

新潟県のまちづくり系譜に関する一試論

A study on Machidukuri Typology in Niigata Prefecture

渡辺 誠介
WATANABE Seisuke

This paper tries to clarify the typologies of Machidukuri in Niigata-prefecture. Regarding to literature study, “bottom-up approach” and “indigenous development theory” has been exercised in 1980's in Japan. Similar community-based approaches were exercised in Niigata in the same period without prefecture's initiatives. After governor Hirayama's Policy, Niigata prefecture tried that approach in 1990's. After 2000, new type of Machidukuri approach, such as the Murakami Machiya Project, is expected to be spread. Three typologies were recognized.

キーワード：新潟県、まちづくり、新しい中世、コミュニティ論

1. はじめに

1-1 目的

現在、日本全国で、所謂地方の「まちづくり」の必要性や、その活動報道をよく目にする。それらは中小様々な活動で、かつ無数と思えるほど多数存在する。新潟県に目を移せば、地方新聞である「新潟日報」で「まちづくり報道」と判断される記事は、それこそ県内地域毎に毎日複数例報道されている。しかしながら、あまりにも多いこれらの情報からは、「イベントが行われた」「地域資源を保存した」等表層的内容がほとんどで、一体その活動が何を目指しているのか深くイメージしにくい。

こうした地方の「まちづくり」が増えるように見える現象にはいったいどのような社会変化が背景にあるのか。そしてその特徴をどのように分類できるであろうか。背景と特徴が整理され、かつそこに時間軸を与えれば、その「まちづくり」の系譜がより明確になるであろう。この系譜を理解することで、関係する地域主体は、その「まちづくり」の生まれと現在の場という2点を与えられて、「まちづくり」の方向性というベクトルを理解することが出来るのではないかと。本考察は、左記の問題意識から新潟県の「まちづくり」事例の系譜を考察することを目的とする。

なお、議論を進める前提として便宜的に旧来から考えられている「まちづくり」をやや広義であるが田村明が定義する次のものとする¹⁾。

「まちづくりとは、一定の地域に住む人々が、自分達の生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を如何につくるかということである。」

なお、この定義にしたがって、ここでは地方大都市の中心市

街地活性化の「まちづくり」は便宜的に外して考察を進める。

1-2 「新しい中世論」と「コミュニティ論」の視座

田村が「まちづくり」を定義してから時代も進み、さらに定義を発展させる必要があるのではないかと言うのが、本考察の立場である。

そこで、本考察のために、従来、まちづくりを語る際に用いられる「都市計画的視点」以外の視点を留意する。具体的には世界システム論と社会学のコミュニティ論である。前者には田中明彦の「世界システム論」である「新しい中世論」の枠組みを参考とする。「新しい中世論」とは、グローバリゼーションの進展によって、現代の世界システムが国家を中心とする「近代的」なものから、様々な主体が絡み合う「新しい中世的」なものに変質しているだろうという仮説である²⁾。田中によれば、欧米や日本などは、すでに「新しい中世」の特徴を持っているとされる。この論はそもそも、世界システムの冷戦体制崩壊後の国際関係の変化を解説することを試みる枠組みである。筆者は、日本の「まちづくり」の視座でも、「新しい中世論」が指摘する世界レベルでのグローバリゼーションと同様に、全国レベル（日本国内）でどこでも資本・情報・人の移動が容易となる現象が進み、日本全体で、世界で起きている「多様な主体による相互依存状態」に相似した現象を起こし、従来の直線的なガバナンスシステムと共存していると考えた。すなわち、国家中心の「近代的」「上位下達な直線的」な「まちづくり」から、すでに「新しい中世的」な「まちづくり」に変容しつつあるのが、2012年時点での現在であるという仮説である。なお、世界システムと異なり、まちづくりのスケールをコミュニティレベルと規定すれば、先に指摘された移動が容易な3要素のうち、最も「まちづくり」に影響を与えやすいものが情報であると考えられる。

なお、田中によれば、日本が国として既に属しているであろう、「新中世圏」では、主体は既に「主権国家」ではなく「多様なもの」、争点は「軍事・経済」から「経済・象徴」、特徴は「対立」から「調整」、手段は「軍事・経済」から「経済・説得」、そして脅威は「経済・外的」であったものが「心理・社会」に変化するとされる³⁾。そこで「新しいまちづくり」においても、旧来は主体が国家＝行政であったものが、新中世の現代では行政のみではなく住民やNPO、地域産業などを基盤とする様々な主体に変容し、これに併走して情報の受発信が「まちづくり」に影響を与えるとの仮定をおく。同様の意見として都市計画研究者では、Riddleが価値観や生活、社会構造の様々な主体間の調整（ハーモニー）を図ることが21世紀の持続可能な都市計画としている⁴⁾。

一方、吉原などに代表されるコミュニティ論の立場からは、日本の「町内会」の存在が目される。「町内会」は「ガバメント」の末端に組み入れられ、上意下達の受け皿として機能している性格が強く、その結果として近年は極めて衰退の度合いが強いと言われる。一方、「地域の連帯・絆・教育力の再生」を目的としてコミュニティ再編の基軸に期待されるのも「町内会」であり、こうした活動が、コミュニティベースの「まちづくり」として期待されている⁵⁾。この視座は、中越地震、東日本大震災などを経験し、相互扶助のベースとしてコミュニティの重要性が再認識される現在であるからこそ、極めて重要である。

以上から、「まちづくり」の系譜を考察する際、以下の観点を取り入れることを提案したい。すなわち、①トップダウン、ボトムアップ的、いずれにしても直線的・対立的な考え方から、多主体間の調整というシステムが生まれているかどうか。また、②情報など移動可能な要素が「まちづくり」に心理的に影響を与え、実質的な活動が進んだかどうか、そして③結果として地域をよりよくするための共同の場が生まれ得ているかどうか、

である。

1-3 考察方法

本考察では「まちづくり」と「地方活性化」をキーワードとした、大手新聞の検索や国会図書館の文献検索によってヒットした地域を事例として取り上げることとする⁽¹⁾。また、その事例の分類方法は日本建築学会編、まちづくり教科書を参考にした⁽⁶⁾。そして、その地域のまちづくりに関連した文献を整理し、考察を行った。

2. 日本の地方の「まちづくり」の系譜試案

ここでは、日本の地方の「まちづくり」の系譜を3系統に大別してみた。

2-1 「地方分権+ボトムアップ型」—キーワードは「地域活性化」—

瀬田によれば、大手新聞の検索や国会図書館の文献検索で「地域活性化」という言葉を検索すると、ヒットする記事は1980年代前半以降だといふ⁽⁷⁾。つまり日本において大都市圏以外の地方の衰退した地域の経済的活性化への切望が背景となり、注目され始めたのがこの時期からであると想定される。こうした地域活性化の代表例は大分県の一村一品運動である。この1980年代は、鶴見らの内発的発展論⁽⁸⁾も理論的に追い風となり、地域自らの資本を導入せずに独自の発展を目指す最初のブームとなった。先に示した田村の「まちづくり」定義もほぼ同時期であり、旧来の一極集中や、上からの計画に対抗するボトムアップの風潮は当時は新鮮でかつ力があつたであろう。

一村一品運動とは、当時の平松大分県知事が提唱した、地域の特産品による活性化であり、地域格差の是正を、村落ベースのボトムアップで図ろうとするところに、新しさがあつた。すなわち、この村落ベースの運動を通して、所得増大と人口の定住促進を狙っており、大都市圏に依存せずに地域が自立する姿を目指していた。

筆者は、この1980年代に生れ落ちた「地域活性化」が地方のまちづくりの系譜の一つとして取り上げたい。

ここでの主体は、勿論、集落住民（生産者）であるが、それを支援する（したい）地方行政、そして、これを若干であるがニュースソースとして消費したマスコミである。

ここでは、1-2で整理したように、もはや地方の「まちづくり」において国家のみが主体ではなく、「多様なもの」になりつつある構図が読み取れる。

しかし、そこには、ボトムアップを期待し、その結果として地域活性化を図りたい直線的行政側の期待がある。

つまり、この分類の特徴は、①直線的ボトムアップの萌芽、②瞬間的情報発信で継続的ではなかったが、他地域に影響を与えた、③特に場の形成なし、とまとめられる。

2-2 「若者の都落ちエネルギー型」

一方、地方の「まちづくり」において、所得の向上・雇用機会の向上などに眼目を持つ「地方分権的+ボトムアップ型」とは異なり、全く異なったエネルギーを爆発させる、Uターン、Iターン型のまちづくりが1970年代に数は少ないが発生している。これらの活動の中心人物の回顧録⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾、などから想定するに、当時の全共闘世代の若者が、地方にUターン、Iターンし、その鬱屈したエネルギーを昇華させた事例であることが分かる。

具体的には、初期の湯布院のまちづくりや、佐渡の鬼太鼓座の活動である。

一般にまちづくりに必要な三モノとして「ヨソモノ、ワカモノ、バカモノ」が上げられるが、この考えは、「若者の都落ちエネルギー型」まちづくりでの事例が経験となっているのではないだろうか。

したがって、この分類におけるまちづくりには、極めて強く「人」の「想い」がクローズアップされるのが特徴である。この背景には、大都市圏に対する対抗意識と、地域主権を主張する反骨心を持つ若者が生まれやすかつた社会情勢であろう。

ここでの主体は、若者、ヨソ者、集落であり、より一層、アウトサイダー的要素が、スタート時には際立っている。従って、従来の経済活性化よりも主体の自己実現の方に重きがある傾向がある。だからこそ、そのカリスマリーダーに引っ張られた活動になっていた。この分類には、地域文化活動などがクローズアップされ、イベント企画が多い特徴がある。その結果、より多くの主体が絡んで来ることになり、会議の場として、何らかの自由空間が自然発生的に生まれることが共通している。また、イベントや集客を目的とするため、結果として積極的な情報発信を行うことも、この分類の特徴であろう。ただし、イベントに特化しすぎた場合、地域の生活から遊離する危険性も同時にある。

この分類の特徴は、①ボトムアップと多主体間調整の萌芽、②継続的情報発信を行なっている、③ゆるやかな共同の場の形成あり、とまとめられる。

2-3 「伝統的建造物群保存制度型」

1975年に文化財保護法などの改正により、伝統的建造物群保存制度ができた。

このことによって、地域の建造物を文化財として登録・保存し、その結果として、主に観光客・交流人口の増大をもたらし、地域経済が変容しつつも存続する仕組を受け入れる地域が散見されるようになる。この伝建制度を活用する地域を指定するためには、当然文化財の専門家による調査を受け入れ、保存計画を地域で策定する必要がある。

伝建型まちづくりが生まれた背景は、開発一辺倒から、まさに地方の特色・独自性を空間的に保全しようという時代の要請が高まつたためである。

伝建型まちづくりは、こうした調査・計画策定の過程を通して、地域資源の貴重性を再認識することが出来る。議論点は地域の「経済と象徴」をどう捉えるかである。この地域の未来をどうするかと言った点を調整により乗り越えた地域が、伝建型まちづくりとして進んで行く。

しかし、集落として限定的かつ一律な地域はともかく、中心市街地など生業の形態が数々多様にある地域では、必ずしも調整がスムーズにすすむ訳ではない。

ここでは、主体は、初期段階においては文化財所有の地域集落、行政、文化財専門家、である。そして後に観光地的な性格を有した場所に対して主に観光関係者が情報の発信源となつていったと考えられる。

この分類の特徴は、①ボトムアップと多主体間調整の萌芽、②活動の中盤以降、主に他者による情報発信、③町そのものが共同の場として形成される、とまとめられる。

3. 新潟県のまちづくり系譜

3-1 第1世代：地域の危機感がきっかけの小地域「まちづくり」

新潟県で、「まちづくり」のキーワードで確認される地域で、その活動が古い第一世代は、高柳、安塚、関川、津川などである。これらのまちづくりは、1980年代にスタートしており、新潟県

でのまちづくりでは、30年近くの歴史を持つ。これらの地域で共通するのは、地域が消滅してしまうのではないかという強烈な危機感を元に、地元住民が手弁当で「まちづくり」企画を行ったところにある^{11) 12) 13)}。したがって、この4事例は新潟版「地方分権+ボトムアップ型」と言える。しかしながら、一村一品のような、特産に特化しようとしたのは、「雪」の特産化を図った安塚であり、他は、イベント（津川、関川、高柳）をきっかけに、拠点を作っていこうと言うまちづくりであった。これは、県の支援と言うよりは、それぞれのメニューにあった国などの助成事業をうまく活用して地域資源を磨こうとした展開である。後に高柳、安塚からは観光カリスマが出ているが、両名は行政職員（うち一名は町長）である。津川は商工の若手リーダーであるが、関川も当時の行政担当者が活動の中心人物の一人となり、後に彼らは町長や副町長になっている。つまりこれらの「まちづくり」は中心人物がリーダーとして引っ張っていった「若者の都落ちエネルギー型」に近い要素もあると考えられる。ただし、これが行政マンなり後に政治家になる確率が高いのが、新潟型だということが出来る。

新潟県の地方においては、行政かJA以外、家業以外の雇用吸収能力が低いこともこれに関係していると考えられる。

新潟県の「まちづくり」第一世代は、①地域の衰退に対する危機感がきっかけ、②交流人口獲得を目指し、地域の結束を固める独自のイベント企画が多い、③主体は地元住民であるが、まちづくりリーダーが最終的に行政リーダーになる傾向がある、と言う特徴にまとめられる。

以上のような特徴は、カリスマ型リーダーに依拠しやすく、組織としての継続性の問題や組織が形骸化して活力低下を招く危険性が指摘されよう。またイベントもマンネリ化しやすいだろう。

しかし、現在このグループは、関川を除いて市町村合併を経験しているが、イベント実施は企画当初の形をほぼ継承させながら20年以上にわたって継続し、その知名度、集客力も高い。上で指摘された課題は、独自に乗り越えているのだと判断される。

具体的には、安塚は、(財)ゆきだるま法人を組織し、グリーンツーリズムの広域連携事例である越後田舎体験プログラムを実施するなど、最も通年の交流人口確保に特化している。

これらの事例は、今後、中山間地で進めるべき広域連携と、交流人口確保のまちづくりの参考として検証されるべきであろう。「新しい中世」の地域版の視点から考えれば、地域に関係する「多様な主体」が増加、複雑化する過程であるとも判断できよう。

なお、この第1世代の津川の計画書からの抜粋であるダイアグラムから¹⁴⁾この時代の「まちづくり」が、企画から運営まで、「全員参加」で頑張りとういう理想がよく読み取れる。逆に言えば、こうした理想的な枠組みは息切れもしやすい。津川のまちづくりの着地点は、イベントと「とんぼ」と呼ばれる雁木作りなど景観形成だった1990年代から、2000年代に入って、イベントのみしかパブリシティーがなくなっていったことは、この「全員参加」を目標とした若干無理な体制にあったのかもしれない。

結果として、この第一世代グループは「地方分権+ボトムアップ型」と「若者の都落ちエネルギー型」の融合型の特徴を持つ。情報の発信と受信の点で、イベントに特化してしまい、できる空間はとりあえず整備した津川はマンネリ化している。一方、安塚は情報の発信主体を財団などに組織化した結果、継続的な情報発信が行えている。

3-2 第2世代：平山新潟県政から生まれた「まちづくり」

新潟県では、平山知事第2期（1995年～）に大分県等の他地域の地域活性化を参考に、地域づくりのコーディネーターを、行

政と民間の両者に育成させようと、「まちづくりコーディネーター養成講座」を企画した。これは現在も新潟NPO協会やNPOまちづくり学校に受け継がれている。また、地域振興局レベルでの「まちづくり構想」として「一村一価値づくり」「里創プラン」を地域提案型で行う政策を展開した¹⁵⁾。県が地域発案の計画をかなり柔軟に展開しようと言う実験は画期的である。県という上からの誘導によって、地域のまちづくりの萌芽が見られた（泉田知事になって終了）。

現在、この影響で残っている「まちづくり」は、妻有地域の里創プランが提案した「大地の芸術祭」によって係りを持たざるを得なくなった集落地域に点在する。これらの集落の中にはわざわざかではあるが、「大地の芸術祭」をきっかけとしたコミュニティビジネスがスタートした地域もある。

この分類で特筆すべきことは、県からの構想に従い、交流人口の観点で眠れる地域が「活性化」を目指し始めたことに尽きるだろう。

逆に、この平山県政がスタートさせた新潟県版地域活性化型のまちづくりは、残念ながら、上記以外は明確に継続性が認められるものが村上地域のNPO都岐沙羅など極めて限られていることも指摘できる。このことは、県指導の「まちづくり」では、地域にとっては外発的であり、地域に主体感が醸成できない限り、持続性の観点で限界があることを示している。

別の言葉でこの「まちづくり」世代の特徴を表せば、あくまで「まちづくり」のコーディネーターが専門的なトレーニングを受けていたとしても、彼らが地域に根を張るようなコミットメントを持っていない限り、継続性に限界があることを示している。これらコーディネーターは、情報の発信・受信の観点でも限界があり、結果として行政主導の「まちづくり」には限界があったと結論づけられよう。

この部分から学ぶことは、県は地域に近いが、地域の立場から見れば所詮外発的な地域活性化の誘導という側面は否定できないという事である。この機会を生かして地域主体と言う核が生まれるか否かは、結局地域次第と言えよう。

「新潟一村一価値づくりガイドブック」¹⁵⁾では地域での実際の「まちづくり」の創造の枠組みダイアグラムで明示されている。しかしながら、ここでイメージしている「まちづくり」は地域の価値を地域自身に気付かせるまでであった。これが、当時の限界であったと考えられる。

第2世代の特徴は、多様な主体の関わり、情報の受発信、共通の場の形成とともに多くは、中途半端な形で終わってしまったことにある。

なお、現在の様々な地方新聞による「まちづくり」パブリシティーの一部は、ここで掘り起こされたもの存在する可能性がある。今後はこれらをいかに多様な主体との連携の基に活用するか、地域の智慧とエネルギーが求められている。

3-3 第3世代：地域は鏝（かすがい）型「まちづくり」

村上の中心市街地は、新潟県の事例としては近年で最もメディアの露出が多い事例である。すなわち「まちづくり」をキーワードとした情報発信力が強く、翻って地域住民の情報受信量も大量な地域であると考えられる。新聞よりは、テレビ、雑誌などでの露出が高く、他の「まちづくり」地域との差は際立っている。その中心は、町屋商人会の吉川である。この特徴は、中心市街地活性化という側面、遅れてきた「若者の都落ちエネルギー型」という側面、そして伝建型という側面が融合している。町屋の空間を保存・公開する活動が、この空間の希少性の認識を高めるための市民活動、拡大的イベント、空間整備に直結している。地域の空間が共同の空間として地域活動の鏝として機

能している例である¹⁶⁾。なお、村上の「まちづくり」の中心は町屋商人会ではあり、地域住民であることは論を待たないが、外観再生事業の出資者、日本ナショナルトラスト、そしてJR東日本など、様々な地域内外の関係主体が絡み合っている¹⁷⁾。まさに「新中世社会」の特徴である、絡み合う様々な主体が主人公となっている。

①ボトムアップと多主体間調整、②継続的情報発信を行なっている、③町そのものが共同の場として形成され、また外部からは一種の投資（応援）対象となる、とまとめられる。

4. 新潟県のまちづくりの系譜整理から見える今後

以上、新潟県のまちづくりの系譜を整理した。「まちづくり」の定義に関して冒頭示した田村のものに加えるべき視点、すなわち、日本の地方が、少子高齢化現象を伴い、日に日にやせ細っている実感から、まちづくりの主体を「地域住民」に限定せず、多主体が関わられるかという視点にした。また情報化社会ゆえに、情報の受発信が「まちづくり」を活性化させる可能性があるという視点も考慮した。

これまで、新潟県の「まちづくり」は、「自分達で頑張る時期」「県が応援して、地域の宝を磨く時期」が長くあった。今後は「まちづくり」活動自身が鎧となり、多様な応援団を多くつくり、結果として多様な主体が複雑に絡む形態に広げることが、「新中世型まちづくり」の時代に求められる。

その点で、従来の観光的交流人口確保以外の視点で「まちづくり」情報の受発信が如何になされるか、そして、共同の場づくりが如何になされるか、が重要となろう。

【参考文献】

- 1) 田村明『まちづくりの発想』岩波書、1987年
- 2) 田中明彦『新しい「中世」—相互依存深まる世界システム』日経ビジネス人文庫、2003年
- 3) 前掲書、7章
- 4) Riddell, Robert(2004): Sustainable Urban Planning, Blackwell Publishing-Tipping the Balance, Blackwell Publishing
- 5) 吉原直樹「コミュニティー・スタディーズ」作品社、2011年
- 6) 日本建築学会 PP118 - 121『まちづくり教科書 第1巻 まちづくりの方法』丸善、2004年
- 7) 瀬田史彦 PP53-55「地域活性化と広域政策」『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2010年
- 8) 鶴見和子、他『内発的發展論』東京大学出版社、1989年
- 9) 中谷健太郎『湯布院発、にっぽん村へ』ふきのとう書房、2006年
- 10) 菅野敦司「伝統文化を通じた地域づくりと交流事業」『智慧の涵』新潟県経済雇用問題研究所、2007年
- 11) 矢野学『鄙人の発想』かんき出版、1993年
- 12) 関川村『ふるさと自慢誇記』1992年
- 13) 西村幸夫『町並みまちづくり物語』古今書院、1997年
- 14) 津川町『狐の嫁入り行列に似合ったまちづくり推進プログラム津川町地域個性形成事業』1993年
- 15) 新潟県『新潟一村一価値づくり』ニューにいがた振興機構、1998年
- 16) 前掲書、P9
- 17) 吉川美貴『町屋と人形様の町おこし』学芸出版会、2004年

【注釈】

- (1) 国会図書館検索では、「まちづくり」2955件、「地域活性化」581件、読売新聞「まちづくり」825件、「地域活性化」615件などが検索される（2010年7月8日現在）。

