪の飲食店や書店などの店舗で販売された。折り込みチラシの形式で集められた空想がまとめられている。さらに行政の計画概要とその計画に対する質疑応答、反対派の主張、そして拡幅計画のある道路をテーマとして 30 年後を考える展示をおこなったギャラリーいしころの展示を大きくまとめている。この 3 つは補助 132 号線の道路計画に関わるものであり、その後のまちの人へのインタビューでもこの道路計画は大きく取り上げられ、まちに変化を与えるものとして強く意識されているといえる。

写真 4-2 空想新聞

空想新聞はまちで動いている計画をまとめ、それに対する反対派、容認派、推進派と立場の違う人々の意見を取り上げており、さらに他地域の事例や参考図書の提示によってまちを考えるきっかけを読んだ人に与える媒体となっていると考えられる。

#### (5)活動のそれぞれの関係

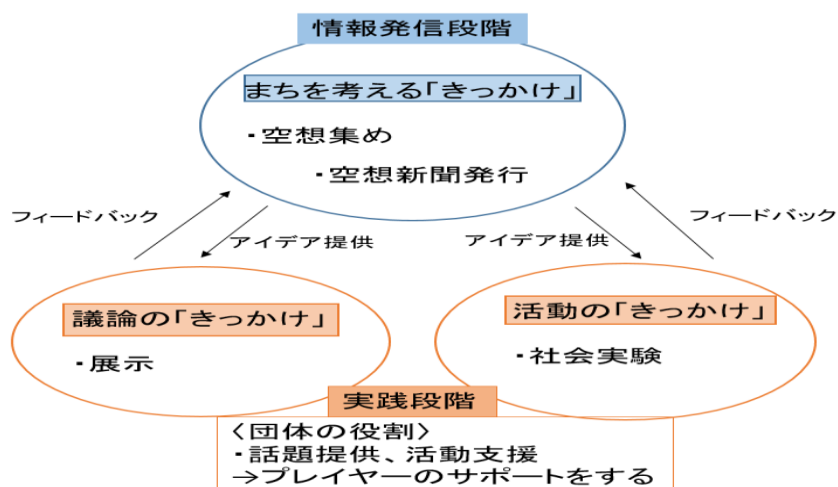


図 4-1 ニシオギ空想計画の活動内容

まず活動の始まりである空想集めと活動のまとめとしての空想新聞発行という2つの活動は情報を発信し、人々にまちを考える「きっかけ」を与える活動であったといえる。情報発信段階といえるこの活動は団体のメンバーが主体となって動いている活動である。

この情報発信によってアイデアが提供されたことによっておこる活動が次の2つである。1つ目が空想の出現とそれによる座談会の実施である。この2つの活動は提供されたアイデアをもとに人々が意見をいい合うという議論の「きっかけ」となっている。もう1つは社会実験である。これはイベントとして実験的にイベントをおこなうことでその後どのように活動が続けていくかを考えるというものであり、活動の「きっかけ」といえる。実践段階といえるここでは、団体のメンバーの役割は話題提供や活動のための支援といったまちで活動していく「プレイヤー」のサポートである。団体のメンバーが個々として活動を展開し、「プレイヤー」となっていくこともあるが、団体自体の役割は支援に徹しているといえるのではないだろうか。

このことは空想計画に空想を提出したことによって活動が本格化していった「西荻タンゴ・フィエスタ」や「西荻猫の手互助会」の存在からもわかる。

空想計画の取り組みは「きっかけ」を与える活動であり、イベントをおこない、まちについて考えていくものである。このような活動は三浦（2016）の述べるイベント型の構想に近しいものであると考えられる。そしてイベント型の構想において、三浦が課題として「成果がみえないというジレンマ」と「持続性」の2つを挙げている。つまりイベントをおこなってそこで終わってしまうということだ。それに対し、空想計画の活動では「プレイヤー」の発掘も同時におこなわれている。そして空想計画がその発掘された「プレイヤー」の支援をしながらも主体となって個々の「プレイヤー」が活動をおこなっていくことでまちづくりが継続されていくのだといえる。

つまり、「有志」たちがまちづくりに関わっていくとき自分たちだけで活動をおこなっていくのではなく、多くの人が緩くつながりを持ちながら活動をしていくことが重要であるといえ、空想計画ではこの点を抑えた活動がおこなわれているのである。また西荻窪においては第二章でまとめたとおり、盛んな市民活動が散発的にみられ、その活動はそれぞれが緩く連関している。そのため空想計画の活動では「有志」たちが「きっかけ」をあたえるという支援としての役割をこなしつつも今までのまちでの活動でおこなわれてきたように「プレイヤー」同士が必要な時にその都度連携していくという形で持続性を持たせて活動がおこなわれていっているのである。

## 第二項 西荻のこと研究所の活動

こと研はまちの問題や課題に対して具体的な対処をおこなうことを目的として作られているため、活動内容は多岐にわたる。現在は火急の問題である道路計画に関して活動がおこなわれているが、各メンバーが自身の興味関心に基づいてスキルを活かしながら活動をおこなっている。2020年1月から話し合いが始まり、徐々に活動の幅を増やしている。

### (1) メールマガジン

表 4-1 西荻のこと研究所メールマガジン内容分類

	概要	内容例※ <sup>6</sup>
道路に関連すること	計画概要や行政の動きなど団体の活動が注力していく問題の情報をまとめている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業認可のニュース</li> <li>・道路計画の内容</li> <li>・東京ガス跡地に建設予定のスーパーマーケットの説明会</li> </ul>
活動の内容	団体がおこなったイベントや活動についてまとめている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会実験 水辺（公共空間）での立ち飲み企画</li> <li>・コラボイベント</li> <li>・キッチンカー企画</li> </ul>
こと研の提案	団体がどのような提案をしていきたいのかをまとめている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポケットパーク提案</li> <li>・スーパーマーケットへの設計提案</li> </ul>
勉強の発表	各メンバーが興味のある分野や西荻窪のまちで役立たいことを勉強し、それを発信する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自転車利用について</li> <li>・他地域のまちづくり</li> <li>・用地交渉について</li> </ul>

月に2回の頻度でメールマガジンを発行している。内容は大まかに上の表のように分類される。メールマガジンの登録者は現在 600 人で住民、商店経営者や行政職員などである。登録者はホームページで募るほか、イベントをおこなったときに登録者の募集をおこなっている。初回から一部のまちの人から感想が送られていたが、11月の展示によって登録者が増えフィードバックアンケートがおこなわれるようになった。

上の表でわかるとおりメールマガジンの内容は多岐にわたる。メールマガジンの役

<sup>6</sup> ※内容例はあくまで例であり、メールマガジンに書かれたすべての内容は記していない。

割は情報を発信していくことである。内容の割合はその時々状況によって違うが、まちづくりや西荻窪に関する情報を提供しているという点では共通している。

注目したいことはメンバーがそれぞれ自身の関心の強い分野において記事を作成していることである。表の上 2 つに関しては基礎的な情報の整理や実際におこなった活動の報告のため、決まった内容をメンバーに振り分けて作成しているが、下の 2 つは個々のメンバーが自分の意志で記事を作成し、それを取りまとめる形でメールマガジンが作成されている。

このようにメールマガジンの取り組みに関しては情報発信をおこない、まちづくりを考える「きっかけ」を与える機能とメンバーが身近に感じた疑問や関心を通して意見を発信していく場となっているといえる。このメールマガジンに関して、読者の反応が大きい項目は自転車問題など自身の身近に感じることのできる問題に関する記事の時である。つまりメールマガジンでそれぞれのメンバーが自身の身近な問題と向き合いそれを発信していくという姿勢は市民にまちづくりへの関心を抱かせる作用があるのではないだろうか。

## (2)事業主体との会合

事業主体である行政や企業との会合がおこなわれている。現在は特に道路計画に対して活動をしているために、行政との連携を目指して話し合いをおこなっている。ここでは、メンバーの数人が作成した計画案を提案しながらも、反対と賛成の 2 項対立ではなくあらゆる立場の人が参加し、話し合いをおこなう場を作成していくことを主提案として提案をしている。これは原案がある状態で話し合いをするのでは賛成するか反対するかのどちらかになってしまうために、多様な立場の意見を平等に扱うためには立案過程から市民参加がおこなわれることが必要であるからと考えているためといえる。

また企業とは主に東京ガス跡地に建設されることになったスーパーマーケットのことである。道路計画の理由の 1 つである防災の要であった東京ガスが移転し、跡地は防災拠点としての整備を検討しているとされていたために、跡地活用が注目されていた。その中でスーパーマーケットの建設が決定し、若干の落胆を示しながらも、そこで反対しても話が進まないという思いのもと、まちにより良いものとなるための提案をおこなった。このスーパーマーケットへの説明会要求も立案過程で提案することをめざして建設決定後すぐにおこなわれた。行政に対するものとは違い、こちらは話し合いの場を設けるというよりは、自分たちの意見を提案してそれが少しでも受け入れられることを目指していたようである。それは行政とは違い、計画案が決定する前であったためスピード感が求められていたからだと考えられる。



### (3)勉強会

第1にまちづくり会社の設立や用地交渉の方法など各メンバーが自身のつてを用いて講師を招待して不定期に勉強会をおこなっている。講師も西荻窪に関心を持っている人が多く、勉強会後にも連絡をとるなどネットワーク構築としての側面もある。

第2に西荻窪で活動している他団体との連携が挙げられる。現在深く関係している団体は善福寺川を里川にカエル会である。この団体と9月にコラボイベントとして補助132号線を少人数で歩いて残したいもの、変えていきたいものと考えてチームごとにまとめて発表をおこなった。



写真 4-3 西荻のこと研究所・善福寺川を里川にカエル会コラボイベントの様子

このコラボイベントをきっかけにこと研とカエルの会は区への提案を目指して連携をしていくことになった。このイベントは市民型ワークショップの練習版に位置付けることができる。

### (4)視察

他地域がどのようにまちづくりをしているのかについてまち歩きを通して学ぶ視察をおこなっている。これまでに下北沢と麻布十番の2か所を視察した。視察場所はメンバーが他事例を学ぶ中で西荻窪と状況が似ていると考えた場所とヒアリングを通してまちの人からでた理想のまちという点で決められた。視察の後はどういう点で西荻窪に活かせるのか、西荻窪ではどの点が課題となるかについて議論をおこなっている。

### (5)展示会

10月の西荻散歩のイベントに合わせて道路拡幅計画についての展示をおこなった。

この展示では賛成派でも反対派でもない中立としての立場が強調され、道路拡幅計画に関する意見が賛成反対問わず集められた。会場ではシールアンケートや意見を付箋で集めるほか、メンバーが常に数人常駐し、展示の説明や来場者との対話がおこなわれた。

展示会は市民型のオープンハウスとしての役割を持っていた。来場者としても好評で「定期的開催してほしい」「まちなかで意見をいうことができる場所や相談ができる場所があるとよい」といった意見も聞かれた。この意見からも1回で終わるのではなく継続的に情報発信をし、その場で意見を交わす機会が求められていることが確認された。



写真 4-4 西荻のこと研究所展示「北銀座通り拡幅事業の自由研究発表会」

#### (6) アンケート

補助 132 号線の拡幅計画に関わる「当事者」向けにアンケートをおこなった。これにより、「当事者」にとっての課題を探ることを目指している。アンケートは回収後、その結果と分析及び結果の基づいた座談会をまとめて冊子を作成した。その冊子はアンケート回答者とイベント来場者で希望者に配布された。アンケート回答者には冊子を直接手渡しに行き、その場で結果報告とヒアリングをおこなった。そしてこのアンケートとヒアリングの結果をもとに、勉強会や視察先の検討につなげている。

#### (7) 具体化に向けたイベント

道路拡幅計画を中心として活動していること研だが、その方針としては道路のことだけではなく、まち全体のことを考えていくというものである。

そのため、メンバーがまちのためになると思ったアイデアを持ち寄り、まちなかでどのような活動ができるかを検討している。今まで検討されたアイデアの中で実際にイベントとしておこなわれたアイデアはパブリックハックを目指した水辺での立ち飲みとキッチンカープロジェクトの2つである。

前者はパブリックハックをおこなうソトノバや田中のグランドレベルの考え方を参考にし、まちなかの空間をどのように利用できるかを考える社会実験的な試みであり、後者は商友会に所属していること研のメンバーがキッチンカーを用意してまちの人の間でシェアしながら実店舗だけでなくまちなかの様々な場所で販売をおこなうことでまちを盛り立てていくというプロジェクトである。

これらのプロジェクトは、水辺での立ち飲み企画は1回おこなった後大きな展開はなく、また開催できればいいという希望にとどまっている。その一方でキッチンカープロジェクトはアイデアを提出した本人の利用そしてキッチンカーの貸し出しと少しずつではあるがプロジェクトが動いている。

#### (8)活動のそれぞれの関係

こと研の活動は見てきたようにとても多岐にわたる。こと研の活動は次の図 4-2 のようにまとめることができる。

第一に空想計画の活動を引き継いだとも考えられる活動がある。メールマガジンやアイデア具現化のためのイベントがそれにあたり、この取り組みによって情報発信がなされ、「プレイヤー」の後押しがなされるといった「きっかけづくり」がおこなわれている。空想計画との違いはアイデアを提出し、具体化していく「プレイヤー」もこと研のメンバーとして他の取り組みの支援をおこなっている点である。

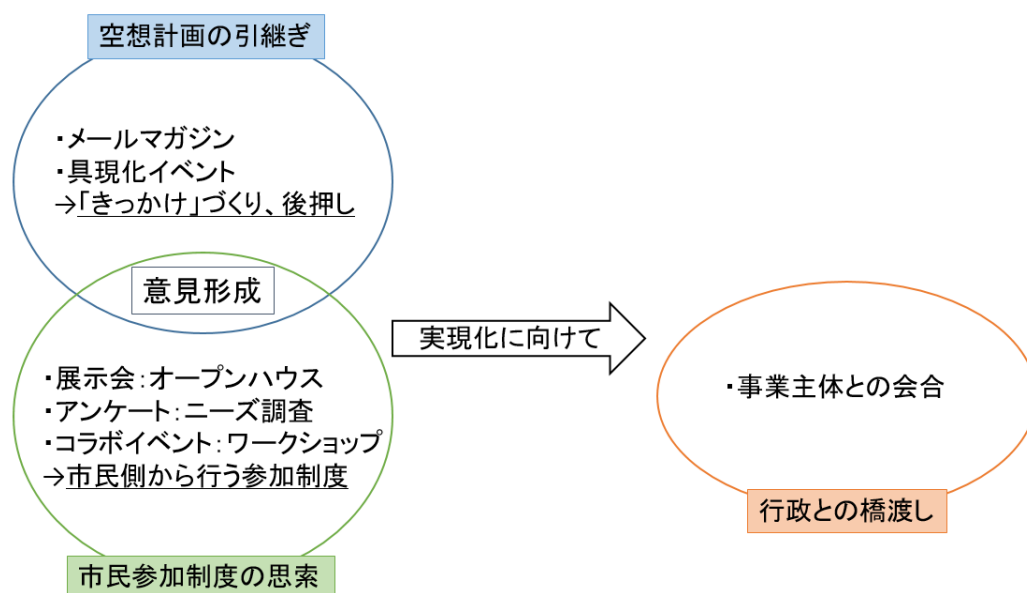


図 4-2 西荻のこと研究所活動内容

次に市民参加制度の捉え直しをおこなっていると考えられる活動である。展示会や



アンケート、コラボイベントから視察まで多くの活動がここに含まれる。ここでは行政が用意している市民参加を市民の側が自発的に用意しているように思われる。具体的には展示会がオープンハウスであり、アンケートがパブリックコメントや市民アンケートといったニーズ調査、コラボイベントがワークショップといったかたちで対応しているといえる。これらは現在行政が市民参加の場として用意している制度である。しかし、「有志」たちはその制度が十分に活用されていないと考えており、そのギャップが「有志」たちがまちづくりに関わっていく理由となっているのである。そして今ある制度をよりよく利用していくためにはどうすべきなのか、「反対ばかりするのではなく意見を出す」という方針の下活動している「有志」たちはその制度を自分たちで運用することによってそのギャップを埋めようとしていると考えられる。

最後に上記2つの取り組みによってこと研は意見形成をおこなっている。そして集められた意見は事業主体に提出して、実現化に向けて話し合いをおこなわなければならないと認識されていた。現在のこと研は道路拡幅計画に対する活動を中心としておこなっているために事業主体は行政となっている。つまりこと研では意見の実現化に向けて行政との橋渡しの活動もおこなっているということだ。もちろん、こと研がおこなった活動によってすべての意見を受け止めているとはいいいきれないため、集まった意見を行政に伝えるとともに、話し合いの場の形成を提案している。これは行政が利用する市民参加制度と同様に自分たちがおこなった活動がアリバイ作りの取り組みになってしまうことを避けるためであると考えられる。

### 第三項 小結

本章では空想計画とこと研の活動内容からそれぞれの活動がどのような活動であるかについて分析をおこなった。本章のまとめとして本項では、空想計画とこと研の活動内容を比較しながら、「有志」たちがどのようにまちに関わっているのかを考えていきたい。

まず両団体の取り組みで共通している点は「きっかけづくり」である。空想計画はまさにきっかけをつくる活動であったことはすでに述べたが、こと研においても1つの柱となっている活動である。特にメールマガジンは空想計画でまとめた3つの「きっかけ」を合わせて提供しているといえる。ここで注目したいことは、みんなのアイデアとして始めた取り組みは持続していくことが難しく、自分のアイデアとして実現化していく計画は動いていくということである。たとえば、前者は空想計画における「すわれタウン化計画」やこと研におけるパブリックハックであり、後者は空想計画におけるタンゴプロジェクトやこと研におけるキッチンカープロジェクトである。「すわれタウン化計画」やパブリックハックは複数の人からのアイデアからはじまったものや道路問題というほかに優先しているものがある人々が中心となっておこなったプロジェクトである。このようなプ

プロジェクトは今後再び取り組まれる可能性もあるが、今のところは1回実験をおこなったのみになってしまっている。一方でタンゴやキッチンカーのプロジェクトはアイデアの提案者が主体となり、そのアイデアがまちでおこなう今一番重要なことだと捉え、活動をおこなっている。そしてこのように活動をおこなう人はすでに述べた通り「有志」から「プレイヤー」になるのである。「プレイヤー」以外の「有志」は支援に回り、「プレイヤー」も他のプロジェクトの際には「有志」として支援をする。そのような関係が成り立っているといえる。

そしてこと研は述べてきた通り、アイデアを実現に向けた活動をおこなっている。そのための活動がこと研の残りの2つの柱である、市民参加制度の市民側からの運用と行政との橋渡しである。

このように「有志」たちはこの2つの活動を通してまちの人々にきっかけを与えて「プレイヤー」を発掘していくとともに、自身も時には「プレイヤー」となりつつ、その実現を目指すという形で、行政などから「参加主体」として認められない立場にあったとしてもまちづくりに関わっていこうとしているのだといえる。

## 第五章 分析 3：活動の課題

ここまでメンバーの言葉と活動内容からどのように「有志」たちがまちづくりに関わっていかかを分析してきた。本章は彼らがまちづくりに関わる活動をしていくときどのようなことが課題となるのか、そして彼らがどのようにそれを乗り越えようとしているのか、その困難さを考えていきたい。

### 第一項 行政との関係

まず行政との関係における課題についてまとめていく。行政との関係は行政が事業主体となる道路拡幅事業に関しての活動で課題となることが多い。本項では行政から「有志」の活動に関する対応と「有志」たちの行政に対する行動からこの課題は何かを探る。

#### (1)西荻のこと研究所が直面した行政との関係に関する課題

表 5-1 行政との関係年表

2019 年	11 月	空想計画のイベントにおいてに計画概要を展示
	12 月	イベントにおいて集められた質問を行政に届け回答を得る
2020 年	1 月	空想新聞で行政との質疑応答を掲載
	4 月	補助 132 号線拡幅事業、事業認可
		西荻窪北銀座商友会を通して、会合を要請
	7 月	第 1 回会合
	11 月	まちなかイベントに合わせた展示/行政職員も来訪
	11 月	第 2 回会合
	12 月	第 3 回会合予定→延期のち未定

上の表はこと研の活動の中で行政に関わった事項を簡単にまとめたものである。それから事業の説明を求めるという理由で商友会から行政へ会合の要請をおこない、第 1 回の会合が 7 月に行われた。この第 1 回会合の場を整えた人によると商友会長からの要請があったために実現したそうである。この会合におけること研の核となる要望は多様な立場の人が参加できる話し合いの場を作っていくことである。同じく第 1 回の会合はこと研の提案を商友会も承認したものとして行政に伝えている。これはあくまで商友会という地縁組織からの提案だからこそ行政は耳を傾けたのだと杉並区の対応に詳しいメンバーはいう。

その後まちなかイベントで住民の意見を収集し、その展示に行政の職員を招待している。そしてそのイベントで収集された意見もまとめながら第 2 回の会合に臨んだ。第

2回の会合では上記の意見を伝えつつも、第1回と同様話し合いの場の設立をこと研の意見として行政に提出した。しかしその後、12月に第3回の会合が予定されており、開催に向けて調整がおこなわれていたが、開催のめどが立たず延期となってしまっている。この結果についてこと研のメンバーは、賛成や反対をいうのではなく話し合いの場を作りたいという意見を理解してもらえなかったのではないかと推測するとともに、その原因を事業認可区間に対する提案をしたためであると考えている。つまり行政は賛成か反対かでしか活動を受け取らないのではないかという疑念を抱いているのである。さらに「有志」による活動であることがさらに問題の理由となっている。述べた通り行政と会合をおこなうにあたって商友会を通しての呼びかけや提案でなければ受け入れられることが難しかった。これは「有志」が行政の考える「当事者の代表」に該当していないためである。

## (2)行政の市民活動に対する行動

第一節のように「有志」たちの活動は行政との関係において現在大きな壁にぶつかっている。では行政との関係における軋轢はどのように起こっているのか。行政の市民活動に対する行動を再確認しながら考えたい。

行政の対応はソフト面とハード面で大きな違いがみられる。ここで述べているソフト面はコミュニティ事業など現状の市民のまちなかにおける活動を指し、ハード面は道路事業や再開発事業といったまちの構造自体の変化を伴う活動である。



ソフト	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すぎなみ協働プラザ —— 区民生活部地域課</li> <li>・すぎなみ大人塾 —— 教育委員会</li> </ul>	<p>対象:市民の生活 =人がどのように生活するか</p> <p>断絶</p>	<p>行政</p> <p>意見を 言いやすい</p> 
ハード	<ul style="list-style-type: none"> <li>・補助132号線道路拡幅事業 —— 都市整備部土木計画課</li> </ul>	<p>対象:土地や建物の整備 =物をどのように設置するか</p>	<p>行政</p> <p>意見を 言いにくい</p> 

図 5-1 属性別行政が対象にするもの

まずソフト面に関しては第二章で述べた通り、すぎなみ大人塾やすぎなみ協働プラザといった「協働」の場を常に開放しており、これらの場からまちなかでの市民活動が生まれるなど行政は市民活動の促進に心を配っているように見受けられる。この点に

において市民と行政の「協働」の視点は合致しており、盛んに「協働」がおこなわれているといえる。

一方で道路拡幅事業等ハード面のまちづくりにおいて行政は市民活動を否定するような動きを見せている。もちろん前にも述べている通り、行政側は制度にのっとって市民参加を進めており、その手続きに瑕疵はない。しかし「有志」たちはハード面において意見を十分に反映されていないという認識を持っている。ハード面のまちづくりにおけるこの問題は西荻窪に限った話ではなく、阿佐ヶ谷などの杉並区内、さらには杉並区外の日本中のまちにおいてこのすれ違いにより反対運動や市民運動がおこなわれている。

ソフト面とハード面のこの差異はどうして起こるのだろうか。ここでそれぞれの制度を運用している行政の部署に注目したい。上図は杉並区で主に利用されている市民参加制度や市民が意見を提出したいと考えている事業とその事業をおこなっている行政の部署である。「協働」が盛んであるといわれる根拠とされるすぎなみ協働プラザやすぎなみ大人塾は地域課と教育委員会というソフト面で区民生活をサポートする部署が担当しているのに対し、道路事業は土木課というハード面を整備する部署がおこなっている。

次にそれぞれが何を対象にしているかを考えるとソフト面のまちづくりでは市民の生活を対象としており、人がどのように生活をしていくかを重視しているといえる。ハード面のまちづくりでは土地や建物の整備を対象としており、ものをどのように設置するかについて重視しているといえる。このソフト面とハード面の対象の違いが行政における市民の意見の受け入れ方にあらわれていると考えられる。

ソフト面のまちづくりにおいては対象が市民の生活であり、目的が市民に快適な市民生活を提供することであるために市民の意見が行政に届きやすく、そのため市民は行政と「協働」できていると考えるのではないだろうか。一方でハード面のまちづくりは行政が土地や建物といった「物」を対象としているために市民の意見を最優先にしにくいのではないだろうか。

しかしまちづくりはソフト・ハードで分けられるものではなく、全体を通して考えていく必要がある。それはまちの形が変化することでそこで暮らす市民の生活も変化していくためである。

### (3)市民と行政のギャップ

ここまで「有志」たちが直面している行政との関係における課題と行政側の市民活動に対する扱いを考えてきた。その中で「有志」側の考えと行政側の対応を整理していきたい。

次の図のように「有志」はまちづくりについてハード面とソフト面をどちらもまちの雰囲気や生活に大きく関わるものとして同時に考えていくべきであると考えている。

そして行政は近年「縦割り行政」と批判されることもあるが、部署それぞれに役割があり、ハードはハード、ソフトはソフトと分業によってまちづくりをおこなっている。行政において分業がなされているのは企業におけるマネジメントと同じく、分業であることによって専門性を高めることができるからである。つまり全体を見ることによって専門性にばらつきのある「有志」と専門性を高めることで部分を見ている行政という構図になっているといえる。この「有志」と行政のギャップによりすれ違いが起こり、互いに不信感が高まることで対立状態に陥ってしまっているといえる。

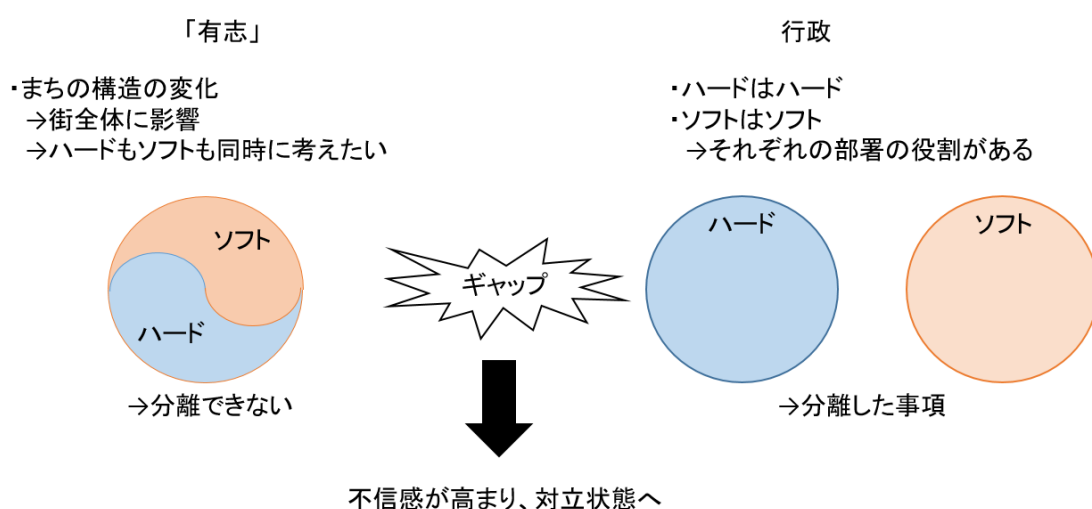


図 5-2 「有志」と行政の考え方の違い

そして前でも述べた通り、行政においてソフト面を担当している部署は市民の生活そのものを対象としていることが多く、ハード面を担当している部署はまちを対象にしていると考えられる。そのため話し合いの場を作っていくという提案はソフト面では好意的に受け止められる一方でその提案がハード面に及んだ時に行政はその提案を受け入れがたいものであると捉えるのだと考えられる。

このようにこと研が現在直面している行政との関係の課題は「有志」と行政の間にある考え方の違いによるものが大きく、このギャップを埋めるためにはどちらか、あるいは両者が譲歩をして歩み寄っていかなければ解決できないものである。しかし、ハード面とソフト面はまちづくりにおいて分離できないものであり、どちらも同時に考えていかなければならないという主張は「有志」たちの活動において根底をなすものであるために歩み寄りが難しい。そのため会合という正面からの関係づくりにおいてつまづいているのだといえる。

また第一章でみてきた通り、市民と行政の「協働」は双方の認識によってそれができているか否かの回答が異なる。今回の問題において行政にとっての「協働」は現行の市民参加制度を経てすでに決まった計画はそのままに歩道の舗装や拡幅後のソフト面について市民とともにどのようなまちを作っていくか考えるという点で協力することであるといえるであろう。一方で「有志」は一度立ち止まって前提の計画内容も議題の1つとして取り扱うことや計画自体と計画後のまちについて深く関わっているものとして話し合いの場を設けることを「協働」ができる状態であると考えているのである。つまり計画を計画だけで考えるのではなく全体を通してまちづくりの立案過程から行政と「市民」がともに議論をすることを望んでいるのである。このようなギャップがある状態で「有志」が「協働」を求めるという意識で活動をしているために、行政との関係に軋轢が生まれてしまっているといえる。

#### (4)問題解決のための行動

ではこの課題を「有志」たちはどのように解決しようとしているのか。この解決のための行動は論文の執筆時まさに検討している状況にある。そのためここでは解決のために「有志」が考えている一部の行動について簡単にまとめたい。

それはソフト面における活動を優先する方法である。繰り返しになるが、ソフト面において行政の部署は市民に歩み寄っているために市民との連携が比較的とりやすくなっている。実際、会合においても話し合いの場の形成について制度の検討をするなど前向きな姿勢がみられた。そのため、一度ソフト面からの関係づくりを目指すという方法である。この方法では現状ある制度にのっとってまちづくり団体となりつつ、自分たちの意向をできる限り形にしていくことを目指すことになる。

その中の1つとして「有志」が取り組もうとしているのが、国土交通省の推進する制度を活用していく方法である。国土交通省ではウォークアブルシティの施策や官民連携による共有地の使用などの制度を用意している。それらの制度を理解し、活用法を考えて杉並区にあきらめずに地道に提案し続けることで連携してまちづくりをしていく方法を模索していくのである。しかしこの方法も制度を使うか否かの判断は行政区側に一任されているため、行政との関係における課題は解決が困難であるといえる。

## 第二項 反対派との関係

こと研が直面している課題は行政の関係だけではない。反対派といった他団体との関係にも課題を持っている。反対派の人々は道路計画によって実際に生活に影響を受ける「当事者」たちであり、「有志」との考え方の違いがあらわれ、関係に軋轢がうまれる可能性が常に存在している。

## (1)反対派との関係

表 5-2 反対派との関係年表

2019 年	11 月	空想計画展示に参加
2020 年	6 月	こと研による道路拡幅計画に関するアンケート
	11 月	こと研の展示で反対派の活動内容を一部紹介
		(行政が反対派にこと研への合流を推奨)
	11 月	反対派メンバーがこと研のメンバーに意思確認へ
	12 月	用地説明会のレポートをこと研メルマガで宣伝

まずは反対派との関係について考えていきたい。上の表は空想計画及びこと研が反対派とどのように関わってきたかを簡単にまとめたものである。関わり方としては、空想計画やこと研の展示において反対派の活動を展示することが主なものとなっている。合流することなく、互いに必要な時に連携しながら活動しており、三浦（2016）の述べる「共生」の取り組みになっているといえる。

その他こと研からのアプローチとして沿道関係者の道路拡幅に関するアンケートをおこなったときに「当事者」でもある反対派のメンバーにもアンケートを配布した。それに対し、無回答という形で反対派は回答している。

このころからこと研と反対派の間のすれ違いがあらわれはじめた。その原因となっているのは反対派がこと研に抱いている、「道路を拡幅するという行政の計画を受け入れた上で話をしていこうとしており、こと研は計画推進派なのではないか」という不信感である。このことは 7 月の行政との会合の後、行政の窓口で反対派に対してこと研との合流を推奨したことや議会での答弁で市民との話し合いをしているという趣旨の回答がなされたことで大きくなっていった。

この不信感によってこと研に対する風当たりは一時強くなっており、さらには反対派のメンバーが意思確認に来るなど大きな断絶になりかけている状況にある。

## (2)こと研の考え方と反対派の考え方

それではなぜこのようなすれ違いが起こっているのか。こと研と反対派の考え方の違いから検討していきたい。



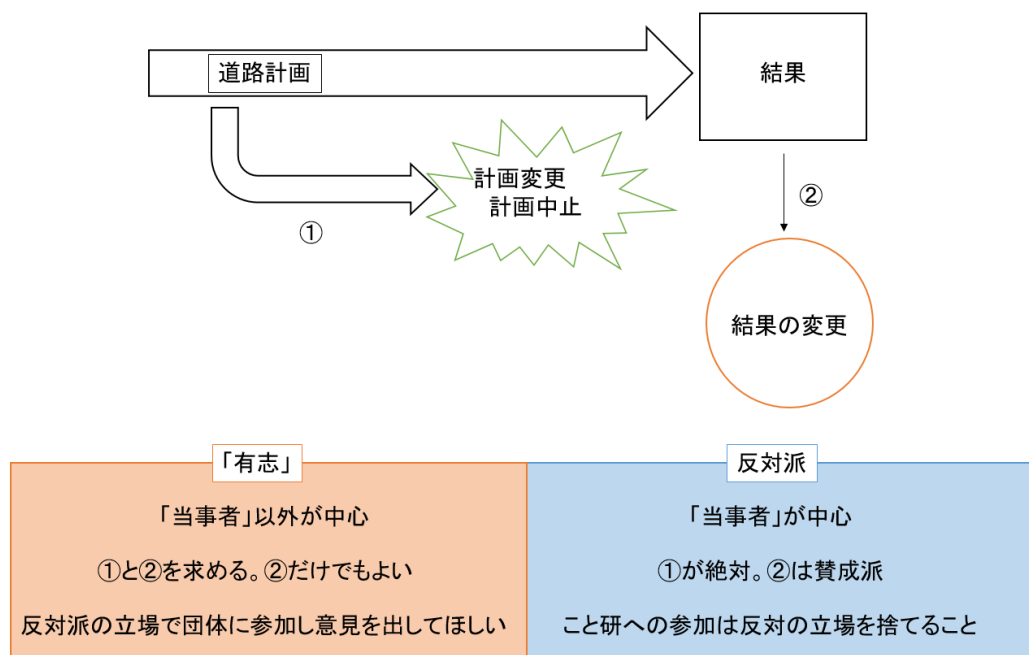


図 5-3 「有志」と反対派の考え方違い

道路拡幅計画について考えられる変更は上図の2種類である。1つは道路計画自体を変更または中止にすることであり、もう1つが道路計画は進行していくが、その過程や結果を変えていくということである。

この2つの変更に対してこと研はどちらも取り組んでいるが、核となる主張は2つ目である。こと研にとって前者の計画変更や計画中止について提案はするが、それが受け入れられる可能性が低いことは十分承知している。そして計画自体に関してはその変更について触れつつも、「なぜ変更できないのか」「その計画の根拠は何か」という疑問をぶつけて納得のできる回答を得ることを目的にしているとみられる。

これに対して反対派は計画の中止あるいは最低でも計画変更が絶対だと捉えており、計画が進行したのち、たとえ結果が変わったとしてもそれは反対運動が受け入れられなかったものであると考えているといえる。つまり反対派は道路事業がおこなわれるという事実を受け入れた時点でそれは賛成派及び推進派の活動であるとみなしているのである。

こと研と反対派はこのように道路計画への主張に違いがみられる。これはこと研が「当事者」以外の「有志」が中心となる団体であり、反対派が計画によって直接影響を受ける「当事者」が中心となっている団体であることが起因しているといえる。そしてこの参加者の違いがこと研は道路拡幅計画に注力しながらもまち全体の中の1つの要素として道路の問題を捉えている一方で反対派が道路のことがまち全体に影響を与えると考えて道路の問題を捉えているという考え方の違いにも関わっているのだろう。

「区とのやり取りを詳細にいえればいいけど、捕まると向こうのおい分がぐわーって来て、(中略) どうやって関わっていくべきか。(こと研に) 1人や2人入ってくれればいいと思っている。」(2020/12/23)

これは反対派との軋轢に関して「有志」の1人が語った言葉である。このように「有志」たちは反対派の人がこと研に参加することを拒否していない。むしろ当事者の反対の意見を話し合いの場やアイデアとして盛り込んでいくために反対派からこと研に参加する人がいるとよいと考えていることがわかる。しかし一方で反対派からは計画を容認しうること研に参加することは反対の立場を捨てることになるため参加することはできないという立場を表明している。

このように反対派との関わり方について解決策が見いだせない状況となっており、その理由として「有志」と反対派では道路拡幅計画に関して議論を必要とする重要な点は違っているためということが挙げられる。

### (3)今後の反対派との関わり方について

反対派に対すること研の動きについて「有志」は「残してよかったねっていわれる建物や店にしていくサポート」をするという立場で関わっていくことを検討している。これは第四章で述べた「プレイヤー」に対してサポートをする活動と同じものであるといえる。つまり反対派のための勉強会や署名運動といった実際に反対派の主張のメインとなるプロジェクトをこと研がおこなっていくことを否定しているのである。それは反対派から勉強会の企画を要請されたときにこと研が彼らのための勉強会をコーディネートすることでその後も反対派から活動を要請され続けることを不安視しているからである。中立としての立場をとっていること研はあくまで反対派がまちから浮かないようにするサポートをおこなう程度に直接の介入はとどめたいと考えている。サポートとは、反対派の店舗が店を残したいという主張をするためにまちと今よりも深く関わっていきたいと考えた時にその情報をメールマガジンで発信することやその方法を助言することなどがそれにあたる。

反対派がこと研へ不信感を募らせている理由はこと研が計画を受け入れることになったとしても結果をまちにとってより良いものしていくための方法を模索している状況を推進派であると考え、その上行政から市民と話し合いをしているという回答やこと研への合流を暗に示されたためにこと研が推進派として行政と協力していこうとしているのではないかという誤解を抱いたためである。そのため反対派との関係における課題を解決するためにもその誤解を解くための地道なコミュニケーションが必要であるとメンバーは考えている。しかし、風当たりが強い状況には変わりなく、中立でいるために反対派に寄り添いきるわけにもいかない立場である有志たちは「プレイヤー」となった反対派の支援をしながらもつかず離れずの立ち位置で関わり方を探っていかなければならない。

### 第三項 現在まちづくりへ積極的に関わらない人々について

最後に上記2つの課題ほど大きなものではないが、「有志」たちが今後活動していくにあたり意識する必要があると考えていることが無関心層に対するアプローチである。

表 5-3 まちづくりにおける主体とその立場

活動主体	まちへの関わり	直接の影響	現在の参加状況	話し合いでの立場
「有志」	まちを大切に思う	なし		橋渡し 「当事者」以外
行政	まちに対する 仕事をする	あり	会合に参加 →現在は中止	事業をおこなう
反対派	以下三者に含まれる	あり	方針に反する ため参加せず	計画に反対する
地権者	土地を持つ	あり	1人参加	当事者
商友会	商業者	あり	参加	当事者
町内会	居住者	あり	無反応	当事者

この問題における無関心層はまちに対して一切意見を持たない人々ではなく、意見を求めるとまちの将来に対する要望を述べるが、自分からはそれを主張しない人々のことである。彼らは中野（1976）が述べる大都市の問題の1つのように行政が多様化したニーズにすぐには応えられないがために行政に要望を出したところで意味がないという失望を感じているために意見をいわないという立場をとっていると考えられる。

このような状況の中で、こと研のメンバーが「プレイヤー」として実現を目指している話し合いの場は立案過程から多様な立場の人が平等な立場で意見をいうことのできる場である。

現在まちには多様な濃度で様々な人が関わっており、「有志」のように当事者以外の人々もまちづくりに関わることを希望し、その関わり方を模索している。しかし今までの市民参加で重視されてきた地縁組織である商友会や町内会もまちにとって重要な「プレイヤー」である。現状市民参加制度において市民の代表組織として扱われるこれらの地縁組織であるが、西荻窪においてこと研が成立を目指している話し合いの場やその準備としての活動に町内会は今のところ関わっていない。こと研から町内会に対して会合への参加呼びかけはおこなわれているが返答はなかった。この理由としてこと研のメンバーは「道路行政に巻き込まれたくないためではないか」という予想をしている。

それは意見をいったところで受け入れてもらえないというあきらめと意見をいうことによって本章第一項でみてきたような行政との対立が起こることを懸念しているためであると推察できる。

このような人々が意見をいうことのできる場を作っていくことを目指しているが、現

話し合いの場を作れていないために信用が不十分となってしまう。

#### 第四項 小結

ここまでまとめてきた「有志」たちがまちづくりをしていく際の課題は三浦（2016）の述べる「共生」の難しさに集約されるといえる。

まちづくりにおいて多様な主体が存在する。行政や計画に対する推進派と反対派そして地縁組織といったものがそれにあたる。それぞれの主体がその活動で譲れない核となる考えを持っている。「有志」たちは対立するのではなくそれぞれの団体の橋渡しも活動の1つとしておこなおうとしてきた。しかし「有志」自身も「まちを良くするために多くの主体が集まる話し合いの場を形成する」という点で「プレイヤー」として活動をおこなっているために他の主体と互いに不信感を抱いてしまうという状況に陥っていると考えられる。これは現状の制度が原案に沿って話し合いがおこなわれるものであるために立案過程からの参加を目指す「有志」の考えが伝わりにくいのだろう。

このように信念をもって活動をしているからこそ別の考えを持つ複数の団体が「共生」していくことが難しいといえる。三浦（2016）は互いに存在を認め合うことで「共生」を作り出していくことの大切さを述べているが、対立せずに認め合うことの難しさがそこに存在する。「有志」たちは他主体との連携を目指してコミュニケーションをとろうとしているが、現状では行政も反対派も相手側からの歩み寄りには期待できないだろう。そのなかでどのように連携していくのかを考えていくことが今後の課題である。

## 終章 結論

本論文では「まちへの愛着を持つ当事者以外を中心とした「有志」たちがまちに対して立案過程から意見をいえる仕組みをどのように作り上げていくのか」ということを主題として彼らの活動を様々な視点で分析してきた。本論文においてまちに愛着を持ち、まちづくりへの参加を望んでいるが、現行の市民参加制度においては参加ができていない人々のことを「有志」としてきた。彼らは2つの方法によってまちづくりへと関わっている。

1つ目が地域活動の支援を積極的におこなっていくというものである。自身の一番の関心ごとについて活動をおこなっていく「プレイヤー」の支援をおこなうのである。「プレイヤー」は自分のアイデアを実現するために主体的に動く人々のことであり、「有志」もある場面では「プレイヤー」となっている。つまり他の「プレイヤー」の支援をおこなっている「有志」たち自身も自分のアイデアに関しては「プレイヤー」となり、活動しているのである。「すわれタウン化計画」やパブリックハックのようにまちに必要なアイデアであると認識していても、ほかに重視する問題があるときは支援にとどまるという点が彼らのまちづくりへの関わり方として特徴的であるといえる。

2つ目がきっかけづくりである。これは「プレイヤー」の発掘、あるいは育成といい換えることができる。「有志」たちは杉並区が「協働」としておこなっていることを市民側がおこなうことでより開けた場で人々が幅広い活動を始めるきっかけづくりをおこなっている。

「有志」たちが自身のアイデアを実現化しようとしたときに、まちづくりへ参加できない、活動ができないといった制度のかべに直面してきた。そこで彼らは「有志」として「プレイヤー」の発掘や支援をして、さらに活動がおこなわれやすいように環境を整えていくことで自身のアイデアの実現を目指しているのである。つまり計画案や制度に沿った活動しか十分にできないという状況の中で、立案過程でまちの未来を自由に考えるという時点からまちづくりに参加していくことを模索してきたのである。

まちづくりへの参加を模索していくにあたって彼らは「中立」であることを大事にしている。プレイヤーと支援者、賛成と反対といった二つの立場のどちらか一方に偏ることなく活動をおこなうことを意識しているのである。特に賛成と反対の二項対立に陥らないために「中立」であるということを特に注意している。そのために目指しているのが「有志」たちは話し合いの場の形成という立案過程からのまちづくりへの市民参加である。決まったことに対して意見をいうというやり方では二項対立となり、対立が生まれてしまうためである。そうなった場合、優先されるのはやはり利害関係に関わる当事者である。そのため「有志」たちを含めて様々な人が意見を言い合える場を目指している。

「有志」はこのやり方で道路事業といったハードなまちづくりに対しても立案過程から関わっていこうとしている。ハード面のまちづくりは事業主体が行政であることや、まちの構造自体の変更という理由のため多様な利害が絡み合い、一部の人のアイデアによっておこなっていくことはできないものである。その中で「有志」たちの団体は中立的な立場として話し合いの場という環境を整えようと行政と関わっていこうとしたが、述べた通り、各主体

によって利害や譲れない考えがあるために行政や反対派との間で良好な関係性を構築することができず、それぞれの団体と軋轢を生んでしまっている。このようにハードのまちづくりにどのように関わっていくか、「有志」たちは多方面からコミュニケーションをとることでこの課題を解決しようとしている。

今後ハード面におけるこの課題の解決法のさらなる検討は必要だが、まちづくりに満足に参加できていない「有志」たちが、「プレイヤー」と支援者の立場を入れ替わりながら活動をおこなっていくことによって立案過程からまちづくりに参加することができるのではないだろうか。

【参考文献】

- ・国土交通省（2003）「次世代参加型まちづくり」に向けてとりまとめ」社会資本整備審議会、都市計画・歴史的風土分科会、都市計画部会、次世代参加型まちづくり方策小委員会
- ・竹内裕二（2017）「まちづくりの系譜から“次のまちづくり”を考察する」筑波学院大学紀要第12集 p,65-79
- ・大久保規子（2004）「市民参加・協働条例の現状と課題」日本公共政策学会年報委員会編『公共政策研究』p,24-37
- ・三浦倫平（2016）『「共生」の都市社会学 下北沢再開発問題のなかで考える』新曜社
- ・伊藤瑛子（2010）「住民・来街者によるまちらしさの捉えられ方：下北沢地区再開発計画に着目して」
- ・牧瀬稔（2002）「協働型社会の実現に向けた取り組みとその背景—横須賀市を一事例として—」都市計画論文集 37 巻
- ・山川充夫（2010）「協働型まちづくりの展開—福島市を事例として—」地域経済学研究 21 巻
- ・泉澤佐江子（2018）「協働は本当に進んでいないのか 自治体初期員を対象とした意識調査から」自治体学 31 巻 2 号 p,79-85
- ・（2012）「杉並区区政施行 80 周年記念パネル展 「すぎなみのあゆみと人々の暮らし」」杉並区広報課
- ・杉並区立郷土博物館貯蔵資料
- ・金今善（2014）「自治体の紛争管理に関する政治・行政学的考察～杉並区と武蔵野市の一般廃棄物処理施設事例研究～」社会技術研究論文集,vol 11, 55-69
- ・泉山靖人（2009）「NPO との協働による生涯学習の推進—東京都杉並区の事例—」教育制度研究 2009 巻 16 号 p,78-83
- ・（2019）『参画と協働のまちづくり活動ガイドブック』杉並区都市整備部管理課
- ・木下大生、鴻巣麻里香編著（2019）『ソーシャルアクション！』あなたが社会を変えよう！はじめの一步を踏み出すための入門書』ミネルヴァ書房
- ・中野嘉一（1976）『住民参加と区政 転換期の行政』年報行政研究 1976 巻 12 号 p,231-270

【参考 URL】（最終閲覧はすべて 2021/01）

- ・杉並区  
<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/machi/toshikeikaku/1059023.html>
- ・すぎなみ学倶楽部  
<https://www.suginamigaku.org/2014/10/h-gensuibaku.html>
- ・西荻案内所

<https://nishigi.in/>

- 西萩のこと研究所

<https://nishigi.org/>

- 西萩窪の道路拡張を考える会

<https://blog.goo.ne.jp/ndk>

- 善福寺川を里川にカエル会

<https://zempukukaeru.wixsite.com/zempukukaeru>



## 謝辞

本論文の執筆にあたり、多くの方々にご協力をしていただきました。

この論文の執筆にあたり、お世話になった方々に感謝申し上げます。

特にニシオギ空想計画実行委員会の皆さまと西荻のこと研究所の皆様には二年間を通して活動への参加を受け入れて下さり、さらには貴重な時間をいただき貴重なお話をさせていただきたくさんのご協力をいただきました。心から感謝しております。

そして最後に、指導教員の清水亮准教授、清家剛教授、研究内容や方針についてご助言、ご指導をいただきました。特に主指導教員の清水亮准教授には研究の着想から論文執筆まで多くのご指導をいただきました。

その他、清水研究室の先輩や後輩そして清水ゼミに参加いただいていた他の研究室の皆様にも、研究活動やその他で、大変お世話になりました。改めてお礼申し上げます。