

住民参加とまちづくり

卯月 盛夫

UZUKI, Morio

(早稲田大学教授)

1. 「都市計画とまちづくり」

1.1 「まちづくり」という言葉の誕生

私達は今、いろいろな場面で「まちづくり」という言葉を使用している。国土交通省都市局には「まちづくり推進課」という組織があるし、都道府県や区市町村組織にも「まちづくり部」や「まちづくり課」はすでに一般的である。また、多くの区市町村には「まちづくり条例」がある。さらに、住民レベルでも「商店街のまちづくり」、「みどりのまちづくり」、「子どものまちづくり」あるいは「震災復興まちづくり」等テーマや地区ごとに様々なまちづくりが展開されている。「まちづくり」という言葉が普及していくことはもちろん良いことであるが、そもそもこの言葉が生まれた背景や広がっていった理由を少し確認しておきたい。

まず、「まちづくり」についてお話する前に、近い言葉である「都市計画」についてまず紹介したい。日本における近代的都市計画は、明治21年(1888年)公布の「東京市区改正条例」にはじまる。それまでの江戸の町を欧米列強のロンドン、パリ、ベルリンに見劣りのしない都市に改造するためにこの法律は制定された。欧米から建築や土木の都市技術者を招聘して、明治政府は大規模なビジョンを策定した。銀座の煉瓦街や日比谷公園、霞ヶ関の計画はその典型である。当時の計画は必ずしもすべてが実現されたわけではないが、国家事業としてスタートした近代的都市計画の思想は、その後東京だけでなく、全国の都市に拡大されていった。つまり、日本の都市計画は「都市を計画する行為」とはいえ、市町村という都市自治体が自らの地域を主体的に計画づくりをするのではなく、国が市町村の都市計画を策定する形でスタートし、その大きな枠組みは地方分権が進んだ今でも大きく変わっていない。これは、たとえばドイツの自治体の都市計画高権(都市計画に関する最高の権限)は自治体の長が有するとドイツ基本法(憲法)に書かれていることと比較すると、実に大きな違いがあるといわざるをえない。つまりこの「東京市区改正条例」という法律制定以降131年間、日本の「都市計画」は自治という視点はない形で、厳然と存在してきたわけである。

そのような流れに対して、昭和27年(1952年)雑誌「都市問題」に「町づくり」という言葉が初出した。この時は、都市計画という物的計画を意味する用語としてではなく、むしろ住民による社会運動の意味合いが強く使われたようである。しかし一般的に「まちづくり」が普及するのは1960年から70年代である。1963年、67年、71年の統一地方選挙に

特集

よって、日本全国に革新系首長が当選したことはすでに忘れられているかもしれないが、実はこの時に当選した美濃部都知事、飛鳥田横浜市長他があえて選挙公約で使用した言葉が「まちづくり」であった。その際の使い方は、それまでの国が定める国土計画や国中心の都市計画、都市開発ではなく、地域独自の計画や開発を主体に、地域が自ら進める都市づくりや地域主権主義を高らかに訴えたのであった。その結果、選挙民は「まちづくり」という言葉に新しい自治の時代を感じ取って、革新系首長を選択し、結果として大きな地方政治の流れを築いた。つまり「まちづくり」は、国の「都市計画」に対する反語として生まれたと言える。また、この段階ですでに「まちづくり」は自治体が主体的に行い、かつ住民参加で進めることが必須条件であったとすることができる。

1.2 「まちづくり条例」制定の背景

1960年代から70年代に選挙で選ばれた革新系首長が進めた事業そのものが、まさに日本の「まちづくり」の原点であるが、その中から「まちづくり条例」（街づくり条例を含む）を紹介してみたい。日本で初めてのまちづくり条例として、1981年「神戸市街づくり条例」、そして翌年82年「世田谷区街づくり条例」が制定された。両都市は、いっしょに当時の建設省とその条例案について協議を進めていた。法律に対して、条例の横だしや上乗せがなかなか認められない状況の中で、両区市の条例にはいくつかの画期的な内容が含まれていた。

たとえば、まちづくりに参加することができる住民の定義では、土地や建物を有している住民だけでなく、地域に在住、在勤、在学する住民すべてに参加する権利を認めた。また居住者によって構成される「まちづくり協議会」には自治体に対してまちづくり計画を「提案する権利」を認めた。これに関しては、今多くの読者は当たり前のことと受け止めるかもしれないが、当時の1980年代初頭の状況下では、都市計画において参加する権利は基本的に地権者にしか認められていなかったことを考えると、この条例は先駆的だったと言わざるをえない。

このような条例が生まれた背景には、それまで都市計画事業として行われてきた再開発の問題がある。再開発事業は、密集した市街地で木造家屋等を除却し、高層ビルの建設によって集約化や高度利用を進め、広幅員の道路や広場を生み出すことによって安全で快適な市街地を形成することを目的としている。しかしこのような家屋の全面除却を前提とするスクラップ&ビルド方式がうまく進まないケースが次第に増えてきた。駅前再開発のようにある程度の商業集積があり、高層建築の計画が可能な地区では再開発事業が成立したが、狭小住宅が多い地区の場合では、住民の合意形成に時間がかかる上、最終的な高層ビルの計画に対しても賛成が得られないケースが多く、別な事業手法が求められていた。その中で登場したのが、「修復型まちづくり」である。これは、全面除却を前提にしないで、家屋1軒1軒の建て替えや共同化を誘導することを通じて、災害時の避難路としての行き

止まり道路の解消や、消防活動に必要な最小限での道路拡幅、さらに災害時の地下貯水槽と日常時のコミュニティ活動の拠点としての小広場整備等を行うものであった。またその計画づくりにおいて重要視されたのが、住民による「まちづくり協議会」方式である。住民の誰もが平等に参加でき、民主的に議論し、基本的には多数決によらずに全員が納得するまで話し合うという新たな住民参加プロセスが「まちづくり」の原則となったことは極めて評価すべき内容である。このような全く新しい都市づくりの技術手法を担保するために生まれたのが「まちづくり条例」であったため、建設省も当時大変積極的であったと言える。

つまり、日本の「住民参加のまちづくり」は、密集市街地における防災をテーマにした修復型まちづくりを原点としてスタートしたのである。

1.3 「まちづくり」の特徴

まちづくりはその後の40年におよぶ様々なまちづくりの展開の中で、そのめざすべき方向や特徴が明らかになってきた。以下に示す。

- (1) 「まちづくり」は物的な改変（建築、道路、公園他）を目的とするものだけでなく、高齢者や子どもの教育や福祉、商店街の活性化や防災、水や緑等の自然環境、自治やコミュニティ等、ソフトとハードに分けられない総合的環境すべてを扱う。ちなみに「まちづくり」の中国語訳は「社区造営」で、「社」はコミュニティ（ソフト）を、「区」は街区環境（ハード）を意味している
- (2) 「まちづくり」は、ある限定的な小地域を対象とする
- (3) 「まちづくり」は、地域に住む、働く住民の積極的な関与の上に成り立ち、主体的な参加と提案を前提にする
- (4) 「まちづくり」は静的な状態をめざすものでなく、常に将来に目を向けた動的で運動論的展開を指向している
- (5) その結果、地域に個性ある人間やかけがえのない景観、デザインが生まれ、さらにそれが地域や住民の誇りとなって、住民によるまちの維持管理が行われ、持続可能な社会が生まれる

1.4 「まちづくり協議会」の特徴

まちづくり条例によって認定された「まちづくり協議会」は、自治体の支援を受け、かつ自治体に計画の提案をすることができる。ただ現在では、条例によらないまちづくり協議会も活動しているケースが増えてきているので、区別をするために「認定まちづくり協議会」という名称も使っている。認定まちづくり協議会は、ある特定地域には一つしか認められない。町内会や自治会と同じである。それゆえに、自治体から財政的支援と技術的支援を受けることが可能となり、協議会の決定事項が「地域の総意」として認められる。

特集

まちづくり協議会を自治体が認定するにあたっては、「地域の限定性」（地域境界を定めること）、「組織の公開性」（地域内の誰でも会員になれる）、「会議の公開性」（誰でも傍聴できる）、「運営の民主制」（納得するまで話し合う）の4つの原則を守り、地域住民の多くの支持を得ていることが前提である。

またまちづくり協議会の具体的な運営や進め方については、日本での長い積み重ねの中から、以下のような経験則が生み出されている。

- (1) 意見の対立を恐れない。むしろ争点が明確になることは好ましい
- (2) ひとつにまとめることには拘らない。難しい内容は先送りする
- (3) 認識が異なる時は現場に行き確認する。現場には解決のチカラがある
- (4) 人間関係の交流を深めることによって、解決できることが結構ある

1.5 「都市計画」と「まちづくり」の違い

さてこれまで、まちづくりという言葉が生まれ育ってきた経過と特徴をお話したが、まちづくりの概念をより明らかにするために、131年の歴史を有する「都市計画」とその半分の67年の歴史を持つ「まちづくり」の基本的考え方の違いを整理したい。（表1）

発展してきた時代的な状況の違いもあるが、都市計画は「成長する都市」という拡大指向のビジョンに基づき、広域の都市基盤等インフラストラクチャ整備やニュータウン等の大規模開発を行ってきた。それに対して、まちづくりは「持続可能な都市」というビジョンに立脚し、拡大ではなくコンパクトシティを指向している。そのため郊外型スプロールではなく、既成市街地内部の修復型整備や住環境整備に力点があり、その手法も地区計画や街区整備等小さな単位ときめ細かなヒューマンスケールが求められている。

表1 「都市計画」と「まちづくり」の概念比較

「都市計画」と「まちづくり」の比較		
	都市計画	まちづくり
①ビジョン	成長する都市	持続可能な都市
②内容	広域都市基盤整備 ニュータウンの開発 大規模開発 物的計画(ハード)	住環境整備 既成市街地の修復型整備 地区計画、街区整備 物的+社会計画(ソフト)
③主体	国家、都道府県	市町村、NPO、市民
④プロセス	トップダウン	ボトムアップ
⑤市民参加	形式的市民参加	行政と市民の協働
⑥市民活動	陳情請願型 反対運動	学習提案型 市民活動
⑦専門家	都市計画家 建築家 デザイナー	まちづくりコーディネーター 都市デザイナー ファシリテーター
⑧キーワード	垂直、縦割り 中央集権、効率	水平、パートナーシップ 自治、分権、公正、合意

都市計画の事業主体が国や都道府県でトップダウン的に実施されてきたことに対して、まちづくりの主体は市町村であるが、特に NPO や住民からのボトムアップや各団体の連携が不可欠である。

都市計画における市民の関わりは、法的な位置づけはあまり明確ではないため、どうしても計画や事業が公表されてからの反対運動や陳情請願という、時期的には極めて遅い段階での市民の意思表示しか出来ない状況である。一方、まちづくりの様々な場面では、日常的な市民の学習活動や市民の意見表明の機会が求められる。もちろん現段階ではまだ途上であるが、地域協議会やまちづくり協議会への分権と市民提案を前提とした行政と市民との連携、協働が制度的に担保された自治の仕組みこそが必要である。

都市計画を支える専門家であるが、都市計画事業の推進においてはいわゆる都市計画家（プランナー）、建築家（アーキテクト）、個別のデザイナーという既存の職能で十分であるが、まちづくりの場面では、行政語と住民語の両方を理解し翻訳調整できるまちづくりコーディネーター、建築と都市の隙間を埋め、魅力的な風景を編み出す都市デザイナー、さらに様々な関係者の異なる意見を整理し方向づけをするファシリテーター等の新しい職能が必要である。このためには、大学の教育プログラム、職能団体の研修制度、さらに発注方式や仕様書等行政改革も必要である。

最後に、都市計画を進める場合には表面的には出ないが、「垂直、縦割り、中央集権、効率」という基本的発想があったと思われるが、まちづくりにおいては、「水平、パートナーシップ、自治、分権、公正、合意」という民主主義を基本としたキーワードを大事にしている。

1.6 「都市計画」と「まちづくり」の融合

「都市計画」と「まちづくり」の違いについて少し客観的に話ししてきたが、実はそのふたつが現在の日本に併存しているというのは、海外との比較から見ても極めて特別な姿である。というのは、都市計画として進められてきた事業が地域住民のまちづくり計画と相容れない状況が生じるケースも実際少なくないからである。たとえば、都市計画法に基づいて合法的に粛々と進めてきた都市再開発事業で高層建築が提案された場合、実はまちづくり条例に基づいてまちづくり協議会が定めた計画方針では高層建築は認めないという内容であった場合、どちらが上位なのかという問題が生じる。現状では、都市計画が優位になるケースの方が多いと思われるが、それは大変悲しい、また不幸なことである。

そこで今必要なのは、「都市計画」と「まちづくり」の貴重な歴史的経過やその違いを十分ふまえて、両者を合体した日本独自の新たな法律「まちづくり基本法」を制定することである。これまでもまちづくりの成果や経験を生かして、都市計画法が改正されてきたが、小幅の改正ではもう追いつかない。両者の長所を生かした根本的な合体作業こそが求められている。

2. まちづくりセンターとまちづくりファンド

2.1 まちづくりセンターの誕生

1981年以降、神戸市や世田谷区等日本の先進自治体で誕生した「まちづくり条例」が住民の参加する権利やまちづくりを提案する権利をはじめ保障したことを前章で述べた。本章では、それを受けて自治体が設置した「まちづくりセンター」と「まちづくりファンド」について紹介したい。

まず、住民が主体的にまちづくり活動を実施するためには、専門的で技術的なアドバイスやサポートをしてくれる相談可能な場所や人材が必要である。これが、現在「まちづくりセンター」や「市民活動支援センター」とよばれる機関である。市町村が設置して運営も職員が行う「公設公営型」、市町村が設置するが運営は民間が行う「公設民営型」、さらに数は少ないが、「民設民営型」等がある。

最も古い事例は、1984年奈良市奈良町に設立された「奈良まちづくりセンター」で、地域の商店街メンバーを会員にしながら、民設民営型で奈良町の活性化をめざしている。1988年に設立された「まちづくり情報センター・かながわ」は、神奈川生活協同組合が出資したのでやはり民設民営型として、会員に情報サービスすると共に、市民活動支援や行政からの委託調査も実施しており、中間セクターの役割を果たしている。その後1992年には世田谷まちづくりセンターが、翌年93年には神戸まちづくりセンターが前述したまちづくり条例に基づき設立され、その後、97年京都市景観・まちづくりセンター、02年浜松まちづくりセンター、06年練馬まちづくりセンター、07年国分寺まちづくりセンター、草加市まちづくりセンターと、市町村が設立するまちづくりセンターが次第に増えて行く。これらには、公設公営型と公設民営型の2つのタイプがある。

2.2 まちづくりセンターの役割

さて、まちづくりセンターの役割はこれまでの経験から、大きく5つに整理することができる。

まず第1に、住民の様々な自主的活動に対する相談、助言等の情報・技術の提供である。住民ならではの思いを社会の中で実際に実現化していくには、その手段や方法、プロセス、そして法的な問題および類似の先行事例等幅広い情報が重要である。また、センターでの支援が難しい場合は、別な支援機関やNPO等のネットワークへの紹介も重要である。いずれにしても、行政とは違う住民の立場に立った身近なまちづくりの相談と支援の窓口としての役割がある。後で紹介するまちづくりファンドの事務局の役割もこれに含まれる

第2に、行政からの様々な委託事業や補助事業の受け入れである。行政が持っていない住民参加のノウハウや地域の生の情報をもつことによって、行政が直接事業を実施したり、民間の都市計画コンサルタントに委託したりするより、まちづくりセンターに委託するほうが事業効率の立場および地域コミュニティの醸成のためにふさわしいケースがある。た

例えば、地域の公園づくりや公共施設の計画設計、都市計画マスタープラン作成委託等の事例には、すでに多くの実績がある。

第 3 に、企業からの委託調査や相談である。近年は企業も地域に密着した事業展開が必要になってきている。企業の種類や規模を問わず、企業が地域の活性化や雇用、アイデンティティ形成に果たす役割は大きく、住民や地域の立場から市民連携参画型事業の推進等に関するコンサルティングが出来るようなセンターが求められている。企業と住民をつなぐ計画や事業の事例はまだそれほど多くないが、たとえば各地で頻繁に起きているマンション建設反対運動にならないように、かなり前段階からの地域の住環境形成における良い関係づくり等が期待されている。

第 4 に、自主事業等の開発である。住民、行政、企業からの相談と共に、センター自らの新規事業の開発提案の役割がある。現状では行政も企業も単独では事業化しにくい「すきま産業」へのチャレンジである。たとえば住宅事業では、コーポラティブ住宅やコレクティブ住宅は、住民側にニーズは高いが、計画のノウハウを持つ企業が少ない上、通常の住宅事業より計画の時間がかかるため、企業単独では取り組みにくい。そこで、センターはこのような住宅に住みたい住民、設計を手伝いたい建築家、土地を有効活用したい地主の情報交換の場をセットし、事業化に結びつくような調整の機会をつくることができる。現状ではそれを専門にする数少ない NPO が存在するが、もっと連携を強めれば、十分増えていくと思われる。このようなエンドユーザーとしての住民からの発想に基づく事業の開発や関係者のマッチングは、まちづくりセンターや NPO ならではの重要な役割である。

さらに近年大きな課題となっている空き店舗や空き家の対策についても、市町村だけの対策では限界がある。まちづくりセンターを内部にもつ一般財団法人世田谷トラストまちづくりの「地域共生のいえ」事業では、空き家、空き室のオーナーの相談に応じながら、地域のニーズに合った利活用方法を関係者と調整し、すでに多くの成果をあげている。

第 5 に、市民社会実現のための後方支援、啓発や交流事業がある。上記 4 つの事業を進めるためにも、住民、行政、企業の人々が日常的に学習、研修できるような機会の提供、様々な立場からの情報収集と交流のための新しい情報ネットワークの整備、および出版物の編集発行等、地域のプラットフォームとしての役割がある。世田谷区における参加のデザイン手法に関する研修会は、すでに長い歴史をもつ好事例である。(図 1)

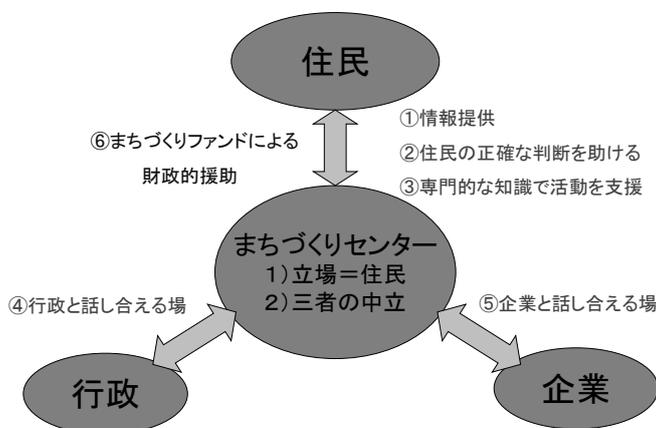


図 1 まちづくりセンターの概念図

2.3 まちづくりファンドの意義

住民の主體的活動を相談支援する実際の内容は極めて幅広い。住民がなにか新たな活動をはじめようとする時に、類似の先行事例や関連する法制度等の情報は必須である。とりあえずの窓口はまちづくりセンターであるが、すべての分野の専門的、技術的なアドバイスや関連情報が入手できるわけではない。また第一段階の情報がいったとしても、ふさわしい事例の現場を見に行ったり、専門家が見つかった後に直接ヒアリングをしたりする段階になれば、それなりの資金が不可欠である。

かつては、住民が活動するのは住民の勝手なのだから、自分たちで古紙回収やバザーをして自ら資金を調達すべきであるという考え方があり、もちろん自己調達も重要であるが、それには限界がある。現在では、住民活動の内容がいわゆる私益ではなく、公益や共益に寄与するものであれば、公的、共的な資金が使われても良いのではないかと変わってきた。もちろん、行政の補助金もそのような中で少しずつ変化してきている。しかし、補助金にも限界がある。あらかじめ、行政が定めた事業内容に合致する活動の場合においては良いが、必ずしもそうではないし、行政の考え方と合致しない点にこそ住民らしさがあったりする。そういった住民ならではの活動を支援するのが、「まちづくりファンド」である。

住民活動を資金面で支援するまちづくりファンドの先駆的事例は、1974年に発足したトヨタ財団の市民活動に対する助成金制度で、この分野の草分け的存在である。今では東日本大震災の被災地支援を行う住民活動やNPO活動にも、民間財団から数百万円の資金提供がされるのはあたりまえであるが、まだ住民活動やNPOに関する認識がそれほど高くない70年代に、市民社会をめざす住民活動に焦点をあてたことは極めて重要である。

それに対して、行政が従来補助金とは異なる形で住民活動への新たな支援をはじめたのは、80年代後半から90年代にかけてである。たとえば、世田谷区が「公益信託世田谷まちづくりファンド」をスタートさせたのは1993年で、事務局としてのまちづくりセンターが設立された翌年である。現在各地に存在する「まちづくりファンド」の仕組みは、世田谷区の公益信託制度を用いた仕組みに影響を受けたところが多い。本来公益信託とは、民間の資金によって公益事業を行うものであるが、住民主体のまちづくり活動支援のためには、「行政はお金を出す、原則口を出さない」仕組みとして公益信託制度が利用されている。その結果、助成先を決める権限は公益信託の運営委員会にあり、結果に対して行政は異議を挟めない仕組みとなっている。また審査の透明性を高めるためにも、審査を伴う運営委員会は原則公開の場で行うことも現在では一般的と言ってよいだろう。

さらに公益信託のメリットを言えば、最初の資金を出捐するのは行政としても、その後、地域みんなのお金として拡大、運用するためには、個人や企業からの寄付を受け入れやすいようにすることが重要なので、その意味でも公益信託は比較的柔軟な仕組みであることと言える。(図2)

2.4 まちづくりファンドの動向

まちづくりファンドの原資であるが、1993年に世田谷まちづくりファンドが設立された当初は、区の出資金額はわずか3000万円だったが、25年経過した2018年では、行政の追加信託と個人、企業の寄付を含めて基金総額は一時的に1億3000万円程度になった。しかし、低金利のため、基金の果実だけでは年間の助成金500万円はまかなえず、すでに基金の取り崩しが始まっている。このような「基金型公益信託」に対して、高知市まちづくりファンドは当初から低金利を前提にした「取崩型公益信託」となっている。2003年に3000万円で設定され、毎年ほぼ300万円を助成してきたため、2012年で基金はゼロになった。つまり当初から10年という期間限定の仕組みであった。そして10年の成果を検証した結果、次の10年も継続すべきという答申が出されたため、さらに高知市から3000万円の出捐が決定した。このような時限の仕組みも、定期的な見直しが可能になるので効果的である。

公益信託制度とは異なる仕組みを有する自治体もある。千代田まちづくりサポートは、事務局を担っている公益財団法人まちみらい千代田に企業からの賛助金があるため、その資金を充てている。また練馬区のまちづくり助成金は、やはり事務局である公益財団法人練馬区環境まちづくり公社の自転車駐輪場管理の収益金を充てている。さらに、市川市では市民税の納税額の1%以内の金額を市民が市民活動団体に充てられるような工夫をしている、それに対して、ヨコハマ市民まち普請事業は、市役所の一般会計の中で毎年予算化しており、ファンドの原資については、市町村によって様々な可能性を模索している。

次に、どのような活動に助成しているかに関して簡単に触れる。事業がスタートした1990年代当初はソフトな活動が主で、「はじめての市民活動」に対して5万円程度（1回限り）、「少し経験のある市民活動」に30～50万円（3回を限度）というのが一般的であった。それに対して、ヨコハマ市民まち普請事業が拠点施設や空間整備等物的環境整備に500万円を助成する制度をはじめ、

さらに一般財団法人民間都市開発推進機構がソフト助成をしているファンドにハード助成部門を設置する大幅な補助金をつけたことから、京都、世田谷、高知等日本全国に住民が物的な環境整備をする事例が急増したことは大変興味深い。

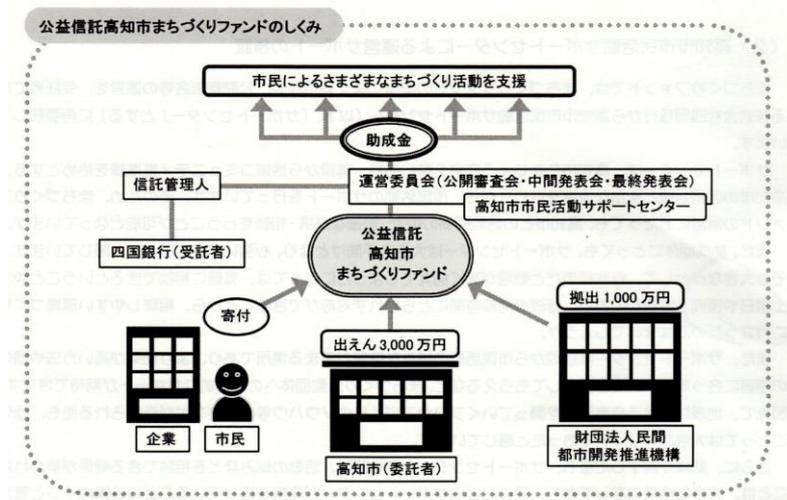


図2 公益信託高知市まちづくりファンドの仕組み

2.5 ヨコハマ市民まち普請事業の概要

横浜市では 2005 年度から、地域課題の解決に資する物的環境整備の提案を住民から募集し、二次にわたるコンテストで選考された提案者に対して、実際にその整備の資金を最大 500 万円まで助成する「ヨコハマ市民まち普請事業」を実施している。2016 年度までに 139 件の提案があり、ビオトープやコミュニティカフェなど、多種多様な 44 件の拠点整備が行われ、住民が主体となった事業運営が行われている。

一次コンテストで選考されると、整備内容の具体化、近隣住民等との合意形成など、ハード整備に伴う諸課題の解決が必要になる。特に、整備場所が道路や公園といった公共用地の場合には、整備内容に公益性が求められるうえ、土地の管理者協議を欠かすことができない。住民にとって、地域に根ざす課題は分かっている、その解決策である空間整備の内容を、管理者が公益として理解するまで調整することは簡単ではない。そこで、事業の所管課である地域まちづくり課では、住民と管理者の間に立ち、「地域の想い」と「管理者の考え」を「翻訳調整」し、実現可能な条件として整理する伴走支援に取り組み、さまざまな公共用地での空間整備を実現してきた。

また、合意形成のプロセスとして、「私の想い」を「私たちの想い」に発展させていくことは、整備する拠点の活用・運営の担い手を幅広く重層化していく観点からも欠かすことができない。対外的な視点では、単に近隣住民が拠点整備に反対でないという環境が望ましいということではなく、仲間づくりが将来のまちづくりの発展を左右するという観点から重要なことである。さらに、対内的には、提案者のグループの一人ひとりの想いが、本当にその拠点整備とその後の活用・運営に向かっているのかを確認することも重要となっている。

つまり、ヨコハマ市民まち普請事業はこれまで行政の仕事として考えられてきた地域の施設環境整備を、住民の企画と設計によって、公共用地または民間用地内で行うという画期的な事業であり、その審査過程によって、次第に市民が地域課題の解決方法を学習していくプロセスが制度設計されている点が興味深い。本事業は、それゆえに平成 26 年度には日本都市計画学会石川賞を受賞している。

2.6 海外との比較

住民の主體的なまちづくり活動を支援する仕組みについて紹介してきたが、ここで少し欧米の仕組みとの比較をしてみたい。1960 年代低所得者層や外国人の人権運動としてアメリカで生まれたコミュニティデザイン活動は、物的環境に関わる建築家やランドスケープデザイナーを中心にしながら「コミュニティデザインセンター」という組織に発展していった。1976 年には「サンフランシスココミュニティデザインセンター」が誕生した。たとえば、中南米やアジアから来た住民達は、母国の住宅の形式や暮らし方を前提にコミュニティが成立しているため、米国の補助金を利用した生活環境改善事業についても、それぞ

れの暮らしを前提にした設計や支援活動が必要であった。そのような中で、住民の立場にたった「アドボカシープランニング」活動がセンターで行われ、そこで働く若者の新たな職能「アドボケイトプランナー」という名称も生まれてきた。

一方イギリスでも1960年代から、地域に調和した建築やまちづくりをめざす「コミュニティアーキテクチャ」という運動が生まれた。1973年には、王立都市計画協会が地域のまちづくり課題に取り組む住民の相談や支援をする「プランニングエイド制度」をスタートさせ、さらに1979年にはマンチェスター市とリバプール市が、同様の「コミュニティ技術支援センター」を設立した。

さらにドイツのミュンヘンでは、1960年代に計画された戦後の大規模な都市開発や高速道路計画に疑問を持った大学教員や学生が、行政と話し合うフォーラム活動をはじめた。そのような中で「ミュンヒナーフォーラム」という都市計画やまちづくりの専門家組織が生まれ、行政とは異なる立場から、住民に様々な情報を提供した結果、大規模な高速道路計画は中止になり、その後も様々な課題に取り組むミュンヒナーフォーラムのNPOとしての活動は、現在も継続している。

このように支援センターに関する欧米との比較の中から、以下のような相違点が見えてくる。まず設立時期は、欧米は1960年～70年代が多いが、日本は少し遅れて80年代が多い。また欧米の設立主体は建築家や都市計画家の職能団体や学会が多く、大学もそれに強く関与しているが、日本はやはり行政が設立するケースが多い。

つまり欧米では設立の動機が「住民の権利保証」であるのに対して、日本は最終的には「行政目的の達成」と言えるのではないだろうか。もちろん住民の学習機会の提供という意味もあるが、日本において行政計画に反対する住民活動を支援できるかと言えば、それには自ずと限界があると言わざるを得ない。しかし欧米では、行政案に対して住民が対案を作成することを積極的に支援する事例は多い。対案を作成することによって、住民が問題を深く理解し、その後の民主的な協議に発展する事例は少なくない。これには、日本の行政の発想の転換や制度改革が必要である。

また、これは支援組織の独立性にも関わってくる。行政とは一線を画する職能団体や学会、大学が母体となることから、企業や個人からの寄付は集まりやすいが、行政が設立した組織には、やはり寄付は集まりにくい。たとえば、ミュンヒナーフォーラムは都市計画に関する良識の府と住民に認知されていることから、地元の最大の新聞社南ドイツ新聞からも寄付を得ている。

さらに、欧米では住民活動支援を専門とするアドボケイトプランナーやコミュニティアーキテクトという新たな職能と働く場所が生まれてきているが、日本では残念ながら、まちづくりセンターは一時期増えたが、財団や公社の統合縮小の中で、廃止された組織も少なくない。もちろんそこで働く中で住民主体のまちづくりをめざす若者達を応援する社会的なバックアップはほとんどないと言わざるを得ない。

特集

今後、日本のまちづくりセンターが行政からもある程度の距離を保ちながら、独自の財源を持ち、組織の「中立性」と「自立性」を確保する事が大きな課題である。まちづくりセンターの今後の展開は、従来「官」が担っていた「古典的な公共性」に対して、住民が担う新たな「市民的公共性」の拡大に大きく寄与すると私は考えている。

3. まちづくりが切り開く新しい価値

3.1 住民のまちづくり活動とは何か

これまで住民のまちづくり活動を支える制度や仕組みについて述べてきたが、ここではなぜ住民のまちづくりが必要なのかを考えてみたい。住民が活動するまちづくりのきっかけは、実はひとりの「つぶやき」にはじまるケースが多い。家族で食事をしていたり、ご近所の方々と雑談をしている中で「こんなことができたらいいよねえ」とか「こういう場所があったら便利だよねえ」というような、ちょっとした発言が実は重要である。しかし多くの場合、「そんなことはできっこない」とか「行政はやってくれないだろう」というような話になり、あきらめてしまうことが多い。そのような状況に対して、「住民のつぶやきを形にする」ためのアドバイスをしてくれる組織や、さらに資金を提供してくれる基金やファンドが、実はゆっくりではあるが増えてきている。このことは前章で紹介した。

これまで私がお手伝いをしてきたものだけでも、「公益信託世田谷まちづくりファンド」（事務局：世田谷まちづくりセンター）、「千代田区まちづくりサポート」（事務局：公益財団法人まちみらい千代田）、「NPO支援かまくらファンド」（事務局：NPO法人鎌倉市市民活動センター）、「公益信託高知市まちづくりファンド」（事務局：高知市市民活動サポートセンター）、「ヨコハマ市民まち普請事業」（事務局：横浜市地域まちづくり課）、「みなとみらい21エリアマネジメント活動助成事業」（事務局：一般社団法人横浜みなとみらい21）があり、もちろんこれ以外の多くの自治体、地域でも支援センターや助成金制度がある。

このような支援組織（まちづくりセンター）と助成金（まちづくりファンド）がある程度整っていれば、住民は同じ考えを持つ仲間を見つけ、企画案を練り申請書を提出すればよい。もちろん申請書の書き方についてもアドバイスをしてくれる。要は、住民ならではのユニークな発想に基づく「アイデア」があり、それを多くの住民の「汗」と若干の「お金」をうまく組み合わせることで、住民のまちづくり事業は成立する。当初は、若干義務感もあつてのスタートかもしれないが、次第に仲間が増え、活動が進むに連れて、家庭、会社とは異なる地域コミュニティの中での楽しさと新たな自分の発見、自己解放、自己実現へとつながり、ひいては市民社会の実現に近づいていく実感が得られるものである。

3.2 住民のまちづくり活動の意義

現在、住民のまちづくりは日本各地の地域の状況をふまえて、実に多様な展開をしている。ここでは、住民の主体的なまちづくり活動が地域社会にどのような影響を与えているかを5つに整理して、事例を紹介してみたい。

(1) 行政の体質や仕組みを変える

横浜市神奈川区片倉町には、「うさぎ山プレイパーク」がある。プレイパークとは、デンマークが発祥で1970年代後半に日本に導入されたもので、一般の公園では体験できないような危険な遊びも含めて、子どもが自分の責任で自由に遊ぶことをモットーにした冒険遊び場の公園である。うさぎ山でも、これまでの活動をより広げるために雨天時の遊びやプレイリーダーの打合せのための小屋建設を敷地内に計画した。住民のまちづくりを支援する「ヨコハマ市民まち普請事業」の公開審査会でも、これまでの活動実績を踏まえて大変良い企画提案として認められた。しかし横浜市の公園設置要綱には、100㎡未満の小さな小屋を設置することは制限されていた。小規模な建物の建設を認めると公園本来の機能が失われるという理由のために制定された要綱で、うさぎ山的小屋も100㎡未満のため、建設が認められなかった。審査委員会としても市役所に要綱改正を要望し、その後1年間行政と関係者の間で検討した結果、横浜市が新たに「プレイパーク管理棟設置要綱」を定めることとなり、ようやく「うさきちハウス」という小屋の建設が可能となった。建設には子どもや両親達の労働奉仕も加わり、みんなの居場所としての小屋が誕生した。これは住民が提案をしたことによってはじめて、それまで行政が気づかなかった制度や体質を大きく変革させた事例である。(写真1、2)



写真1 完成した「うさきちハウス」



写真2 工事には、子どもも両親も参加した

(2) 行政や企業ができないサービスを提供する

広島県福山市に山野町という過疎の集落がある。福山駅から北に30分程行った場所であるが、実際は小学校は廃校、高齢化率60%という極めて厳しい状況であった。さらに追い打ちをかけるように、集落にたった一つあったJAのスーパーマーケットが閉店となった。この店舗は単に住民の生活品を提供するだけでなく、JAゆえに高齢者が生産した野菜を買い取ることも行って

特集

いたため、閉店になると住民の収入も途絶えることになる。それに対して、地元の高齢者が店舗を継続するために立ち上がり、福山市「魅力あるまちづくり事業」助成金を得て、新たな食



写真3 女性の手で再生したコミュニティスーパー「キラリやまの」

材の販売、総菜の加工販売配達、食農教育の普及等や山野の活性化に取り組み始めた。かつてJAの職員だった女性を中心に、農家の主婦が交替で店番をしながら営業をしているのは、ひょっとしたら以前のJAの店舗よりも活性化しているかもしれない。生活に必要な店舗が無くなるという危機をまさに住民の力を結集することによって、逆に雇用の確保やコミュニティの再生に繋げている素晴らしい事例である。(写真3)

(3) シティプライド(まちの誇り)とわがまち意識を育む

横浜市保土ヶ谷区で、国道1号線の拡幅工事とその脇を流れる今井川の河川工事改修に合わせて、広幅員の歩行者空間が生まれるという情報が地域に入った時、「やっぱり東海道には松がなくっちゃいけない」という声が誰からともなく発せられ、それをきっかけに地域が一丸となって動きはじめた。地域のまちづくり団体が自治会・町内会、小中学校、幼稚園に呼びかけて、



写真4 復活した「保土ヶ谷宿松並木と一里塚」

有志が集い、実行委員会が結成された。そして前述の「ヨコハマ市民まち普請事業」に応募し、採択された。整備にあたって、国道は市道路局、河川は県治水事務所という縦割り行政のため調整には困難を極めたが、どうしても松並木と一里塚を復活させたい、という住民の強い意思が実現にこぎつけた。実行委員会はその後「愛護会」に移行し、松が立派に育つ50年先を見据えて次世代に歴史をつなげる活動を続けている。

(写真4)

(4) みんなの居場所をつくる

高知市旭地区は、戦災を免れたために計画道路も整備されず、木造家屋が密集した状況で高齢者が多く住んでいる。都市計画的には問題地区かもしれないが、一方市内で最も高知らしいコミュニティが残っているとされている。都市計画道路が指定されているため利用しにくい空き店舗を利用して、一人暮らしの高齢者への食事提供や高齢者の手作り作品の販売委託等、みんなの居場所づくりを進めている「アテラーノ旭」という拠点がある。アテラーノという言葉は、土佐の方言で「私達の」という意味である。この拠点の入り口に手すりをつけ、またト

イレにスロープをつけることによって、より利用者を増やしたいという企画が「公益信託高知市まちづくりファンド」に提案された。すでに活動実績のある団体がさらなる活動の輪を広げるためという趣旨から助成が決定された。その結果、利用が増えるとともに、提供する安全な食材確保のための農園整備や周辺河川の浄化活動等を進め、さらには計画されている区画整理や計画道路を含めた旭地区の将来まちづくりにも活動の輪を広げようとしている。当初は高齢者の福祉拠点であったが、現在では住民のまちづくりの拠点コミュニティカフェとして大きく発展している好事例である。(写真5)



写真5 みんなの居場所「アテラーノ旭」

(5) 地域経済を活性化する

愛知県蒲郡市三谷町は、かつて漁業と水産加工で栄えた町だったが、高齢化が進む中で賑わいがなくなり、「海のまち蒲郡」の顔は衰退しはじめている。そんな状況の中で、地元出身の若者が障害児の雇用確保のためにNPO法人を設立し、地元の主婦が持っていたパン製造技術を活用して、パン屋さんを開業した。パン屋さんが軌道に乗り始めてから、別の主婦から私にも何か仕事をさせて欲しいと相談され、何ができるかを聞いたところ、かつて水産加工場に勤務していたため、干物が作れると答えた。彼は実は干物屋の家庭に育ったが、干物があまり好きでなく、自らは加工技術も持っていなかった。そこで、いくつかの助成金を手がかりに、地元の干物技術を復活しながら、障害者を雇用して、干物屋の店舗をオープンさせた。当初インターネットで販路を求めたが、予想外に地元住民の支持を得て、地元での消費が伸びた。また地元保育園でのおやつにも採用され、さらに地元では別な干物屋の復活も検討され、地域活性化の兆しが見え始めている。(写真6)



写真6 復活した「干物づくり」

3.3 こどものまちづくり

さて、これまでは大人の住民活動を紹介してきたが、実はこどもが自ら企画を立案し、実践するまちづくりを支援する仕組みもある。2012年にスタートした高知市の「こうちこどもファンド」は、その先駆的事例である。このファンドの審査員は、なんと小学生3人、中学生3人、高校生3人の9人のこども達である。こども達が考えて応募した企画をこども達が審査するのは、

特集

たぶん日本ではじめての試みではないかと思う。もちろん最終的な金額の決定に際しては大人審査員の協力を仰ぐが、決定権はこども審査員のみが有する。

初年度は、こども達の応募があるかどうか、また応募のこども達と審査のこども達が公開審査会の場で、きちんと議論ができるかどうかと、関係者は大きな不安をいだいたが、その不安は全く無用だった。小学生の団体から3つ、中学生の団体から2つ、高校生の団体から5つ、小学生と中学生が入った団体から1つ、小中高すべてが入った団体から2つ、合計13団体の応募があった。そして、公開審査会での質疑応答も審査員が同年齢ゆえに結構厳しいやりとりとなり、最終的には10団体の助成が決定した。

小学生の企画では、こども夏祭りの企画運営、消防小屋のシャッターに絵を描く、中学生の企画では、地域の史跡に標識を立て、オリエンテーリングを実施する、生徒会の中にボランティアの会を結成して、地域の清掃や花植えの活動を行う、高校生の企画では、避難路の案内板設置と避難公園の清掃、市内の落書きを消す活動等に助成され、大人の協力を得ながら活動はすべて無事終了した。

高知市の「こうちこどもファンド」のめざすものは、大きく2つあると思う。ひとつはこどもが自ら生活する地域に関心や問題意識を持ち、自らが改善提案を考え、実行するといういわゆる行動する市民としての「シチズンシップ」育成である。もちろん大人のまちづくり活動助成の目標も同様であるが、こどもの頃から市民社会を担う体験をすることは極めて重要である。もうひとつは、こども達が地域で活動することによって、実は両親や祖父母はもちろん、地域の様々な世代の人たちの参加を促すことができる点である。地域のまちづくり活動をする住民はいつも同じメンバー、という声をよく聞く。しかし、こどもが企画し運営するイベントを地域に呼びかけると、大人の参加は確実に増えると言われている。こどもには、「人と人をつなぐ力」がある。多世代が参加する地域コミュニティの形成には、この「こどもの力」は欠かせない。

また、当初難しいだろうと考えていた「こうちこどもファンド」への寄付金は、4年半経過した時点で、すでに887万円にも達している。高知市の大人のファンドは10年の歴史があっても、



写真 7 公開審査会でのこども達のプレゼンテーション



写真 8 公開審査会の休憩中に地元テレビからインタビューを受けるこども審査員

なかなか寄付金が集まりにくい状況だったが、こどもファンドへの住民の関心と期待は極めて高いことがわかる。このことから見ても、こどものまちづくり活動の必要性は多くの人が認めるものであり、今後まちづくりのアクターとしてこどもは大変重要である。(写真7、8)

さらに、「こうちこどもファンド」に続いてスタートした宮城県名取市の「なとりこどもファンド」では、地元の農業高校の生徒が地産のメロンを利用したスイーツを開発し、被災地の復興と地域の活性化に大きく貢献した事例もあり、今後こどもが提案活動するまちづくりに大きな期待を持っている。

4. 住民参加のまちづくりにおける合意形成の手法

4.1 「現場原寸ワークショップ」の実践

住民参加のまちづくりを進める中で、住民と行政、さらには住民同士の意見が食い違うケースは頻繁にある。その意見を調整するために、日本ではこの40年あまりの間実に様々でユニークな合意形成の手法が提案、開発、実践されてきたが、現場でかつ原寸で行う「現場原寸ワークショップ」は、その中でも関係者の意見交換と合意形成のために極めて有意義な手法である。

住民や都市空間の利用者とのワークショップを行う以上、その成果として新たに創造される建築の形態や公園、道路等都市の空間がデザイナーのひとりよがりにならず、時間の経過によって次第に地域の環境や雰囲気馴染んでいき、確実に以前よりよくなったとユーザーが感じる事がまず重要である。そのためには、空間的なデザインの質と共に、「社会的な集団合意形成のプロセス」や「個人の心理的な同調」が必要になってくる。そういった意味では、現場で行う原寸大のワークショップは、「コンピュータ・シミュレーション」や「縮小模型」とは異なり、「設計者の新たな気づき」を誘うと共に「ユーザーの生の声の集約」さらに「コミュニティ集団の創造的形成」という視点からも大変興味深く、今後さらに発展する可能性を有する効果的な手法である。以下、空間整備における具体的な事例を紹介したい。

4.2 道路・広場の事例：自由ヶ丘駅前広場の整備計画

2010年2月14日(日)に目黒区自由ヶ丘の駅前広場で、歩行者天国時の午後3時から6時までを利用して大きな現場原寸ワークショップが行われた。これは同年4月からはじまる駅前広場整備工事に先立ち、それまでの関係者による机上の会議では決定できなかったいくつかの保留項目について、現場で詳細な寸法を確認しながら決めていこうとしたものである。私は、この駅前広場のデザインを数年前からお手伝いしており、関係者の合意形成がなかなか難しかったため、敢えて現場での原寸ワークショップを提案した。検討項目は数多くあったが、大きいテーマは以下の内容である。

特集

(1) 歩車道の新しい線形：現在の歩道は極めて狭く放置自転車が多いため、計画では歩道幅員を大幅に広げ、車道やタクシー待ちスペースを少なくしていくことの確認が必要となった。歩車道の新しい境界とバスやタクシーの停車帯、横断歩道には、各色テープを直接アスファルトに貼り、部分的にはカラーコーンを置いて誰もが歩道の拡幅を確認できるようにした。(写真9)

(2) 女神広場：日常的には休憩や待ち合わせのスペースとして、そして休日時にはオープンカフェやイベントを行うための女神広場の大きさと位置の確認も必要であった。女神広場の周囲には色テープを張り、場所と大きさについて体験できるようにした。本来は広場のスペースにテーブルとイス、パラソルを設置し、実際にカフェを提供し、オープンカフェの社会実験をする予定であったが、残念ながら許可が得られなかったため簡単なベンチを置くことと、縮尺 1/50 の駅前広場全体の縮小模型によって、女神広場の雰囲気を確認してもらうことになった。

(3) 女神像：現在ロータリーの中央にある女神像を新たな女神広場に移設することによる像の高さと向きの検討も重要だった。女神像については、高さ 4.5m の原寸大の模型を発砲スチロールで製作し、新しい場所に異なる高さ 2 種類と違う向き 2 種類の合計 4 パターンを、時間をずらしながら確認をした。同時に広場の入り口 4 カ所と改札口および高架のプラットフォームからの見え方の変化を確認するために、各パターンの写真撮影を行い比較検討した。(写真10)



写真9 自由ヶ丘駅前広場の現場原寸ワークショップ



写真10 女神像の高さを確認するワークショップ

(4) 喫煙コーナーの設置：現在 2 カ所ある喫煙コーナーを新たに設置するか否か、設置する場合の場所と受動喫煙の防止方策の検討は賛否両論あり、最後まで調整がつかなかった。そこで JT の協力を得て、3 カ所の設置候補場所において受動喫煙防止のためのプランターを設置しての社会実験を行い、喫煙者と非喫煙者へのアンケート調査を行った。

さらに高木や街路灯、電話ボックス、さらにバス停上屋や改札口上部の上屋等については、現況空間に新たなものを設置できないので、先に述べた縮尺 1/50 の縮小模型で確認を行った。(写真11)

歩行者天国時のわずか 3 時間での準備、実施、片付けであったが、駅前広場という環境から数千人の市民の方々が集まり、縮小模型を見たり、女神像の高さを見たりして、およそ 600 名の方々がアンケートに回答してくれた。この種のワークショップとしては極めて多くの方々の参加を得ることができた。準備期間は約 2 ヶ月、コアスタッフは 20 名、前日と当日のスタッフは地元の方々と早稲田大学、千葉大学、東京工業大、法政大学、産業能率大学の学生を含めておよそ 50 名程であった。ワークショップによって、多くの市民やユーザーが駅前広場という極めて公共的な空間のデザインについてまず正しい情報を得て、さらに発言する機会がセットされたことは大変有意義だったと思われる。

類似の興味深い事例としては、ドイツの住宅地における道路交通静穏化事業がある。住宅地の車道を狭めたり、ハンプを設置するなどして車両速度を減じたり、交通量を少なくし、こどもの歩行の安全性や住環境改善をはかる計画であるが、その実施に際しては事前に現場での社会実験がある。地域の住民はいったいどんな道路形態になるのか、本当に使いやすい空間になるのか、大きな不安がある。住民のこの不安を取り除き、新たな道路デザインに納得してもらうことにこの社会実験の意味がある。実際の道路に原寸大の模型の樹木やプランター、狭さくやハンプのための小道具を置いて、実際に市民に自動車や自転車で走ってもらう。そして不適切な箇所や設計寸法の指摘があれば、小道具を動かして、ベストな寸法に改善できるメリットがある。その道具類は実は ADAC（ドイツ自動車連盟）が所有するトラックに詰め込まれ、全国各地の同様の交通社会実験の現場に運ばれる。場所にもよるが、1 年間交通社会実験をして、住民の合意形成を図るとともに、無駄のない設計をするためにも役に立っている。日本でもぜひ実現してみたい仕組みである。（写真 12）



写真 11 現場におかれた縮尺 1/500 の模型



写真 12 道路交通静穏化事業の交通社会実験
（出典：ドイツ連邦交通・建設・都市開発省資料）

4.3 高層建築の事例：茅ヶ崎海岸のマンション計画

2005 年の秋、茅ヶ崎海岸のサザンビーチに面するレストランの敷地に 14 階建てのマンション計画が持ち上がった。住民は、最も茅ヶ崎らしいと感じているビーチに高層マンション建設が法的に許されることは全く信じられない、絶対に許さない、という意見が多かつ

特集

た。また、ビーチからは富士山や丹沢を臨むことができるため、14階建ての建築によって富士山の眺望が損なわれるという声も多く、あっという間に、数万人の反対署名が集まった。当時、茅ヶ崎市景観まちづくり審議会会長の立場にあった私は、マンション建設業者と住民団体から出された、計画マンションによって富士山がどの程度見えなくなるかというコンピュータの景観シミュレーションの画像が両者かなり異なることに疑問を抱き、現場でのワークショップを提案することになった。

具体的には、計画建物の四隅（実際には隣接する敷地）にバルーンを揚げ、計画高さの45mと参考高さとして30m、15mにバルーンを時間差で変化させ、景観上重要な周辺地点から写真撮影をするという方法である。コンピュータではなく、実際に人間の目で確認を



写真13 バルーンによる景観シミュレーション

しようという点に大きな特徴がある。景観上重要な12の眺望ポイントを定め、標準レンズと望遠レンズのカメラで3つの高さのバルーンを写真撮影した。実際には2006年1月25日の早朝、風の弱い時間帯を選んで実施したが、風の影響を受けずにバルーンがまっすぐ揚がる瞬間を撮影するというのはそう簡単ではなかった。その結果、合計500枚近くの写真を撮影した。(写真13)

この「バルーンによる景観シミュレーション」に際しては、事前に高さを変化させる時刻をあらかじめ市民の方々に伝え、様々なポイントからの写真撮影を呼びかけていたため、多くの住民の関心を得て、さらに500枚の写真が集まった。

これらの写真を整理分析して、景観まちづくり審議会としては、45mの高さのマンションは法的には許されるが、富士山を眺望できるビーチの景観を守るためには、15m程度の高さが望ましいという結論を出し、市長に答申した。市長は直ちに計画事業者にその内容を勧告した。その間、もちろん市長や市議会の動きもあって、最終的にはマンション建設

は断念され、その後景観上影響のない3階建ての結構式場が建設された。

建物の高さを現場で確認するという手法は、比較的多く実施されている。たとえば、ミュンヘンでは2004年5月19日に、同様のバルーンを揚げた景観シミュレーションが行われた。これは、市が計画する4棟の高層住宅の最高高さが120mであることに住民が反対をして、その高さではミュンヘン市民の誇るべき観光名所



写真14 バルーンによる景観シミュレーション
(出典：ミュンヘン市資料)

であるニンフェンブルク城の後ろに高層住宅が見えて、景観を破壊するという主張であった。しかし、市はコンピュータの景観シミュレーション結果によると見えないと反論していた。そこで、住民グループは現場にバルーンを揚げ実験したところ、120m はもちろん 80m でも後背緑地に隠れないことが判明した。(写真 14)

その結果を受けて、ミュンヘン市はただちに 4 棟の建物の高さをすべて 60m にする計画変更案を議会に提出することになった。この高層住宅の計画地とニンフェンブルク城は数 km 離れていたため、その間の地盤の高さ等のデータ入力がかかなり狂っていたのかもしれないが、やはり現場でのバルーンによる景観シミュレーションは大きな意味を持つことが明らかになった。

さらにもうひとつ、世田谷区の西経堂団地の建替計画の代替案を団地自治会が中心になって作成した際に、周辺の低層住宅に迷惑をかけない高さを探るために、バルーンを揚げた事例がある。この実験により低層住宅地に近い所では 5 階建てにし、計画地中心にむかって 6 階、7 階、8 階と次第に高くしていく案が計画された。(写真 15)

景観において建物の高さは極めて重要な要素である。かつて京都の宇治平等院の後背地に高層マンションが建ててしまい、景観論争が起きた事例がある。その後、宇治市は周辺のマンション建設に際しては、すべてバルーンを揚げた景観シミュレーションを行い、さらにその後は厳しい高さ規制をかけることになった。実は茅ヶ崎市も当該マンション計画の経験を生かして、2009 年に策定した景観法に基づく景観計画の中で、眺望景観に影響を与える重要な場所における建物の計画に際しては、現場における事前の景観シミュレーションを義務づけている。



写真 15
西経堂団地建て替えにおける
バルーンによる高さのシ
ミュレーション

4.4 一般建物の事例：グループホームあおぞら

私が南町田に認知症高齢者のグループホームを計画した際、建物の平面図を直接敷地に白線で描き、さらに壁や出入り口、家具の一部を段ボールで製作し、職員や将来の居住者、関係者に仮想の原寸建物内を歩き回りながら、各部屋のつながりや寸法をチェックしてもらった。(写真 16)

廊下の幅は車いす利用者にとって十分か、ベッドやトイレ、収納等の個室のレイアウトは居住者と介護者にとって使いやすいか、キッチンで働く職員が窓から中庭にいる高齢者を十分見渡せるか、廊下と和室の関係や収納家具の高さは適切か、高齢者がみんなで調理するアイランド型調理台の大きさや角の処理は適切か等、グループホームでの新しい生活



写真 16 グループホームあおぞらの現場原寸ワークショップ



写真 17 個室の大きさやデザインを確認している

を実現するための細かな寸法チェックが行われた。(写真 17)

もちろん中庭の大きさや日差しが入り方や風向き等外構植栽のチェック、さらには周囲にある建物の見え方や騒音等の近隣関係のチェックも重要である。最終的には設計者としてのチェックと利用者としてのチェック、さらには周辺住民にも参加していただくことによる安心感や親しみという点も福祉施設にとっては大変重要な視点である。

類似の事例としては、スイスで住宅の建設許可を得る前に、実際の現場に柱と屋根をパイプフレームで組み、建物の外形を示す仕組みがある。これによって近接する住宅との距離や道路からの見えがかり、さらには街並みの連続性等の確認が可能になる。確か 2 週間程そのままにしておいて、近隣からのクレームが出たら住民同士で話し合い、クレームがなければ自治体が建築の許可をするという仕組みになっている。このような制度は、直接



写真 18 計画中の住宅の大きさや高さを確認できるパイプフレーム (スイス)

民主主義を重んじるスイスならではのルールで、すでいくつかの州で条例化されている。(写真 18)

さて、これまで国内外のいくつかの事例を紹介してきたが、私達は「現場における原寸ワークショップ」をもっと活用していきたい。もし、まちづくりの現場で課題や意見対立が起きたら、それをチャンスと捉え、ぜひ現場で関係者が一緒になってその課題を確認しながら、共同決定していくべきである。

4.5 今後の展開にむけて

これまで書いてきたように、確実に住民のまちづくりは広がりつつある。しかしこの流れをもっと大きく発展させていかないと、日本の市民社会を築くことはできない。参加する住民は一部特定化し、多くのサイレントマジョリティは取り残されているのではないかという指摘も

ある。また、多くの場面で情報格差が広がっているという指摘もある。現在の大きな経済危機も、コミュニティの崩壊も、学校教育のひずみも、また鬱病が増えている都市社会の病も、そのほとんどは「住民参加型社会の構築」を前提にじっくり治療していかなければならない課題である。

もちろん万能とはいえないが、住民一人一人が元気にならなければ、社会全体は元気にならない。住民による小さな課題解決の積み上げによってしか、社会は変わらない。急がば廻れ、地道な取り組みこそが重要である。住民のまちづくり活動を拡大展開、支援するためにはさらなる制度改革が必要なので、最後に都市計画分野からいくつかの提案を行いたい。

まずは、現行都市計画法の大幅改正による「まちづくり基本法」の制定である。新たなまちづくりの業務はすべて自治体の権限とすると共に、すべての地区に地区計画を義務づける。また地区計画を含むまちづくり計画案の策定や事業の実施に際しては、計画策定前と策定後の2段階の住民参加を義務づける。2段階にする理由は、計画策定前にできるだけ住民に情報を提供することによって、策定後の住民参加がスムーズに進めることができるからである。さらに計画案の提示に際しては、複数案を示し、比較検討ができるように改める。住民は、複数案があることによって比較検討が可能になり、自らの考えを確認することができるからである。そして新たなまちづくり計画は、従来の都市計画審議会が決定するのではなく、市町村議会が決定することとする。

次に市町村は、法の改正を受けてさらなる地域内分権を進め、自治を行う地区への権限委譲を行う。またより詳細な住民参加が必要な計画とその手続きを定めると共に、住民提案型のまちづくり計画の支援およびその受け皿づくりの体制を整える。

このような行政セクターの態勢整備を進めると共に、地区ごとにまちづくり計画案を策定し、さらに地区のまちづくり事業を適切に行うエリアマネジメント組織を整え、「コミュニティの地域力」を強化することも必要となる。そのためには、地域協議会等が今ある地域の課題を解決するために、ある程度自由になる資金と専門的アドバイスを地元の大学やNPO組織から受けられるような環境整備が求められる。

住民のまちづくり活動という運動論的展開と新たなまちづくり基本法等の制度改革は、実ははしご段を上る時の2本足のようなもので、左右一歩ずつ着実に踏み出すことによってのみ、進むことができる。