

ドン・キホーテ まちに出る

～みんなの計画、
役所の支援～

豊中まちづくり研究所代表

芦田英機

大阪大学工学部博士後期課程修了・工学博士。大阪府豊中市に就職。初代まちづくり支援室長、政策推進部長を務め、京都女子大学現代社会学部教授に就任。豊中市に助役（現副市長）として呼び戻され任期満了により退任。その後、関西大学法学部大学院などの非常勤講師を勤める。豊中まちづくり研究所代表、ハウジング&コミュニティ財団評議員のほか幾つかの大学などへのゲスト講師を勤める。

■“みんなの計画、役所の支援”を基本姿勢に

これが私の“まちづくり”に関わってきた基本姿勢である。“行政参加”というキーワードを生み出した「住民主体、行政によるまちづくり支援」のまちづくりであり、3つの「し」づくり（仕組みづくり）＝社会計画、「仕事づくり」＝産業計画、「施設づくり」＝狭い意味での「都市計画」を目指してきた。その道程の大部分は、『豊中まちづくり物語～行政参加と支援のまちづくり～』（敬天まちづくり研究会）にまとめている（写真1）。これは悪戦苦闘の実践記をまとめた博士論文『大都市近郊における参加型まちづくりに関する研究～実践から見た自治体とまちづくり協議会の役割、その理念と実態～（大阪府豊中市を事例として）』を基に、市民に読みやすくインタビュー形式にしたものである。

〈「豊中方式」のまちづくりは、端的に言うと、「行政参加・行政支援」という「アウトリーチ」の手法を駆使した市民が主体となるまちづくりです。「明治以来の官尊民卑の思想によって、“お上”に寄りかかってきたために確立できていない『住民・市民の自立』が必要であり、それによって地域からの民主主義、社会の質の向上に不可欠な民主主義を確立する」という「市民主権」の考え方を愚直に受け止め、行政が主体となる都市計画の手法に疑問を持って、市民が主体となるまちづくりに挑戦してきた者たちの「闘いと反省」の記録をちゃんと残しておくためには、この節目の年が絶好の機会だと思いました。〉（『豊中まちづくり物語～行政参加と支援のまちづくり～』）

〈「みんなの計画、役所の支援」という言葉は行政が支援せず住民が自主的に計画づくりを行うことなど容易にできるはずがない。それへの協力に労はいとわれない。しかし、どこまでも行政が黒子として支える側に回る、その心が伝わる言葉である。〉「行政参加」は芦田さんの造語である。まちづくりといえば行政が行うものであるというのが中心的であった時代から、ようやく住民の意見を取り込む必要性が叫び始められた頃である。住民参加こそが新しいまちづくりのあり方だと強調されていた。そんな時、芦田さんは敢然と「住民参加」というのは行政中心の活動の中に住民が入って来い

と言っているようなものだ。本当はそうではない。住民の活動の中に行政が入っていくべきだ。それこそが本当の意味での「住民主体のまちづくりなのだ」と言い切った。その精神を象徴する言葉である。〉（石原武政 大阪市立大学名誉教授 同書 前書きから）

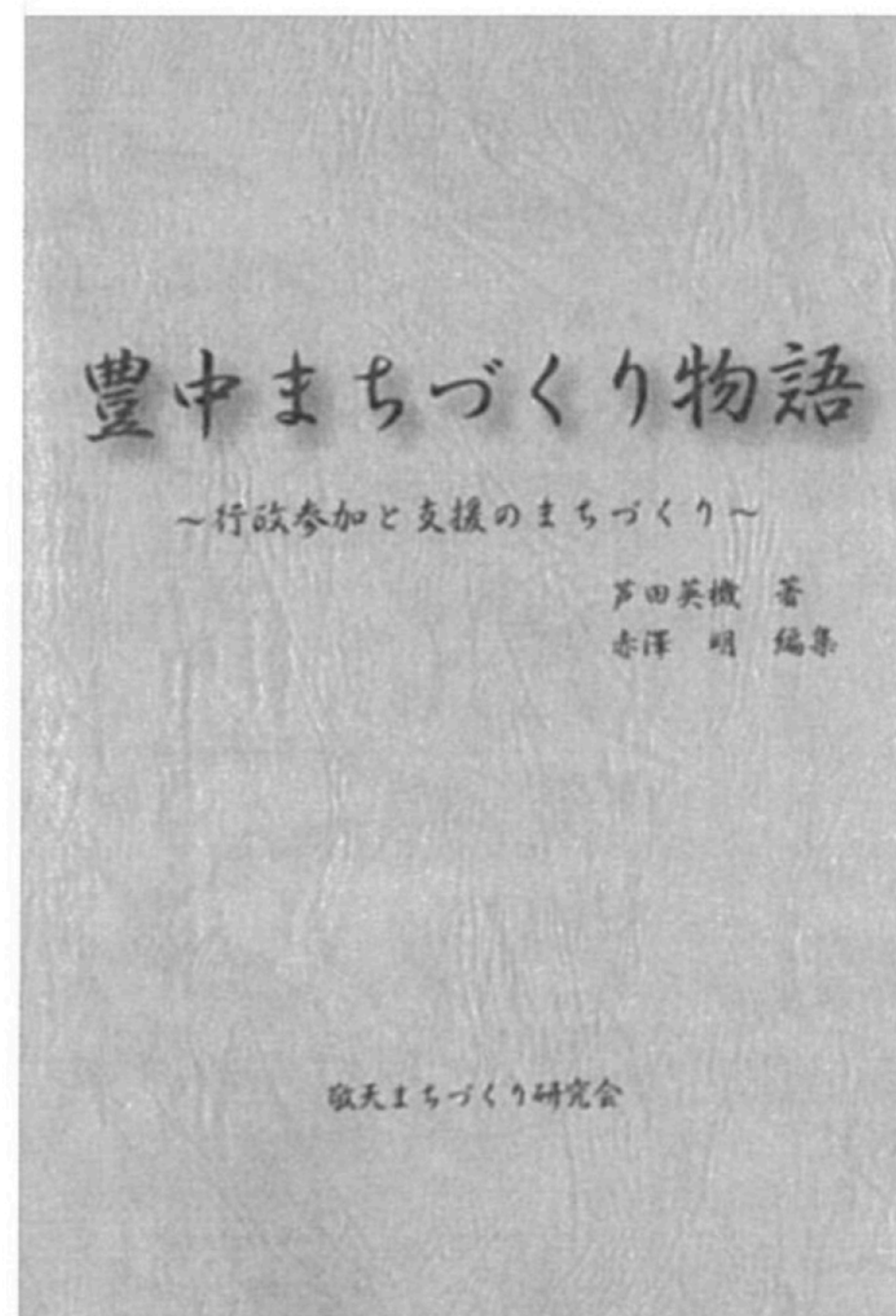


写真1 「豊中まちづくり物語」

私は3つの側面で「まちづくり」活動に関わってきた。まず大阪府豊中市役所という自治体職員として、次に早期退職して赴任した京都女子大学現代社会学部教授から本格的に始まる大学の教員として、さらに助役として呼び戻され行政マネジメントを経験した後、さらに地域まちづくり活動を支援する(有)豊中駅前まちづくり会社会長、豊中駅前まちづくり協議会相談役としての民間人としての側面である。そのいずれの側面でも、“みんなの計画、役所の支援”の姿勢を貫いてきたつもりである。ちなみに、このキャッチコピーは私が仕えた市長の選挙公約にもなった。

■自治体職員として

大阪府豊中市の職員として、大阪万博・千里NT・高度経済成長の歪、大阪市の影響をもらった都市政策担当部局に配属される。「規定演技」のできない未熟な身であったが、新しい課題を扱う上司に厳しく訓練され、「はみだし公務員」として働き始める。中小企業庁から委託された豊中商工会議所での『商業近代化計画』策定作業に参画して、「広域大

阪都市圏にあって、大阪市との機能分担関係をどのように設定するか、あるいは近年の変化に対応した商業施設の適正配置は如何にあるべきか」という「商業とまちづくりの一体化」、すなわち“流通政策と都市計画の一体化”の計画づくりを味わい、当時の各分野の一流の流通学者や都市計画の専門家たちとの談義を楽しんだ。その後、市制50周年事業の一環として、法政大学名誉教授・地域政策プランナー田村明氏に無理だと言われた「住宅地での都市景観形成計画」を試みた。これが後の建設省研修センター主催のソルボンヌ大学での都市景観研修留学に結びついている。

更に「衛星都市」という屈辱的な名称を「生活副都心」として改称・位置付けたいと、『豊中市産業振興ビジョン』策定のリーダーとして、大阪大学名誉教授大久保昌一先生が提唱される“快適な都市に新しい産業が育ち、新しい産業が都市の生活者を快適にする”との考え方の下に“産業とまちづくりの一体化”を唱えて、ビジョン策定とその実現化方策としての行政内部でのシステム形成との両面から「産業振興ビジョン策定チーム」を横断的に結成し行政改革を試みる。後の「まちづくり支援チーム」の原点であり、ここで数多くの学者・専門家・企業人との交流が得られ、今日までご指導頂いている。民間人となった今も開催している「豊中まちづくりフォーラム」や「実践まちづくり道場・敬天塾」の講師は、この時からの縁者が少なくない。

病の母を見るために“身を沈めた”と言い続けて、「お前にはルーティンワークの仕事は任されん」と褒められ(?)“出る杭は打たれる、出過ぎた杭は抜かれる、出ない杭は腐る”ならば、思い切って仕事をしようと、「はみだし公務員」は考えたのである。

●「まちづくり支援室」の創設

行政の組織の軋轢による難病にかかり、四苦八苦の末『生きる』(黒沢明作品)を実践しようと考えた。“まちづくりの専門セクションに「ご(五)縁」が出来る一歩手前の「支(四)援室」を創り、各部局の若手職員で兼任の「まちづくり支援チーム」を結成、市民が活動を始めれば行政からの支援が必ずある(“シェーンカムバック”)と市民を励まし、「対策」「推進」「条件整備」などといったこれ

までの手法を超えた「支援」を始める。計画実現には計画策定段階から当事者である市民が活動し参画することが重要であり、その市民活動に行政が参加する“行政参加”こそが「使い勝手の良いまち」をつくり、手入れし、「作りかえることに労を厭わない市民」「都市に希望と責任を持つ市民」が育つ重要な要素である。と理念高く考えた。

『中学社会 公民的分野』(大阪書籍 平成13年検定済教科書)の「地方自治とわたしたち」の項目では、半ページを割いて「まちづくりは住民が主役で」との見出しで私たちの活動が紹介されている。黒々とした髪の私がメンバーとワークショップしている(写真2)。



写真2 ワークショップの様子

●まちづくり条例の制定

この理念を制度化し、担当者・首長が変わっても制度を法的に担保する方法として「まちづくり条例」制定を志向した。『生きる』に学んだ“個人の努力だけでは長続きしない、制度確立が必要”との教訓を生かしたかったからである。条例の最大の特徴は、「地区計画条例」の規定と「建築協定条例」の規定を合わせて一つの連続の条例とした点にある。市民サイドが使いやすい・解りやすい規定の再構築であり、市民と事業者・行政・専門家の「連携と役割分担」をめざした。また、市民相互及び市民と行政の信頼、理解及び協力に基づいて、市民の自発的な発想と市民及び行政の「連携と分担」により行われることを基本としている。この当時のことを『造景』創刊号で「芦田英機とまちづくり支援室」と題して記事にしてくれた八甫谷邦明編集長は以下のように評価している。

〈実際に豊中市を訪れ、芦田英機室長の話聞いて、さらに強い印象を受けました。横浜や世田谷のまちづくりに見られる限界を突き破る挑戦的な試みが存在したからです・・・

①駅前の繁華街という都市の中心地で事業者

を含め多様な市民を対象に、市民主体のまちづくりを試みていること。駅前再開発、中心商店街の活性化、などを視野に入れたまちづくりは例がありませんでした。このような分野は、行政と関連事業者が主体であり、市民まで含めたステークホルダー全体が参加することはありませんでした。②市民と行政の新しい関係が提案されていること。市民が「参加」するのではなく、市民が「主体」であり、行政はその支援者だとする考え方は公共活動におけるコペルニクスの転換ですが、今日でもなかなか理解が進みません。東日本大震災の復興事業を見るにつけ、その感を一層深くします。気仙沼などにある辺境の小基部地区で、住民主体の復興が試みられて成功しており、わずかな希望を抱いております。③市民と行政が問題意識を共有するために、市民フォーラム等を設け、他のまちづくりの考え方、取り組み事例などを頻繁に紹介していること) (『豊中まちづくり物語』あとがきから)

●「商人大学」「実践まちづくり大学」「豊中まちづくりフォーラム」へ

“夢を形にする力”を養うための学習が大切だと考え、地域の商業者に立地条件と消費者に目を向けるよう試みた「商人大学」、行政職員に「市民」とともに学び、その意向を反映させるよう試みた「実践まちづくり大学」「豊中まちづくりフォーラム」を開催していった。「豊中まちづくりフォーラム」は、豊中市職員として『豊中市産業振興ビジョン』策定時に産業界のリーダーにご登壇頂いた「産業界リーダーフォーラム」(1987年5月)を開催し、「豊中まちづくりフォーラム」と改称して以来、150回を手掛けている。

かつて市商工課職員時代に手掛けた事業者対象の「商人大学」(「中堅事業者育成講座」とその後の「豊商研」が後の地域まちづくりの担い手・リーダー養成に繋がったことにヒントを得ている。定時制市民であるサラリーマンでは担いきれない商業地のまちづくりを「事業者が担うまちづくり」ととらえ、全日制市民の「人育て」の重要性に着目したからである。まちづくりに必要な要素としてのネットワーク形成は、民間人となった今日も「豊中まちづくりフォーラム」(「実践まちづくり道場」敬天塾)を継続している考え方である。

■教育者・大学人として

早期退職して京都女子大学に赴任する。授業日以外を地域活動に関われる、地方の有力者の娘であるゼミ卒業生が卒業後にUターンして地域活性化を担わされたとき、都市と地方を結び付ける役割を果たそうという思いだった。毎年15人のゼミ生が帰郷すると4年で60人の卒業生が毎週待ち受けてくれ、都市部のまちづくり（流通と地域活性化）が期待できるとの胸算用だったが、復職してあえなく企画倒れ！ とはいえ、京女では行政経験者としての授業に加えて「住民参加論」を設けてもらった。まちづくりの現場で活動する方々をゲストとして招いて、学生に関心をもたせることに苦心した。

民間人となっても、非常勤講師として、これからの社会を担ってくれる学生への授業を行ってきた。関西大学大学院での「まちづくりと法」であり、関西外国語大学での「地域社会とまちづくり」、立命館大学、関西大学、桃山学院大学、岡山商科大学、そのうち、時間的にも現地性でも最も「地域社会と連携」していたのは、園田学園女子大学の『つながりプロジェクト14』の「地域連携プロジェクト授業」の『まち歩き』であり、恒例の七夕まつり、豊中まち歩きツアー、アンケート調査を授業の一環として学んでもらった。御影高校でも講義しているが、本誌で三好庸隆氏（武庫川女子大）が紹介されたように、現役時代に「中高生のまちづくり講座」を手掛けた時と同様である。現在は高齢者を中心とした「敬天まちづくり大学」をコロナに休校を余儀なくされながらもここ10年間週一回の授業を継続している。

■民間人として

学位論文の末尾に「書き上げて道半ばであるから、今後は、現場にこだわり関わって未完成の論文を補っていく」と決意を述べた。その表明に忠実に生きて行こうとして、豊中駅前まちづくり推進協議会、(有)豊中駅前まちづくり会社に関わって活動をつづけた（写真3、4）。

●(有)豊中駅前まちづくり会社

自ら行政職員としてシステム設計し、後に住民組織・まちづくり協議会として関わった『豊中駅前まちづくり構想』の特長は、①まちの将来像が共有される②まちづくりの目標内容が理

豊中検定



写真3 (有)豊中駅前まちづくり会社の活動。多くの子供たちが参加している

解されやすくなる③構想づくりを通じてコンサルタントやプランナーの役割が明確になる④いつでも振り返り出発点に戻れる⑤市民に計画実現への強い意思が出来る、という5点である。

平成5年（1993年）2月に設立された「豊中駅前まちづくり協議会」が「このまちをうるおいのある、歩きやすい、住みやすい、商売のやりがいのある魅力のあるまちにしよう」として、この構想を策定した。その事業の芽を協議会と協力して実現させようと、有志の出資により平成11年（1999年）12月21日、(有)豊中駅前まちづくり会社が設立され、行政職員としても退職後は経済的にも実質的な活動でも取締役会長としてその活動に随走してきた（写真4）。



写真4 活動を伝える「まちづくりニュース」

●豊中まちづくりフォーラム

退職後は豊中駅前まちづくり会社での「豊中まちづくりフォーラム」（2007年開始）として開催している。これは、行政がやるべき内容ではなく、市民が前払いした税金と預けた権力を行政が有効に活用して、まちづくりを進めていくべき分野にもっと力を注いでもらいたいのであれば、市民主体で「フォーラム」すべきである、と考えて、民間人として主催してきたものである。現在、豊中まちづくり

研究所」主催としてコロナ禍などによって中断されながら開催している。それぞれ各分野のエキスパートに登壇してもらっており、本稿がお目にかかる12月には「豊中まちづくりフォーラム」154回を、敬天塾は157回開催しているはずである（写真5）。



写真5 第101回豊中まちづくりフォーラム

協議会が策定し行政が『基本方針』とした『豊中駅前まちづくり構想』の実現に向けたスクランブル交差点の改善と歩道の確保、道路の歩行者天国化などの整備構想は、現市長の公約となり整備計画が描かれた。さらに、高校の後輩である笑福亭由瓶の稽古の場として「豊中寄席」を設定し、新規住民向けの「豊中駅前まち歩きツアー」や協議会への参加意欲を高め地域住民の交流の機会にしてきた年2回のバスツアーとともに、まちづくり会社の経営資金・活動収入源を兼ねている。また、地域の七夕祭にはまちづくり会社としても参加、豊中検定、折り紙教室などを催した。

「思いは高く、地位低く、手間暇かけて儲け下手、社会の隅で活動する会社」と自虐気味につぶやき活動してきたが、現下の情勢による収入減と人材不足により、5月に閉鎖・解散してしまった。残念である。

●豊中まちづくり研究所

まちづくり会社解散後、業務を「豊中駅前まちづくり協議会」と「豊中まちづくり研究所」に任務分担し、これまでの活動を通じて築き上げたネットワークを通じて知の蓄積を凶ろうとする「豊中まちづくり研究所」の本格的稼働に力を入れている。研究所では、次のことを実践していきたい。

①豊中方式であった“市民・住民主体のまちづくり”の継承をめざし、“市民・住民の手によるまちづくり”を具体化するための知見・情報・経験の蓄積と交流の場をつくる②市民・住民と専門家・行政が、“市民・住民を視点においたまちづくり活動”を行うために、

市民・住民と専門家・行政のそれぞれが責任をもって、“連携と役割分担”によるまちづくりを実践することをめざす③市民・住民の地を這う日常の活動の課題・問題点を明確にし、理論的研究に基づく具体的政策な提言を行い、人間的結集の場に役立てる④これらを通じて、まちづくり活動家を育成などの活動を目指しているが現時点での具体的な活動として、(1) 月一回の豊中まちづくりフォーラムと敬天塾(2) 成熟したシニアのリカレント学習の場として週1回の「敬天まちづくり大学」(3) HP開設(4) 出版物の発行をしていく。

■地域社会に果たそうとした役割

3つの場面での役割で、まちづくりに関わりながら、自治職員としては“はみ出し公務員”で、大学教員としては短期間しか勤めず、地域社会では古い地域風土の中で地元出身者でない身で、いずれも中途半端な貢献しかできなかった。その中途半端な分、市民からのまちづくりに不可欠な「行政と市民」「専門家と市民」という間での制度・言葉・考え方の“通訳”を果たそうとしてきたつもりである。

「(制度には)素人の市民の意向を聞き、専門家の知恵を借り、企業と協力し、政治家にすり寄るまちづくり」は上手くいく。行政職員が、まち・地域社会の改善を計画し政策化を図るためには、専門家の知恵を借り、市民と合意形成をし、専門家と市民との合意に至るコミュニケーション能力が必要であることを痛感した。そこで「専門家と市民との通訳」を自らの役割と位置づけようと考えたのである。恩師に施主と工務店主との会話力を教えられたことを思い出す。

●行政と市民との通訳

『実践まちづくり大学』での管理職講師を登用して「言葉が解らない」「制度が使いにくい」との指摘を受け、市民感覚との違いを認識する機会をもって行政改革にもつながった。

行政用語の平易化は笑い話だ。「図書館の供用開始までに道路幅員を拡幅する」(図書館がオープンするまでに道幅を拡げます)、「時計道路」(都市計画道路)、「吐血」(都市計画決定)、橋梁のスパン(橋桁の幅)、この地域は「商業ポテンシャルが高い」「それ何ですか?」「潜在(洗剤)能力ですわ」「それどのくらい

落ちまんねん?」。これらは、今も学生や敬天まちづくり大学(老人大学)で質問するが理解されない。

●専門家と市民との通訳

言葉だけでなく、立ち位置による考え方のギャップを埋める役割が求められる。まちづくり協議会では、まちの将来像を描き行政に提案する『まちづくり構想』策定過程のワークショップで、コンサルタントとまちづくり協議会メンバーとの対立が生じる。制約条件を知らない市民の考え方に「専門家が関わっていてそんな計画案を行政に提出できない」と言い放たれてしまう。制約条件を知ることと条件化での計画がされるという説明によって専門家の優秀性をも証明できる機会であったが。

●ダジャレとコミュニケーション

まち(タウン)をお金(マネー)と土地(ジメン)だけの話にしないと戒めの言葉にした。悪いコンサルタントは、助言が欲しい時にはなかなか「来ん」、たまに来てもすぐに「去る」、帰りは「お金と自分が欲しい情報を「タンと」持って帰り、良いコンサルタントは「根」気よく助言して、「去る」時は住民に「タンと」力をつけておいてくれる。

私のダジャレについて高口恭行氏(建築家・奈良女子大学名誉教授)は以下のように指摘された。「通常、行政は縦割り行政という言葉があるように、それぞれ自分の権限と裁量の枠組みを持っており、その枠組みから外れた、例えばAの縦ラインとBの縦ラインの中間にあるようなものは、余所へ回そうとすることがあります。しかし、街づくりは、ほとんどの場合において単純にいくケースが少なく、横向きにつながなければ街というものは全く機能しないと思われまので、かなり難しい中で横につなぎ、それを市民に理解させることが求められます。この理解させることと、横につなぐことは、行政とは正反対のことですが、その間、散々色々な所で叩かれているうちに、駄洒落でボディガードするという話術が生まれたのかもしれない」(JIA市民大学講座)。

■今、思うこと

口の悪い友人が「土木の人間は集団で大きい物に当たる性質、建築は個性尊重でバラバラ。その中で勉強の出来る奴は構造へ進み、

絵のうまい奴はデザインに進み、両方だめな奴は手を使わず口を生かして都市計画に進みました。貴兄もその口でしょう」と教えてくれたが、「豊中方式」も「その成果として形・施設が出来上がったのかどうか」「土地建物にどのような変化を与えたのか」が常に問われてきた。都市計画学会関西支部が行なっている「まちづくり賞」の選考でも、その点が選考に落ちた理由とされている。これぞまさしく「まち。街(がい)」(間違い)の元である。「こんな難しい方式では市民はついてきません、もっと軽い行動の手法を採用すべきです」と、大学教授に揶揄されたことを思い出す。軽い“まちづくり”を続けてまちの課題が解決できるのだろうか? 入り口では重要な手法ではあるが、そればかりでは“まちづくりごっこ”でしかないだろう。

「ダジャレで語るまちづくり」の漫談は受けるが、通訳は重要だが難しい、いみじくも幕末期に通弁として活躍したジョン万次郎が土佐沖に帰国した日が私の誕生日である。

折角取り組んだ「交通社会実験」も、行政・地元ともに意欲を失い、駅前の交通問題が射程距離にないのが心残りである。「システム運用」の難しさを知り、今更ながら『生きる』の世界を痛感する。

かつてまちづくり専門誌を出すG出版社から企画されながら日の目を見なかった“ドン・キホーテまちに出る”しながら、社会変革は自己変革からと「豊中まちづくり研究所」は健在である。学位論文の末尾に「今後未完成の論を実践で埋めていく」と決意表明して、それを実践して喜寿を迎えてなお実践の中にいる。

ベランダにくる雀たちに“われと来て遊べや妻のない雀”と餌をやるが、柵に並んで用心深く様子見して無鉄砲な一羽に偵察させ安全を確認させて横取りする。その賢明さに驚嘆する。いつも“フライング芦田”みたいな奴はおらんあ。無私無欲な生き方を前に男の嫉妬で折角の仕組みを台無しにされた経験もないのだろうか?

目下、自治体職員のための遺書『はみだし公務員・芦田英機言動録』を執筆しながら、これからも役に立つのなら”ロージン(老人)バックのまちづくり”として控えておきましょう。(あしだ ひでき)