The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	都市における地区レベルの環境整備計画の策定・支援システムに関する研究
Author(s)	田中, 晃代
Citation	大阪大学, 1999, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.11501/3161860
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

都市における地区レベルの環境整備計画の策定・支援システムに関する研究

1999年7月

大阪大学大学院工学研究科環境工学専攻

田中晃代

都市における地区レベルの環境整備計画の策定・支援システムに関する研究

1999年7月

大阪大学大学院工学研究科環境工学専攻

田中晃代

目次

0　序章 1

0.1　研究の背景及び目的 1
0.2　既往研究の整理 4
0.3　論文の構成及び分析方法 5

1　環境整備における地区レベルの計画の発生と市民・行政の連係の展開 8

1.1　既存環境の再整備の担い手と都市計画の新たな課題の認識 8
1.1.1　既存環境の維持・管理および再整備の担い手 8
1.1.2　新アテネ憲章にみる環境整備の枠組み 10
1.2　課題の整理と既往の研究 13
1.3　地区レベルの計画の発生と市民の役割 14
1.3.1　分析の視点と対象 14
1.3.2　地区レベルの計画の発生と市民の役割 15
(1) コミュニティ・環境カルテ作成と協議 15
(2) モデルコミュニティ事業における市民組織の設立と施設の管理運営 18
(3) 地区計画策定における協議会の設立と合意形成 25
(4) まちづくり関連条例における協議会設立と構想提案 32
(5) 都市マスタープランにおける市民参加 34
(6) 地区ビジョン作成における将来像の共有化 37
1.3.3　地区レベルの計画の発生と市民の役割の展開 38
1.4　地区レベルの計画の発生と市民・行政の連係に関する課題 40
1.4.1　地区レベルの計画の発生とその位置づけ 40
1.4.2　地区レベルの計画の空間的広がり 41
1.4.3　地区レベルの計画と市民・行政の連係 41

2　市民が想起する地区的課題と市民の役割—那覇市の地区ビジョンづくりを事例に— 44

2.1　はじめに 44
2.2　市民が想起する地区的課題 45
2.3　市民が想起する市民の役割 49
2.3.1　市民が想起する役割 49
2.3.2　コミュニティの再編 53
2.3.3　市民が想起する市民の役割 57
2.4　まとめ 57

3　まちづくり関連条例にみる地区レベルの環境整備推進の枠組み
—大阪府交野市および箕面市を事例に 60

3.1　はじめに 60
3.2　交野市における「景観まちづくり条例」の展開 60
3.2.1　「景観まちづくり条例」制定の背景 61
3.2.2　保全型まちづくりの限界 62

3.2.3　創造型まちづくりとしての「景観まちづくり条例」の役割 63
(1) 景観整備計画策定委員会の議論の経緯 64
(2) 景観整備計画策定委員会の議論の内容 64
(i) 開発指導要綱等による開発規制 64
(ii) 地区計画制度の活用 67
(iii)「交野らしさ」の創出 68
3.3　箕面市における「まちづくり推進条例」の展開 68
3.3.1　まちづくり推進条例制定の背景 68
3.3.2　箕面市西宿地区における地区計画の限界 69
(1) 地区計画策定の背景と内容 69
(2) 地区計画の可能性と課題 70
3.3.3　創造型まちづくりとしての「まちづくり推進条例」の役割 71
(1)「建設行為の適正化」 72
(2)「地区まちづくり」の受け皿としてのまちづくりの推進に関する施策 72
3.4　まとめ 72

4　**まちづくり関連条例の展開と地区の位置づけの特徴**—全国の関連条例を対象として 76

4.1　はじめに 76
4.2　条例の動向と景観・まちづくり条例の位置づけ 77
4.2.1　条例の動向 77
4.2.2　条例の特徴 78
(1) 主旨 78
(2) 性格 79
4.3　景観・まちづくり条例の展開 80
4.3.1　景観・まちづくり条例の展開 80
4.3.2　条例における地区指定または認定 81
(1)地区指定の種類とその特徴 81
(2)協定及び地区計画との連携 83
(3) 住民等の参画形態 83
4.4　まとめ 84

5　**まちづくり関連条例の運用に関する事例分析**
—地区レベルの特性および計画策定支援システムに着目して 86

5.1　はじめに 86
5.2　地区指定・認定状況およびまちづくり活動と具体的事業の展開 89
5.2.1　地区レベルの環境改善・保全・修復等の過程 89
(1) 地区指定または認定の時機 89
(2) 住民の組織化の過程 91
(3) 事業実施の過程 93
5.2.2　地区レベルの環境改善・保全・修復等の進め方 95
5.3　景観条例・まちづくり条例にもとづく市民団体の活動と支援方策の特性 95
5.3.1　景観・まちづくり団体の活動分類とその特性 95
(1) 景観・まちづくり団体の活動分類 95
(2) 景観・まちづくり団体の活動特性 96
5.3.2　団体活動を支援する制度及びその運用 98
(1) 支援制度 98
(2) 団体の活動を促進する支援のあり方 99
5.4　計画段階べつにみた支援課題 103
5.4.1　「地区ビジョン」から「地区計画」策定への動きと支援課題 103
(1)「地区ビジョン」から「地区計画」「地区の計画」策定への動き 104
(2)「特別景観形成地区」の指定 104
5.4.2　「地区ビジョン」から「地区の計画」策定への支援課題 108
5.4.3　「地区の計画」から「地区計画」策定への支援課題 111
5.5　まとめ 112
5.5.1　地区指定・認定過程における市民・住民の組織化や具体的事業の展開 113
5.5.2　市民活動の特性と支援方策 113
5.5.3　地区レベルの計画べつにみた支援のあり方 115

6　**市民によるまちづくり提案作成の支援システムに関する比較考察**
—神戸市および豊中市を事例に 117

6.1　はじめに 117
6.2　神戸市におけるまちづくり条例の展開 118
6.2.1　条例制定までの経緯 118
6.2.2　条例の内容と運用 119
(1) 協議会によるまちづくり活動の流れ 119
(2) 行政によるまちづくり活動の支援 120
6.3　豊中市におけるまちづくり条例の展開 120
6.3.1　条例制定までの経緯 120
6.3.2　条例の内容と運用 121
(1) 協議会によるまちづくり活動の流れ 121
(2) 行政によるまちづくり活動の支援 122
6.4　神戸市及び豊中市のまちづくり支援体制に関する比較 123
6.4.1　制度としての共通性 123
6.4.2　運用としての差違 123
(1) 神戸市のまちづくり支援の特徴 124
(2) 豊中市のまちづくり支援の特徴 124
6.4.3　両市の条例運用の差異からみた初動期まちづくりの位置づけ 125
(1) 庄内再開発と豊中市まちづくり条例の関係 125
(2) 神戸市における最近の動向 127
6.5　まとめ 127

7　**地区レベルの計画の策定および実現化過程における支援の実態**—豊中市を事例として . 128

7.1　はじめに 128
7.2　拠点地区整備ビジョンの策定とまちづくり構想の策定及び実現化の流れ 128
7.2.1　まちづくりの段階設定 128
7.2.2　まちづくりの段階別にみた空間的広がり 129
7.3　まちづくりの段階別にみた行政支援の方策 131
7.3.1　産業振興ビジョン策定段階における支援 131
7.3.2　「地区の計画」策定及びその実現化のプロセス 132
(1) 豊中駅前地区 132

(2) 岡町桜塚地区 135
7.3.3 まちづくり構想策定段階における支援実態 137
7.3.4 まちづくり構想実現化段階における支援実態 141
7.3.5 まちづくりの段階と支援方策 142
7.4 初動期まちづくりから事業化へむけてのまちづくりプロセス 142

8 地区レベルの計画策定推進における計画策定主体の役割およびその支援システム整備の方向と課題 146

8.1 各章における考察の要点 146
8.2 地区レベルの環境整備計画策定推進上の課題 149
8.3 地区レベルの計画の空間的広がりと対象とすべき課題 150
8.3.1 地区レベルの異なった空間的広がり間の調整の方向 150
8.3.2 市民が想起する地区的課題の可能性と限界 150
8.3.3 景観づくりからまちづくりへの展開 151
8.4 地区レベルの環境整備計画策定における主体のあり方 151
8.4.1 地区レベルの計画の展開 151
8.4.2 計画策定主体を育てる視点 151
8.4.3 まちづくり協議会の代表性と責任 152
8.5 地区レベルの計画策定主体を育てる行政支援のあり方 152
8.6 今後の課題 154

0 序章

0.1 研究の背景及び目的

近年、開発を規制するあるいは誘導することを中心とした規制誘導型の条例から、地域にプラスになる開発を受け入れ、地域の住民とともに地域固有のプランを策定するための手続きやそれを促進するための支援制度を盛り込んだ、創造型の条例が各自治体で制定されるようになってきている。これまで、住環境整備の分野において、地域コミュニティのまとまりの喪失という点からも、地域住民の合意を得ること難しさが指摘されていたが、これらの条例のしくみでは、地域の目標像であるまちづくり提案・構想を行政と住民が共につくりあげ共有化していく過程を経て具体の整備事業へと展開していくことが目指されている。

この共有化の過程で、地域の目標像やそれを実現していくための手段に関して、地域住民の合意形成が図られ、整備事業へとスムーズに展開していくものと考えられる。本論では、こうした地域・地区を対象とした創造型のまちづくりを目標として含んでいる条例を「まちづくり条例」と呼び、「まちづくり条例」が制定された背景や地域住民のかかわり方、実際どのような運用・支援がおこなわれているのか、それが今後どのように展開していくのか考察することを目的としている。

昭和 30 年代に入って、高蔵寺ニュータウン、千里ニュータウン、狭山ニュータウン、泉北ニュータウン、多摩ニュータウン、白川台ニュータウン、千葉海浜ニュータウン等、計画的な新住宅地開発が次々と着手されるなか、ニュータウン周辺や既成市街地内においていわゆるスプロールと呼ばれるような無秩序な開発が展開した。このような開発は、昭和 40 年代も同様に続き、公共施設や道路が不備のまま市街地が形成された。

従来の建築指導行政では、これらの開発を適切な条件下に誘導するには限界があった。このような状況を背景に、昭和 40 年代には、多くの自治体が開発指導要綱を設け、これによって、開発の指導に取り組むことになった。しかし、開発指導要綱における開発負担金制度など、開発指導要綱による指導は行き過ぎの部分もあるという考えも見られた。そのような傾向は、建設省自身にもあった。

そのようななかで、地域における開発を地域住民が望むような方向で誘導する方策を、法的に見て問題なく行う目的で、昭和 55 年、「地区計画制度」が制定された。これによって、都市という広域的な観点と個々の建築との間に位置する「地区」に焦点をあて、その地区の面的な整備計画を策定することが可能となったのである。

地区計画制度は、地域住民の意向に沿って、地区施設を計画的に整備するという点において非常に有効な策であるといえる。しかし、策定の要件としての「全員合意」というハードルは高く、実効性に乏しいといった意見も少なくない。実際に地区計画の策定において、このことによって頓挫した事例が少なくない。

一方、旧来的な町内会や自治会等の既存の近隣組織において、都市化の進展や市民の価値観の変化の過程で、従来のまとまりや機能が薄れてきており、新たなコミュニティを如何にして形成できるかが重要な課題として認識されていた。こうした新しいコミュニティの形成と、「地区計画制度」における地区住民の合意形成を如何に図るべきか、という課題の認識のもとに、神戸市、世田谷区、豊中市などの「まちづくり条例」が制定されたのである。これらの条例では、住民によって形成される協議会方式を取り入れ、地域の協議会である住民組織が主体となって、地域のまちづくり提案を市長に提出するといった画期的な仕組みを作り出した。

ところが、最も早く制定された神戸市の条例では、協議会は各種の既存団体の代表制をとっていたために、町内会・自治会組織と協議会の構成員が重複するなどの結果となってしまった。この要因として考えられるのが、神戸市の条例が地権者のみをまちづくの参加対象としている「住環境整備プログラム」に力点を置いており、町内会・自治会に加入している地権者と行政・専門家との間の充分な情報交換を重視したためと考えられる。その情報交換の場が「まちづくり条例」におけるまちづくり協議会の討論会であり、まちづくり提案の場であった。

これに対して、平成に入って制定された豊中市の条例では、その本来の目的を、地域住民が主体となって目標像を明確化するのを行政が支援するための仕組みづくりにおいていた。豊中市条例の場合、この点が明らかに神戸市の条例とは異なっている。具体的には、地域住民がまちづくりを発意して協議会を設立し、目標像を明確化するまでのまちづくりの初動期に支援を絞っている。目標像が明確化された後に、具体の事業を選択し実行するといった展開になるのである。

以上のように、形式的には同じまちづくり条例でありながら、その目的や、まちづくり活動支援の時期やその内容が、かなり異なっている。こうした条例の具体的な内容を詳細に見ることによって、将来の地域や地区のまちづくりを展開していくための重要な示唆が得られるものと考えられる。

一方、22 年ぶりに大改正された都市計画法では、市民参加による市町村マスタープランの策定が各自治体に義務づけられた。各市町村に対して①市民参加を導入することを通じて、②地区ごとの将来のあるべき姿、③道路、公園等の公共施設の計画、④地域における都市づくりの課題とそれに対応した整備の方針、を策定することが都市計画中央審議会によって答申されたのである。このことが、地区レベルの計画を新たに問い直すきかっけとなった原因の 1 つといえる。こうした市民参加による市町村マスタープランが各自治体に義務づけられて以降、都市マスタープランと「地区の計画」を連動させるような「鎌倉市まちづくり条例」や「箕面市まちづくり推進条例」が制定されている。

また、昭和 40 年代に、モデル・コミュニティ事業で一定の成果をあげた那覇市や高知市等で、それから 20 数年以上を経た現在、総合計画の一環として行政と市民の協働による「地区ビジョン」策定という新たな動きが生じている。この「地区ビジョン」は、環境美化・衛生や福祉、産業、歴史など幅広い分野を含んでおり、生活の総体に係わっているといえる。

地区ビジョンづくりでは、市民と行政が共にまちをウオッチングし、課題を発見し解決策を見つけ出す、という一連の過程を経て策定されている。さらに策定後は、市民と行政の役割分担を明確にして、具体の計画や事業へとつなげる動きがみられる。

この「地区ビジョン」づくりの地区の規模は、1 ないし 3 の小学校区によって構成されており、「地区計画」や「まちづくり提案・構想」等で設定されている地区の規模と比較すると少し広いものとなっているが、昭和 50 年代に取り組まれた地区カルテや環境カルテの地区規模と近似している。「地区ビジョン」と地区カルテや環境カルテとは、空間規模が類似であるのみならず、地区環境を総合的にとらえ、行政の縦割り系統を地区単位に組み替えるという目的においても、類似したものを持っている。

「地区ビジョン」は、さらにまちづくりの上での役割分担の提示といった新たな展開も含んでおり、昭和 50 年代の地区カルテや環境カルテの作成を通じて試みられた住民参加が、平成に入り花開いたと言えるのではないか。また、地区カルテ・環境カルテでは、地区の情報を行政側が選択しつつ公開するといった一方向の流れであったが、「地区ビジョン」では、行政と住民が「ビジョンづくり」に必要な情報を創り出し共有していく、といった情報の創造がまちづくりの過程に組み込まれているといえる。

これまで見てきたように、市町村総合計画、まちづくり条例、市町村マスタープランの策定のそれぞれにおいて、地区ごとの将来のあるべき姿・目標像を検討し、それを提示することを目的とした取り組みが展開しつつある。しかし、市町村総合計画、まちづくり条例、市町村マスタープランで、検討され目標とされている地域や地区の目標像が、①どのようなまちづくりの段階を経ていて、②どのような空間的な広がりを持っていて、③どのように行政と市民が連係していけるか、についての整理が行われていない。また、それらの計画が実際のまちづくりにおいてどのように関連し合うかといった観点からの考察も行われていないのが実状である。

自治体において策定されるの固有の制度の運用は、長年にわたる自治体の、とりわけ自治体職員の経験によって支えられている。新しい制度ができた場合、もちろんその内容がどのようなものであるかを分析することは重要な課題であるが、それが如何に運用されてい

くかに関する分析も、制度の運用が経験の蓄積の上に展開し、その経験がまた新たな仕組みづくりに役立つという実態を考えれば極めて重要な課題であるといえる。

地域や地区に根ざしたまちづくりの推進がようやく端緒についた今、制度と運用のダイナミックな関係を分析することによって、より効力のあるまちづくりの推進体制、推進方法への示唆が得られると確信している。本研究は、このような視点にたって、自治体固有の制度に基づいた「地区レベルの計画」に焦点をあて、その運用の実態と効果について分析、考察したものである。

0.2 既往研究の整理

本論文は、都市における地区レベルの環境整備計画の策定とその支援システムのあり方について考察するもので、既往の研究分野から言えば、いくつかの分野が複合した課題領域を構成している。まず、地区をどのようにとらえるべきかという課題があり、これについては、社会集団的な側面と空間領域的な側面とがある。次に、環境整備計画の策定とその支援システムに関しては、まず、整備計画の内容がどのようなものであるべきかという課題があり、さらにそれを誰がどのようにまとめあげるのかという課題がある。これについては、行政と住民・市民とが協働でまとめあげるべきという立場に立っている。次に課題となるのは、そのような整備計画および計画の策定主体の法的な位置づけの課題がある。これについては、国の法制度がもちろん関連するが、地方自治体独自の条例の役割をここでは重視している。

こうした複合的な課題について、現在は個別的な研究が積み重ねられつつあるのが実情であり、そうした個別の研究成果については、関連する章で既往の研究について参照することにしたい。ここでは、関連する総合的な既往の研究成果について概観することとする。

地区の社会集団的な側面に関する研究は、従来から多くの蓄積があり、これを参照しつつ考察を進めるべきは自明のことである。まず、コミュニティに関する課題とその可能性を考察した研究では、町内会の諸活動を歴史的に整理し、真のコミュニティ再生の可能性を追究した岩崎らの研究がある[1]。また、町内会・自治会の運営のあり方を見直し、まちづくりの発展のために果たす役割について考察した中田らの研究がある[2]。さらに、コミュニティ・モデルの提唱、住民運動の展開、計画化を理論的に述べ、コミュニティの新しい枠組みを構築した奥田の研究がある[3]。

社会集団の大きさと空間的な広がりがどのようなものであれば、環境整備上有効な計画が策定可能かという点については、古くは、コミュニティと都市の物理的な構造の関係を「近隣住区」というかたちで具体化したクラレンス・A・ペリーの提案がある[4]。ペリーの提唱した「近隣住区」は、わが国における住宅地計画、新都市計画に大きな影響を与えてきたが、「近隣」とはいっているものの、この空間的なスケールは小学校区の規模である。これに

対して、水谷は、「町住区」という概念を提唱し[5]、日本の既成市街地の空間構造と社会集団であるコミュニティと結びつけようとしており、本研究にとっても示唆的である。

整備計画の内容とそれを策定する住民の関係については、特定の近隣に基礎を据え、コミュニティの意志、行動を通じて住宅をつくり出す方法を、特にアメリカにおける CDC (Community-based Development Corporation)と呼ばれる非営利組織に焦点をあて追究した平山の研究がある[6]。日本における研究としては、先に述べたようにまだ個別的であり、そこに本研究の意義が存在している。

地区レベルの計画を制度的に位置づける方向として、地方自治体による条例があり、この条例の役割について論じた著作が近年数多く出版されている。まず、美の規準と法の適正な手続き(デュープロセス)を条例に位置づけた五十嵐らの著作がある[7]。また、複数のまちづくり条例を比較検討した井上の著作[8]等がある。

地区レベルの環境整備計画を行政と住民・市民とが協働でまとめあげることは、いわゆるまちづくり活動の一環でもある。松野らは、市民のまちづくり運動への参画形態が従来の行政運営への受動的な参画から行政運営への能動的な参画、あるいは、行政運営を越えた地域運営への参画を前提としたトータルな運営への参画へと変化しつつあるということを述べている[9]。また、本間は、まちづくりを進めていくプログラムであると同時に縦割りであった行政の施策を総合化しうる可能性をもつまちづくり総合条例の必要性を述べている[10]。このまちづくり総合条例は、筆者の志向する点と合致するものである。

このような既往の基礎的な研究成果を踏まえつつ、本研究の考察を進めていきたいと考える。

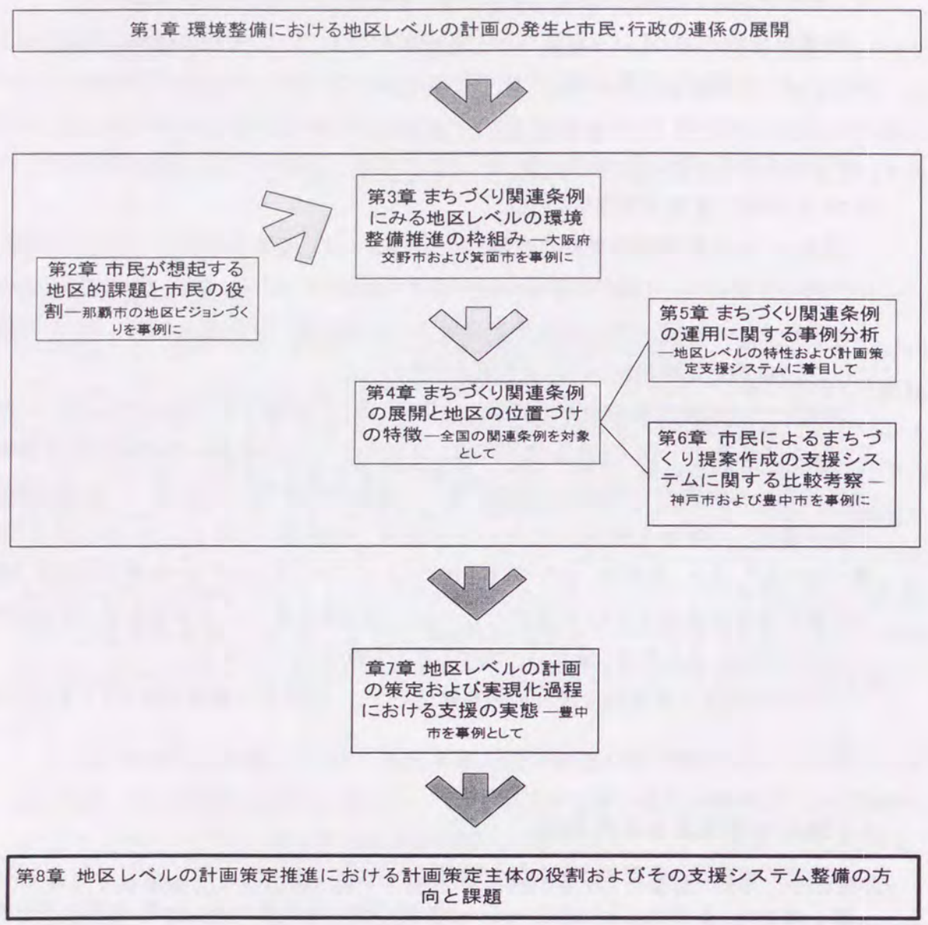
0.3 論文の構成及び分析方法

本論文の構成は、全部で 7 章となっている。

第 1 章では、各年代ごとの地区レベルの計画の進め方を見つつ、なぜ、地区レベルの計画が必要とされてきたのか、地区単位の意味はどこにあるのか、さらに地区レベルの計画が取り扱う空間的広がりを整理した。その空間的広がりのなかで、市民活動を支援することがどのように行政の役割となってきたのか、また、市民活動を支援する行政の役割がどう展開してきたかについて分析を進める。分析方法は、おもに文献による整理を行った。

第 2 章では、小学校区 1～3 の広さを地区と称して、那覇市新総合計画策定の一環である「地区ビジョン」が策定されている。その試みでは、市民が想起する地区的課題を網羅的に掘り起こし、その解決のために、行政と市民が役割分担し、行政・市民の共同作業が検討されている。このような特徴をもちあわせている「地区ビジョン」であるため、地区的課題を網羅的に把握する資料として考えられる。そこで、地区には、どのような課題があり、それを行政と市民がどのように役割分担しているかについて分析を進める。モノづくりに関するも

＜論文の流れ＞



のは行政への住民要望というかたちをとることが多いが、地域で住民が主体的に運営を行うべきコモン的環境資源について整理する[11]。分析方法は、那覇市「地区ビジョン(市民案)報告書」のなかの全部で 1499 の課題及び解決策を集計し、そのデーター分析から考察を行った。

第 3 章では、「地区まちづくり」について、どのように取り組まれてきたのか、交野市、箕面市の事例を用いて分析を進める。2 市の事例では、景観を契機にした取り組みから、まちづくりの取り組みに広がっていく過程のなかで、自治体の方法論的特性は何かを明らかにすることが目的である。具体的には、まちづくり条例制定の経緯から、「地区計画策定」の役割と限界について記述する。さらに交野市、箕面市の両市の景観、まちづくり条例を支

える共通性と個別性について考察する。分析方法は、各自治体の条例を所管する担当者へのヒヤリングと交野市の場合は、「交野市景観整備計画策定事業報告書」のなかの議事録を分析し、議論の課題ごとに考察を行った。

第 4 章では、全国の条例制定の動向を明らかにするとともに、条例における地区の捉え方および住民の参加の形態について分析している。分析方法は、平成 4 年度までに制定された全国の自治体の地域づくり行政に関する条例の条文をおもに条例情報需要に応えるという主旨をもった文献及び雑誌等から抽出し分析している。

第 5 章では、第 4 章で分析したまちづくり関連条例のなかから、地区レベルの計画策定および住民参加システムをもった景観条例・まちづくり条例を抽出し、地区指定または認定の時機とまちづくり活動、具体的事業の展開について分析をおこなった。さらに、まちづくり活動と支援方策の特性から市民団体の活動を促進するような支援のあり方について明らかにした。また、藤沢市、豊中市の事例から、地区レベルの計画べつにみた支援にあり方について、考察した。上の分析方法は、1995 年 11 月に大阪府、滋賀県、兵庫県のなかで景観条例・まちづくり条例を持つ 29 の自治体に対して、条例にもとづいて指定または認定された地区について、地区指定または認定の時機、住民組織の有無や構成、加入形態、住民組織の活動内容、実施された事業に関するアンケート調査を行った。各自治体の具体の支援方策については、条例所管の担当者へのヒヤリングで補完した。次に、地域的な広がりをもつ「地区ビジョン」、地元住民が主体的にかかわったまちづくり提案・構想としての「地区レベルの計画」、まちづくりを実現するための手法としての「地区計画」等それぞれの計画段階と支援展開について述べている。うえの分析方法は、条例所管の担当者へのヒヤリング及び条例関連資料から抽出をおこなった。

第 6 章では、まちづくり提案・構想等「地区の計画」策定における支援活動について、神戸市及び筆者が現場で実際に支援活動を行った豊中市を事例にし比較検討している。

第 7 章では、豊中市のまちづくり支援について、その体制や専門家派遣を中心に、まちづくりの段階ごとに詳細に分析・考察している。

第 8 章では、それまで得られた分析・考察をもとに、わが国における「地区レベルの計画」の展開と計画策定主体をつくる支援のあり方について取りまとめている。

参考文献

(1) 岩崎信彦ほか (1989) :「町内会の研究」、御茶の水書房
(2) 中田実 (1996) :「町内会・自治会の新展開」、自治体研究社
(3) 奥田道大 (1991) :「都市コミュニティの理論」、東京大学出版会
(4) C・A・ペリー (1993) :「近隣住区論—新しいコミュニティ計画のために」、倉田和四生訳、鹿島出版会
(5) 水谷穎介 (1992) :「町住区と市街地再構成計画の研究」、京都大学学位論文
(6) 平山洋介 (1993) :「コミュニティ・ベースト・ハウジング—現代アメリカの近隣再生」、ドメス出版
(7) 五十嵐敬喜、野口和雄、池上修一 (1996) :「美の条例—いきづく町をつくる」、学芸出版社
(8) 井上繁 (1991) :「まちづくり条例—その機能と役割」、ぎょうせい
(9) 森巌夫ほか (1992) :「講座まちづくり開発入門」、ぎょうせい
(10) 本間義人 (1994) :「まちづくりの思想・土木社会から市民社会へ」、有斐閣 (資料編)
(11) 宇沢弘文・茂木愛一郎 (1995) :「社会的共通資本—コモンズと都市」、pp. 15～45

1 環境整備における地区レベルの計画の発生と市民・行政の連係の展開

1.1 既存環境の再整備の担い手と都市計画の新たな課題の認識

1.1.1 既存環境の維持・管理および再整備の担い手

市街地あるいは集落地の形成は、図式的に考えれば以下のようなプロセスをとる。①市街地あるいは集落地とすべき土地を得る。②そこに道路などの基幹的な施設に利用される土地と宅地に利用される土地を区分し、表示する。③基幹的な施設の建設を行い、宅地を利用者に配分し個々の建設を行う。このようなプロセスは、土地を利用し開発する権力の仕組みとして理解することができるが、そこには大まかに三つの類型が存在する。

一つは、単一もしくは小数の権力者がその権力を背景に行うもので、形成された土地の配分は、その権力者もしくその集団の恣意に基づいて行われた。城下町の建設がその典型的な例である。

二つは、形式的に平等な権利をもつ人々の共同によって土地の取得と開発が行われ、その利用もそこに参加した人々が保障された平等性に基づいてなされる。近世の新田開発等がこれにあたり、基盤的な施設も、個々に利用される農地や宅地も全て参加者によって建設・整備された。

三つは、企業によって経済的な行為として開発が行われ、基本的に基盤の整備を実施し、利用されるべき宅地は希望する者に売却される。近代社会における市街地開発は基本的にこの形態をとる。

このようにして形成された市街地ないし集落地は、そこに土地をもち居住する者によって維持・管理される。近代的な行政が存在していなかった近世都市において、どのような仕組みによって行われたかについては、「街路空間の管理に関する制度的考察：徳川期江戸を中心として」[1]などの考察がある。

明治になって、近代的な行政が行われるようになって、道路や河川のような地域の基幹的な施設は、公共のもの、つまり公物とされ、その維持・管理は公共が担うこととなった。近代以降、企業的に開発された市街地の基幹施設も開発された後は、一定水準以上のものは公物として公共に移管され、その維持・管理は公共の責任とされるようになったのである。

環境管理の観点からこの変化を図式的に整理するならば、かっては市街地ないし集落地の全てがいわばそこの居住者の責任と奉仕によってなされた近世的な環境管理の仕組みが、近代以降、近代的な行政機構が形成されるにつれて、公的な事業として行われるようになった、ということができよう。しかし、この変化は明確に前者から後者に移行したのではなく、長くその中間的な役割を担う仕組みが存在していた。それが町会などの近隣組織である。

町会が近隣の環境管理に果たしていた役割については、以下のようなことが指摘されている。交通者の便利のために、町内に街灯を設置しこれに証明し、あるいは街路に撒水し、その他街頭に町内居住者の番地名を指示する表示板を立て、あるいは道路を開鑿修理するなどの交通補助・街路管理の業務は、町会の重要な事業の一つであった。大正13年(1924)の東京市の調査によると、町会経費の記載のあった 20 町会のうち9町会がこの事業を行っており、その経費には全経費の 21.8%があてられていた。戦後の昭和 41 年においても、街灯管理は町内会の主要な事業の一つとされていた[2]。

このように町会などの近隣組織が、環境管理のいわば中間的な担い手であったが、都市化の急速な進展にともなって旧来的な結束が弱まり、その結果として、環境管理の担い手としての役割もしだいに失っていった。その特徴的な現象が、大都市化の初期に関東のある市における「すぐやる課」の設置である。このことは、従来近隣住民が行っていた環境管理の行動を、電話一つで行政サービスとして行うことになった仕組みの転換を象徴している。

都市化や工業化の進展が急速に進むにつれ、いわゆる環境問題等が生じ、住民反対運動が頻発するようになった。これは従来の町会等の近隣組織がかかわることもあったが、基本的に環境問題から被害を受ける人々の組織化によって反対運動も母体が形成されたといっても過言ではない。このことによって、「住民参加イコール反対運動」という一般認識が生まれるようになった。

そうした環境問題への反対運動が展開する一方で、身近な環境を如何に改善すべきかという問題意識が生まれてきた。既に存在する市街地や集落の環境を改善することに対するニーズが生まれてきたのである。こうした古い市街地を構成する建物は次第に老朽化し、その改善が必要となり、併せて道路や水路等の基盤の改善が必要になってくる。その背景には、都市計画法や建築基準法の改訂によって生じた、いわゆる既存不適格状態を改善すべきという要求もある。

このような既存市街地の改善は、新たな市街地の開発とは異なって、人々の生活が存続しており、また人々のさまざまな権利が複雑に絡みあっている。手法的には修復型環境整備手法とか生活持続型環境整備といわれるが、実際に実施するためには、生活の持続性と絡まりあった権利関係を解きほぐしていかなければならない。

先にも述べたように、近代以前の社会制度のなかでは、身近な環境の整備は、原則的にそこに生活する住民、とりわけ資産をもった住民によって行われた。近代以降、近代的な行政システムが確立し、環境の維持・管理は行政の役割とされるようになったが、環境整備の対象は多岐にわたり、どこまでが行政の責任であり、どこまでが住民の責任であるかが不明確になっている一方で、行政が一方的に行う事業のみでは、対応できないことが次第に明確になってきたのである。このことは、住環境整備に係わるさまざまな事業の経験から明らかになってきており、また、今回の震災復興の都市づくりもこのような課題を突き付けている。

このような既存環境の整備を進めていくためのは、全てを行政任せにするのではなく、そこに住む人々の積極的な参加がどうしても必要になる。むしろ、そこに住む住民が主体になることが求められる。そのためには、近隣組織あるいはコミュニティの再活性化が不可欠になってくる。コミュニティが再活性化するためには、地域社会に関する関心を呼び起こすことと連動してくる。こうして、環境整備と地域のコミュニティの活性化は不可分のものになってくる。各地で取り組まれるようになった町起こし、村起こし運動や、高齢化の進展にともなう人にやさしい町づくりなど、必ずしも環境の物理的な整備に直接関連しないと思われる課題と合わせて、「まちづくり」という概念が生じてきた背景にはこのような状況がある。

1.1.2 新アテネ憲章にみる環境整備の枠組み

1933 年、近代建築国際会議（CIAM）はその第4回会議においてアテネ憲章を採択した。この憲章で提唱された都市像は、後に、機能優先のゾーンニングの考え方や単一的な住宅団地の強調といった点で、さまざまな批判にさらされたが、20世紀のとりわけ新しい都市開発に大きな影響を与えた。このアテネ憲章から 65 年経った 1998 年の 3 月、ヨーロッパ連合の 11 ヵ国の都市計画家の組織で編制された協議会によって新しいアテネ憲章が採択された。古いアテネ憲章が、世界の 20 世紀の都市づくりへの提言であるとすれば、この新アテネ憲章は、21 世紀のヨーロッパの都市づくりへの指針であるということができよう。

新アテネ憲章は、既成市街地の将来のあり方に着目しており、先に述べたような課題に関連して、以下のような指摘がなされている。その概要を紹介すると以下のようになる[3]。

①新たな憲章は新しい時代にふさわしいように考慮された。それは市民を政策作成の中心にしっかりと位置付けたことである。（序説）

②教育は、都市の発展の主な構成要素である。読み書きと算数の能力の基礎的な水準を満たすだけでなく、歴史的なセンスと市民の誇りを生み出す。それにより市民は都市

を理解し、本質的な情報を取り戻し、市民権について学ぶ。その結果、都市生活においても意志決定プロセスにおいても、より深く参加する機会が生まれる。（第1部1．12）

③（前略）よりオープンな民主主義的プロセスが展開するならば、意思決定のプロセスにおいて、より良いコミュニケーションとより多くの市民参加が要求されることになるだろう。過去 20－30 年にわたって、都市計画家は、公共的参加のための進歩した手法の第一線にいた。多くの国々では、このような手法は都市計画のプロセスに必要不可欠な役割を果たすようになってきた。将来的には、このような原則はもっと広く適用されるべきである。都市計画においては、お決まりのアプローチから都市の利用者の言う要求に基づく、プロセスの重視へ変化し続けなければならない。都市における生活に対する人間のニーズを表現する、より市民中心の都市計画へのアプローチという考えが、この憲章の核心にある。（第1部1．26）

④（前略）この 25 年の間に、計画や開発案に対する諮問が広範に行われるにつれて、計画はよりオープンになる傾向にある。もし都市計画が効果的になったとしても、より参加型の対話というものをつくることが必要とされるであろう。都市計画家は、積極的な応答を確実にするために、市民組織やローカルな事業者団体の育成を必要とするだろう。（後略）（第2部2．2）

⑤計画のプロセスは、環境計画と社会・経済的な条件の改善において、公共的な利益を増進させるために、地域レベルでのコラボレーションと参加を必要としている。もし社会の全てのグループのニーズと願望が、都市の計画と開発において出会うべきであるならば、コミュニティへの物理的な統合を含んで、全てのグループが彼らのニーズと願望を明確にするプロセスに導かれなければならない。（第3部3．1の部分）

⑥計画決定において住民の積極的な参加が促進されるように、できるだけ住民に近いレベルで、住民参加の新しい形が適用されなければならない。地域における社会施設や文化施設を充実させて、人間同士のふれあいやコミュニケーションを促進させるべきである。（第3部3．2の部分）

⑦都市の中心部における人口の集中が進むと、ヒューマンスケールが失われ、フィジカルな構造だけではなく、社会的な腐食がはじまる。孤独、受動性や共同の目的や社会的な発案に対する無関心が一般的なものになっている一方で、住民の日常生活はさらに画一的なものになりつつある。都市における密度の増加は、住民の集いの場としてとても重要なオープンスペース、公園、広場やコミュニティー施設などの不足をもたらしている。このようなプロセスによって、個人の創造性や表現の機会が抑制されつつある。

計画における階層的な構造を、フィジカルな、社会的な、そして行政的なレベルにおいて表現しなければならない。人間同士のふれあいの枠組みを提供し、都市計画の運営に

おける住民参加を可能にするには、街区、近隣、「カルティエ」といった、より小さな単位がこの構造において重要な役割を果たすであろう。また、ローカルな行動のための文脈を提供するために、都市全体レベルでの調停ないし住民参加についても同時に必要とされよう。

公共の領域を、コミュニティーのセンスや社会的な活動や活力が生み出される場所として再び利用されるよう再整備しなければならない。都市におけるオープンスペースや公園、レジャー地区のネットワークが保存され、さらに強化されるよう、努力しなければならない。遺棄された土地やもはや使用されない建物の再開発は、公共スペースの枠組みと関連付けられなければならない。と同時に、古くなった工場や軍の施設のような放棄された施設において、社会的な機能が結びつかなければならない。(第3部3．3)

⑧情報技術の世界的な発展は、社会の変化や輸送システムを含めた将来の都市構造に密接な関係がある。それにもかかわらず、電子コミュニケーションが取って変ることのできない人間同士のふれあいは、重要であり続けるだろう。むしろ、情報技術は、コミュニケーションや多様な経験への可能性を高めている。これまで情報に関わりがなかった人びとに情報を提供することによって、民主的なプロセスが増えていくかもしれない。もし、資料が公平に入手できるようになれば、市民が都市のマネージメントに参加することができるようになろう。情報ネットワークの小さなユニットは、文化的なアイデンティティの基礎的な構成要素や、社会的結合である人間同士のふれあいの枠組みを提供する、という重要な役割を担うべきである。新しい科学技術は、すべての市民が共通に関心を抱いているテーマや論点に、焦点をあてる機会を提供することができる。(第3部3．5部分)

ここに示された課題は、先に述べてきた日本の状況とも大いに重なりあう部分がある。このことは、近代都市計画が、ヨーロッパにおいても日本においても同じような課題に直面していることを示している。ヨーロッパ連合の 11 ヵ国に共通の目標を掲げていることから、具体性には欠けているが、それぞれの国の事情に基づいて具体化すべきことが前提となっている。

先に例示したなかで注目すべきは、「人間同士のふれあいの枠組みを提供し、都市計画の運営における住民参加を可能にするには、街区、近隣、＜カルティエ＞といった、より小さな単位がこの構造において重要な役割を果たすであろう」という部分である。この点もまた、本研究が着目している点である[3]。

一般的に「小さな単位」というと、「村落共同体」に見られるような、地縁や血縁にもとづいた共同生活・生産の様式、つまりは共同体の概念があげられる。しかし、現代における生活様式の変化、例えば、①生活の外在化、②生活財の供給構造の変化、③生活の個人化、④地域生活の枠組みの変化にともない、「小さな単位」の示す意味は、地縁・血縁

にもとづいた共同体の概念を意味するものではなくなってきている。現在において、「小さな単位」の示す意味合いは、地縁・血縁を超えて、街区あるいは近隣レベルで生じたある特定の目的を達成するために結成された組織とその組織が活動範囲とする空間的広がりであるといえる。最近、こうしたある目的をもった共同体を、「ローカルコミュニティ」や「テーマコミュニティ」といった分類によって、その役割を論じているものが多い。この2つの共同体の根本的な違いは、その共同体が掲げた目的が街区や近隣などのある特定の空間・場所に共通する内容のものか否かの違いである。従って、本論で示す「小さな単位」は、ある特定の空間・場所にこだわって、その空間や場所で共通する目的を達成するために結成された「ローカルコミュニティ」を意味している。また、この「ローカルコミュニティ」は、町内会や自治会が崩壊しつつある現在において、かならずしも、町内会や自治会に限定して取上げているわけではない。むしろ、町内会や自治会などの従来の既存組織に依拠しない新たな組織である。それらの組織が活動するなかで、「小さな単位」に特有の目的が明確化し、共有化していく過程をを中心としながら論を展開している。

1.2 課題の整理と既往の研究

既成の市街地や集落の環境を整備していくためには、そこに生活する住民が主体となって環境整備を立案し、行政と連係していくことが求められる。住民の主体性を獲得するためには、市民組織の再活性化が必要であり、そのためには、一定のまとまりのある空間的な広がりを前提にすることが不可欠になってくる。この点について、新アテネ憲章では、「街区、近隣、＜カルティエ＞」と示唆している。しかし、この空間的な広がりは所与のものではなく、実際の環境整備に係る試みを検証するなかで、考えられなければならない。

本研究では、これまでの環境整備に係る経験について、市民・住民と行政の連係のあり方、およびそこにおいて前提とされている空間的広がりがどのようなものかを明らかにすることを目的としている。まずここで既往の研究を整理しておきたい。

コミュニティと空間の関係性について、水谷は、近代都市計画の単位として定説化されてきた「近隣住区」に対するアンティテーゼとして「町住区」を提唱している[4]。「町住区」は、人間活動を支えるコミュニケーション空間として発想されたとしているが、いいかえると、市民・住民主体のまちづくりを進めていくための計画単位として取上げられているといえる。また、奥田は、コミュニティ計画の可能性で住民運動と計画の関係を、①住民が計画の主体となることによってトータリティを回復すること、②運動体験を通じて住民に内面化される「空間」観念は、空間リアリティを回復すること、③住民主体の計画は、その有効性を主張するため、将来像を鮮明にすることが求められる、という 3 つのモメントで説明し

ている[5]。つまり、市民・住民が計画の主体となることによって、「空間」という共通認識が生まれ、新たな「空間」を創出するということである。

まちづくりへの住民参加の方法とそのための行政の対応策について、野澤らの「既存の地域住民参加システム(住区協議会)と都市計画マスタープラン地域協議会組織との関係に関する研究」[6]がある。また、地区レベルの環境整備を促進するためのまちづくり協議会に着目した室田らの「大規模事業を契機とした周辺住環境整備に関わるまちづくり協議会の運用課題に関する一考察」[7]がある。両者が研究対象としているのは、おもに都市マスタープランや大規模事業等行政施策への住民参加の手法とそのための行政の対応策を論じたものであって、実際の環境整備に係わる試みのなかで、市民・住民が主体となって環境整備を立案するといった市民・住民の主体性を論じたものではない。

本論文の目的は、市民・住民が主体となって生活ニーズにもとづいた環境整備を立案し、それを基盤にして、市民と行政が連係していくことが可能な空間的広がりについて検討することにある。従って、本研究は、水谷・奥田の住民主体のまちづくり論と、野澤ら室田らの行政への対応策を合わせたかたちで考察を進めている。

1.3 地区レベルの計画の発生と市民の役割

1.3.1 分析の視点と対象

行政計画が総合計画からはじまったように、各自治体のテーマは、如何に総合的な都市づくり、地域づくりを推進していくかであった。そのために、自治推進、都市計画、文化、教育、福祉、土木、建築といった様々な分野から生活ニーズの掘り起こしのための市民・住民参加の手法が模索された。そうした市民・住民参加の試みも、手法の構築については実績として蓄積されたものの、各分野の関連性や総合的な計画づくりへの展開については、まだまだ検討され得る余地が残されているといえよう。そこで、市民・住民が直接的に環境整備に係われる地区の単位ごとに整理し、市民・住民の役割を把握するとともに、市民・行政の連係がどのように展開してきたのかについて検討する。

分析方法については、具体的には、総合計画という観点から、コミュニティカルテ、コミュニティモデル事業、地区ビジョンを取上げる。また、都市計画という観点から、地区計画、都市マスタープランを取上げる。さらに、両者の観点を含めた「まちづくり条例」における認定地区を取上げる。それらの地区の単位ごとに①自治体における行政施策の主旨と展開、②その空間的広がり、③市民・行政の連係のしかた、についておもに分析をすすめる。その後、3つの内容がどのように展開していったのかについて考察を行う。

1.3.2 地区レベルの計画の発生と市民の役割

(1)コミュニティ・環境カルテ作成と協議

奥田は、「都市―コミュニティ計画の系譜と事例」のなかで、都市―コミュニティ計画を以下の 5 期に分類している[8]。

①第 1 期「総合調査」の段階(1950 年代後半)

②第 2 期・前期「総合計画」の段階('60 年代前半)

③第 3 期・後期「総合計画」の段階('60 年代後半―'70 年代初頭)

④第 4 期「コミュニティ計画」の段階('70 年代前半)

⑤第 5 期「コミュニティ計画」以後('70 年代後半)

コミュニティ計画の第 4 期の 1970 年代前半に、各自治体でコミュニティカルテが出現している。奥田はコミュニティカルテについて以下のような記述をしている。

「<コミュニティカルテ>は、<コミュニティ・ファイル><地区カルテ><環境カルテ>その他の表現もあるが、内容的にとくに異同があるわけではない。比較的狭域の地区(近隣地区、小学校区等)を単位として、地域生活環境指標その他を手がかりに、地区の定量化、マッピング等の作業をおこなう。定性的な記述表現を用いることもある。行政にとってシティ・ワイドの統計データでは得られない、きめのこまかい<地区>接近への情報媒体であると同時に、タテ割りの行政ルートを地区単位に組み替える契機ともなる。また、住民にとっては、たとえばシビル・ミニマムの到達目標を、地区間の比較秤量において、視覚化することができる」。

そこで、コミュニティカルテ作成を契機にどのように施策が展開していったのか、神戸市の事例をもとに分析を進める。

(i)主旨と展開

神戸市企画局では、1974 年に総合計画の一環として<コミュニティカルテ>を作成した。カルテ作成の目的については、「これからの住区構想策定のために」で以下のように記されている。

「(前略)この報告書は、地域計画あるいは地区整備計画等に際して、地域の動きを把握するための資料を提供してくれるでしょう。たとえば、年齢、職業などの住民属性を行政区レベルで比較し、地域自身を総合的な視点でとらえています。これに、地域住民が形づくってきた地域の歴史、活動などを考え合わせることにより、各地域が必要としている施策を客観的にとらえることができます。(中略)これからの都市づくりは、市民生活の基盤となる地域を全体としてとらえ、生活環境、自然環境、文化環境を総合的に整備していくことが必要です。そのため、各部局で、この報告書を座右に置かれ、地域計画を策定する際には手引書として活用していただきたいと思います」(図 1-1)。

＜コミュニティカルテ＞では、それぞれの地区の人口や住宅の所有形態、建物用途混在率、生活環境施設などを提示している(表 1-2)。これらの項目の以外にも、住民組織とコミュニティ構造について分析を行っており、新しい住民組織と伝統的な住民組織を図式化し、住民参加を原則とするコミュニティ・プランの基礎的条件を提示した[9](表 1-1、表 1-2)。

その後、都市計画局によって研究会レベルで「市街地再開発基本計画」が検討された。この研究会は、森村道美氏、多胡進氏、延藤安弘氏、水谷頴介氏の学識経験者のメンバーで構成されていた。これらの研究会の課題は、おもに市街地全域について地区特性を明らかにし、それに対応した地区整備のあり方を明らかにすることであった[10]。これらの課題を基盤にして＜環境カルテ＞の作成に取りかかることになった。この＜環境カルテ＞では、それぞれの地区の住宅過密度や住工混在率などの診断をおこない、それに評価を加えたかたちで作成された(図 1-2)。

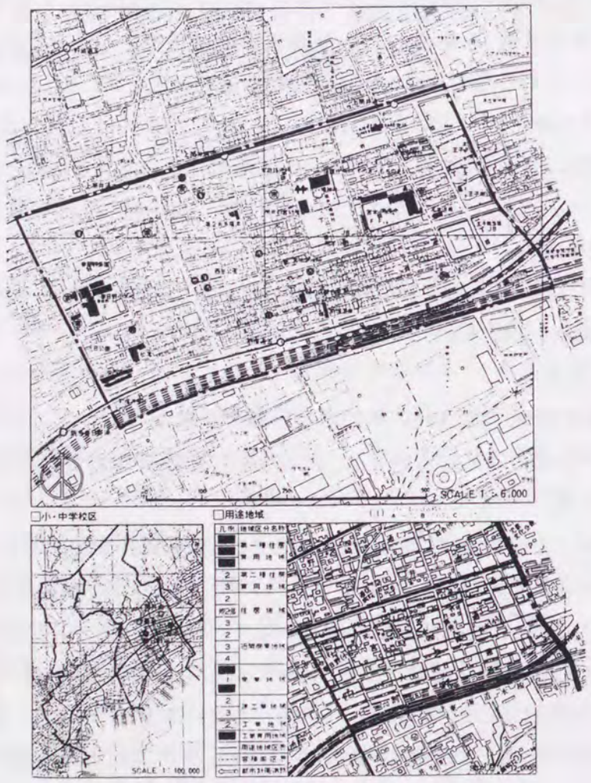


図 1-1　神戸市におけるコミュニティカルテ(葺合区・生田区)

表 1-1　神戸市におけるコミュニティカルテの展開

年度	内容	目的	関係局	備考
1974	コミュニティカルテ作成	既成市街地における住区構想策定のための基礎調査	企画局	総合計画の一環
1875	市街地再開発基本計画策定	既成市街地環境整備の課題	都市計画局	
1978	環境カルテ作成	既成市街地における現況診断	都市計画局 広報部局	パンフレット化して広報で市民に公開
1981	神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例制定	市街地環境整備プログラムの必要性	都市計画局 住宅局	
1991	住環境整備マニュアル	市街地環境整備指標からアメニティー指標に重点をおく	都市計画局、住宅局	住宅局からでた様々な意見を反映。カルテは作ったが印刷せず

表 1-2　コミュニティカルテの項目

	カルテが対象とする項目											
カルテ	人口	小・中学校区	住宅の所有形態	建物用途混合率	位置図	用途地域	生活環境施設	住宅過密	住工混在	道路	コミュニティ関連施設	中心核
コミュニティカルテ	○	○	○	○	○	○	○					
環境カルテ								○	○	○	○	○

この＜環境カルテ＞の冒頭では、「この＜環境カルテ＞が、まちづくりにおける市民と行政の橋わたしの役割の一端をになえればと考えている。そのためには、行政は大いに資料を公開し、市民と話し合う努力が必要であろう」と記述されている。

さらに、カルテについての「今後の進め方」では、「(前略)このカルテをたたき台に、地元と協議しながら地区カルテを作成し、整備の必要性の合意ができれば、「要整備地区」に指定し、住民自ら街づくりを考える機会をつくりながら、手法を含めた整備の基本方向が決れば「整備予定地区」とし、事業実施を検討するといったおよその進め方を考えている」。

これらの主旨を受けて、市は＜環境カルテ＞の内容をパンフレット化し、広報部局がその配布をおこなった。その結果、＜環境カルテ＞の診断結果が多くの住民の目に触れることになったのである[11]。この診断結果によって、真野地区、新開地地区等の市街地環境整備プログラムの必要性が一般認識された。そこで、1981 年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」が制定され、市街地環境整備が必要とされる地区の協議会を認定し、住民参加による環境整備が促進された。

(ii)空間的広がり

神戸市葺合区・生田区の＜コミュニティカルテ＞は、おもに、昭和 45 年の国勢調査を契機に設定された人口約一万人前後の国勢統計区ごとに作成されている。国勢統計区の解説によると、人口の大きさは、上限で 2 万人、下限で 5000 人とされている。また、境

図 1-2　神戸市における環境カルテ

界は、道路、鉄道、河川など恒久的で、かつ明りょうな地形、地物によることが望ましいとされている。

統計区は、本来、市が独自で設定しており、その区分の方法は、(a)学校区、(b)支所・出張所、(c)町内会・自治会などの連合体、(d)オフィス街・繁華街などの地域の特性、(e)特定の行政目的による地域など、様々であることが記述されている。

一方、<コミュニティカルテ>作成後に、市街地整備という観点から、<環境カルテ>が作成された。このカルテでは、市街地整備の適地を選定するために、おもに町通丁目レベル(人口集中地区での平均面積 2.43ha)で各項目別に診断と評価を提示している。

(iii) 市民の役割

<コミュニティカルテ><環境カルテ>作成は、市街地整備を促進していくための、市民と行政の協議のきっかけづくりであるといえよう。協議のなかでも、特に市民には、市街地整備の必要性の合意形成と事業実施の検討が課せられている。さらに、住民運動が激化するなか、カルテの作成及び公開は、市民の行政に対する不信感を払拭するといった効果もあったのではないかと推測される。

(2)モデルコミュニティ事業における市民組織の設立と施設の管理運営

我が国でコミュニティに関する議論が高まったのは、1969 年の国民生活審議会調査部会のコミュニティ問題小委員会による『コミュニティ―生活の場における人間回復』の報告書からである。このなかで、町内会・自治会にかわる新たな住民組織、「市民としての自主

性と責任を自覚し、共通目標のもとに相互に信頼感のある「人々の心のつながりによって維持される自主的集団」がコミュニティである」としている。

この報告を受けたかたちで、1971 年、コミュニティ整備事業を中心施策に公共施設整備も含めて展開するモデル・コミュニティ事業が自治省によって実施された。この試みは、横浜、東京、高知といった当時の革新自治体において先鋭的に取り入れられた。この施策によって、全国的にコミュニティ活動が活発な 83 地区を設定してコミュニティ・モデル地区とした。さらに、その地区におけるコミュニティ整備計画とコミュニティ活動計画を作成し、コミュニティ公債によってその計画を実現していくといった実験が行われた。このコミュニティ・モデル地区は、概ね小学校の通学区域程度の規模を規準としていること、鉄道、高速自動車国道、交通量の多い主要な街路などで分断されていないこと、住民の基礎的な日常生活の圏域として一体性を持っていること、が条件としてあげられている。

さらに、モデルコミュニティ事業を継承するかたちで、1983 年に、自治省から各都道府県知事宛てに、「コミュニティ推進地区の設定要綱」の通知があった。それによって、コミュニティ推進地区 147 地区が指定された。都市化の進展に伴いコミュニティ形成のための施策を推進する必要性が極めて強いと認められる都市及びその周辺地区を中心に新たにコミュニティ推進地区が指定された。それらの活動状況についての調査を踏まえて、自治省によるコミュニティ活動への支援が行われている。

また、同じくモデルコミュニティ事業を継承するかたちで、1990 年から 3 年間をかけ、コミュニティ活動が現に行われ、更に一層の活発化を求める地区を新たに「コミュニティ活動活発化地区」に指定するよう、自治省から各都道府県知事宛てに要綱が通知された。その要綱では、コミュニティ活動活発化地区における将来像や生活環境整備に関する事項を含んだコミュニティ計画が策定されるよう必要な指導・助言を行うことが規定されていた。

このような施策が生まれた背景について、中田は以下のように述べている。

「1960 年代に入り、地域開発の進行とともに都市に人口が集中しはじめ、新興住宅団地が急増し、保育園や学校、子どもの遊び場、商店や病院の不足、道路・側溝の不備など、生活環境の悪化が深刻になるにつれて、こうした問題を解決するための住民の結束が求められるようになる。行政との関係でも、地域要求を掲げてその実現を迫る住民運動が高まり、地域の伝統的な住民組織と新米住民とのあいだの対立が表面化してきた。生活圏の拡大によって、伝統的な町内会・部落会の範囲を超えた問題も山積みしてきた。ライフスタイルの多様化によって、住民が会合を開くことも役員を探すのも、難しくなってきた。地域における住民組織の再編が不可欠となってきた。これへの政策的対応がコミュニティづくりであった」[12]。

コミュニティモデル事業が実施された例に大阪市と岸和田市がある。

大阪市の池島地区では、昭和 46 年に自治省からコミュニティモデル地区に指定され、コミュニティ推進委員会が設立された。この委員会では、近隣の人に広く呼びかけ年会費を徴収することによって、整備されたコミュニティ施設の運営に協力してもらう等の活動がみられた。また、岸和田市の城北地区では、昭和 46 年に自治省からコミュニティ・モデル地区に指定され、市民協議会が設立された。それが契機となって、岸和田市において平成 6 年までに 21 の市民協議会が設立されるに至った。その後、昭和 56 年に「地区市民協議会補助金交付要綱」、平成 3 年に「地区市民協議会記念事業補助金交付要綱」、平成 6 年に「地区市民協議会等コミュニティ事業補助要綱」を設置するなど、市民協議会活動の支援施策が展開されるに至った。同じような事例に豊中市がある。豊中市では、昭和 42 年に「庄内地域基本調査」が実施され、庄内地域の再開発が検討された。昭和 47 年には、「庄内地域再開発基本計画作成委員会」が設置され、その翌年の昭和 48 年に「庄内再開発基本計画」が成案された。その年に、住民組織である再開発協議会が発足され、これによって、庄内南部地区がコミュニティ・モデル地区に指定されるに至った(図 1-3)。

以下、大阪市の池島地区、岸和田市の城北地区、豊中市の庄内南部地区、について詳細にみることにしたい。

(i)池島地区

①主旨と展開

戦前から住宅地として発展してきた池島地区周辺は、戦災によって大きな被害を受けた。そのため昭和 22 年に当地区も含めた大阪市単独事業「港地区復興都市計画土地区画整理事業」(約 690ha)の都市計画決定がなされた。それによって、台風などによる災害に備えて約2mの地盤の嵩上げと、道路・公園等の整備がなされた。こうした公共施設整備のために必要な用地は、木造公営住宅建替計画をすすめるなかで生み出してきた。当時、この木造公営住宅建替計画は、既成住宅地再開発のモデルケースと言われ、居住者の参加によって計画が進められていた。その後、モデル・コミュニティ地区に指定されることになるが、コミュニティ整備計画の推進にあたっても土地区画整理事業との整合が必要となってくる。具体的には、土地区画整理事業で既に決まっていた入舟公園の敷地の一部を削って、コミュニティ整備計画で決められた近隣センターの用地に当てることになった。足りない公園用地については、現在の入舟南公園の位置を充当させるなどしている。つまり、公営住宅建替え計画の時期より少し遅れて、近隣センター建設の話が持ち上がったため、住宅建替えのちょうど中心に位置する入舟公園の一部がタイミングよく提供され、そこに近隣センターが建設されることになったのである。こうした計画変更によるダイナミッ

図 1-3　モデルコミュニティ事業実施の経緯

クな展開ができたのは、木造公営住宅建替計画への居住者参加のほか、市が旧軍用地や土地会社から約 267ha を買収し、市有地として確保していたことも大きい。

②空間的広がり

当地区は、大阪港と都心を結ぶ国道大阪港線に面し、天保山運河と三十間堀川に囲まれた面積 69.0ha 人口 23,420 人(地区指定時)の地区である。当地区には、終戦直後に建てられた木造公営住宅や一般住宅地、八幡屋商店街がまとまって立地していた。また、国道大阪港線沿いには、店舗や事務所が、三十間堀川沿いには、水運を利用した工場が一部残存していた[13](図 1-4)。

大阪市では昭和 42 年 2 月に策定した「大阪市総合計画基本構想」において、生活環境施設整備の基礎単位として小学校区ごとに近隣住区を設定している。この一環として池

図 1-4　池島地区コミュニティ整備計画

島地区の整備がおこなわれた。

③市民の役割

上述のように、行政は、基盤整備としての土地区画整理事業と生活環境施設整備としてのモデル・コミュニティ施策を組み合わせることによって、地区の環境整備の実現を図っている。また、施設用地の確保のために、公営住宅建替え計画との連携を図っている。

施設の管理運営については、近隣センターの維持管理を目的とした市民による委員会を設立している。委員会は、業務管理、老人、文化教養、環境、婦人、青少年の6専門部会を設置し、運営している。さらに、委員会は、近隣の人達に広く呼びかけ、1,200 円／年の会費でセンター運営に関わってもらうための賛助会制度をつくっている[14]。

(ii)城北地区

①主旨と展開

当時地区内は、府営住宅や電電公社社宅、雇用促進事業団、民間分譲住宅その他分譲住宅が立ち並んではいるが、道路・公園等公共施設が市域でもっとも遅れた地区で

あった。そこで、昭和 46 年に自治省からコミュニティ・モデル地区の指定を受けた[15]。昭和 47 年にコミュニティセンターが建設された後、施設を管理運営するための協議会が組織された。それが契機となって平成6年度までに岸和設田市内で 21 の地区市民協議会が置されている。岸和田市自治振興課では、城北地区に限らず、こうした地区市民協議会に対して「岸和田市地区市民協議会記念事業補助金交付要綱」や「地区市民協議会等補助金交付要綱」を策定し、市民の活動に対して補助をしているほか、年2回を目処に各協議会交流のための研修会を実施している。また、この協議会が発端となって、昭和 50 年にコミュニティ関連調査研究が庁内で実施されている。さらに昭和 55 年以降、岸和田市の各地区に地区市民会議が設置され、現在のところ 22 の市民会議が設置されている。これらの地区市民会議は、現在、都市マスタープランの策定や各部局のプロジェクトにあたって、計4回の懇談会とタウンウオッチングを実施している。

②空間的広がり

当地区は、岸和田市の北部に位置し、北は忠岡町との市町界、西北は南海鉄道線、南東は忠岡野田線に囲まれた面積 76.8ha 人口 6,785 人(地区指定時)の地区である(図 1-5)。現在この地区の用途は、第一種住居地域と近隣商業地域、第一種低層住居専用地域が指定されている。

図 1-5　城北地区コミュニティ整備計画

③市民の役割

当地区は、もともと地域のコミュニティ団体の活動が活発に展開していた。こうした活性化したコミュニティをさらに発展させるかたちで近隣センターの建設及び維持管理を目的として協議会が設立された。施設づくりでは、用地買収の問題や施設づくりに関連した活動をおこなっている。また、施設建設後は、青少年指導員活動、環境浄化運動、子ども会活動支援、婦人部会活動、PTA補導活動を実施している。この協議会は、地区 11 団体の情報交流の場として、あるいは、公民館運営委員会とのネットワークをもちつつ活動している。

(iii)庄内南部地区

①主旨と展開

当地区は「庄内再開発」で全国的にも有名な住民参加による住環境整備計画を策定している。この計画実現の一環としてモデル・コミュニティ地区の指定がなされた。また、住民の組織化についても再開発協議会の発足が期を一にしている。従って、地区整備計画とコミュニティ整備計画は一部重複している。

図 1-6 の計画策定の流れをみると、早くも行政は、地区整備計画を作成時にコンサルタントや若手研究者のグループを結成させ、「庄内研究会」をつくり、再開発協議会に対して技術的支援を行っている。特に図 1-7 では、地区整備計画策定段階で住民が参加できるような「場」として数回の懇談会を行っている[16]。

また、庄内南部地区では、住民参加による修復型再開発事業手法として、いわゆる「ころがし方式」を確立させた。豊中市都市開発公社が工場跡地を先行取得し、そこに府営住宅を建設し、元の木造住宅の約半数が入居した。次の年度には元の府営住宅用地の一部を使い残りの世帯用の住宅が建設された。この建替え事業を通じて、コミュニティ施設のための用地が生み出され、緑道・公園・文化センターを整備したのである[17]。さらに、住民参加で策定された再開発整備計画には、安全で便利に歩ける道の整備や公園・広場の整備、文化センターの活用などコミュニティ施設整備計画の内容が記述されていた(図 1-8)。

②空間的広がり

庄内南部地域は、北は名神高速道路、南は神崎川、東は猪名川、西は天竺川に囲まれた面積 105.41ha 人口 5,403 人(地区指定時)の地区である。神崎川と猪名川の合流地点であるため、庄内地域はもともと、農業あるいは遊水池として活用されていた。また、神崎側沿いには、水利を利用した中小工場が立地していた。昭和 26 年に京阪神急行電鉄・宝塚線の新駅が地域内に開設、大阪の都心部に近いこともあって特に若年勤労者層

の受け皿としての木造アパートや文化住宅などの低質狭小住宅が建設されていった。特に南部地域は、神崎川沿いの大きな工場を抱えており、昭和 48 年に実施された新用途地域決定について住民側と工場側の意見が合致せず、その調整のための自治会活動が展開された。

③市民の役割

モデルコミュニティ地区の協議会は、庄内南部地区再開発協議会が基盤になっている。この協議会は、緑道街路部会と住宅部会にわかれて構成されており、それらの部会が各自治会と連絡を取り合っている。当協議会は、発足以来昭和 49 年 11 月末までの間に約 20 回にわたって、地区整備計画検討のための協議を実施している。協議会のメンバーが地区を分担し、住宅、工場、道路、広場、水路等について調査しマップを作成している。住民と行政、専門家が協働で作成した計画を、機関紙「庄内みなみ町づくりニュース」に記載して、広く地域住民の合意を得ている。このように、施設づくりについては、再開発協議会が積極的に参加することによって成果を得ている。施設づくりの後、再開発協議会組織の下に緑道街路部会と住宅部会がつくられ、それらの部会が自治会や地区住民との連携をとることになっている。

以上、モデルコミュニティ事業を実施した 3 地区についてその展開、空間的広がり、市民の役割についてみてきた。近隣センターなどの施設は、その利用者である地域の各種団体が中心メンバーである市民組織主体となって、施設の維持管理をおこなっている。さらに、城北地区のように、施設の用地買収や建設に市民組織が直接かかわった場合、道路や公園、近隣センター以外の市民プールの設置や市民農園の設置等幅広いコミュニティ施設が整備されていることがわかった(表 1-3)。

一方、自治会などの地権者で構成される市民組織は、庄内南部地区で見られる様に、事業計画策定の参加は可能であるが、近隣センターの管理運営にまで、及んでいないのが実状である。それには、池島地区や城北地区の例では、施設づくりの過程で住民自らが汗を流し用地買収や施設づくりに関する活動・運動を実践したという背景があるのに対して、庄内南部地区では、この点については、そうした活動・運動が見られなかったことに起因するのではないかと考えられる。

(3)地区計画策定における協議会の設立と合意形成

一方、都市計画では'80 年に入って「地区計画制度」が制定された。「長期的視点に立った都市整備の基本方向」(都市計画中央審議会が行なった第八次答申)では、「比較的狭い地域を単位とした計画の策定を通じて、住民意識の高まりのなかで、住民の手によ

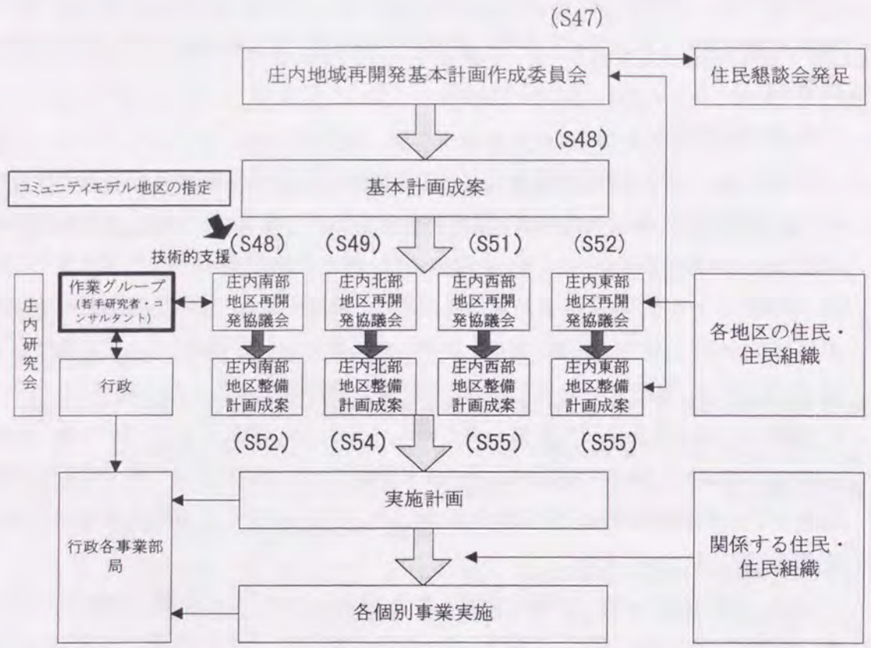


図 1-6　庄内地域再開発基本計画策定プロセス

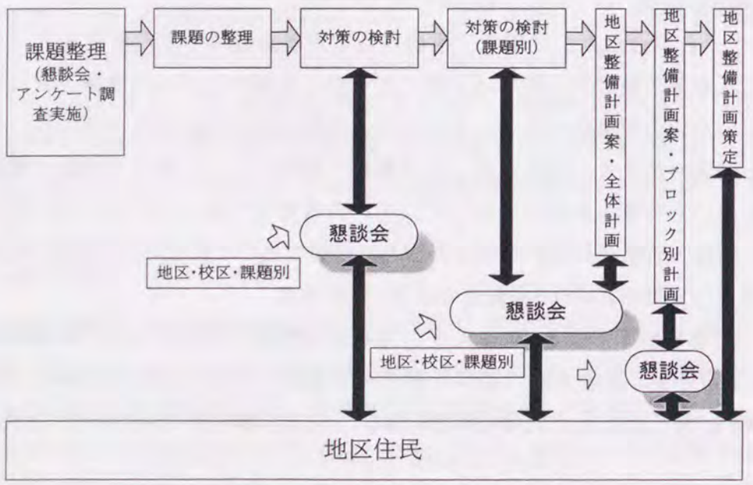


図 1-7　地区整備計画策定プロセス

※住宅要整備区域は、住宅を中心とする生活環境の整備が必要と思われる区域を概念的に示している。

図 1-8　庄内再開発基本計画

(「庄内まちづくりのあらまし」(1997 年)より抜粋)

表 1-3　コミュニティモデル事業実施地区の概要

コミュニティ・モデル事業実施地区	面積(ha)	整備の対象						関連する事業・計画	行政の役割	市民組織の形態	市民組織の役割
		道路・歩道・緑道	広場・公園	近隣センター	小学校・幼稚園	市民プール	貸農園				
池島地区(S46)	69	○	○	○	○			土地区画整理事業、公営住宅建替え事業	地区整備計画の策定、用地確保	各種団体の代表	近隣センターの維持管理
城北地区(S46)	77	○	○	○		○	○	都市マスタープラン	地区整備計画の策定、意向調査によるニーズの把	各種団体の代表	近隣センターの維持管理建設及び維持管理、用地買収
庄内南部地区(S48)	105	○	○	○				再開発、公営住宅建替え事業	地区整備計画の策定、用地確保	自治会	再開発基本計画策定への参加

表 1-4　　地区計画決定の動因

	地区名*	用途地域の新設または変更	面的整備と合せて	まちづくり計画等**	分譲時買い戻し特約の期限切れ
①	名取市ゆりが丘地区	●	●		
	四条畷市田原地区	●	●		
	宗像市自由ケ丘12地区		●		
	北九州市古屋敷地区		●		
②	浜松市浜松駅前11街区地区		●		
	泉佐野市りんくうタウン北地区	●			
	横浜市神戸町地区	●			
	広島市段原地区	●			
	神戸市ハーバーランド地区		●		
③	上尾市仲町愛宕地区		●		
	習志野市谷津駅南口地区		●		
	神戸市真野地区			●	
④	練馬区早宮2丁目地区	●			
	長岡市土合地区	●			
	犬山市丸山地区	●			
	交野市河内磐船駅前南地区			●	
	松山市来住地区	●			
	福岡市金隈地区	●			
⑤	札幌市もみじ台地区				●
	大田区田園調布地区			●	
	箕面市西宿地区	●			●
	藤沢市江の島地区			●	
⑥	和光市西大和団地地区		●		
	南知多町片名地区	●			
	合　計	12(50%)	9(35%)	4(17%)	2(0.8%)

地区計画事例集の地区計画事例と箕面市西宿地区の地区計画決定の動因をもとにデーター化。
*全国地区計画推進協議会地区計画行政研究会は、地区計画の事例を①新市街地誘導型、②拠点等形成型、③既成市街地整序型、④スプロール防止型、⑤良好住宅地保全型、⑥その他の事例、の6つに分類している。本論文では、これを参照している。

**まちづくり計画等には、まちづくり構想、保存修景計画、まちづくり憲章、島ぐるみ野外博物館が含まれ

る町づくりが可能となるものであることから、都市化社会における安定的なコミュニティを作ることにも役立つ」としている。つまり、無秩序な市街化とコミュニティ施策でも取上げられていた不安定なコミュニティを一体的に捕らえて地区計画でその解決を試みようとしたといえよう。

ここで考察の対象としているのは、神戸市、箕面市、交野市である。表 1-4 は、全国的にみた地区計画決定の動因である。「用途地域の新設または変更」が多いことがわかる。箕面市西宿地区では、同様の動因が見られた。また、表 1-5 は、全国的にみた地区計画決定の面積である。全体の面積の平均が 37.5ha で、既成市街地の多くは、10ha～20ha の規模が小さいものが多い。事例としてとりあげる以下の 3 つの地区も、同様である。

(i)神戸市

①主旨と展開

昭和 50 年に神戸市都市計画局都市計画部都市計画課の報告書「市街地再開発基本計画」では、広域的要請とある地区の内的諸問題を総合的に解決するためには地区計画的うけとめが必要であると述べている。報告書の中で広域的要請を受けとめる必要のある地区として①都心・副都心の構造、②商店街の近代化、③ターミナル、④道路計画、

表 1-5　地区計画決定の面積

	地区名	決定面積(ha) 地区計画	地区整備計画
①	名取市ゆりが丘地区	137.9	65.7
	四条畷市田原地区	126.8	126.8
	宗像市自由ケ丘12地区	17.5	17.5
	北九州市古屋敷地区	3.2	3.2
②	浜松市浜松駅前11街区地区	1.5	1.5
	泉佐野市りんくうタウン北地区	133.9	80.1
	横浜市神戸町地区	14.0	14.0
	広島市段原地区	11.2	11.2
	神戸市ハーバーランド地区	16.7	16.7
③	上尾市仲町愛宕地区	3.0	3.0
	習志野市谷津駅南口地区	1.4	1.4
	神戸市真野地区	38.1	38.1
④	練馬区早宮2丁目地区	5.0	5.0
	長岡市土合地区	10.7	10.7
	犬山市丸山地区	21.4	21.4
	交野市河内磐船駅前南地区	9.3	9.3
	松山市来住地区	11.0	11.0
	福岡市金隈地区	1.7	1.7
⑤	札幌市もみじ台地区	242.0	62.0
	大田区田園調布地区	47.2	47.2
	箕面市西宿地区	3.6	3.6
	藤沢市江の島地区	28.3	28.3
⑥	和光市西大和団地地区	2.5	2.5
	南知多町片名地区	11.0	11.0
	AVERAGE	37.5	24.7

表1-3の脚注参照。

⑤幹線道路と街並み保全、⑥ウォーターフロントの再編成、⑦広域避難地、⑧大規模跡地、⑨広域的な生活間連施設をあげている。

神戸市の場合、広域的要請を受けとめる必要のある地区を見る限り、地区計画制度が望まれたのは、住環境の保全といった消極的対策ではなく、むしろ既成市街地における住環境の改善といった積極的対策であることがわかる。そのモデル地区が真野地区である(図 1-9)。こうした積極的対策が、その後の神戸市のいわゆるまちづくり条例制定へと展開していくわけである。

②空間的広がり

真野地区の地区計画策定面積は、約 39ha である。このエリアは、住工混在地域で、地域の環境問題から直接被害を受けるエリアである。従って、地区計画策定区域は、環境問題に対する反対運動が生じる区域と一致している。

③市民の役割

地区計画を策定するとき、とりわけ重要な事柄は、住民の合意がえられるかどうかということである。地権者である町内会・自治会の代表者で組織された団体があるかないかによって、住民の合意がえられるかどうかはかなり左右される。そこで、神戸市は、地区計画策定の手続きまでを条例で定め、地区計画・住環境整備事業を推進のための合意形成を図った。条例認定第一号が真野地区である。真野地区では、地区計画区域と条例によるまちづくり協議地区が重複していることからも、地域住民の合意を目指した運動・活動を展開しているといえる。

(ii)箕面市

①主旨と展開

箕面市の西宿地区は、昭和 50 年代に開発された 3.6ha の閑静な戸建て住宅地である。良好な住環境を保全するため、昭和 58 年に建築協定(1 人協定)が締結された。しかし、平成 4 年の都市計画法の改正により、用途地域の指定変更が行われた。本来ならば、第 1 種低層住居専用地域に指定されなければいけないところが、業務地区に隣接しているため第 2 種中高層住居専用地域と指定され、西宿地区自治会より、用途地域の変更と地区計画の決定について要望が提出された。市は、その要望のなかの「地区計画の決定」という部分を受けて、検討をし始めた。

②空間的広がり

西宿地区は、昭和 50 年代にディベロッパーによって開発されたまとまりをもった 3.6ha の戸建て住宅地である(図 1-10)。用途地域の指定変更や建築協定の期限切れで、危機感を感じた住人によって、地区計画の決定の要望が出されたのである。

③市民の役割

地区計画策定のプロセスのなかでは、行政と地元自治会が地区の集会所にまちづくり相談窓口を設け、個別の問題に対処し、合意形成を促した。

箕面市では、こうした自治会からまちづくりに関する要望を受けたのは、初めてで、この経験を活かして「まちづくり推進条例」が制定され、市民の自主的なまちづくりがシステム化された。

(iii)交野市

①主旨と展開

急激な人口増加と大規模開発のラッシュに悩まされた交野市は、開発指導要綱による行政指導を始めた。しかし、開発指導に従わない業者がでてきた、あるいは開発指導に入らないミニ開発が増加してきた等の状況から、市は、全市的に法定計画である、地区計画を策定することによって、建築物の制限を加え開発を規制しようとした。実際、交野市で地区計画が策定されているのは、11 地区である(表1－6)。

②空間的広がり

交野市では、全部で11地区、地区計画が決定されているが、それらの地区は、おおよそ 30ha 以下である。なかでも、倉治結了地区、河内磐船駅南・北地区等の既成市街地は、10ha 未満と小規模となっている。これらの既成市街地は、農地のなかに住宅や店舗が点在しており、いわゆるスプロールが進んだ地区である(図 1-11)。

図 1-9　地区計画区域(神戸市・真野地区)

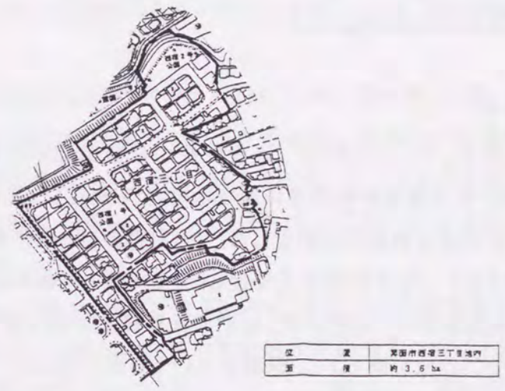


図 1-10　地区計画区域(箕面市西宿地区)

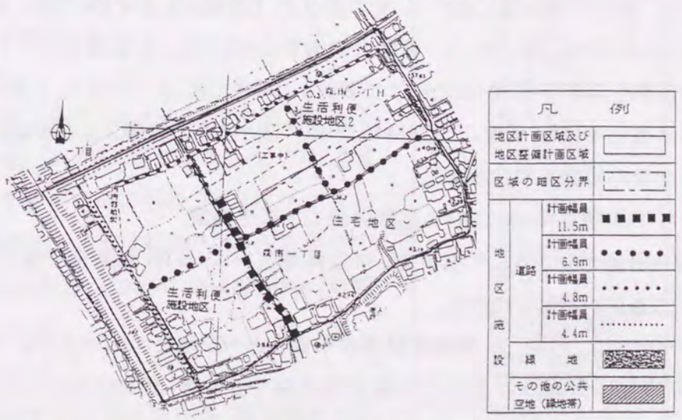


図 1-11　地区計画区域(交野市河内磐船南駅地区)

表 1-6　交野市における地区計画の策定状況

区域名		地区計画案の策定後つくられた保存修景計画*1				地区計画		地区の特徴
		計画の有無	策定年	面積*2	地区計画の実施状況	都市計画決定年	面積*3	
1	星田山手地区	○	昭和59年	22.0ha	市街化区域は、地区計画ですべてカバー	昭和61年	19.0ha	戸建住宅地、隣地の星田西地区で大規模開発が生じる
2	南星台地区	○	昭和60年	30.5ha	市街化区域は、地区計画ですべてカバー	昭和61年	20.7ha	戸建住宅地が中心で生活文化施設群あり、建築協定の期限切れ
3	妙見東地区	○	昭和60年	22.3ha	市街化区域は、地区計画ですべてカバー	昭和61年	31.0ha	戸建住宅地が中心で生活文化施設群あり
4	倉治結了地区	-	-	-	-	昭和61年	5.7ha	農地のなかに低層住宅が点在
5	私部(私部南)地区	○	平成4年	私部区分	出来るところから地区計画制度を導入	昭和61年	1.7ha	ほとんどが農地
6	星田西地区	-	-	-	-	昭和63年	24.7ha	戸建住宅地、造成中の土地
7	星田山手第一地区	-	-	-	-	昭和63年	1.6ha	戸建住宅地
8	妙見坂地区	○	昭和61年	32.0ha	市街化区域は、地区計画ですべてカバー	平成元年	24.0ha	戸建住宅地が中心で生活文化施設群あり
9	河内磐船駅南(森)地区	○	平成元年	120.0ha	出来るところから地区計画制度を導入	平成2年	9.3ha	農地のなかに日用雑貨を取り扱う店舗が点在
10	河内磐船駅北(森)地区	-	-	-	-	平成8年	9.3ha	農地のなかに公共施設が点在
11	私市山手地区	○	平成4年	19.6ha	出来るところから地区計画制度を導入	平成9年	-	戸建住宅地が中心で一部公園あり

*1保存修景計画は、地区計画案策定後、地区計画の受け皿団体である「保存修景推進協議会」によってつくられている。
*2市街化調整区域の一部も含まれている
*3 交野の場合「地区計画」制度は市街化区域のみで実施されている。

③市民の役割

地区計画を策定していくにあたり、地元住民の合意形成が必要となった。そこで、市は、「交野市地区保存修景計画策定に関する規則」を制定し、区長、自治会等の代表者を集めて保存修景推進協議会を設置した。この協議会は、地区計画策定のうえで、市と地元の調整役を担い、地区計画決定を促した。その後、保存修景推進協議会は、若干の活動資金の助成を受け、地区計画とは別の保存修景計画を策定することになるが、自主的な提案でなく「行政が持ってくる懸案について審議する」といった形態になってしまった。

以上、地区計画策定において、その地区の 100%の合意を得るため、協議会の設立が求められたといえよう。従って、協議会の活動についても、計画策定のための合意形成以外の活動を展開することは交野市の事例からみても難しいといえる。しかし、そうした合意形成活動の中にも、箕面市の事例のように行政と住民の協働による活動も見られ、新たな住民活動の展開が期待される。

(4)まちづくり関連条例における協議会設立と構想提案

地区計画が制定された昭和 55 年以降地区レベルの計画策定を謳った景観条例やまちづくり条例が増加し始めた。

神戸市では、昭和 56 年に無秩序な市街化と不安定なコミュニティを一体的に捕らえて「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が制定された。当条例の経緯については、既に述べているとおり、既成市街地における住環境整備プログラムの必要性から制定されている。

また、神戸市と同様既成市街地の住環境整備という観点から、昭和 57 年には「世田谷区街づくり条例」が制定され、まちづくり協議会の認定と協議会への活動助成や専門家派遣等の支援制度が定着化していった。

最近になって、平成 4 年には、「豊中まちづくり条例」が制定されている。この豊中市の条例における協議会の動きは、まちづくり構想の提案という点で、うえの神戸市、世田谷区と一致するが、構想提案以外に、協議会と市の役割を提示し、構想提案以降についても、協議会が、市と地域住民の調整役を果たし活動を継続しているという点で、他の 2 市の協議会の動きとは異なっている。

さらに、豊中市の近隣の箕面市では、平成 9 年に「まちづくり推進条例」を制定し、まちづくり検討地区と豊中市の条例でみられた市民の発意による自主的なまちづくり地区が位置づけられた。

また、開発行為を規制するという点では、平成 2 年に湯布院の「潤いのある町づくり条例」、平成 3 年「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」、平成 5 年「真鶴町まちづくり条例」、平成 7 年「鎌倉市まちづくり条例」が制定されている。これらの条例においても、やはり地区計画策定を目的とした条例で見られたまちづくり団体への活動助成や技術的支援等の支援方策が規定されている。

さらに、景観形成という観点から、昭和 53 年に「神戸市都市景観条例」が制定される。当条例には、景観形成市民団体の認定や景観形成市民協定の締結とそれら団体への活動助成や技術的支援が規定されている。

以上、まちづくり関連条例制定の展開から、以下のような内容が考察できる。

(i)主旨と展開

同じまちづくり条例でもその制定の主旨をみると、住環境整備プログラムが目的のもの、初動期まちづくりへの支援が目的のもの、開発規制が目的のもの、景観整備が目的のもの、など各自治体の持つ課題に住民参加が加わり、様々な条例の形態と運用をとっている。

(ii)空間的広がり

地区計画制度の制定前後から、地区指定または認定制度を謳った条例がみられるようになった。

表 1-7　まちづくり協議地区面積

まちづくり協議地区		面積(ha)
神戸市	真野地区	39.0
	丸山地区	238.0
	御菅地区	29.0
	新開地地区	21.0
	岡本地区	10.8
	東川崎地区	24.0
	北須磨地区	191.3
	浜山地区	98.0
	西神戸地区	68.0
	尻池地区	25.0
	新在家地区	27.0
	深江地区	111.0
豊中市	豊中駅前地区	12.0
	岡町・桜塚地区	6.9
世田谷区	太子堂2丁目3丁目地区	35.6
AVERAGE		62.4

これらの地区の領域は、概ね 60ha 以下と地区計画区域より若干広いかたちで設定されている(表 1-7)。しかし、平成 4 年度の豊中市のまちづくり条例制定以降、必ずしも住環境整備事業の合意形成を目的としない環境改善のための市民発意による自主的なまちづくり地区が条例に位置づけられるようになる。こうした特徴を持った豊中市の条例では認定される地区の面積は、10ha 前後と非常に小規模である(図 1-9)。

(iii) 市民の役割

市民の活動という観点から、市民の発意による自主的なまちづくり活動が協議会認定というかたちで条例に位置づけられた。まちづくり活動というのは、主に地区計画制度ではみられなかった地区の目標像をまちづくり提案・構想というかたちで協議会が主体となって作成し、市長に提案するという活動である。そのまちづくり提案・構想づくりの過程で、地域住民による環境整備の立案及び合意が形成されるというプロセスを経る。従って、協議会は、それまでの計画・事業の合意形成のための機関から一歩踏み出した、住民主体によるまちづくり提案・構想づくりを担っている。

(5)都市マスタープランにおける市民参加

(i) 主旨と展開

1990 年代に入って、市民参加による都市マスタープランづくりが各市町村で義務づけられることとなった。岸和田市も平成 7 年から平成 9 年にかけて都市マスタープランを策定している。その際 4 回にわたる地区懇談会と 1 度のタウンウオッチングを実施し、マスタープランに住民の意見を反映している。まず、市は、'70 年代に自治省が実施したモデルコミュニティ事業がきっかけとなって設立された市民協議会の会長らに話を持ち掛け、懇談会の参加者を募った。小学校区を地区の単位とした地区懇談会は全部で 24 となっている。

市側の体制は、都市計画課、企画調整課、自治振興課の 3 課共同で進められた。まず、市が地区懇談会に都市マスタープランの素案の説明を行う。その後、地区懇談会が班別に分かれて 2〜3 回かけて討議を行う。その結果、全部で 506 件の質問や要望が出てきた。それらの質問や要望を、市が①総合計画に関するもの、②将来のまちづくりに関するもの、③身近な課題等に関するものに分類し、一つづつ回答していったのである。こうしたやり取りを受けて、地区懇談会が、拠点となる施設に地図で案を掲示し、地域の住民に案の周知を行っている。

以上、自治省のモデル・コミュニティ事業が都市マスタープラン策定へと連動していった事例を述べた。計画策定までの経過をみると具体的な支援方策を展開したわけではなく、自治振興課の今までの支援の蓄積に加え行政主導で展開していった様子が伺える。しかし、都市マスタープランづくりに懇談会やタウンウオッチングの住民参加手法を用いて

1 まちの現況

(1) 地区の位置、区域、会員数

- 所在地　：豊中市本町1,3,4,7丁目
- 地区面積　：約12ha
- 会員対象者数：約900人
- 会員数　：526人(94年10月末現在)
- 組織名称　：豊中駅前まちづくり協議会
  1993年 2 月設立
  まちづくり条例により認定

位置図

区域図

図 1-9　豊中駅前まちづくり協議地区

(協議会作成による「豊中駅前まちづくり構想」(1995)より抜粋)

図 1-10　地域別のまちづくり方針

（岸和田市都市計画マスタープラン、まちづくり方針―素案の概要について（1997 年）より抜粋）

それまでの自治振興施策を受継ぐかたちで、マスタープランを策定したという点で評価できるといえる。このように、各自治体ごとに、市民参加を取り入れた都市マスタープランを策定することが義務づけられた。しかし、市民参加の手法の計画づくりや計画範囲に関する整理がなされぬまま、実践することを強いられ、市民参加をあきらめる自治体や、岸和田市のように自治振興課との連携でもって、計画づくりを進める自治体など、現在までに一般的な方法論が、見出せていない。

(ii) 空間的広がり

都市マスタープランで取上げる「地区」は、岸和田市の事例を見る限り、小学校区単位である。上で述べたように、市民・住民参加による計画づくりとその領域との関係性が整理されていないため、都市マスタープランで取上げる「地区」の概念も各自治体によって様々である（図 1-10）。

(iii) 市民の役割

市民の役割という観点からすると、行政による都市マスタープランの素案に対して、市民は、質問や要望を提示することにある。従来の都市計画決定プロセスにおける住民参加とあまり変化はみられないが、岸和田市のようにウオッチングに参加したり、数回の討論

会に参加したりして、地域の課題を発見しようとする姿勢については、次の段階のまちづくり活動を誘発する可能性を持っているといえる。

(6) 地区ビジョン作成における将来像の共有化

(i) 主旨と展開

総合計画策定を契機に市民参加によって地区の目指すべき像を描く試みが行われるようになっている。そのなかでも那覇市の例は、行政と市民の協働で行われたものとして興味深い。

那覇市では、第三次総合計画策定にあたって、市域を 1 から 3 の小学校区 25 地区に地区割りし、市民による地区ビジョンづくりを策定している（1997 年）。地区割りにあたっては、都市マスタープランの策定中である都市計画部局と協議をおこなっているとされている。従って、市民参加による都市マスタープランの策定が義務づけられたことがきっかけとなって、地区ビジョンづくりが推進されたとの見方ができる。市民参加による地区ビジョン策定における行政の方策は、以下に示すとおりである[18]。

① 地区割りは、企画部と都市計画部が調整して決める
② 行政側から基礎資料及びアンケート調査の結果を地区の住民に投げかける
③ 住民の参加呼びかけについては、広報だけでなく、直接、サークル活動を含む各種団体をとおして、個人に呼びかけていく
④ 地区を住民と行政がともに歩き、課題を発見する
⑤ 課題に対して解決策と役割分担をおこなう
⑥ 支援職員にはプロジェクトチームとして辞令を交付している
⑦ 地区ビジョンづくりの開催回数を最低三回とする

この新たな試みから、支援方策の基盤には、行政と地区住民が直接係わり合うことができる場の設定が仕組まれている。

以上、地区ビジョン作成過程を那覇市の事例をとおして、みてきた。＜コミュニティカルテ＞で目的とされた総合的な環境整備が、「地区ビジョン」策定によって、構想づくりにまで高められたといえよう。

(ii) 空間的広がり

それまで、小学校区レベル（100ha～200ha 前後）で具体的な市民参加が実施されていなかったが、それが、この那覇市の地区ビジョンづくりで達成されたといえる。但し、この地区割りは、市の企画部と都市計画部の話し合いによって決定されたものである（図 1-11）。

No.	地区名	人口	面積(ha)
1	曙・安謝小地区	16,564	139.6
2	大名小地区	8,976	111.4
3	城北地区	9,766	92.7
4	石嶺小地区	8,224	77.4
5	城東小地区	10,436	87.0
6	泊小地区	7,934	48.2
7	松島・真嘉比小地区	11,893	132.1
8	城西小地区	13,768	167.1
9	城等小地区	6,279	80.1
10	若狭小地区	8,053	70.1
11	天妃小地区	11,267	129.7
12	前島・銘苅・神原小地区	19,617	38.8
13	久茂地・開南小地区	7,277	82.4
14	城岳小地区	12,855	91.5
15	大道・松川小地区	18,739	105.1
16	与儀小地区	13,020	77.9
17	古蔵小地区	14,032	105.3
18	識名小地区	11,470	113.6
19	真和志・上間小地区	20,497	138.3
20	真地小地区	5,137	117.6
21	仲井真小地区	12,097	135.0
22	垣花小地区	4,916	76.3
23	金城小地区	7,787	119.4
24	小禄・小嶺等・宇栄原小地区	18,543	172.5
25	高良小地区	17,722	169.4

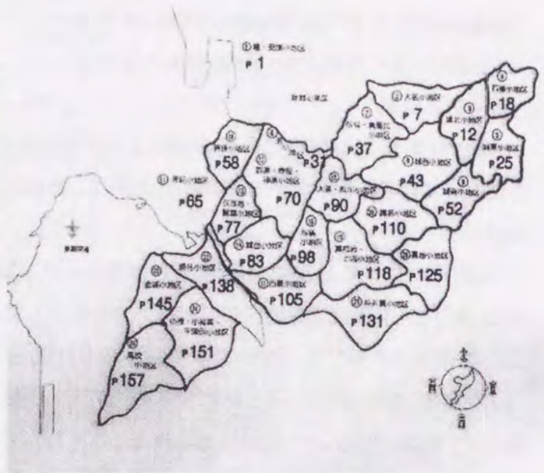


図 1-11　25 地区の地区割り

(「那覇市地区ビジョン(市民案)報告書」(1997 年)より抜粋)

(iii) 市民の役割

市民の活動という観点から、市民は、素案について、質問したり、要望したりといった受け身の姿勢ではなく、ウオッチングによって生活環境を見直し、それをビジョンづくりにまでつなげていくといった創造的な動きが、見出せた。

この創造的な動きは、従来の協議会方式ではなく、地域の様々なテーマを掲げた団体の参加によるものである。

1.3.3 地区レベルの計画の発生と市民の役割の展開

以上、地区レベルのまちづくりの取り組みについて、時代をおって見てきた。これを期待される市民の役割という観点から整理すると、時代区分別に以下のような特徴をもっていることがわかる。

第一期:'70 年代に、総合的な環境整備を進めていくために、作成されたのがコミュニティカルテである。市民には、カルテによって市街地環境を認識、行政との協議の場を持つといった役割が期待された。

表 1-8　地区レベルの計画と市民・行政の連係

地区単位	施策の展開	自治体	地区	実施目的	地区の広がり	市民の動き
(1)地区カルテ	地区計画→条例	神戸市	コミュニティカルテ	総合的な環境整備	国勢統計区、10,000人	市街地環境認識
			環境カルテ	市街地整備	町通丁目(DIDで平均2.43ha)	行政との話し合い、事業計画の合意
(2)モデルコミュニティ事業	都市マスタープラン	①大阪市	池島地区	コミュニティの再編及びコミュニティ施設整備	69 ha, 23,420人	コミュニティ施設の管理運営
		②岸和田市	城北地区		76.8 ha, 6,785人	コミュニティ施設づくりへの参加、コミュニティ施設の管理運営
		③豊中市	庄内南部地区		105.41ha, 5,403人	整備計画づくりへの参加
(3)地区計画制度	条例	①神戸市	真野地区	住環境整備	39 ha, 5,700人	環境改善運動、合意形成
		②宍面市	西宿地区	用途地域の変更の補完	3.6 ha,	合意形成
		③交野市	河内磐船南駅地区	ミニ開発の規制	9.3 ha	合意形成
(4)まちづくり条例		豊中市	豊中駅前まちづくり協議地区	商業活性化	12 ha, 900世帯	商業振興、まちづくり構想の作成、役割分担
都市マスタープラン		岸和田市	地区懇談会	市民参加を原則とする市町村マスタープランの策定	小学校区	素案に対する意見・要望の提示と合意形成
総合計画		那覇市	地区ビジョン	市民参加による総合計画策定	小学校区1～3	ビジョンの作成、役割分担の明文化

第二期:'70 年代から'80 年代前期にかけて、行政がコミュニティ整備計画を策定し、整備されたコミュニティ施設を住民組織が管理運営面で行政に協力するといった連係がみられる。この頃から、施設を管理運営する委員会や協議会などの市民組織が設立され始めた。都市計画の分野においても、地区計画制度が制定され、地区計画策定のための合意形成を目的とした協議会が設立された。その協議会は、市と地元住民の調整役としての役割を担っていた。

第三期:'80 年代から'90 年代前半にかけて、地区計画制度が制定された後、地区レベルの計画を目指したまちづくり条例の制定が増加した時期である。このような条例で期待される市民の役割は、協議会方式による地区の目標像の提案と実施する事業等の合意形成である。行政は、協議会の活動に対して資金を援助したり、専門家を派遣するなどが見られた。市民・住民参加のまちづくりから市民・住民主体のまちづくりへの転換期である。

第四期:'90 年代後半から、市民による自主的なまちづくり提案を都市計画マスタープランの地域別構想に位置づける、あるいは総合計画の一環として地区ビジョンを作成するなど、行政計画に積極的に位置づける方策がとられている。まず、行政は、人口の増減等基礎的なデーターを市民に提供し、参加を呼びかける。さらにウォッチングや懇談会・討論会等を経て、生活環境を見直す。その過程で、市民は、行政と協働で構想やビジョンを作成していく。その後、市民にとって何が出来るのかを役割として明文化する。こうした動きは、'80 年代から'90 年代にかけて、地区レベルで展開された市民・住民参加の手法の蓄積から得たものであるとの見方ができる。

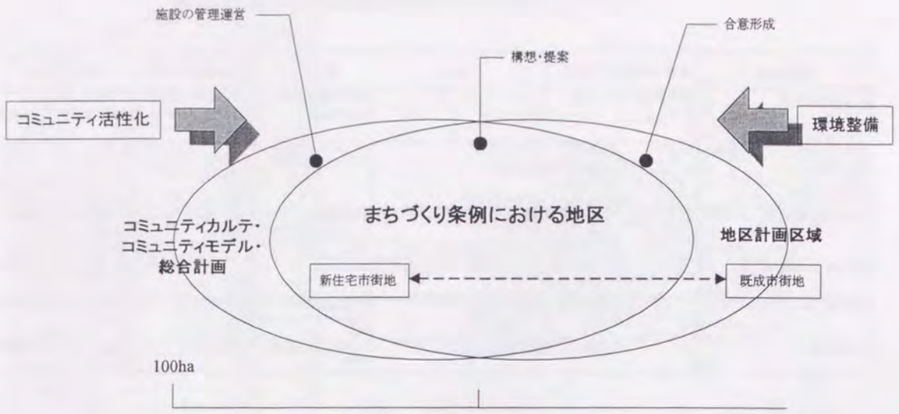


図 1-12　豊中駅前地区をモデルとした地区レベルの計画の空間的広がり

1.4 地区レベルの計画の発生と市民・行政の連係に関する課題

以上、地区レベルの計画の発生と市民の役割について、考察を進めてきた。以下にそれらを整理し、市民・行政の連係としてまとめている(表 1-8、図 1-12、図 1-13)。

1.4.1 地区レベルの計画の発生とその位置づけ

当初、地区レベルの計画が発生した際、必要とされたのは、縦割り行政ごとに実施されていた環境整備を地区単位でまとめて、総合的に環境整備を実施するためであった。そのための地区環境指標を整理したのが、<コミュニティカルテ><環境カルテ>である。ところが、「地区計画制度」が制定されて以来、その役割が、「地区計画制度」に託された。しかし、「地区計画制度」は、決定の動因を見る限り、用途地域の新設・変更等の都市計画法の補完的な役割を担っていたが、総合的な環境整備を実施するには至らなかった。なぜなら、「地区計画制度」は、土地利用や建築物の制限に限られているからである。最近になって、ライフスタイルの多様化による生活様式の急激な変化によって、再度、総合的な環境整備の必要性が高まってきた。総合的な環境整備を実現するための手法を模索しているなかで、行政と住民が共に地区の目標像を作り上げ共有化することが必要であり、さらに共有化の過程で、環境整備のための合意を形成することが出来るという考え方が定着した。それで、まちづくり提案・構想の作成といったプロセスが条例によって位置づけられたのである。こうした目標像が「地区の計画」であり、法定「地区計画」とは一線を画し、使用されている。また、「地区レベルの計画」づくりで、生じた様々な手法が、都市マスタープランや総合計画等広域レベルの計画づくりで応用されている。

1.4.2 地区レベルの計画の空間的広がり

コミュニティ計画では、概ね人口 5000 人から 20000 人規模の「近隣住区」が基礎的単位として用いられてきた。これらの範囲では、総合的な環境整備が目指されている。

一方、都市計画の分野、特に、地区計画区域などの事業計画区域では、40ha 未満、人口約 5000 人以下の単位で計画づくりが行われてきた。この地区計画策定を見る限り、計画や事業の合意を形成することが可能な範囲である。特に商住混在した既成市街地においては、10ha～20ha 前後とかなり小規模となっているのが特徴的であるといえる。

神戸市の真野地区では、まちづくり協議地区と地区計画区域が重複しているなどの特徴が見られた。初期に制定された世田谷区や神戸市の条例では、まちづくり構想・提案エリアと事業計画エリアがほぼ一致している。

しかし、まちづくり関連条例のなかでも、平成になって制定されたまちづくり条例で認定された豊中市の豊中駅前地区は、まちづくり構想・提案エリアのなかにいくつかの事業計画エリアが細分化しているのが特徴である。豊中駅前地区(12ha、900 世帯)では、討論会も、北地区、中地区、南地区と3つの街区ごとに行われている。従って、近隣住区レベルの計画と事業計画区域のちょうど中間的な領域設定がされている。

1.4.3 地区レベルの計画と市民・行政の連係

コミュニティ施策では、「近隣住区」を単位とした協議会が、コミュニティ施設の利用者である地域のテーマをもったコミュニティ団体と情報を交換しながら、管理運営を行う、あるいは近隣住民に呼びかけ、広く会費を集め、管理運営の費用に充当するなど活発な動きがみられた。一方、行政は、イニシアティブをとって地区整備計画を策定している。そのなかで、特に管理運営協議会・委員会がコミュニティ整備計画策定前の用地買収や施設づくりに積極的に係わった地区ほど、多様なコミュニティ施設が建設されていることがわかった。

一方、都市計画としての地区計画制度では、「約 40ha 以下」を単位とした主に地権者を中心とする協議会を設置している。その協議会では、計画や事業の合意形成を促進するため、市と地元住民とを調整する、地元の意見を取りまとめるなどの活動を行っている。つまり、協議会は、事業や計画を合意するための調整機関としての役割を担っているといえる。地区整備計画は、コミュニティ施策同様、行政がイニシアティブをとって作成している。

また、事業計画実施のための合意形成エリアより若干広いかたちで設定された豊中駅前まちづくり協議地区では、住民による主体的なまちづくり構想作成を市が支援するといった形式をとっており、まちづくり構想作成においては住民がイニシアティブをとっている。

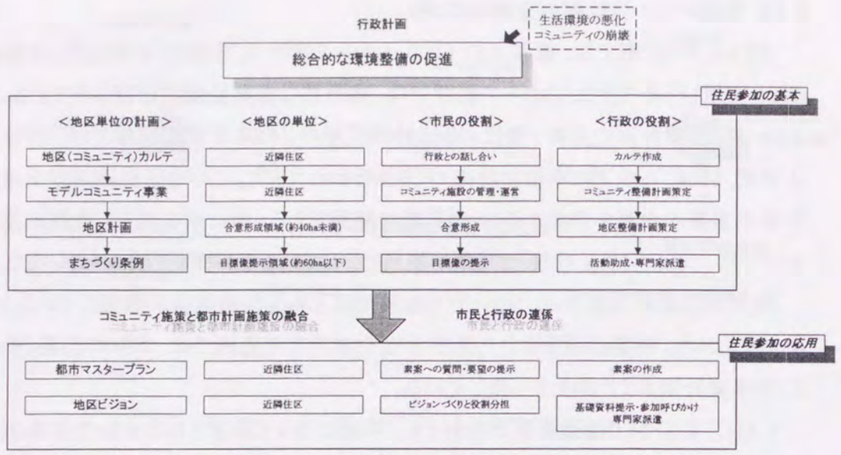


図 1-13　地区レベルの計画の発生と市民・行政の連係

る。地区の将来像を住民自らが描き、その将来像にしたがって、地区の環境整備手法が選択される。具体的には、協議会が提案したまちづくり構想にしたがって、市が基本方針を打ち出し、その基本方針について協議会が意見書を提出するといった行政と市民・住民の数回のやり取りがある。こうしたやりとりによって、地区住民によって認識された地区の課題が行政と住民の間で共有化され、事業計画へと展開していくのである。

従来のまちづくりは、「近隣住区レベル」か「事業計画レベル」のまちづくりしかなかったが、最近になって「まちづくり提案・構想レベル」のまちづくりが見られるようになった。

参考文献及び註

(1)鳴海邦碩（1978）：「街路空間の管理に関する制度的考察：徳川期江戸を中心として」、昭和 53 年度第 13 回日本都市計画学会学術研究発表会
(2)鳴海邦碩(1978)：「都市における自由空間の研究」、京都大学学位論文
(3)(1999)：「新アテネ憲章 1998」、財団法人 21 世紀ひょうご創造協会
(4)水谷穎介（1992）：「町住区と市街地再構成計画の研究」、京都大学学位論文
(5)奥田道大（1991）：「都市コミュニティの理論」、東京大学出版会、pp. 158～160
(6)野澤康、村木美貴（1998）：「既存の地域住民参加システム（住区協議会）都市マスタープラン地域協議組織との関係に関する研究」、平成 10 年度都市計画論文集、No. 33、pp. 451～456
(7)室田昌子(1998)：「大規模事業を契機とした周辺住環境整備に関わるまちづくり協議会の運用課題に関する一考察―東京都区内を対象とし現実性に着目して―」、平成 10 年度都市計画論文集、No. 33、pp. 547～552
(8)奥田道大（1991）：「Ⅵ都市―コミュニティ計画の系譜と新しい流れ」、『都市コミュニティの理論』、東京大学出版会、pp. 131～157
(9)神戸市（1974）：「これからの住区構想策定のために「コミュニティカルテ」」葺合区、生田区
(10)神戸市都市計画局計画部計画課（1975 年）：「市街地再開発基本計画 その 1 基礎編」、当報告書は、再開発についての考え方及び地区区分の方法論について検討・討論されたものをまとめたものである。特に地区計画とのかかわりについては、第 3 章「既成市街地整備の課題と地区区分」第 4 節で広域的要請とある地区の内的諸問題を総合的に解決するためには地区計画的うけとめが必要であることを述べている
(11)神戸市（1978）：「市街地整備のための環境カルテ」

(12)中田実（1996）：「第Ⅱ章町内会・自治会のこれまでの歩み」、『町内会・自治会の新展開』、東海自治体問題研究所、pp. 30～63
(13)「池島地区コミュニティ整備計画」、大阪市
(14)川島慶造：「特集 1・たまり場／2」『たまり場からふる里を 大阪・池島地区のコミュニティづくり』、pp. 25～30
(15)城北コミュニティ振興連絡協議会（1978）：「わがまち城北コミュニティ」
(16)豊中市（1975）：「庄内南部地区整備計画について」
(17)辰巳詢二・中川善博：「豊中市庄内地域における居住環境整備事業と住民参加」、住宅、1974. 11　pp. 24～25
(18)横山芳春：「市民主体のまちづくりをめざして―那覇市の総合計画づくり」、『自立する市民と自治体―新しい関係構築のために』、年報自治体学第 10 号、自治体学会編良書普及会刊 pp. 38～57

2 市民が想起する地区的課題と市民の役割

—那覇市の地区ビジョンづくりを事例に—

2.1 はじめに

第 1 章では、コミュニティ施策、都市計画施策における「地区レベルの計画」の単位について述べ、「地区レベルの計画」単位ごとの市民の役割について考察をおこなってきた。本章では、コミュニティ施策の流れを汲む那覇市の「地区ビジョン」づくりを通して、市民が想起する地区的課題と市民の役割について焦点を絞り、その分析をすすめる。

特に、コミュニティ施策の展開では、総合計画の一環としての「コミュニティカルテ」「モデルコミュニティ事業」へと展開してきた経緯を述べた。「コミュニティカルテ」作成の目的は、行政が総合的に地域計画を策定するための環境指標であることがわかった。さらに、「モデルコミュニティ事業」実施の目的は、生活環境の悪化に対処するため、近隣住区を地区的単位として、地域の様々な団体を集め再編することであることもわかった。

次に取上げる「地区ビジョン」の策定の経緯をみると、①「地区割り」は、総合計画の所管である企画部と都市計画部局の調整によって決められている、それは、おおよそ 1～3 の小学校の「近隣住区」を基礎的単位としている、②市民参加の呼びかけは、広報だけでなく、直接、サークル活動を含む各種団体をとおして、個人に呼びかけていく、③地区ビジョンカルテの名称通り、地区の概要として人口や土地利用のほかにコミュニティ施設やアメニティ要素について取りまとめている、等がみられた。これは、コミュニティカルテでみられた総合的な地域環境を整備するための環境指標を創り出すこと、そのためには、地域のコミュニティを再編すること、などそれまでのコミュニティ施策の経緯を踏まえて、展開してきていることがわかる。

「地区ビジョン」づくりでは、那覇市を 25 の地区に区分し、それぞれの地区ごとに市民と支援職員が共に生活環境の点検を行い、

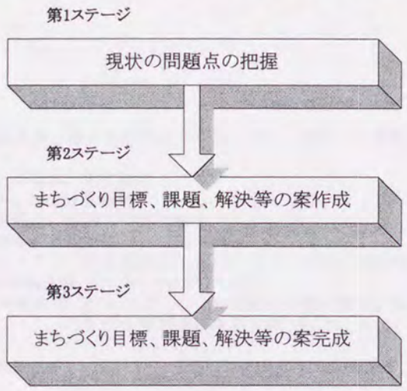


図 2-1 「地区ビジョン」作成過程

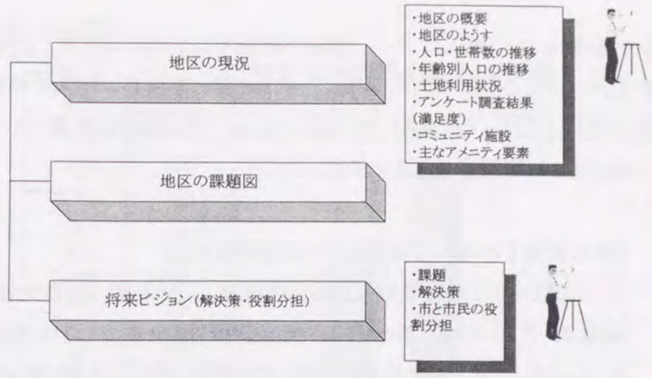


図 2-2 「地区ビジョン」の内容

地区的課題を抽出している。第 1 ステージでは、現状の問題点をまとめ、第 2 ステージでは、まちづくりの目標、課題、解決策のそれぞれの案を作成している。この段階で、市民案を広く市民に公開し、意見を求めている。さらに第 3 ステージでは、それまでの案を「地区ビジョン（市民案）報告書」として完成させたのである。これを基礎材料として、那覇市第 3 次総合計画を 1998 年度に策定している。

また、「地区ビジョン」の内容は、各地区ごとに、①地区の現況をグラフや写真で説明したもの、②取りまとめられた課題図（概ね 3～4 の課題テーマ）でまとめられたもの、③将来ビジョンとその実現化のための解決策及び行政と市民の役割分担を提示したもの、の 3 つの内容で構成されている。分析の方法は、「地区ビジョン（市民案）報告書」に記述されている地区の課題及び解決策 1499 のデータを類型化し、さらにその内容の詳細な分析を行った。特に、地区の課題については、「市民が想起する地区的課題」、その解決策については「市民が想起する市民の役割」について考察を行った。

以上、「地区ビジョン」は、その作成過程や内容について、明快に示されており、市民が想起する 25 地区の全ての環境課題についても、網羅的に把握されているといえる。そこで、本章では、これらの「地区ビジョン」の内容を活用し、市民が想起する地区の課題はどのようなものか、どのような視点に立ってまちづくりの目標が決められるのか、また、地区的課題を解決するために市民はどのような役割を担おうとしているのか、を明確にすることを目的とする。

2.2 市民が想起する地区的課題

最近になって、高知市や那覇市で総合計画の策定作業を契機にして市民参加による「地区ビジョン」を策定し始めている自治体が多くみられる。事例として取り上げた那覇市は、人口規模約30万人の中規模都市である。市は、市内を小学校区、自治会、幹線道

路等を基準に25の地区に分け、地区は最低で1つの小学校区、最高で3つの小学校区が集まっている。さらに、市は、地区ごとにリーダーを決め、75人の市職員を応援団として派遣している。そうして作成された「地区ビジョン(市民案)報告書」の 1499 課題を類型化し、全部で29の課題群を以下に分類した。[1]

【単独課題】(分類した課題が1つの類型のもの)

土木施設・都市基盤全般・供給処理施設・公共施設・道路交通施設・公共交通機関・河川・公園・緑化・自然環境全般・歴史環境・居住環境・景観・環境衛生・リサイクル・環境美化・公害・土地利用・観光・商業・福祉(高者／障害者)・コミュニティ・教育・人材育成・防災・防犯・保健・制度・その他・不明

【複合課題】(分類した課題が 2 つの類型のもの)

公園と緑化・公共施設と景観・公共施設と緑化・緑化と公害・歴史環境と緑化・歴史環境と景観

これらの課題群のなかで最も多いのが、**道路交通**に関する課題で全体の 23%を占めている。次に多いのが**緑化**に関する課題で全体の 11%を占めている。緑化に続いて**公園**に関する課題が 10%となっている(表 2-1)。

また、複合課題では、緑化が公園や公共施設、あるいは公害とともにあげられている。環境衛生、公共建築物等、歴史環境、居住環境、環境美化等がほぼ同じ割合で出現しているが、これに比べて観光・商業の割合は比較的少ないことから住環境を中心とした課題が多い。いずれの場合も、公共空間における課題が多い。

さらに、都市基盤全般、教育、人材育成に関する課題は、非常に少ない。

次に、上述した29の課題群別に解決策について整理をおこなった。

その結果、まもる環境(＝保全)、つくる環境(＝改善・修復)、育てる環境(＝維持管理)、更に活かす環境(＝今ある環境の活用及び利用方法)に分類することができた。

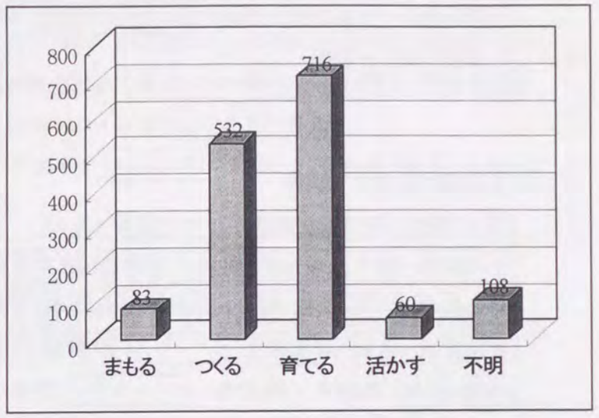
全体の解決策のなかでは、**育てる環境**が最も多く 716/1499、次に**つくる環境**が 532/1499、**まもる環境**が 83/1499、**活かす環境**が 60/1499 となっている(図 2-3)。

また、解決策の類型別に課題群をみると、まもる環境では、**歴史環境**が 30/83 と際だって多いが逆に**公園**や**緑化**は 1/83、3/83 と非常に少ない。つくる環境と育てる環境は、**道路交通**や**公園**が多いが、後者の育てる環境では、**環境衛生**面が公園を事例数で抜いている。

表 2-1　課題群と出現数

課題群		出現数
単独要素	土木施設	8
	都市基盤全般	1
	供給処理施設	11
	公共建築物等	71
	道路交通施設	338
	公共交通機関	14
	河川	62
	公園	148
	緑化	167
	自然環境全般	22
	歴史環境	66
	居住環境	66
	景観	62
	環境衛生	76
	リサイクル	4
	環境美化	61
	公害	19
	土地利用	34
	観光	3
	商業	12
	福祉	27
	コミュニティ	24
	教育	1
	人材育成	1
	防災	17
	防犯	13
	保健	12
	制度	3
	その他	7
	不明	103
複合要素		45
空白		1
計		1499

図 2-3 解決策の類型とその数



活かす環境は、公共建築物等が 13/60 と多い(表 2-2)。

以下は、まもる・つくる・育てる・活かす環境ごとに、出現した課題を表にまとめている。

表をみると、おもに、「まもる環境」とは、自然環境や歴史環境を、「つくる環境」とは、道路や公園などの公共空間、「育てる環境」とは、今ある環境、「活かす環境」とは、今ある自然環境や歴史環境を対象としているといえる。

○まもる環境に出現する課題

全類型に対して、この分野で出現した課題類型を□で示している。以下同じ。

【単独課題】(分類した課題が 1 つの類型のもの)

土木施設・都市基盤全般・供給処理施設・公共施設・道路交通施設・公共交通機関・河川・公園・緑化・自然環境全般・歴史環境・居住環境・景観・環境衛生・リサイクル・環境美化・公害・土地利用・観光・商業・福祉(高齢者／障害者)・コミュニティ・教育・人材育成・防災・防犯・保健・制度・その他・不明

【複合課題】(分類した課題が 2 つの類型のもの)

公園と緑化・公共施設と景観・公共施設と緑化・緑化と公害・歴史環境と緑化・歴史環境と景観

○つくる環境に出現する課題

【単独課題】(分類した課題が 1 つの類型のもの)

土木施設・都市基盤全般・供給処理施設・公共施設・道路交通施設・公共交通機関・河川・公園・緑化・自然環境全般・歴史環境・居住環境・景観・環境衛生・リサイクル・環境美化・公害・土地利用・観光・商業・福祉(高齢者／障害者)・コミュニティ・教育・人材育成・防災・防犯・保健・制度・その他・不明

【複合課題】(分類した課題が 2 つの類型のもの)

公園と緑化・公共施設と景観・公共施設と緑化・緑化と公害・歴史環境と緑化・歴史環境と景観

○育てる環境に出現する課題

【単独課題】(分類した課題が 1 つの類型のもの)

土木施設・都市基盤全般・供給処理施設・公共施設・道路交通施設・公共交通機関・河川・公園・緑化・自然環境全般・歴史環境・居住環境・景観・環境衛生・リサイクル・環境美化・公害・土地利用・観光・商業・福祉(高齢者／障害者)・コミュニティ・教育・人材育成・防災・防犯・保健・制度・その他・不明

【複合課題】(分類した課題が 2 つの類型のもの)

公園と緑化・公共施設と景観・公共施設と緑化・緑化と公害・歴史環境と緑化・歴史環境と景観

○活かす環境に出現する課題

【単独課題】(分類した課題が 1 つの類型のもの)

土木施設・都市基盤全般・供給処理施設・公共施設・道路交通施設・公共交通機関・河川・公園・緑化・自然環境全般・歴史環境・居住環境・景観・環境衛生・リサイクル・環境美化・公害・土地利用・観光・商業・福祉(高齢者／障害者)・コミュニティ・教育・人材育成・防災・防犯・保健・制度・その他・不明

【複合課題】(分類した課題が 2 つの類型のもの)

公園と緑化・公共施設と景観・公共施設と緑化・緑化と公害・歴史環境と緑化・歴史環境と景観

2.3 市民が想起する市民の役割

2.3.1 市民が想起する役割

課題の解決策から市民が想起する役割を以下に分析した(表 2-3、表 2-4)。

【環境をまもるという視点】

行政の役割には、

① 景観条例などの制定、文化財の指定

② デザイン・技術・計画のための方策や調査の検討

③ 保全対象となる施設の整備や工事の実施

④ 土地の買い上げ

⑤ 住民意識の高揚や人材の育成等教育としての役割、がある。

市民の役割には、

① 住民意識の啓蒙、ルールの遵守

② 行政への情報提供

③ 組織化や運動を展開する

④ 計画再生のための提案、がある。

以上、行政が地区環境をまもる場合、施設の整備等ハード面だけでなくまもるためのシステムづくりや、意識向上、人材育成等ソフト面の整備の役割が見出せた。一方、方市民の役割は、意識啓発や運動を展開するほか、計画再生のための提案も見出せた。

表 2-2　課題群別解決策

課題群		まもる	つくる	育てる	活かす	不明
単独要素	土木施設		5	3		
	都市基盤全般		1			
	供給処理施設		4	7		
	公共建築物等		30	29	13	
	道路交通施設		143	191	1	3
	公共交通機関		12	2		
	河川	5	28	26	3	
	公園	1	66	70	11	
	緑化	3	84	74	4	2
	自然環境全般	13	3	5	1	
	歴史環境	30	15	15	6	
	居住環境	1	22	40	3	
	景観	14	27	20	1	
	環境衛生		4	72		
	リサイクル		1	3		
	環境美化		3	58		
	公害	5	6	8		
	土地利用		14	14	6	
	観光		3			
	商業		10	2		
	福祉		12	15		
	コミュニティ		10	10	4	
	教育			1		
	人材育成			1		
	防災		6	9	2	
	防犯		1	12		
	保健	1		11		
	制度		2		1	
	その他		4	1	2	
	不明					103
複合要素		10	16	16	2	
空白				1		
計		83	532	716	60	108

表 2-3　解決策における役割分担

役割分担	まもる	つくる	育てる	活かす	不明
行政	51	393	374	38	34
行政＋市民	2	16	42	2	2
市民	30	123	300	20	24
不明					48
計	83	532	716	60	108

【環境をつくるという観点】

環境をつくる環境における行政の役割は、

① 制度の制定やシステム（住民参画等）の確立

② 施設の設置や整備

③ デザイン・技術・計画の検討

④ 税制措置や助成施策等の支援、がある。

このつくるという視点における施設の設置や環境整備でのハード面における行政の果たす役割は大きい。ほかは、税制上の優遇措置や助成措置等の支援がある。また、道路建設等において話し合う場の設定や合併浄化槽の普及推進を図る、美化コンクールの開催等支援としての役割内容も少数ながら見出せた。

一方、住民の役割は、

① 花いっぱい運動等運動を展開する

② 意見を調整する

③ ルールを遵守する

④ 地域住民への啓蒙・啓発

⑤ 案内板設置や公園づくり／交流の場づくり、マップづくり

⑥ イベントの実施

⑦ 樹木の提案やコミュニティセンター企画の提案

⑧ 行政への協力、がある。

意識啓発等のソフト面のほかに公園や案内板等の小規模なものづくりが中心であるといえる。

【環境を育てるという視点】

地区の環境形成で最も多い環境を育てるという視点についての行政の役割を以下に述べると、

① 道路等の施設の定期点検実施

② 公共施設や緑等の施設の維持・管理

③ 企業や個人への維持・管理・改善の指導／取り締まり

④ 講座の開設等の教育や表彰制度等の意識啓蒙・啓発

⑤ 土地の斡旋

⑥ 日曜朝市等の開催

⑦ 安全対策／訓練

⑧ 苗を配布する等の支援

⑨ 御意見箱の設置、である。環境を育てる視点でも、ハード面での行政の果たす役割は非常に大きい。また、土地の斡旋や日曜朝市等の開催、苗を配布する等は、行政に限らず、民間レベルでも展開できるソフトな内容であるといえるが、そうした役割内容まで行政に求める傾向が強い。

一方、市民の役割は、

① ルールの遵守

② 清掃活動の実施

③ 仕組みづくり／ルールづくり／組織づくり

④ 地域住民への指導助言

⑤ クリーン運動や美化コンクール、イベント、討論会の開催による啓蒙・啓発活動

⑥ 市への要請

⑦ 施設利用の促進

⑧ パトロール等安全対策の実施、等である。市民は、ルール遵守や意識啓発等ソフトな面を役割内容としている。

【環境を活かすという視点】

活かすという視点における行政の役割は、

① 水や水運、土地・建物の再利用

② 公共施設の開放及び指導助言の実施

③ 使用手続き等システム改善

④ 土地の借り上げ制度の制定

⑤ 民具の調査や文化財、緑の掘り起こし

⑥ 写真パネル展等 PR 活動、等である。

一方、市民の役割は、

① イベントの実施による住民意識の啓発

② 空き地の活用方法（内容・ルール）の提案

③ 施設の開放を要請する

④ 制度の周知

⑤ 施設利用の促進

⑥ 民具や資料・情報・展示場所の提供、等である。

行政も市民もソフトな面での役割内容が中心といえる（表 2-3、表 2-4）。

表 2-4　行政と市民の役割内容

役割内容		行政	市民
A	ハード	●	○
	ソフト	●	○
B	ハード	●	○
	ソフト	●	○
C	ハード	●	
	ソフト	●	○
D	ハード		
	ソフト	●	○

A；まもる、B；つくる、C；育てる、D；活かす

2.3.2 コミュニティの再編

環境形成の上述した4つの視点では、行政の役割内容がハード・ソフトを含め市民の役割内容以上に数や種類の多さで優れていたが、つくるという視点では、市民の役割内容もソフト面のみならずハード面でも同様に見出された。しかし、以下に述べる組織や機構を動かすという視点、すなわちコミュニティの再編については、市民が中心となって役割内容を担っていることがわかる。全体で、1499 ある解決策のなかから、組織や機構を動かして環境改善・保全・修復等をしている事例を取り出した。その出現数は全部で 104 であった。全体の約 7%の割合で市民が中心となって環境を保全・改善・維持管理をしていこうとする試みが見出せた。以下にその内容を具体的に示している。

【まもる環境】

まず、まもる環境では、「自治会の中に『保存・復元委員会』を設けること」や「歴史的な環境を PTA 新聞に取り上げる」等があって、6 事例のうち 5 事例が市民の組織による運営となっているのが特徴的である。残りの 1 事例は、「行政が河川に関するイベントを開催する」などして河川の自然保護を市民に呼びかけるというものである（表 2-5）。出現する地域団体は、自治会がおもである。

表 2-5　まもる環境におけるコミュニティの再編

	課題類型	主体	解決策
1	景観	市民	自治会などで話し合いお互いに出来ることはやっていく
2	歴史環境	市民	歴史に対する興味と関心を持たせる。①上間・識名両公民館の中に「歴史・資料コーナー」を設ける②自治会の集会で議題に取り上げる
3	歴史環境	市民	自治会の中に「保存・復元委員会」を設ける
4	河川	行政	南部広域圏事務組合が２年に１回程実施している「水の祭典」のようなイベントを展開して自然保護を広く市民に呼びかける
5	歴史環境	市民	ヒンプン通りの存在を認識してもらうため、PTA 新聞等でとりあげていく
6	居住環境	市民	各自治会館、拝所や未指定文化財については、各自治会で自主的に設置していく

【つくる環境】

また、つくる環境は全部で 22 の事例がある。その主体は、行政と市民の割合がほぼ同程度となっている。行政が主体の場合は、「住民やあらゆる専門家との連携が必要である」との内容のほかに「道路や歩道・側溝の整備の際に国や県などの上位機関との連携をとること」や、「電線を整理縮小する際に電力会社や NTT 有線放送会社等企業との連携をとること」が提示されている。市民が主体の場合は、「自治会や通り会、こども会や PTA 等の組織で花いっぱい運動を行う」、「あるいは清掃をすること」のほか、「公共施設建設の際に『○○に市民会館・図書館をつくる会』が中心となって広報活動を強化してもらう」等がある（表 2-6）。出現する地域団体は、自治会、PTA、子供会、商店会である。

【育てる環境】

育てる環境は全部で 72 もの事例がある。その主体は、市民が 52 事例で、行政が 17 事例、市民と行政が 3 事例となっている。育てる環境についても圧倒的に市民が主体となっていることがわかる。

市民が主体の場合は、やはり自治会や通り会、こども会、PTA 等の地域団体が手分けして、「違法駐車に関する問題」や「清掃活動、緑化や生活排水に関する啓蒙活動」や「地域づくりの学習会を開催する等」が記述されている。

なかでも育てる環境の内容が具体的に示されている例として、「公園を地域のコミュニティ、健康管理・増進を図る手段として積極的に活用する。」が記されているが、その際、「自治会、老人会、婦人会、趣味の会等が中心になって、早起会やグランドゴルフ等の活動を展開する。」としている。また、公共施設については、「社会福祉協議会・障害者団体・小規模作業者等の団体でデイアクティビティーの運営を図る」ことも提示されている。

環境美化では、「クリーン指導員と協力して地域の環境マップを作成し状況を把握する」などが見られた。

さらに、障害者福祉に関して言えば、「障害者団体の運営で居住サービスを図り、当事者のニーズを掘り下げること」や「障害者の就労・社会参加に関すること」等具体的な役割内容まで記されており、福祉に関する市民団体の活動がいかに活発であるかということが伺える。

表 2-6　つくる環境におけるコミュニティの再編

	課題類型	主体	解決策
1	緑化	市民	地域住民のボランティアによる清掃活動、自治会・こども会・PTA活動・各家庭での花いっぱい運動
2	道路交通	行政	市は、あらゆる専門家の方々と当事者・自治会・通り会・市民などで話し合い障害者が安全で快適に動ける歩道及び道路づくりをする
3	道路交通	行政	国・県・市はお互いに協力して、道路・歩道及び側溝を整備する
4	福祉	行政	県と那覇市と関係機関で調整し、施設の機能強化を含めた福祉村全体の計画を再検討していく
5	福祉	行政	市はあらゆる専門家の方々と当事者・自治会・通り会・住民などと話し合い、障害者が安全に生活でき、快適に暮らせる福祉村づくりを実現する
6	緑化	市民	自治会を中心に街路樹の少ない通りについては、市から花や気の提供を受ける等して、フラワーポット、プランナー等を設置して、また住宅内にも花木を植え「花いっぱい運動」を展開していく
7	緑化	行政	市が自治会等地域の緑化推進のため、花や木を提供する
8	緑化・公害	行政	県、那覇市等行政機関に対し、立て看板の設置要請をする
9	歴史環境	市民	自治会等を中心に歴史を探究するための組織づくりをする
10	緑化	市民	公園緑地課から、苗木を提供してもらい自治会や子供会で花いっぱい運動の気運を盛り上げる
11	景観	市民	自治会長協議会で電力会社やNTTと交渉する
12	歴史環境	行政	案内板の作成・設置にあたっては市民と行政間のシステムづくりが必要。また、案内板の作成にあたっては市民からイラストやデザイン等のアイディアを募集し優秀作品には表彰しアイデイア通り案内板を作成していく
13	景観	行政	電線を整理縮小するよう、電力、NTT、有線放送会社の関係機関、に要望する
14	緑化	行政	公共関連の施設は、国・県・市のいず"れの施設も緑化を義務づけることを検討してほしい
15	商業	市民	沿道の店舗形成を通り会等で進める
16	道路交通	行政	通り会や地域に適した人にやさしい照明計画を専門家を含めて検討する
17	緑化	行政	シルバー人材センターに依頼して、定期的な整備等をしてもらう
18	公共施設	市民	『仲井真中学校区に市民会館・図書館をつくる会』が中心となり、地域住民に対する広報活動を強化してもらう
19	公共施設	市民	自治会が中心となり、事業所に対する要望をおこなう
20	緑化	市民	通り会を設置し街路樹の管理を行うとともに、花木等を植えて美しい街にする
21	公園	市民	市の協力を得ながら鏡原地区における自治会を結成し、自治会で児童公園の設置場所を検討し、市に提案していく
22	居住環境	市民	スージ小の大切さを再認識してもらうため、地域散策などを地域団体で実施するよう進めていく

行政が主体の場合は、道路づくりのための土地を確保することや環境美化の啓発、リサイクル活動や福祉活動に対する財政的な支援、講演会や講習会の開催、緑化活動や環境美化に関する

情報提供が、記載されている。また、非常に特殊な事例として、「スペシャルトランスポートサービスや ST サービスのシステム化を図る。」も記されている。市民と行政がともに主体となって育てる環境は、「緑化や安全パトロール」である(表 2-7)。出現する地域団体は、自治会、子供会、老人クラブ、婦人会、商店会、趣味の会、PTA、社会福祉協議会、障害者団体と様々である。

【活かす環境】

最後に活かす環境は、4 事例の運営方法がある。そのうち 3 事例は市民が主体となっている。例えば、「遊休地を市民農園やゲートボール場に利用するなどその活用方法を自らが主体となって企画する」としている。また、「まちの雰囲気を作り出すために、地元の大学の先生を地域の集まりに呼んだり、市民講座を開催する」等としている。残りの1つについては、行政が主体とされているが、この場合行政は「遊休地利用のための制度を促進させる」等コーディネート役が望まれている(表 2-8)。出現する地域団体は、自治会のみである。

表 2-7　育てる環境におけるコミュニティ再編

	課題類型	主体	解決策
1	道路交通	市民	地域住民（コミュニティ単位）の中で路上駐車等に啓蒙活動を行う
2	道路交通	市民	住民は各自治会を中心に違法駐車一掃のための協力体制を組み、充実させる
3	道路交通	市民	住民、自治会、通り会は、市や関係機関と協力す
4	道路交通	行政	国・県・市が協力して土地を出し合って道路や歩道を確保する
5	道路交通	市民	PTA・自治会は交通安全教育に取り組む
6	公園・緑化	市民	自治会などを中心に、地域住民の憩いの場として利用できるよう空き地の所有者を説得していく
7	土地利用	市民	市とタイアップして自治会がテニスコートの所有者に地域に開放して利用させてくれるよう説得する
8	緑化・公害	市民	自治会を中心に定期的な河川周辺の清掃を行う
9	緑化・公害	市民	自治会は花綵の管理をしていく
10	環境美化	市民	地域団体は、ミニコミ誌等により環境美化の必要性や地区の実績を伝える
11	環境美化	市民	地域団体は常に環境美化の問題を取り上げ住民も環境に対する意識を啓発する
12	環境美化	市民	自治会・婦人会は地域住民に親しまれる環境美化をテーマにした歌等をつくる
13	環境美化	行政	市教委は公民館、図書館等で環境美化に関する講座の開設や講演、討論会の開催
14	環境美化	行政	市は広報車を配してクリーン指導員を中心に広報活動を展開する
15	環境美化	行政	市教委は小中学校に呼びかけ児童、生徒によるポスターの作成及び掲示の実施
16	環境美化	市民	自治会、通り会、こども会、婦人会、PTA、青少協等で組織的、定期的に地域ぐるみの一斉清掃を実施する
17	環境美化	行政	県・市は道路等に放置されている廃車、粗大ゴミについては持ち主に撤去勧告を行う
18	リサイクル	市民	PTA、こども会等は活動資金の造成のための資源ゴミの回収を組織的に行う
19	リサイクル	行政	市は継続して補助金により各団体のリサイクル活動を財政的に支援する
20	リサイクル	行政	市は企業とタイアップしてリサイクルの促進のイベントを企画する
21	環境美化	市民	地域団体はクリーン指導員と協力して地域の環境マップを作成し状況を把握する
22	環境美化	市民	地域団体はクリーン指導員の環境パトロールに協力し、実際的な指導がしやすい環境をつくる
23	環境美化	行政	市はクリーン指導員が最新の情報を得られるよう研修会、講演会を定期的開催して情報の提供、指導員の資質の向上を図る
24	環境衛生	市民	地域団体はステーション利用者で当番を決め、その周辺を清掃し美化に努める
25	道路交通	市民	安全を重視してPTA・教育委員会等関係者が集まって早急な対応策を話し合う
26	土地利用	市民	自治会、通り会等で定期的に清掃をするとともに私有地等で見苦しいところがあれば役所の担当課まで連絡する
27	緑化	市民	自治会で市の協力を仰ぎ、花の講習会を開催する
28	居住環境	行政	地域子供会やPTA等に対し適正な費用を助成し公園管理を依頼する
29	景観	市民	自治会等により清掃活動を行う
30	道路交通	市民	自治会で話し合って、路上駐車の防止を図る
31	道路交通	市民	自治会又は通行人で注意し話し合う
32	環境衛生	市民	自治会単位や通り単位で協定等をつくり清掃等の維持管理等の美化活動を行う
33	歴史環境	市民	住民自治で近くの文化財のメンテナンスをするような動きを起こす。そのためにも住民の歴史意義を育てるように、自治会・こども会等で地域づくりの学習会を企画する
34	歴史環境	行政	住民が主体となるまちづくりや教養としての歴史意識がはかれるような講座などのシステムづくりを推進する
35	歴史環境	市民	自治会単位でボランティアで街の美化を企画し、実行する
36	道路交通	市民	地域組織（自治会、PTA、子供育成会等）が、緑化に対する啓発活動を実施する

以上の分析から、

○ まもる環境では、組織や機構を動かす、つまりコミュニティの再編は、市民が主体となっている。行政は、啓発活動を推進するなどサブ的な役割を担っている。

○ つくる環境では、行政の役割は上位機関や専門家等との連携が必要で、市民は公共施設を建設するための運動を展開していく。

○ 育てる環境では、組織や機構を動かすのは市民が主体となっている。例えば、既存の福祉団体のネットワークや地域コミュニティのネットワークを通じて活動を強化していくことや、市民が利用している公園については、市民で利用を企画していく等の方法がとられている。そのため、出現する地域団体も様々である。行政は土地の確保や財政的な支援や情報提供に留まっており、サブ的な役割をになっているといえる。

○ 活かす環境についても同様で市民が主体となっている。行政は制度をつくるなどコーディネータ役としてその役割が求められている。

組織や機構を動かすというコミュニティの再編の視点に立てば、つくる環境については、行政が主体的にその役割を担う必要がある。その際、留意する点は、行政の上位機関との調整や庁内の調整が重要視されることがわかった。

	課題類型	主体	解決策
37	緑化	行政	「市民の友」等に、緑化に貢献のあった地域や個人を紹介したり、珍しい花木を紹介するコーナーを設ける。また、そのコーナーと併設し、種子・苗木の無料提供情報欄を設ける
38	道路交通	市民	違法駐車防止の啓発活動の実施①自治会等がチラシを配布し違法駐車禁止の啓発活動をする。事業者は、来客用駐車場を確保する。②事業者は、ゴミ処理を徹底する
39	居住環境	市民	自治会等で街灯を設置し、維持管理について話し合いをもつ
40	道路交通	市民	子供会、自治会を通して、交通ルールの講習会を開催する
41	居住環境	市民	自治会、通り会等をつくって街灯を設置する。その場合行政に一部補助してもらうがお互いも経費を負担する
42	景観	市民	通り会でヤムチンの里を案内する”スージグワー案内人”を育成する
43	緑化	行政	”花づくりインストラクター”を養成、配置し、地域住民への技術指導と相談活動を行う
44	環境美化	市民	通りの美化活動を定期的に行う（PTA、子供会、通り会、商店会活動等）
45	道路交通	市民	低木や花については住民、商店街、通り会による維持管理を行う
46	道路交通	市民	通り会や商店会等による清掃活動を定期的に行う
47	コミュニティ	市民	住民による”学校施設管理運営住民組織”を設け、空き教室等の管理を住民の手に託す
48	緑化	行政市民	自治会や老人クラブ、子供会、授産施設等に委託する
49	緑化	行政市民	1人1鉢運動と銘打って、低価で苗木を買ってもらって道路や公園に市民で植えてもらう
50	環境衛生	市民	クリーン指導員の育成を図りグループ単位での対応を進める
51	環境美化	市民	自動販売機設置者及び製品メーカーに回収を義務付ける
52	居住環境	行政	市の建築指導課にパトロールしてもらい、安全指導もしてもらう
53	居住環境	行政市民	役所と建設業組合で安全パトロールを強化して指揮する
54	公共施設	市民	子供会、老人会等の地域の自治会組織が中心になり、定期的な清掃及び管理を行う
55	防災	市民	自治会を中心とした地区内パトロールを定期的に実施し、危険個所及びゴミの放置箇所について把握し、市への改善要請及び地区住民への啓蒙を行う
56	環境美化	市民	自動販売機設置者に対し自治会が中心となり、ゴミ箱の設置を要請する
57	環境美化	市民	文化財への関心を持つように、PTA・婦人会等の組織が中心となり啓蒙・広報活動を活発にする
58	河川	市民	生活用排水が川へ流れないような方法を地域自治会等の集会で検討し、同時に市へ対し下水道事業の状況等の説明会を要望する
59	河川	行政	小、中学校の校内事業の一環として『つり大会』等を企画し、川の大切さ等の意識を子供の頃から啓蒙する
60	公園	市民	公園利用団体が集まって話し合い、自主管理を進めて安全で清潔な公園を維持するように努める
61	公園	市民	公園を地域のコミュニティ、健康管理・増進を図る手段として積極的に活用する。例えば自治会、老人会、婦人会、趣味の会等が中心になって、早起会、グランドゴルフ等趣味を活かした活動を展
62	保健	市民	ハブを発見したら、即、自治会に連絡する体制をつくるとともに市の環境公害課とも夏場前に連絡を取り合い、事前に予防策を講じる
63	公共施設・景観	市民	学校問題については、PTAが主体となり、地域住民と話し合いを持ち、教育委員会へ改善策を提案
64	公共施設	市民	社会福祉協議会・障害者団体・小規模作業所等の団体でデイアクティビティーの運営を図る
65	公共施設	行政	教育委員会・福祉行政が連携し、学校の空き教室を活用してデイアクティビティーの予算化及び運営を図る
66	公園	市民	市民団体でまちづくりのチェック機能をつくり、住みよいまちづくりについて、意見提言する機会を設ける
67	道路交通	市民	障害者団体で移送サービスの運営を図り、当事者のニーズをほりさげる
68	道路交通	行政	スペシャルトランスポートサービス・STサービスのシステム化を図る。また障害者団体で運営される移送サービスへの補助をする
69	障害者福祉	市民	障害者団体の運営で居住サービスの運営を図り、当事者のニーズをほりさげる
70	福祉	行政	ケア付き住宅、グループホームの設置運営または、団体への補助を図る
71	福祉	市民	障害者団体・社会福祉協議会が積極的に障害者の就労・社会参加に関する運営を図る
72	道路交通	市民	行政が管理まですべて行うのは無理があることを理解し、通りを住民で管理していく意義を自治会等を通じて高めていく

表 2-8　活かす環境におけるコミュニティ再編

	課題類型	主体	解決策
1	土地利用	市民	遊休地の活用　市民農園、ゲートボール場への利用を自治会等コミュニティが主体となって活用方法を企画し地主側と話し合う
2	土地利用	行政	モデルケースの育成を図る。固定資産税の減免等遊休地の利用促進制度をつくる。地域と地主側の話し合いがスムーズに行くようコーディネートする
3	その他	市民	山門先生、宇井先生を集まりに呼んだりして地域で活用する
4	その他	市民	神大の市民講座を積極的に活用する

また、育てる環境については、市民が主体となってその役割を担う必要がある。現在のところ、それらを支える地域団体は、様々である。その際、行政に求められる役割は、あくまでもコーディネーターとしての役割や支援としての役割が必要であることもわかった。

2.3.3 市民が想起する市民の役割

市民が主体もしくは市民行政と協力して解決する積極的なまちづくりの手法を、「つくる」という視点で①計画参画やデザインの提案と②組織化や仕組みづくり、「育てる」という視点で③啓蒙啓発活動と④他団体への呼びかけ、「活かす」という視点で⑤行政への協力体制づくり、最後に、⑥陳情・要求に分類した。これらの中で⑥を除く①から⑤は、市民が地区環境に対して何らかの働きかけをしているといえる。⑥の陳情・要求は、地域住民として環境の認識はできるが、対処ができない環境であるといえる。それらは具体的には、土木施設の整備、供給処理施設の整備、道路・交通の取り締まり、電柱の地中化等ハードな景観整備、安全対策、忌避施設の移設、など公共型で供給する方が効率的なサービスと、条例の制定、区画整理事業、土地や建物などの利用、私有地の緑化等私的な内容、私権の制限に関する内容である。また、①計画参画やデザイン提案は、**道路・交通、土地利用、公園、景観、緑化等**に多い。近年、こうした地区の環境に対して、住民側の意見をまとめるためにワークショップの手法を用いることが多くなっている。さらに、②組織化や仕組みづくりは、以前から各種団体で行われていたためか、課題群であげた地区環境がまんべんなく見出せた。また、③啓発活動および④他団体への呼びかけは、**道路・交通、河川、景観、緑化、歴史環境、環境衛生・美化、公害等**に見出せた(表 2-9)。①から④の手法に共通する環境は、**道路・交通、公園、景観、緑化、環境衛生・美化、福祉**である。さらに、これらの①から④に見られた共通する課題群は、地区で個別に運営すべきコモン的環境資源ととらえることができる。

2.4 まとめ

地区レベルの環境改善・保全・修復等の対象となる環境と市民と行政の役割内容について那覇市を取上げて分析を行った。その結果、地区環境の多くは、環境整備面でもコミュニティ再編面でも行政が主体となって整備を行い、市民は特にコミュニティ再編面という

表2-9 市民主体または市民と行政が協力して行う環境整備の役割

	計画参画／デザイン提案	仕組みづくり	啓蒙・啓発	他団体への呼びかけ	行政への協力	陳情・要請
土木施設	親水空間や緑の必要な場所を提案					橋梁の整備
供給処理施設		汚水の垂れ流し禁止。下水道の利用促進	自治会による衛生意識の高揚		下水道改造資金貸付制度の利用。	下水道整備
公共施設等	既存施設の有効利用。施設整備の提案。施設有効活用のしかた。公共施設や民間大型施設の誘導	私設文庫への行政支援の必要性。広報活動の強化。学校施設・集会所等の活用。解散した学校の管理。ｺﾐｭﾆﾃｨの情報管理。住民と学校側の信頼関係の構築。文化的活動の推進。地域ぐるみでの人づくり。自治会・子供会等の活性化		教会・ホールの開放	施設の場所の提供	図書館や公民館の設置
道路・交通	工作費の必要性提案。遊歩道の位置検討。歩道危険マップ・ルート案作成。駐車場整備。二項道路について住宅建築上病の適可。セットバックによる歩行者空間の確保。街路樹・ベンチ・街灯の設置。角地は障を低く抜通させる。観光バスの待機所の位置。共同建替による道路拡幅	違法駐車禁止の活動実施。事業者の来客駐車場確保。地区内行事の際の車の使用制限。駐車場の空き時間を利用。交通安全指導。道路行政の現状と将来計画公開によって住民の理解を得る。車の排行。緑のおばさん。案内おじさん設置。一方通行について議論	交通マナーの街頭指導。看板設置。交通安全教育。広報誌。キャンペーン実施。違法駐車防止の運動。防災活動の啓蒙。身障者に手をさしのべる家庭教育	地主への駐車場設置のお願い。道路・歩道等有業者への警告。車両進入禁止。付少一教会へ現状改善。空き地を駐車場に利用に。歩道へのはみ出し看板撤去を商店主へ呼びかける	区画整理事業への協力。民有地内への電柱移設	ゴミ置き場の移動。スクールゾーンの設置。駐車違反への取り締まり。道路整備
道路・交通２	共同駐車場の確保。ｽﾃｰｼｮﾝ設置。高架橋道路側面やｺﾝｸﾘｰﾄ壁面は彫刻等で修景する。車両許可制度の検討。位いのある草木の植栽検討。地域にあった特色ある街木選定	ｽﾃｰｼｮﾝ運動。喫煙者は携帯用吸い殻を持ち歩く。緊急時の地域住民の結束力強化。身障者のための歩道安全管理。交通ﾙｰﾙ講習会の実施。各通りの愛称募集。安全ｶﾞﾄﾞﾚｰﾙ実施。				
土地利用	空き地を地域の特色を出した公園にする。空き地の借り上げ。公開空地を増やす。空き地を利用したポケットのな広場の整備を公民協同で実施。まちのなかの墓の移転整備の検討。使いやすい公園に改良。ﾌﾟｰﾙ跡地利用計画	安全ﾊﾟﾄﾛｰﾙ実施。組織化。清掃。草刈り。遊休地の活用を自治会等ｺﾐｭﾆﾃｨが企画し、地主と話し合う		テニスコートを地域に開放するよう所有者へ呼びかける。遊休地の無償提供		空き地・空き屋調査。空き地利用のための管理費の助成
河川	野鳥や人間、マングローブの棲み分け。河川整備の際の公園の配置	「自然観察会」の実施と呼びかけ。河川起いの花いっぱい運動。水辺のイベント。河川の清掃。川の生物や現況をミニコミ誌で伝える	川と触れ合う機会をもつ。生活排水の垂れ流し防止。川祭りや川イベントの実施。上流付近の住民に川の現状をみてもらい浄化を目指す			生活排水等の流出
公園	在来の香木や実のなる木、実用木を空き地に栽培する。落書きのないベンチをきれいにする。遊び用具を増やす。公園計画の参加。種類や配置場所と整備の考え方の提示。出口が多く、人の通り抜けができる。カフェの設置	公園でお祭りや行事実施する。清掃ｸﾞﾙｰﾌﾟの結成。自治会の管理活動の促進。安全点検や器具遊具の管理は行政と住民が一緒におこなう。趣味を活かした活動を展開。花や木を増やす運動を展開。公園で事故がないよう大人が子供に声かけをする。一斉運動の促進	公園利用のマナー	グランドゴルフのグループに週一回の禁止を設けるよう要望		空き地を公園にする等公園設置。危険な場所への対策。トイレの整備
景観	廃材を利用した案内板の設置。ネットワーク計画策定。垣根や植栽樹の際のセットバック。店舗配置。鉄塔のペイント（緑にとけ込む色）。赤瓦の撤去と瓦の石棺外化。石垣の保全。宅地内の緑化	行政と住民が一体となった公共スペースの管理。自治会共協議会で電力会社やNTTと交渉。植栽の気運を盛り上げる。案内人の育成。自治会清掃時の不法広告物の撤去。イベントの充実	地域の史跡等の勉強会開催。広報で景観がすばらしい所を紹介。生け垣の良さをPR。PTA新聞で取り上げる。子供達への教室	管理者へ美観に配慮してもらう	地域教育コースに取り上げてもらう	電柱の地中化
緑化	殺風景だと思う場所に木や花を植える。ﾌﾟﾗｯﾄ塀の緑化。生け垣の促進。ﾌﾟﾗｯﾄ塀を低くし緑の風敷の緑を共有する。家庭でのｶﾞｰﾃﾞﾝ積極的に植栽する。宅地内の高木・低花の緑化。樹種の選定。保存に値する緑の選定。大木は残す。自宅前道路の緑化・管理。緑化協定の推進	一人一鉢運動。ﾌﾟﾗﾝﾀｰづくりの携帯会実施とﾌﾟﾗﾝﾀｰ設置。花いっぱい運動。記念木運動の実施。居住者と事業者の緑化。山の保全。緑化ｲﾍﾞﾝﾄの開催。行政から苗木の提供。緑化ｺﾝﾃｽﾄの開催。樹木に名札をつける。道路緑化に対する協力体制づくり。緑のﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ。整理改善資金貸付	実の生る木を植え、収穫時に収穫祭を実施。敷地内の緑化。ﾌﾟﾗｯﾄ塀の緑化。ｷｬﾝﾍﾟｰﾝやｲﾍﾞﾝﾄの開催。緑の探検会我が家の緑化を考える。ミニコミ誌の利用	記念植樹を地区の人達にやってもらう。私有地の緑化・管理については持ち主に呼びかける。倉庫側の緑化を企業に呼びかける。自治会、老人クラブ、子供会、授産施設等に呼びかける	街路の美化	私有地の緑。景観条例の必要性
自然環境	斜面緑地の自然景観の復元	環境チェック隊を組織化し、住民による環境管理体制の確立。市民ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱによる営を呼び戻す活動の実施				
歴史環境	井戸の埋め方。古井戸再生。公園として保存。史跡等の保存のための調査・計画	保存・復元委員会を自治会に設ける。文化財ﾒﾝﾃﾅﾝｽの運動。地域の情報提供。展示場所の提供。文化財周辺の清掃	文化財への関心を持つようPTA婦人会が中心に啓蒙・広報活動を活発化。公民館に歴史・資料ｺｰﾅｰを設ける。自治会の議題に取り上げる		各家庭に埋もれた民具・資料の提供	文化財整備枠にフェンス等の安全策の方法
居住環境	建物のセットバックと角地の空間確保。隣同士の垣根をひくくし、地域の問題を話し合える環境形成。新築する際の照明灯を道路・広場側に設置	地区内パトロールの実施。地域教育の実施。自治会による掃行設置。住宅地の賃貸で地主の協力を得る。夜間営業の騒音の自粛。地域内の生物処理	モラルを高める。広報活動			区画整理に文化的要素を盛り込む。街灯や公衆電話の設置。あるいは居住のためのモラル
環境衛生・美化	花壇の設置	ゴミステーションの清掃。PTAや子供会による資源ゴミの回収。クリーン活動のイベント化・充実。クリーン指導員の育成。事業者のゴミ処理徹底。木や花を植えて不法投棄を防ぐ。収集日や分別の徹底。ゴミの有料化。美化ｺﾝﾃｽﾄや歌作り。環境マップ作成、掲示板の活用等	収集日の指導。美化デーの設定。ゴミの持ち帰り、ポイ捨て禁止。過剰包装の見直し。清掃日の設定。ルール違反のステッカーを貼る	「ゴミをださない運動」を自治会中心に活動。自動販売機設置者へのゴミ箱設置	粗大ゴミの不法投棄の通報	
公害		整備された下水道に積極的に接続	「川の探検隊」の実施による河川浄化の意識高揚	垂れ流し防止の呼びかけ。深夜の騒音防止について経営者へ要望	工場の監視と行政への通報	廃棄物の撤去運動の継続
コミュニティ	公共施設の利用方法	コミュニティ情報やリーダーの発掘。老人と子供の交流の場の設定。空き教室の活用。地域にまつわる民話、言い伝え、昔話などの拾い集め。自治会運営の魅力化				公共施設の利用時間
福祉	高齢者・障害者等が利用しやすく、世代交流がはかれる私設づくり。高齢者の要望意見を採り入れた計画づくり	福祉ﾏｯﾌﾟ作成。高齢者を中心とした地域技能を伝承する組織づくり。障害者団体で移送ｻｰﾋﾞｽ・居住ｻｰﾋﾞｽを運営	福祉祭りの実施	車イス用電話BOXの設置をNTTに要請	福祉村づくりへの協力	
商店街活性化	アーケードの必要性と作り方の検討	商店街に「通り会」をつくる。イベントの充実。食文化・生活文化を伝える案内人の育成。郷土料理店等のマップづくり				
学校・教育		歴史探索のための組織づくり。社会福祉協議会・障害者団体・小規模作業所等の団体でﾎﾞﾗﾝﾃｨｱﾊﾞﾝｸの運営を図る。子供達に居住環境について検証・報告してもらう。地域の文化、歴史、技能等を次世代に伝承できるシステムづくりの確立				
防災・防犯	住宅地ではﾌﾟﾗｯﾄ塀は生け垣にする。塀の建替促進	子供達への声かけ運動展開。ｽﾃｰｼｮﾝﾃﾞｰの検討。安全なまちづくりのﾙｰﾙ作成。緊急時に備えて地域の井戸や河川の普段からの活用		空きﾏﾝｼｮﾝ所有者へ適切な管理の要請	危険地区をチェックし行政に連絡	まちづくり条例の策定
保健		ﾊﾟﾄ発見の連絡体制づくりと行政と協働で予防策を講じる。捨て犬猫の収容	捨て犬、捨て猫を出さない		市側地の墓地がﾊﾟﾄの生息地にならぬよう環境整備に協力する	
その他		市民講座の活用。大学教員を集まりに呼ぶ。情報提供	年金制度の勉強		総合設計制度及びセットバックへの理解と推進	地域の現状を把握し意見をまとめる

役割の分担のしかたが多かった。ところがつくるあるいは育てる環境については、市民が主体となって案内板の設置や公園づくりを行う面も見られ、また、市民もしくは行政と協力して解決する方法のなかには、計画参画やデザインの提案、組織化や仕組みづくり等の積極的な役割分担も見出せたのである。近年、いろんな地域においてワークショップ形式で道路や公園をデザインする様子が伺えるが、市民が主体的に参加できるのは、つくるあるいは育てる、活かす環境であることがわかった。第１章でも述べたとおり、市民は、始め、コミュニティ再編も含めたコミュニティ施設等の維持管理の面での役割が中心であった。それは、コミュニティ再編のなかの育てる環境で、維持管理に関係した地域団体が既に数多く存在し、それらのネットワークを通じて環境改善・保全・修復活動を強化していく様子を見るとわかる。しかし、近年になって、市民が主体で計画・デザイン提案をするといった傾向は、顕著になってきたといえる。

最後に「地区レベルの計画」において、市民・住民が認識できる環境資源には、①道路・交通、②公園、③景観、④緑化、⑤環境衛生・美化、⑥福祉であることがわかった。これらの環境資源を市民・住民自ら計画に取り入れつつ、その計画を実現していくことが可能な環境資源であるといえる。

参考文献

(1) 那覇市(1997):「地区ビジョン(市民案)報告書～市民と那覇市でつくった那覇25地区のビジョン」

3 まちづくり関連条例にみる地区レベルの環境整備推進の枠組み—大阪府交野市および箕面市を事例に

3.1 はじめに

第 2 章の那覇市の「市民が想起する地区的課題」のなかで、<地区まちづくり>として環境を<まもる><つくる><育てる><活かす>という類型が浮かび上がってきた。本章では、こうした<まちづくりの目標>が自治体の条例のなかでどのように取り組まれてきたのかを、交野市、箕面市の事例を通じて分析を行う。具体的には、環境を<まもる>に始まったまちづくりの課題が、環境を<つくる><育てる><活かす>へと展開していくなかで、各自治体がどのように取り組んだのかを明らかにするのがこの章の目的である。

近年、自治体レベルでまちづくり関連条例が制定されている[1]。本論文で事例として取上げる交野市、箕面市は、開発指導要綱による行政指導、地区計画制度の活用と保全型まちづくりを展開してきた。しかし、保全型のまちづくりでは対応しきれなくなり、「景観まちづくり条例」制定が望まれたという経緯がある。そこで、本研究では、保全型まちづくりの課題について、条例所管の都市整備部都市政策課およびまちづくり推進課へのヒヤリングを実施した。特に交野市については、「交野市景観整備計画策定委員会」の議論の経過を整理することによって明らかにし、如何にして創造型まちづくりへの第一歩としての「景観まちづくり条例」の制定が望まれたのか、その役割について明確化を行った。

ここでいう保全型まちづくりとは、「住環境を保全するために、開発規制あるいは誘導策を講じながら、良好な住環境を維持していくこと」と定義する。また、創造型まちづくりとは、「住環境を保全しつつよりよい環境を改善・修復あるいは創出していくため、市民あるいは市民団体が主体となって活動し、それに対する市の支援策を用いて、住環境を総合的に整備していくこと」と定義する。事例で取上げた交野市と箕面市は、条例が目的とするものや条例制定の背景の違いはあっても、今まさに保全型まちづくりから創造型まちづくりへの転換期として位置づけられる。交野市については、「景観まちづくり条例」制定の検討に入り、年度内には制定される予定となっている。

3.2 交野市における「景観まちづくり条例」の展開

3.2.1 「景観まちづくり条例」制定の背景

交野市の統計時報（平成 9 年版）によると、市の人口は、昭和 45 年から昭和 55 年にかけて平成 7 年度までで最も多く約 13,508 人もの人口が増加している。こうした急激な人口増加と山麓部の大規模開発のラッシュによる自治体の対策として「交野市民の生活環境を守る条例」（昭和４８年）が制定された。当条例制定の目的は、第 1 条にも示されているとおり、自然環境との調和と良好な生活環境の保護である。以後、開発行為を規制するための手段として、市の施策は、大きな 2 つの流れをとることとなった。1 つは、自然環境の調和の手段として防災を中心に自然環境の保全又は創出を謳った条例を制定し、もう１つは、良好な生活環境の保護の手段として開発指導要綱の制定と遵守を当条例で謳っている。

まず１つめは、自然環境の調和の基本施策として、市は、「交野市自然環境の保全等に関する条例」（昭和 62 年）を制定した。第 1 条では、自然災害や都市災害の防止に寄与する自然環境及び都市の緑の保全又は創出を図ることが目的とされているとおり、おもに防災を基盤にした自然環境の保全又は創出を謳っている。

表 3-1　まちづくり関連要綱及び条例制定の経緯（交野市）

公布年	要綱及び条例	目的
昭和48年	交野市民の生活環境を守る条例	生活環境の保護（開発指導要綱の制定と遵守）
昭和59年	地区保存修景計画策定に関する規則	地区計画策定の手続きを定めたもの
昭和61年	交野市地域文化開発構想推進協議会設置要綱	地域それぞれが持つ固有の特色や個性を地域住民とともに生かしながら個性豊かで永住魅力のある地域社会を形成するため、交野市総合計画に基づく各文化ゾーンごとに「地域文化開発構想推進会議」を設置する。
昭和62年	交野市自然環境の保全等に関する条例	自然環境及び都市の緑の保全又は創出
昭和63年	交野市風俗営業等に係る特定建築物の建築等の規制に関する条例	良好な社会環境及び教育環境の保全
平成8年	交野市開発指導要綱	開発指導
平成10年	景観まちづくり条例素案	良好な住環境や都市景観を保全・整備・創出/市民の自発的なまちづくり活動の促進・支援/秩序ある土地利用の形成を図りながら交野らしい市街地形成や景観形成の創出

もう 1 つは、良好な生活環境の保護の基本施策として、「交野市民の生活環境を守る条例」（昭和 48 年）で、「市長は、良好な都市環境の形成と秩序ある都市機能の充実を図るため、交野市開発指導要綱を定めるものとする」（第 5 条第 1 項）、「開発者は、交野市宅地開発指導要綱を遵守しなければならない」（第 5 条第 2 項）とし、開発指導要綱の制定と遵守をあげている。こうして開発指導要綱による行政指導が始まったのではあるが、当時、星田山手地区に隣接した星田西地区の大規模開発、南星台地区の建築協定の期限切れ、既成市街地周辺部の家の建替えによる敷地の細分化などが同時におこってきた。これらの開発に市は、指導要綱で対処しようとしたが、

この指導に従わない業者もあって、全市的に法定計画である地区計画を策定することによって建築物の制限を加え開発を規制しようとした。

3.2.2 保全型まちづくりの限界

地区計画を推進していくにあたって、地元の住民の合意が必要となった。そこで市は、「交野市地区保存修景計画策定に関する規則」(昭和 59 年) を策定し、区長、自治会等の各地区の代表者に集まってもらい「保存修景推進協議会」を設置し、地区計画策定のための協力を求めることとした。規則では、①推進地区の指定、②協議会の設置及び認定、③協議会による保存修景計画の策定及び提出、④計画の決定及びまちづくり協定の締結、を定めている。なお、規則名は、地区保存修景計画策定とされているが、第 10 条の「計画の決定等」第 2 項で、「市長は、計画を決定した場合は、その旨を協議会に通知するとともに、協議会と協議のうえ、まちづくり協定を締結するものとする」とされており、さらに、第 4 項で「市長は、まちづくり協定の内容のうち、都市計画法第 12 条第 4 項の地区計画にかかる事項及びその他法令に定める規則等について必要な手続きを行うことができる」としている。また、運用面では、規則に基づいて協議会を認定し、地区計画策定のための勉強会を数回開催した後、地区計画を策定するといった過程を経ている。したがって、当規則は、地区計画策定のための権利者に限定された地元住民合意を促進するため、制定されたと考えられる。

このように、当初、市は「保存修景推進協議会」を地区計画策定にむけての住民合意を得るための機関としてとらえていた。しかし地区計画を策定してしまうと、協議会の目的は達成されたこととなり、せっかく設置した協議会の役割がなくなってしまったのである。そこで、市は、協議会をそのまま残し、地区の課題を整理しながら、協議会を主体にして「保存修景計画」を策定していった。

さらに、規則の目的の中でも謳われている通り、地区保存修景計画は地区の個性や特性を活かした総合的な整備を推進することとされていたが、実際には、そのような計画にはなっていなかった。つまり、地区計画を策定してしまうと、協議会の目的は達成され活動・運動も低下してしまうので、地区の将来像を共有する創造型の計画までには至らなかったと考えられる。ヒヤリングから明らかとなった協議会運営上の課題は次のとおりである。

①大規模開発への規制の強化など陳情、要請から始まった「区長会」「自治会」と協議会が重複し、陳情、要請を超える提案型の計画づくりができなかった。

②住民の自主的な提案を作成するのではなく、「行政が持ってくる懸案について審議する」という形態になってしまった。

また、大きな 2 つの流れとは別に、昭和 61 年に「交野市地域文化開発構想推進協議会設置要綱」が施行された。要綱設置に携わったのは、交野市文化行政推進室である。当要綱は、交野市総合計画に基づいて、市内を 5 つのゾーンに設定し各ゾーンごとに「地域文化開発構想推進協議会」を設置することが規定されている。当会議の所掌事務は、「総合計画の推進計画の策定について」「地域らしさの発見・創出について」「文化環境・文化施設の保全整備について」「文化活動の活性化について」であり、企画室が携わった「地区保存修景計画策定委員会」の保全型まちづくりとは異なった地域らしさを創出するためのまちづくりの役割を担っているはずであった。しかし、「地域文化開発構想推進協議会」と「地区保存修景計画策定委員会」の構成員が、重複したため、「地区保存修景計画策定委員会」同様要望団体となってしまったのである。

以上の経緯から、交野市では、大規模開発を規制するための施策として、開発指導要綱による行政指導や全市レベルで地区計画を策定するなど、住環境を保全するためのまちづくりを展開してきた。住民参加の形態についても、市は、保全型のまちづくりに対応した地域団体の代表制でもって、まちづくりを推進してきた。しかし、①開発指導要綱における開発負担金制度など開発規制の行き過ぎが建設省から指摘される、②市は、はじめ全市レベルで地区計画を策定することを目標としていたが、新市街地での地区計画策定は進んだものの、既成市街地での地区計画策定が進んでいかないのが現状であった。それは、既成市街地における地区計画策定のための合意形成が困難であることによるものである、③昭和 61 年に「交野市地域文化開発構想推進協議会設置要綱」が制定されて以降、個性や「らしさ」の創出が求められるようになると、住環境の保存を目的とした保存修景計画策定委員会の目的と市の景観施策の流れに齟齬が生じてきた、等の諸条件が重なり、市としても保全型まちづくりでは対処できなくなってきた。そこで、次に述べる創造型まちづくりである「景観まちづくり条例」制定の検討が行われたわけである。

3.2.3 創造型まちづくりとしての「景観まちづくり条例」の役割

環境保全重視から環境創造重視へと市の施策は展開していった。こうした展開の中で、「景観まちづくり条例」を制定するにあたり、どのような議論がおこなわれ、どのように意見が集約していったのか、以降については、委員会の議事録をもとに「景観まちづくり条例」制定の意義と役割について検討する[2]。

(1)景観整備計画策定委員会の議論の経緯

9 月 22 日に実施された第 1 回景観整備計画策定委員会では、①景観形成の実現化方策について、②まちづくり・景観形成のための条例事例についての内容が議論された。その後、景観まちづくり条例の具体の検討に入るわけであるが、全部で約 8 回の議論が行われた。そのうち 2 回は条例化部会、1 回は運用部会での議論となっている。委員会参加者は、学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機間である。

10 月 14 日に開催された第 1 回条例化部会では、既に条例のたたき台が提示され、「景観・まちづくり活動の流れ」「景観規準にかかわる内容」「景観形成地区、景観・まちづくり協定地区における建築活動の流れ」「調停・斡旋の手続き」等の条例の具体の説明がおこなわれた。特に意見交換では、「景観まちづくり条例」制定の契機となった「地区計画」の策定とミニ開発への対応のしかたを取上げ、個人と業者の仲介として市民団体が必要であろうという意見が生じた。

それを受けて第 2 回景観整備計画策定委員会では、弁護士による「景観条例の背景や問題点」が指摘された。再度、条例化部会を開催したのち、具体的な条例制定後の施策展開や施行規則で必要と考えられる項目の提示については、12 月 4 日に開催された運用部会で議論がおこなわれた。さらに、約 2 回の景観整備計画策定委員会の議論のすえ、翌年 5 月 29 日に景観まちづくり条例の意義と共有化を図るための最終の景観整備計画策定委員会報告会が開催されたのである。

(2)景観整備計画策定委員会の議論の内容

既に「景観まちづくり条例」制定の要因となった 3 つの条件について述べたが、以降は、これらの条件ごとにどのような議論がされたのかその内容を追究する。

(i)開発指導要綱等による開発規制

第 2 回の交野市景観整備計画策定委員会では、「景観条例の背景や法的な問題点」について弁護士の山村氏による報告が行われた。そのなかで、開発指導要綱による指導は、行き過ぎだと建設省から指摘があったことが述べられた。さらに、平成 6 年に施行された行政手続法では、行政指導の行き過ぎを制限する条文があるとの説明があった[3]。また、同委員会の開発規制に関する意見交換のなかで、開発指導要綱というのは、郊外住宅地開発が急速に進んだ時期に必要に迫られて制定されたもので、開発業者による開発を規制することが基本姿勢であり、公共施設及び開発負担金をいかにもたせるかということに中心が置かれていた、そこには、住みよいまちを創り出すという観点がなかったという意見が出た。続けて、こうした行政指導は、建設省からは行き過ぎだと指摘され、開発業者からは強く撤廃を求められていることが明らかにされた。こうした

表 3-2　景観整備計画策定委員会の議論の経緯（交野市）

回数	会議名	会議内容	キーワード	参加者
第1回（①）	景観整備計画策定委員会(9/22)	報告書の内容、スケジュールの検討		学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
第1回（②）	条例化部会(10/14)	資料説明←条例のたたき台提示	景観・まちづくり活動の流れと支援施策について	
			景観規準にかかわる内容	
			景観形成地区、景観・まちづくり協定地区における建築活動の流れについて	
			斡旋・調停の手続きについて	
		意見交換	ミニ開発に対する実行力と市民団体の必要性	
			まちづくり団体の認定方法	
			条文・目的等について	
			その他（第二京阪、良い建築物、まちづくり支援等）	
第2回（③）	景観整備計画策定委員会(10/21)	景観条例の背景や法的な問題点	まちづくりを誘導する法律的側面の傾向	学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
			条例の種類	
			法律と条例の関係	
			条例骨子案について	
		資料説明		
		意見交換	景観とまちづくりを一体で条例化することについて	
			景観形成地区指定の方法	
			景観・まちづくり団体の組織化の方法	
			景観形成規準化、景観・まちづくり協定化	
			開発規制からまちづくり計画策定へ	
			紛争調停の方法	
			条例の運用について	
			その他（罰則、条例の目的等）	
第2回（④）	条例化部会(12/4)	資料説明	語句の定義（住民等）	学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
			調停・斡旋	
			雑則（罰金）	
			アクションプログラム	
		意見交換	アクションプログラム（施行時期、計画策定プロセス）	
			地区保存修景計画委員会との関係	
			景観・まちづくり団体の必要性	
			景観形成地区と景観・まちづくり協定の必要性とつくり方	
			条例施行前後のPRとしての市民フォーラム	
			罰金を課すか否か	
			景観とまちづくりを一体で条例化することについて	
			条例のなかの「まちづくり」について	
			その他（審議会、検討委員会）	
第1回（⑤）	運用部会(12/4)	資料説明	条例にもとづく施策体系の関連図	学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
			交野市景観整備事業アクションプログラム案	
			施行規則で必要と考えられる項目	
			交野市の景観整備の方針とその内容について	
			大規模建築物の誘導について	
			景観形成地区について	
			景観・まちづくり活動の流れと支援施策	
		意見交換	景観まちづくり審議会の組織化	
			景観形成地区の指定	
			まちづくり計画、協定について	
			景観・まちづくり団体及びその構成	
			まちづくり団体と行政の関係について	
			大規模建築物の誘導について	
			啓発活動	
			その他（景観整備計画案、観光化）	
第3回（⑥）	景観整備計画策定委員会(12/8)	資料説明	景観・まちづくり協定	学識経験者、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
			市民へのPR	
			条例素案修正（語句の定義に「まちづくり」を追加、罰則の「罰金」削除	
		意見交換	PRと市民参加	
			景観・まちづくり団体について（地区保存修景計画委員会の働き）	
			モデル地区の設定	
			建物等の高さ規制について	
			推進体制について	
			規制緩和と条例の役割	
			その他（議員の役割、条文の基本理念、条例素案	
第4回（⑦）	景観整備計画策定委員会(3/31)	条例の内容について		学識経験者、大阪府、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
		施行規則について		
		アクション・プログラム（案）について		
		意見交換	条例について	
			施行規則について	
			運用について	
			その他	
最終回（⑧）	景観整備計画策定委員会報告会(5/29)	「景観まちづくり条例」の意義をみんなの共通認識とする	「新条例」の背景とめざすところ	学識経験者、市民代表、市会議員、市代表、事務局、作業機関
			既存施策との関係	
			「新条例」の特徴（総合的である・市民参加の理念が制度化）	
			「新条例」の可能性と限界	
		「新条例」の早期運用	審議会の設置	
			基本計画の策定	
			重点地区の制定	
		モデルとなる団体認定		
		市民参加を得、意見を反映させる方法の具体化	「新条例」に基づくまちづくり機運の醸成（イメージアップ事業との連動・フォーラム・広報紙・まちづくり大学・行政職員への研修）	
		各種施策について	市民参加のルートの多様性	
		意見交換		
		市長のあいさつ		

表 3-3　地区計画策定の状況(交野市)

	地区名	建築物の用途制限	敷地面積	外壁等の位置	高さ	形態・意匠	垣、柵の構造
1	星田山手地区	長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可	160㎡	なし	8.5m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
2	南星台地区	(住宅地区)長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可 (生活文化施設地区) 建築可 ・法別表第二(い)項第1号第2号第4号から第9号までに掲げるもの ・体育館、博物館、集会所、研修所、全各号に附属するもの	150㎡	地区施設の計画がある場合は、計画線までの距離は、1.5m以上	(住宅地区) ・8.5m (生活文化施設地区) ・15m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
3	妙見東地区	・第一種低層住居専用地域に建築できるもの以外は建築不可(長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可) ・事務所、店舗、その他これらに供するもので床面積が150㎡以内のもの、病院 建築可 ・前各号に附属するもの建築可	120㎡、150㎡、210㎡	敷地境界線から0.5m	8.5m、15m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
4	倉治結了地区(既成市街地)	・第一種低層住居専用地域に建築できるもの以外は建築不可(長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可) ・事務所、店舗、その他これらに供するもので床面積が150㎡以内のもの、病院、建築可 ・前各号に附属するもの建築可	120㎡	敷地境界線から0.5m	15m	なし	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
5	私部南地区(既成市街地)	・第一種低層住居専用地域に建築できるもの以外は建築不可(長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可) ・事務所、店舗、その他これらに供するもので床面積が150㎡以内のもの、病院、建築可 ・前各号に附属するもの建築可	120㎡	敷地境界線から0.5m	15m	なし	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
6	星田西地区	(住宅地区) ・共同住宅 、寄宿舎、長屋は建築不可 ・第一種低層住居専用地域に建築できるもの以外は建築不可 ・集会施設で喫茶店の用途を兼ねるもの (商業、住民施設地区) 建築不可 ・住宅、兼用住宅、共同住宅、 ・床面積の合計が50㎡を超える自動車車庫寄宿舎、下宿、工場、ボーリング場スケート場、麻雀屋、パチンコ屋、カラオケボックス、ホテル旅館、自動車教習場、畜舎 ・床面積の合計が50㎡を超える自動車車庫	(一部の住宅地区) 180㎡(長屋240㎡、2戸建て長屋240㎡、3戸建て長屋360㎡)	(住宅地区) ・敷地境界線から1m以上 ・道路境界線まで1.5m以上 (商業、住民施設地区) ・道路境界線まで1.5m以上	(住宅地区) ・8.5m ・10mかつ軒高8.5m (商業、住民施設地区) ・20mかつ軒高16m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
7	星田山手第一地区	長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可	150㎡	なし	8.5m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
8	妙見坂地区	・共同住宅 、寄宿舎、下宿、大学、高等専門学校、専修学校、各種学校、公衆浴場、事務所、店舗、その他これらに供する部分の床面積が150㎡を超えるもの 建築不可 ・危険物の貯蔵又は処理に供する建築物 建築不可 ・床面積の合計が50㎡を超える自動車車庫建築不可	120㎡	・敷地境界線から0.5m ・階数が3を超える建築物と専用住宅以外の建築物の1階部分は前面道路境界線から1.5m	・10m(低層) ・15m(ほか)	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面する垣、柵は、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
9	河内磐船駅南地区(既成市街地)	・3戸建て以上の長屋 、寄宿舎、下宿、大学、高等専門学校、専修学校、各種学校、公衆浴場建築不可 ・法別表第二(に)項第2号から第7号までに掲げるもの 建築不可 ・法別表第二(ほ)項第2号、第3号に掲げるもの 建築不可 ・床面積の合計が50㎡を超える自動車車庫建築不可 ・第一種低層住居専用地域に建築できるもの建築可	120㎡(長屋は150㎡、200㎡)	・敷地境界線から0.5m ・階数が3を超える建築物と専用住宅以外の建築物の1階部分は前面道路境界線から1.5m	・13m(住宅地区) ・16m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面するかき、さくは、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可(住宅地区)
10	河内磐船駅北地区(既成市街地)	・法別表第二(に)項第2号から第6号までに掲げるもの建築不可 ・法別表第二(ほ)項第2号に掲げるもの 建築不可 ・寄宿、下宿、公衆浴場建築不可	110㎡	・敷地境界から0.5m以上 ・都市計画道路私部東線から1.5m以上 ・専用住宅以外は前面道路境界線から1.5m	なし	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	道路に面するかき、さくは、生け垣・ネットフェンス・鉄柵等とし、ブロック塀等は(高さ0.6m、門、門の袖で長さ2mを除く)築造不可
11	私市山手地区	長屋、共同住宅、寄宿舎、下宿は建築不可	165㎡	なし	8.5m	屋根・外壁の色彩、看板・広告版	なし

状況に答えるべく「景観・まちづくり条例」の制定が検討されたのではあるが、開発指導要綱に全面的に替わるものにはなりえないので、別途開発計画が必要であるという意見が出た。その後、景観・まちづくり条例のなかのまちづくり協議会によるまちづくり計画が開発計画に替わりえるものであるといった意見に落ち着いた。特に市と市民と事業者の 3 者が情報を共有し納得のいくまで議論をすることができる場を設けることこそが、この条例の意義であり「交野らしさ」を生み出すということが付け加えられた。以上の議論の経過から、開発指導要綱による開発規制から景観・まちづくり条例による住みよいまちの創出へシフトしようとしている様子が伺える。また、住みよいまちを創出するためには、市と市民と事業者の 3 者の協力関係が必要で、その場を設け支援することが、条例の意義でもあり行政の役割でもあるということが明らかになった。

(ii)地区計画制度の活用

第 1 回交野市景観整備計画策定委員会・条例化部会のミニ開発に関する議論のなかで、特にミニ開発を法律上で規制するには限界があるという意見が出た。なかでも新しい住宅地では、地区計画で対処しているが、旧村では、合意形成の難難しさから地区計画がなく、お屋敷がつぶれミニ開発が進んでいくという意見が出た。

また、第 1 回交野市景観整備計画策定委員会・運用部会のまちづくり計画、協定のなかでは、今まで全員同意が必要な地区計画しかなかったが、まちづくり協定だと現実性が高いという意見が出た。第 2 回の交野市景観整備計画策定委員会で既に、景観・まちづくり協定は、市民団体の自主的協定と市の認定する協定の 2 段階があって、後者は、地権者の総意が一つの条件となり地権者の了解がほぼ得られていることの確認が必要であるという説明が委員長よりあった。すなわち、地区計画のように絶対的な拘束力を持つものではなく、しかも全員同意ではないことで、実行性が高いといった意見がでたものと考えられる。

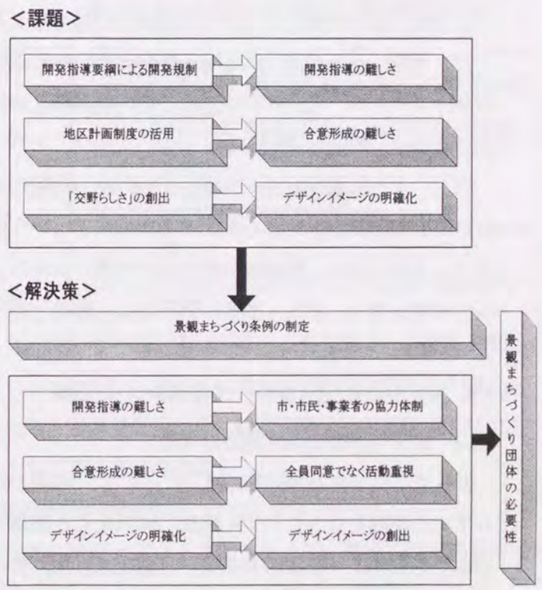


図 3-1　景観まちづくり条例の役割(交野市)

(iii)「交野らしさ」の創出

第 1 回の交野市景観整備計画策定委員会・条例化部会では、条例の目的のなかで「交野らしさ」が失われてしまったのか、失われつつあるのか景観の評価を明確にする必要があるとの意見が出た。それを受けて第 2 回交野市景観整備計画策定委員会では、「交野らしさ」は、「おだやかな田園と山なみ、落ち着いたまちなみ」、現状評価は「交野らしさが失われる傾向がみられる」と表現したとの意見に集約した。

また、第 2 回交野市景観整備計画策定委員会・条例化部会では、景観とまちづくりを一体の条例とすることについて議論されたが、そのなかで、景観とまちづくりを一体とするほうが、「交野らしさ」がでてくるという意見があった。それはつまり、景観・まちづくり団体が結成され議論されるとき、建物の位置や色合い等のほかに虫食い開発が進む状況のなか、公園などの住環境整備に関する話題も必ず出てくるからであるとしている。こうしたニーズを景観・まちづくり計画の中に盛り込めば、行政指導の指針にもなり、公共施設整備の目安にもなるといった説明があった。

さらに、第 3 回交野市景観整備計画策定委員会では、「交野らしさ」で議論があった「田園」や「山なみ」の景観との調和を持たせるため建築物の高さを「景観・まちづくり協定」で規定できるかどうかの議論がおこなわれた。交野では、「高さ」が一つの大きなテーマになっており、もちろん「景観・まちづくり協定」でもこの「高さ」を規定することは可能であり、さらに、交野市全体の高さについての基本的な理念を基本計画に盛り込む必要があるとの意見があった。実際、交野市における地区整備計画の内容を見る限り、11 地区のうち 10 地区で高さの制限があったが、既成市街地である河内磐船駅北地区のみ高さの制限がおこなわれていなかった（表 3-2、表 3-3、図 3-1）。

以上のような意見があったが、「らしさ」の創出は、現状の景観評価としての「デザインイメージ」の確認と、それを創出するためにどういう仕組みで展開していくかという議論に絞られた。交野の場合、前者の部分では、田園と山なみ、落ち着いたまちなみが「デザインイメージ」の鍵を握り、また、後者の部分では、景観とまちづくりの一体的運用であるといえる。

3.3 箕面市における「まちづくり推進条例」の展開

3.3.1 まちづくり推進条例制定の背景

まちづくり推進条例制定には、大きく 3 つの経緯が関係している。1 つめは、数多く制定されている条例を分かりやすく整理し体系化した経緯である。箕面市では、昭和 52 年に「開発指導」を目的に「環境保全条例」が制定された。当時、兵庫県川西市をはじめに多くの自治体が「開発指導要綱」を定め、乱開発を防止していた。そうしたなかで箕面市は、環境保全という名目で条例を位置づけて、開発指導をおこなおうとしたのである。しかし、時代を経るごとに、環境影響評価や地球環境保全としての内容も盛り込まれることになり、開発指導と環境保全という膨大な条項をもった条例となってしまった。さらに、箕面市では「都市景観要綱」を制定し、都市景観の指導や市民意識の啓発をおこなってきた。 こうした状況のなか、環境保全、開発指導、都市景観、まちづくり支援などの内容を整理し、その開発指導の部分とまちづくり支援の部分を受け持つかたちでまちづくり推進条例が制定されたのである。

2 つめは、都市計画行政推進上の経緯である。平成 6 から平成 8 年にかけて作業をおこなって、平成 9 年に都市マスタープランを策定している。この策定過程において、アンケート調査、市政モニター制度、まちづくりセミナー、などの住民参加方式を導入した。さらに、平成年度にはシンボルロード、コミュニティ道路、公園整備などのワークショップも実施した。こうした行政と市民の意見交換が、直接、間接的に都市マスタープランに反映され、まちづくり推進条例のなかのまちづくり支援へと受け継がれていった。

3 つめは、箕面市西宿地区の地区計画策定の経緯である。平成 6 年に地元自治会より要望書が出され、それを受けて平成 7 年に告示された。この過程で都市計画担当者が感じた「市民から行政への働きかけを大切にしたい」との意向が、まちづくり推進条例のまちづくり支援制度というかたちで位置づけられたわけである（図 3-2）。

3.3.2 箕面市西宿地区における地区計画の限界

(1)地区計画策定の背景と内容

西宿地区は総面積 3.6ha の戸建住宅地区である。

良好な住環境を保全するため、昭和 58 年には建築協定が締結されている。

箕面市では、平成 4 年に都市計画法の改正を受けた用途地域の指定変更をおこなったが、そこで西宿地区は第 2 種中高層住居専用地域に指定されることとなった。良好な戸建住宅地区である当地区は、本来第 1 種低層住居専用地域に指定すべきである。しかしながら、周辺には北大阪の都市核である千里中央地区を控え、そこから伸びる広域幹線道路・新御堂筋沿いには船場繊維団地の業務地区が立地している。その業務地区に隣接するかたちで西宿地区は存在する。

また、3.6ha と小規模のため、第 1 種低層住居専用地域には指定できなかった。

こうした状況のなか、建築協定の期限切れが迫っていることもあって、地元では中高層住宅の建設による住環境の悪化に対する懸念が生じてきた。とくに、当地区は南側斜面に立地して

表 3-4 地区計画策定の経緯（箕面市西宿地区）

年月	話題
1994年2月	西宿地区自治会より要望書の提出
1994年9月	地元自治会、建築協定委員代表に対して上記検討結果を回答
1994年10月	素案作成
1995年6月	地元自治会、建築協定委員代表に対して素案の内容を説明
1995年6月	素案の内容及び地元説明会等の予定を記載した資料を関係者全員に配布
1995年6月	地元説明会の開催　西宿南集会所
1995年6月	地元相談窓口の開設 西宿南集会所
1995年7月	地元自治会役員及び建築協定委員で市素案に対する意見調整
1995年8月	府関係課との協議・調整
1995年8月	「箕面市地区計画等の案の作成手続きに関する条例」に基づく告示

おり、中高層住宅が建設されるとその北側敷地の日影の問題はことさら大きくなることが予想された。

そこで地元の自治会は、建築協定の代わりに地区計画策定を望む旨、要望書を市に提出した。これを受けて、市は表 3-4 に示す過程を経て、住民と協働で平成 8 年に地区計画を決定した。この過程で、行政が地区計画の内容をわかりやすく説明したビラを配布したり、地元の集会所に相談窓口を設け市と自治会が共に相談者に対応するなど、地元と市の協力体制がとられたのである。

表 3-5　建築協定と地区計画の関係（箕面市西宿地区）

建築物の基準の概要		西宿地区
敷地	地盤高の変更禁止	○
	区画細分割の禁止	
位置	外壁後退距離	●
構造	建築物の階数は地上2階以下	○
	建築物の高さは9m以下	●
	軒の高さは7m以下	○
	第1種高度地区制限に準拠	○
用途	1区画に1棟1住宅	○
	一戸建て専用住宅建築可	●
	入院施設のない医院併用住宅建築可	●
	入院施設のない医院併用住宅	
	店舗併用住宅（居住面積1/2以上）建築可	●
	事務所併用住宅（居住面積1/2以上）建築可	
形態	建ぺい率	○
	容積率	
	良好な住宅地に調和するもの	
意匠	敷地境界側の塀の高さ	●
	道路境界側は緑化に努める	○
建築設備	無線用アンテナの高さ	○
	テレビ用アンテナの高さ	
	建築物付属設備は敷地境界より0.7m以内に設置禁止	○
その他	外周境界方向への工作物等の突出禁止	○

＊○：建築協定のみで決めた内容、●：建築協定と地区計画で決めた内容を示す。また、敷地面積の限度と容積率、建築物の高さについては、地区計画で新たに決めた内容である。

である。

次に地区整備計画は、建築物の用途、敷地面積、容積率、外壁等の位置、建築物の高さ、柵・塀の構造である。建築物の用途については、基本的に戸建て専用住宅のみ建築可能となっている。敷地面積は、最低限度が 200 ㎡となっている。建築物の高さは、前面道路面から 10m としている。形態・意匠の制限については、決められていない。また、柵・塀の構造についても、高さは 1.6m 以下と決められているが材料については決められていない。

これを従来の建築協定の内容と比較してみると、建築協定にあって地区計画に盛り込まれていない内容がある。それは、「字盤面の変更」「建築物の階数」「軒の高さ」「建蔽率」「道路境界側の緑化」「無線用のアンテナの高さ」「建築物付属設備の設置」「石積み、擁壁などの天端位置から外周境界方向への工作物等」である。また、逆に地区整備計画で新たに設けられた項目は「敷地面積の限度」「容積率」「建築物の高さ」である（表 3-5）。

(2)地区計画の可能性と課題

地区計画策定にあたって、建築物の高さ規制の解釈について議論があった。建築基準法では建築物の高さは敷地内の地盤面からの高さとしているが、それでは西宿地区のように高低差がある敷地の場合、造成方法如何では 10m を超す建物が建ってしまう。そこで計画担当者が知恵

を絞り、建築物の高さを前面道路面からの高さと解釈を変えた。西宿地区では、この高さの解釈が、地区計画策定のための合意形成に一躍をかった。

このように地区特性に応じて規制内容を決定できることが地区計画の大きな特徴である。しかし、この場合のように地区特性を十分に理解し、何をどのように規制すべきかが明確になってこそ、こうしたきめ細かな規制がかけられるのである。いいかえれば、地区の将来像や特性を十分に検討することが必要となる。

また、建築協定で決められていた内容すべてを地区計画へ移行することはできない。それは地区計画のメニューの限界である。特に意匠・建築設備などのきめ細やかな内容は地区整備計画の苦手とするところである。現在、西宿地区では建築協定が有効であるが、今後、更新時期を迎えた際に協定の更新ができなければ地区整備計画の内容だけが建築物の規制内容となってしまう。

いま、地元で意見が分かれているのは階数の制限についてである。3 階建て以上の建物を認めるという意見と 3 階建て以上の建物は認めないという意見がある。世帯主の世代交代の時期を迎え、2 世帯居住の需要も増しており、そうしたことが 3 階建ての許容へと移行する契機となっている。したがって、次期の更新には困難が予想される。

また、建築協定や地区計画の内容をみると、現在は敷地分割の防止と中高層建築の阻止が大きな目的となっている。地区計画を「地区の計画」と捉えるならば、もうすこし、まちの将来像を考え、そのなかでまちなみや景観を考える視点が欲しいところである。

箕面市では景観については「都市景観条例」のなかで「景観形成地区」や「山並保全地区」の指定によって「景観誘導基準」が設けられることになっている。こうした方策を有効に活用すれば、地区整備計画よりもさらにきめ細やかな内容を定めることが可能となる。しかし、そうした内容を定める意志が住民側になければ、定めることができない。地区計画の内容だけに意識が行ってしまうと、どうしても建築物の制限をどうするかという観点になりがちである。そこでは、さきほどの高さや階数の制限に関して、個別の利害で判断されてしまい、各論反対的に議論がかみあわないまま合意が得られない事態を招きやすい。

3.3.3 創造型まちづくりとしての「まちづくり推進条例」の役割

以上の経緯からまちづくり推進条例が平成 9 年に制定された。大きくは、

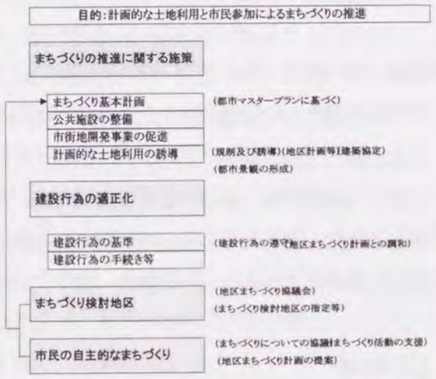


図 3-2　まちづくり推進条例の構成（箕面市）

「まちづくりの推進に関する施策」「建設行為の適正化」「まちづくり検討地区」「市民の自主的なまちづくり」の 4 つの柱で構成されている。こうした条例の構成をふまえて、先述した課題をどう補完しているかについて考察をおこなうこととする。

(1)「建設行為の適正化」

これは先程述べた開発指導にあたる部分である。「建設行為の適正化」では、計画人口、住宅敷地の規模、公共施設等、交通安全施設、駐車設備、ごみ集積設備、日照等、緑化、福祉のまち整備、狭隘道路の整備、都市景観形成、などの事項について規則で定める基準を遵守しなければならないとされている。

(2)「地区まちづくり」の受け皿としてのまちづくりの推進に関する施策

条例ではまちづくりをおこなう地区を「まちづくり検討地区」と「市民の自主的なまちづくり」とに分けている。「市民の自主的なまちづくり」は文字どおり市民が自主的におこなうまちづくりであって、住民の発意によりまちづくりははじまる。一方、「まちづくり検討地区」は市が指定して住民参加のもとまちづくりをおこなう地区である。これは、神奈川県鎌倉市のまちづくり条例の内容を参考にしてつくられている。箕面市に隣接する豊中市のまちづくり条例では箕面市の「市民の自主的なまちづくり」のみを対象としている。当初は箕面市も豊中方式でいきたかったとのことであるが、市民意識の熟度の問題や新規開発をいくつか抱えているという事情もあって、ある程度市が主導権を握る「まちづくり検討地区」が加えられた。従って、「まちづくり検討地区」は、市が重要だと思う地区、面的開発がおこなわれようとする地区などが指定されることになる。一方、「市民の自主的なまちづくり」では、必要でなければ事業制度を実施しなくてもよいといった位置づけをしている。

双方とも市の支援のもと、住民が主体となって「まちづくり計画」を策定することとなる。このまちづくり計画は策定後には都市計画マスタープランに位置づけられることになる。策定経緯で述べたように、まちづくり推進条例は、都市計画マスタープランを具現化するためのひとつの手段として位置づけられたものであり、これが都市計画マスタープランへのまちづくり基本計画の反映となってあらわれている。

また、条例では、まちづくり支援のために「まちづくり支援チーム派遣制度」を制定している。これは、まちづくり推進課、開発指導課、都市整備課、道路課、公園課、が必要に応じて庁内会議をおこなったり、職務の一環で住民への事業制度の説明をおこなうものである。

3.4 まとめ

①開発指導要綱から地区計画制度の活用

交野市は、開発指導要綱による行政指導を、昭和 40 年代後半の住宅地開発が急激に進んだ時期から展開してきた。しかし、開発指導要綱における負担金制度は、行き過ぎだという建設省からの指摘や開発業者からの要請があって、市も対処に苦慮していた。さらに、ミニ開発を抑制するため全市レベルで地区計画を策定しようとしたが、現在のところ 11 地区でのみ地区計画が策定されているに留まっている。特に既成市街地での地区計画の策定が合意形成上困難であることがわかった。また、昭和 61 年ごろから文化を基調とした「交野らしさ」創出のためのまちづくりが始まり、この頃から、「交野らしさ」が叫ばれるようになる。こうして、良くない開発を規制するという保全型まちづくりの観点から、より良い開発を支援するという創造型まちづくりとしての「景観・まちづくり条例」制定へとシフトしてきた。

開発規制から地区計画の活用へと展開し、「らしさ」を創出するために条例による総合的なまちづくりの運用が望まれるといった一連の流れは、何も交野市に限ったものではない。例えば、真鶴町は、当初、宅地開発指導要綱に違反した開発業者に対して給水制限を行った。しかし、町が給水規制を行ったとしても、真鶴町の住環境は良くならない。そこで、「まちづくり条例」を制定し、「美の規準」をつくることによって良い開発を容認していくといった策を生み出していったのである[4]。さらに、箕面市では、当初、環境保全という名目で条例を位置づけて、開発指導をおこなおうとしたものの、時代を経るごとに、環境影響評価や地球環境保全としての内容も盛り込まれることになり、開発指導と環境保全という膨大な条項をもった条例となってしまった。こうした状況のなか、環境保全、開発指導、都市景観、まちづくり支援などの内容を整理し、その開発指導の部分とまちづくり支援の部分を受け持つかたちで「まちづくり推進条例」が制定されたのである。また、条例制定の経緯のなかで、地区計画制度の活用も見逃せない。箕面市西宿地区の地区計画策定の経緯の過程で、都市計画担当者が感じた「市民から行政への働きかけを大切にしたい」との意向が、まちづくり推進条例のまちづくり支援制度というかたちで位置づけられた。

②地区計画制度の活用とその限界

既成市街地における住環境整備という観点から世田谷区「街づくり条例」や神戸市「地区計画及びまちづくり協定などに関する条例」が制定された。これらの条例では、地区計画制度における合意形成の課題を、当初、まちづくり団体の認定というかたちで補完していた。

交野市は、上の自治体の開発指導、地区計画の活用という課題をおおよそ網羅したかたちで、さらに交野市独特の「交野らしさ」の創出という項目が加わり、保全型まちづくりから創造型まちづくりへ展開してきたことがわかった。というのは、交野市の人口が 72,404 人と自治体の規模としては小規模で、しかも交野市の既成市街地、新市街地の全てを対象としたまちづくりの手法を市が模索していたからであるといえる。

ここで地区計画の限界から景観・まちづくり条例制定に至った要因として、合意形成の難しさがあげられる。交野市でも箕面市でも、高さに関する議論が巻き起こったが、特に交野市では、「交野らしさ」を代表する「田園」や「山なみ」、「落ち着いたまちなみ」といった市レベルのビジョンと既成市街地（特に駅前周辺）における地権者の土地利用に関する意向がうまく噛み合わなかったということである。そうした地権者の意向と市レベルのビジョンを調整するための仕組みとして景観・まちづくり団体の必要性と計画や協定の必要性が生じてきたといえる。

③市民による自主的な景観・まちづくり計画の提案及び協定締結の可能性

交野市景観整備計画策定委員会では、景観・まちづくり団体及び計画や景観・まちづくり協定に関する内容が幾度となく議論された。つまり、創造型まちづくりを展開するためには、これらの運用が鍵をにぎるからであろう。特に、景観・まちづくり団体については、先にも述べた既存の組織である地区保存修景計画策定委員会や地域文化開発構想推進協議会の組織に関する課題を整理する必要があったからである。既存の組織のように「区長会」や「自治会」と重複したかたちではなく、「景観・まちづくりに関心のある人ならば、誰でもよい」といった個人の自主的な参加を基本とするような新たな組織形態が望ましい。阪神・淡路大震災の復興まちづくりにおいて、こうして選出された代表者が果たして計画権限を持ちうるかどうかということが幾度となく議論された。しかし、重要なのは、選出された代表者が計画権限を持ちうるかどうかということではなく、計画が策定された後、その計画が如何に地元の合意を得ることが出来るか否か、認知されるか否かである。従って、計画権限については、計画の実現化も含めて考える必要があるといえる。

さらに、景観・まちづくり計画を策定するためには、景観・まちづくり団体にかなりの労力が要求される。そこで、計画づくりを支援する専門家派遣制度が重要な役割を果たすであろう。また、第 4 回景観整備計画策定委員会では、条例で団体育成を特別に謳う必要はないが、実際にはセミナーやまちづくり塾などを開催するような啓発活動が必要であるとの意見が出た。となると、今まで以上に、市は、団体の計画づくりを支援するための啓発プログラムやリーダー等の人材育成に力を入れなければならないといえる。

以上、保全型まちづくりから創造型まちづくりへの転換期において、自治体は、開発指導要綱による指導の強化、地区計画制度の活用、地区計画制度の限界から、市民による自主的な計画提案、協定締結という手続きを含めた条例の制定を指向し始めたといえよう。従って、地区計画策定プロセスにおける行政と住民の連係を整理した上で、どのような場面で行政と市民・住民が手を組めるのかそれらの連係のしかたを景観まちづくり条例の運用面で活かしていく工夫が必要とされる。

また、交野市の「交野らしさ」の創出や箕面市の山並保全のように景観という比較的市民・住民に分かりやすいテーマを掲げて、組織づくりをし組織の基盤を固めてから、私権にかかわるまちづくりへと活動を広げていくといった一連のプロセスが考えられる。

参考文献

(1) 田中晃代、鳴海邦碩、久隆浩：「まちづくり関連条例の展開とその意義」、日本都市計画学会都市計画論文集、No. 29, PP685～690

(2) 交野市：「平成 9 年度交野市景観整備計画策定事業報告書」、平成 10 年 3 月、pp53～102

(3) 仲正、中山泰：「四処分、行政指導及び届け出の概要、4 行政指導、(1) 行政指導の基本原則等、(2) 行政指導の明確原則」、『知っておきたい行政手続法＜改訂版＞』、大蔵省印刷局、pp. 28～30

(4) 五十嵐敬喜：「美の条例―いきづく町をつくる」、1996 年 4 月、学芸出版社

4 まちづくり関連条例の展開と地区の位置づけの特徴

―全国の関連条例を対象として

4.1 はじめに

近年、生活様式の変化に伴い、都市に住むあるいは働く人々のまちに対する要求も、個人的な要求からまち全体にかかわる要求へと変化してきている[1]。一方、地方自治の制度が認められてから今日に至るまで、自治体のまちづくりに対する役割は、ますます重要度を増してきている。それは、第3章で、保全型まちづくりから創造型まちづくりへの転換期における条例制定の経緯のところで既に述べているとおりである。こうした現状をふまえ、本研究では、そこに住むあるいは働く人々のニーズと自治体の地域づくり行政の仲介としてのまちづくり関連条例の展開とその意義について述べる。まちづくりに関する既往研究では、住民がいかに主体的に参加できる仕組みづくりを確立できるかを追究した事例研究が存在し[2][3][4]、これらの研究は、おもに計画プロセスにおける住民参加を詳細に調査・分析している。また、法制度からの研究として、規制緩和を伴う地区計画制度適用地区の事後評価を行った研究[5]や自治体における要綱から条例への時代の変化を指摘している文献がある[6]。こうした既往研究の多くは、事例研究的意味あいが強いが本章では、こうしたまちづくりの動向を総括的に捉えることを目的とし、まちづくりに関連する条例を題材として分析を行う。今後それぞれの自治体で増えていくであろうと考えられる「まちづくり条例」及び「景観条例」の2つの条例は、それぞれ地区レベルのまちづくり施策の展開のなかで住民の自主的な協定づくりや市民団体の認定等住民参加を前提としている部分が多い。そこで、この2つの条例の地区レベルのまちづくりの分担関係を見いだすことは、まちづくり関連条例の意義を明らかにし、さらには生活様式を反映したまちづくりの方法論の構築のための端緒になるものと考えている。

分析では、平成4年度までに制定された全国の自治体の地域づくり行政に関する条例の条文をおもに条例情報需要に応えるという主旨をもった文献及び雑誌等から抽出している[7]。従って、抽出したまちづくり関連条例は、オンブズマン制度に関するものや消費者保護、産業振興、防災に関する条例を含んでいない。また、まちづくりという視点で条例を分析しており法理論上の分析とは異なっている。収集したｻﾝﾌﾟﾙは118で、そのうち県条例32で市町村条例が86である。ここでは、条例の上下関係をみるのではなく、内容を分析することが目的であるので両者を一律にして分析している。自治体別に制定された年、条例の内容や主旨及び性格、地区指定の有無、地区の種類、地区の基本方針の有無や協定の種類、住民の参画形態等のカテゴリーを設定し分析している。

表4-1 条例の動向

	単一条例											複合条例	計
	地域づくり	開発	環境	景観	住宅・住環境	まちづくり	建築	福祉	道路・交通	文化振興	計		
～S39年	0.00	0.00	6.90	20.00	25.00	0.00	40.00	0.00	0.00	0.00	8.08	0.00	6.96
S40～S44年	0.00	0.00	3.45	0.00	0.00	8.33	0.00	0.00	0.00	20.00	3.03	6.25	3.48
S45～S49年	0.00	38.46	20.69	10.00	12.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	13.13	12.50	13.04
S50～S54年	16.67	15.38	6.90	10.00	12.50	0.00	40.00	0.00	16.67	40.00	12.12	0.00	10.43
S55～S59年	0.00	0.00	17.24	10.00	25.00	33.33	20.00	40.00	33.33	0.00	17.17	12.50	16.52
S60～S64年	0.50	0.00	34.48	10.00	0.00	16.67	0.00	0.00	33.33	40.00	20.20	25.00	20.87
H2年～	33.33	38.46	10.34	40.00	25.00	41.67	0.00	60.00	16.67	0.00	25.25	43.75	27.83
案	0.00	7.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.01	0.00	0.87
計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

＊複合条例には、景観と地域づくり、文化振興、環境、住宅・住環境、開発などの内容が一体化したものや開発と環境、まちづくりと住宅・住環境などが一体化したものがあ
＊＊サンプルの総数は、118であるがそのうち3が不明回答である。不明回答とは、条例制定年月日が条文に記載されていないもので、引用した資料からでは判別不可能

4.2 条例の動向と景観・まちづくり条例の位置づけ

4.2.1 条例の動向

都市計画に関する条例の制定は、昭和40年以降増加の一途をたどっている(表4-1)。とくに昭和55年以降には、都市計画法の改正が行われ計画立案過程に住民参加を位置づけた地区計画制度が導入されたこともあって、地区の計画の手続きを条文に盛り込んだ「まちづくり条例」が各地で制定されその制定の増加には著しいものがある。この時期をさかいにして制定された条例の内容について考察したところ内容が複合化[8]していることがわかった。抽出したまちづくり関連条例を以下の基準で分類した。

①土地利用の規制――開発
②騒音・水質・衛生関連及び動植物の保全――環境
③景観の保全・形成関連及び風致地区・美観地区等――景観
④住宅を中心にした整備――住宅・住環境
⑤中高層建 築物の日影等の建築規制――建築
⑥観光や地域の振興・活性化関連――地域づくり
⑦生活環境全般の整備――まちづくり、
⑧高齢化対策・福祉ｺﾐｭﾆﾃｨの推進関連――福祉
⑨違法駐車や放置自転車の防止関連――道路・交通
⑩文化振興及び文化財保護等――文化振興

第2章で分析した那覇市の地区ビジョンの課題と比較しても、地区環境の課題のほとんどが、条例によって網羅されていることがわかる。

昭和55年以前に比較的多く制定された条例について調べてみると①開発②環境③景観④住宅・住環境⑤建築等で①については昭和45年頃から昭和54年頃にかけて多い。②③④⑤については、昭和40年以前にも制定されている。昭和55年以降は⑥地域づくり⑦まちづくり⑧福祉⑨道路・

交通が中心となっている。⑥⑦の条例については、制定が著しく増加している。昭和 55 年頃をさかいにして新たに制定された条例の特徴は、上述したように景観等の内容に更に地域づくりや住宅・住環境、文化振興、開発、環境等の別の内容が加わった条例の内容の複合化である。ほかにも、まちづくりと住宅・住環境等の複合化がみられた。今後も内容の複合化は、先に述べたような秩序をもって進んでいくものと考えられる。また、条例のなかでも自然保護を中心とする環境については、昭和 40 年頃から現在に至るまで経済動向に影響されつつ増減を繰り返してきたことが特徴的である。本研究のテーマにもなっている「まちづくり条例」は、「地域づくりに関する条例」同様昭和 55 年頃から急激に増加してきている。更に重要なことは、ごく最近の傾向として「景観条例」及び「まちづくり条例」が地域づくりや住宅・住環境、文化振興等の内容も盛り込んで複合化してきているということである(表 4-1)。

4.2.2 条例の特徴

(1)主旨

まず、収集した条例の主旨を条文の総則に記述されてある内容から総則で判断出来ない場合は条文の全内容から整備型、保全型、保護型を判断した。整備型とは住環境の整備が中心で、保全型は環境の保全を中心としながら修復や創造という概念も含んでいる。保護型はおもに動植物の保護を意図したものである。採取した条例のなかでもっとも多いのは、保全型で約 36%である。次に多いのが、整備型で約 30%である。保護型は、もっとも少なく 5%となっている。保全型及び保護型に多い条例の内容は、「環境に関する条例」で、保全型は半数近く保護型は 70%近くを占めている。整備型で多い条例の内容は、「まちづくり条例」あるいは「住宅・住環境に関する条例」である。創造や修復という意味あいをもった保全型については、景観や地域づくりを兼ねた条例等おもに「景観条例」が多い。

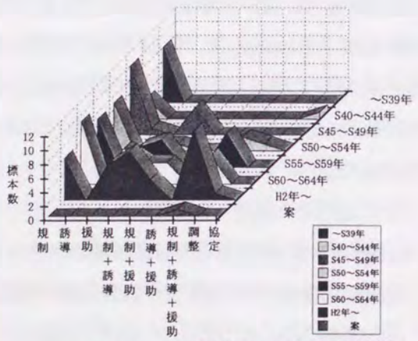


図 4-1 年代別にみた条例の特徴

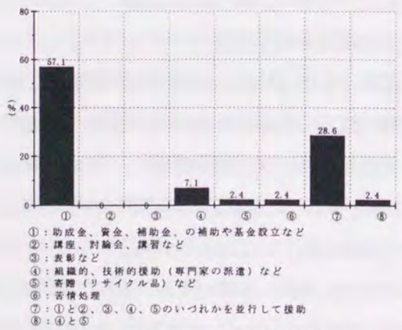


図 4-2 援助の種類

表 4-2 兵庫県下における条例の動向

制定年	条例の種類および性格	
昭和48年		
49年	●1	開発地域の良好な環境の確保に関する条例(県)
50年		
51年		
52年		
53年	▲3	神戸市都市景観条例
	●1	土地利用等工事の適正化に関する条例(県安富町)
54年		
55年		
56年	○3	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例
57年		
58年	＊1	神戸市自転車等の放置の防止及び自転車駐車場の整備に関する条例
59年	■3	尼崎市住環境整備条例
60年	▲4	都市景観の形成等に関する条例(県)
		全県全土公園化の推進に関する条例(県)
	■1	宝塚市パチンコ店等及びラブホテルの建築等の規制に関する条例
	▲3	尼崎市都市美形成条例
61年		
62年		姫路市都市景観条例
63年		宝塚市都市景観条例
		西宮市都市景観条例
		赤穂市都市景観の形成に関する条例
平成1年	◎4	淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例(県)
2年	□2	加古川市福祉コミュニティ条例
3年		
4年	▲1	屋外広告物条例(県)
		明石市都市景観条例
5年		川西市都市景観形成条例

条例の種類(単一条例)●:開発、▲:景観、■:住宅・住環境、○:まちづくり、△:建築、□:福
＊:交通、◎:(複合条例)、条例の性格 1:規制、2:援助、3:規制＋誘導＋援助、4:規制＋誘
5:協定、
上の表で種類および性格の表示されていない条例は、兵庫県内に限って別途収集したもので、
の全体的な分析の対象にはなっていないものである。

「景観条例」の特徴は、従来の整備、保全といった単一的な主旨のものではなく、つくり、まもり、そだてるという整備・保全・創造によって地域景観を向上させることであろう。こうした特徴は、景観の現状を重視しつつよりよい方向をめざすという点で充分評価できる。なお、3つの類型にあてはまらないその他のものについては、基金を設立したり、文化を振興したり等ソフト面を中心とした「福祉に関する条例」や「文化振興に関する条例」である。

(2)性格

条例には、開発及び建築行為の制限やその他の行為を制限する規制型のものばかりでなく、指導や助言等を中心とする誘導型と助成や技術的支援等を中心とする援助型があって、こうした型は年々増加する傾向にある(図 4-1)。採取した条例は、規制型が約 44%でもっとも多く、次に規制と誘導と援助の3要素が含まれている型が約 20%、規制と誘導の2要素が含まれている型が約 16%となっている。規制型は、昭和 45 年から昭和 49 年をピークに減少傾向にあり、それとは反対に規制型

に誘導及び援助等の要素が加わった型が増加してきている。また、条例の内容べつに性格を調べてみたところ規制型の性格がもっとも多く現れている条例は、「環境に関する条例」で、その次に「開発に関する条例」となっている。規制・誘導・援助の3要素が含まれている型でもっとも多いのは、「景観条例」でもとくに内容の複合化がみられるもので、次に「まちづくり条例」の順となっている。援助の内容を調べると、①助成金や資金等を中心とした援助が約 57%となっている。②講義や討論会・講習を開く等や表彰、組織的・技術的援助、リサイクル品の寄贈等、援助のしかたは、その多くが単独ではなく助成金や資金等の援助をともなっていることがわかった。なかでも、講義や討論会・講習を開く等や表彰は必ず助成金や資金をともなっている。また、資金の援助だけでなく専門家の派遣等組織的技術的援助や表彰といった啓発を含んだものは、景観及びまちづくりに関する条例に多い(図 4-2)。

4.3 景観・まちづくり条例の展開

4.3.1 景観・まちづくり条例の展開

上述したように、条例の内容、主旨及び性格を分析したところ「景観条例」と「まちづくり条例」については、内容、主旨及び性格の多様化が共通点としてあげられる。しかし、条例の内容の複合化という点では、「まちづくり条例」が住宅・住環境等の内容を盛り込み、「景観条例」が地域づくりや開発(主に土地利用規制)、環境、文化振興等の内容を盛り込んでいるという差異性がみられる。また、条例の動向で昭和 55 年頃から急激に増加し始めた「まちづくり条例」の制定と時期を同じくして、「景観条例」も地域づくりや住宅・住環境、文化振興等の内容を含み複合化し始めたところに、景観から総合的なまちづくりへの展開が期待される。

(2)兵庫県下における条例制定の展開と意義

まちづくり関連条例の制定の動向は以上のように整理できるが、ひとつの地域においてそれがどのように展開したかについて、兵庫県を事例にみることにする。兵庫県下の条例制定の動向は、表 4-2 のように整理できる。

神戸市では、昭和 53 年の都市景観条例に引き続き、昭和 56 年に地区計画及びまちづくり条例が制定され、両者のｺﾝﾋﾞﾈｰｼｮﾝが確立された。兵庫県では、昭和 60 年に全県全土公園化の推進に関する条例と都市景観の形成等に関する条例が制定され、緑化・自然保全を目的とした条例と都市景観の形成を目的として条例のｺﾝﾋﾞﾈｰｼｮﾝが確立した。これらに相前後し、尼崎では、昭和 59 年に住環境整備条例が、昭和 60 年に都市美形成条例が制定されている。これらは主に都市的な地域を対象とする条例であるが、農村ないし自然地域への開発の展開が予想され、そうした地域のひとつである淡路地域に対して、良好な環境の形成に関する条例が平成元年に制定された。類似の目的をもつ条例として昭和 49 年に開発地域の良好な環境の確保に関する条例が制定されているが、この条例が開発のあり方を示すにとどまっていたのに対し、淡路条例では5つの土地利用区域を指定し、それ

ぞれの区域で景観形成に関する規制や誘導を行うこととなった。さらに兵庫県では、丹波地域において自然や伝統的な景観を保全しつつ開発・整備を進める制度的な枠組みの検討が進められ、土地利用に着目した規制・誘導の必要性が認識された。その結果、先の淡路条例を発展的に解消し、県内の各地域に必要に応じて適用できる緑豊かな地域環境の形成に関する条例が平成 6 年 3 月に制定されている。

兵庫県下におけるこのような条例制定の動向をみると、景観に対する関心が地域環境の形成に関する条例やまちづくり条例等総合的なまちづくりの新たな枠組みを生み出す契機となっていることが読みとれる。また、全国的にみられる昭和 55 年以降の「景観条例」及び「まちづくり条例」の急激な増加は、兵庫県下の条例制定の動向にもあらわれていることがわかる。

4.3.2 条例における地区指定または認定

(1) 地区指定の種類とその特徴

(i)種類

採取した条例の条文のなかで、地区及び区域指定しているものは、全体の約 47%となっている。それらの内容は、まちづくり、開発、景観等が多い(図 4-3)。また、80%近くの地区及び区域が基本方針をもっている。地区の種類は、景観形成地区がもっとも多く次にまちづくり協議地区である。景観形成地区のなかでもとくに歴史的景観形成地区は、単独で指定される場合が多く自然的及び都市的景観形成地区は、それぞれが単独で指定されることはなく自然的景観形成地区と都市的景観形成地区が同時に指定されている場合が多いのが特徴である。また、まちづくり協議地区は、協定地区や地区計画、沿道整備地区のほかにまちづくり構想等の作成のための協議地区等を総称している。なかでもまちづくり構想等の作成のために結成されるまちづくり協議地区は、比較的多い。区域の種類については、開発区域が中心となっている。ここでは地区住民の生活を反映したまちづくりへの重要な鍵になると考えられる地区指定についておもに考察した。地区指定を行うことにより、事業としてのまちづくりが展開しやすいということ、事業を展開することによって地区の将来像を明確化しやすいということがあげられる。

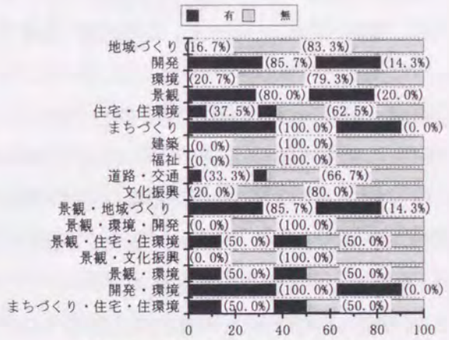


図 4-3 地区及び区域指定の現状

(ii)特徴

①景観形成地区

先に述べた規制及び誘導や援助の対象となる景観形成基準について分析した結果、おもに建築の新築及び増改築、植栽の伐採や改植、土地の区画形質の変更等モノづくりが中心となっている(図 4-4)。また、「景観条例」における構成を調べると、景観形成市民団体等組織の認定や景観形成にかかわる市民協定等があげられるが、これらは地区内に限定されているわけではない。

②まちづくり協議地区

規制及び誘導や援助の対象となる事柄は、土地利用、建築の新築及び増改築、公共施設の整備であった。これらのモノづくりを中心とした事柄は、地区計画で示されている内容である。また、「まちづくり条例」の構成を調べると、モノづくりのほかに地区内でのまちづくりのための市民組織(まちづくり協議会)の認定やまちづくりにかかわる協定があげられ、更にまちづくり構想の提案等まちづくりのプロセスが記述されているのが特徴的である(図 4-5)。以上のことから「景観条例」よりも後に多く制定された「まちづくり条例」は、「景観条例」のモノづくりの手法を受け継ぎさらにまちづくりのプロセスを補うという過程を経て条例の強化を図ってきた。

また、うえの2つの地区以外にも開発に関する条例で指定されている開発区域というものがあって、規制及び誘導や援助の対象となる事柄は、土地の区画形質の変更や土地利用、公共施設整備、建築の新築及び増改築、であった(図 4-6)。

図 4-4　景観に関する条例の地区指定の内容(例示)

条例	地区内における規制・誘導基準 ①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	組織・協定の有無
①草津町景観条例	●	●		●					●
②小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例	●	●		●					
③中和村景観条例	●	●	●	●					
④尼崎市都市美形成条例	●	●		●				●	
⑤神戸市都市景観条例	●	●		●		●	●		
⑥岡山県景観条例	●	●	●	●	●	●			
⑦福島県ﾘｿﾞｰﾄ地域景観形成条例	●	●	●	●					
⑧ふるさと郷賀の風景を守り育てる条例	●	●	●	●	●	●			
⑨東京都屋外広告物条例	●	●							
⑩倉敷川畔伝統的建造物保存地区背景保全条例	●	●							
⑪宮崎県沿道修景美化条例	●		●		●	●			
⑫京都市風致地区条例	●	●		●	●	●			
⑬久美浜町きれいな町づくり条例	●	●		●					●

①：建築物・工作物の新築及び増改築、撤去など
②：植栽の伐採や改植
③：物品集積、貯蔵、放置
④：土地の区画形質の変更
⑤：水面埋立、干拓
⑥：土砂の採取など
⑦：屋外照明
⑧：公共施設

図 4-5　まちづくりに関する条例の地区指定または認定の内容(例示)

条例	地区の概要 ①	②	③	④	⑤
①東京都世田谷区街づくり条例		●	●	●	●
②掛川市生涯学習まちづくり土地条例			●	●	
③神戸市地区計画及び街づくり協定等に関する条例		●	●	●	●
④豊中まちづくり条例		●	●	●	●
⑤真鶴町まちづくり条例		●	●	●	●
⑥小松島市まちづくり条例					●
⑦藍住町まちづくり条例		●	●	●	
⑧潤いある町づくり条例(湯布院)	●			●	
⑨芦屋市建築協定に関する条例				●	
⑩新宿区の住宅及び住環境に関する基本条例		●			
⑪徳島市地区計画等の案の作成手続きに関する条例	●				●
⑫徳島市東大上町・紺屋町地区等区域内及び徳島本町地区等地区地区計画区域内における建築物の制限に関する条例	●				●

①：基準
②：まちづくり組織
③：まちづくり構想の提案
④：協定
⑤：地区計画策定

③景観形成地区及びまちづくり協議地区

「川湯村美しいむらづくり条例」と「津久井町住環境整備条例」は上のふたつの性格を合わせもった条例であるが、いずれも規模の小さな自治体の条例である。一般にはいずれか一方ないし双方を合わせもった自治体が多いが、ふたつの条例を運用している神戸市の運用例を以下にみることにしたい。昭和 53 年に「神戸市景観条例」を制定し、その後、昭和 56 年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を制定している。「景観条例」と「まちづくり条例」の2つの条例が制定されている神戸市の岡本駅南地区では、2つの条例に基づくまちづくり協定と地区計画及び都市景観形成地域を重層的に指定し、総合的なまちづくりを進めている。これは、「景観条例」でモノづくりを展開し、「まちづくり条例」でプロセスを展開するといういわゆるまちづくりの総合化を意味している。この2つの条例を制定することによって、お互いが補いあって地区レベルの一体的なまちづくりを展開するというまちづくりの分担の構図が浮かび上がってきた。

図 4-6　開発等に関する条例の区域指定の内容(例示)

条例	地区内における規制・誘導基準 ①	②	③	④	⑤
①岡山県県土保全条例	●		●		●
②山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例	●	●		●	●
③恩納村環境保全条例	●		●	●	
④茨城県宅地開発事業の適正化に関する条例	●		●		●
⑤K市都市環境の整備にかんする条例(案)	●			●	
⑥海浜を自由に使用するための条例(沖縄県)	●	●	●		
⑦玉城村村土保全条例	●		●		
⑧座間味村村土保全条例	●		●		●
⑨山梨県宅地開発事業の基準に関する条例			●		●
⑩西吉野村緑のふる里を守る条例	●		●	●	●

①：建築物・工作物の新築及び増改築、撤去など
②：植栽の伐採及び改植など
③：土地の区画形質の変更
④：土地利用
⑤：公共施設

(2)協定及び地区計画との連携

(i)協定との連携

地区及び区域指定をしている条例のなかで約 36%が地区内での協定の締結を記している。地区及び区域内の協定の種類も豊富で、①建築協定②まちづくりに関する協定③広告に関する協定④景観に関する協定⑤福祉に関する協定⑥事前協議協定⑦開発に関する協定等である。①及び②や⑥はまちづくり協議地区等にみられ、④は景観形成地区にみられる。協定の多くは、地区の土地建物の所有者や自治会の代表者等の間で締結されており、地区内の管理運営や将来像の抽出のために果たす役割は大きい。「景観条例」について、モノづくりが重視され、地区の将来像の抽出のためのプロセスが条文で示されていないということを先に述べたが、景観形成地区指定外に比較的多く締結されている景観に関する協定は、地区住民が望む地区の将来像を住民自ら明確にすべきことを規定し、さらにそのプロセスにおいて住民自身のまちづくりに関する意識の向上を図るための仕組みづくり等を明示している。

(ii)地区計画との連携

「まちづくり条例」では、おもに地区計画の策定が記載されている。地区のまちづくりのプロセスは、地区内のまちづくり組織による構想の提案を経て地区計画の策定に進む形で記されている。地区指定の特徴で既に述べたとおり、「まちづくり協議地区」では、建築や公共施設の整備、植樹等のモノづくりのほかに土地利用が規制・誘導・援助の対象となっており、都市を構成する要素の一体的な整備のための手法として地区計画にその役割が期待されているのである。

(3)住民等の参画形態

地区指定されているなかで、住民の参画が記載されているものは、約 38%となっている(表 4-3)。住民の参画は個人レベルで参画するのものから組織レベルで参画するものまであり、個人レベルの

ものは計画案の縦覧・意見聴取というかたちをとり、組織レベルのものは協定締結あるいはまちづくり構想の提案等である。協定締結は、地区内の住民で行われる場合、地区のまちづくり組織で行われる場合があり、構想の提案については現在のところまちづくり組織(まちづくり協議会)が窓口となっておこなっている。「景観形成地区」では、地区内の協定は比較的少ないが、地区内に限らず景観形成市民協定や市民団体の認定等の参画形態がとられている。「まちづくり協議地区」では、地区内に限って個人レベルから組織レベルまで多様な住民の参画が示されている。住民の参画という意味では、両地区とも変わりはないが根本的な違いは、「景観形成地区」では地区内の基準が明確であるが、「まちづくり協議地区」では、地区内の基準がなくまちづくりに参画している住民が自らの手で基準をつくっていくということから住民主体のまちづくりであると考える。そのため、後者では、まちづくりの実現性は参画する住民の組織のされかたによって大きく異なってくるものと考えられる。

4.4 まとめ

都市や地域の整備に関する国の法律は、それが対象としている分野の基本法的な役割をもつために、これまでのまちづくりの経験のなかから、それを補完し関連分野と連携をもった、地域に根ざしさらに地域住民の活動を組み上げる仕組みの必要性が認識されてきた。このことが、条例の年々の増加ならびに誘導や援助の内容を含んだ「景観条例」や「まちづくり条例」の急激な増加を導いたものと考えられる。条例の動向及び性格から、戦後のまちづくりの変遷を調べると、①昭和44年以前の時期②昭和45年から54年までの時期③昭和55年以降の時期の3つのステージに区分できた。①は、戦後の高度経済成長期でおもに住宅、景観、環境及び建築に関する規制型の条例が多い。②は、低成長期に入り開発や公害等の環境に関する規制型の条例が中心となっているが、規制型に指導・助言等の誘導型の内容が加わってきている。③は、経済効率優先からｱﾒﾆﾃｲｰ追求の変化期で、景観やまちづくりに関する規制・誘導・援助の3要素が加わった条例が多い。以上のことから、それぞれのステージを経て、建築や開発等の「モノ」中心の都市計画から、景観やまちづくり等多様化した特徴をもった「仕組み」中心のまちづくりへ変化してきたことがわかった。また、都市計画法が改正され地区計画制度が導入された昭和55年をさかいに急激に増加した「景観条例」や「まちづくり条例」は、主旨や性格が多様化しているという点でそれまでの条例とは異なっていることがわかった。なかでも、地区指定をおこなってそこで地区住民の参画をまちづくりのプロセスで謳い、住民が主体的に地区の将来像を明確化し、更に地区計画制度で事業として展開していこうとする点で「まちづくり条例」の意義は大きい。現在「景観条例」では、地区指定をし協定を締結してはいるが、更に地区レベルの一体的なまちづくりへの展開のためには、①最近制定された兵庫の淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例のように土地利用区域を指定し、区域ごとに景観を考慮する等総合的な地域環境形成への展開のしかたや②「景観条例」における景観形成地区と「まちづくり条例」におけるまちづくり協議地区を重層的に指定することによって、総合的なまちづくりを展開する等の方法が考えられる。また、これからのまちづくりの課題として①地区別、組織別にみる将来像の抽出のためのプロセスの明確化(構想づくり)及び②地区の将来像(構想づくり)の市域レベルでの位置づけの検討が必要とされる。

表 4-3　地区及び区域の住民参加形態

	①	②	③	④	⑤	計
景観形成地区	0	0	0	2	11	13
まちづくり協議地区	4	5	4	4	2	19
景観形成＋まちづくり協議地区	1	0	1	0	0	2
環境保全区域	0	0	0	0	5	5
開発区域	0	0	0	0	11	11
光害防止モデル区域	0	0	0	0	1	1
屋外広告禁止及び許可区域	0	0	0	0	1	1
漁港区域	0	0	0	0	1	1
自転車等放置禁止区域	0	0	0	0	2	2
計	5	5	5	6	34	55

①住民組織が構想を提案、②住民組織が構想を提案＋協定締
③協定締結、④縦覧＋意見聴取、⑤住民の参画無し

参考文献および注

(1)松野らは、市民のまちづくり運動への参画形態 が従来の行政運営への受動的な参画から行政運営への能動的な参画、あるいは、行政運営を越えた地域運営への参画を前提としたトータルな運営への参画へと変化しつつあるということを述べている。森巌夫ほか『講座まちづくり開発入門』ぎょうせい、1992年

(2)中村昌広(1986)：「東京都区部における行政発意による改善型まちづくりの計画形成過程－計画案の変遷と住民参加－」, PP. 313～318, 第21回 日本都市計画学会学術研究論文集、
(3)若林祥文(1991)：「既成市街地におけるまちづくりの実践－上尾市中町愛宕地区のまちづくり－」, pp. 907～912, 都市計画論文集 NO. 26-B
(4)延藤安弘(1993)：「住民主体の計画づくりにおけるｺﾗﾎﾞﾚｰｼｮﾝの考察－公団T団地の環境整備事業について－」, pp. 5　5～60, 都市計画論文集 NO. 28
(5)小泉秀樹ほか(1991)：「規制緩和を伴う地区計画制度適用地区の事後評価」, pp. 643～648, 都市計画論文集 NO. 26-B
(6)五十嵐敬喜ほか(1993)：『都市計画利権の構図を超えて』, pp175～177, 岩波新書
(7)条例の条文を抽出した文献及び雑誌は、以下のとおりである。「市町村行政事務条例集成（第6巻）」, ぎょうせい、(1983)「ｼﾞｭﾘｽﾄ 800号記念特集条例百選」, 有斐閣、(1992)「ｼﾞｭﾘｽﾄ増刊新百選」, 有斐閣、(1993)「ｼﾞｭﾘｽﾄ増刊新条例集覧」, 有斐閣。まちづくりに関連する条　例の事例は以下の文献で補った。井上繁著（1991）「まちづくり条例－その機能と役割－」, ぎょうせい、成田頼明著（1992）「都市づくり条例の諸問題」, 第一法規、本間義人（1994）「まちづくりの思想・土木社会から市民社会へ」, 有斐閣（資料編）
(8)本間は、『まちづくりの思想』のなかで、まちづくり総合条例の必要性を述べている。このまちづくり総合条例は、まちづくりを進めていくプログラムであると同時に縦割りであった行政の施策を総合化しうる可能性をもつものであるとされているところが、筆者のいう条例の内容の複合化と共通する概念であるものと考えられる。

5 まちづくり関連条例の運用に関する事例分析
—地区レベルの特性および計画策定支援システムに着目して

5.1 はじめに

第 4 章では、全国の条例制定の動向を把握し、条例における地区の捉え方および住民参加の形態について考察した。本章では、住民参加による地区レベルの計画を実施している景観条例及びまちづくり関連条例に着目し、①地区指定・認定過程における市民・住民の組織化や具体的事業の展開、②市民活動の特性と支援方策、③地区レベルの計画べつにみた支援のあり方、を分析することによって、市民と行政がどのような連携を持ちつつ環境改善・保全・修復が展開しているのか、それがどのような制度によって担保されているのかについて明らかにする。

第 4 章でも述べたように、景観条例・まちづくり条例では、地区を指定または認定し、環境改善・保全・修復を推進している。さらに、活動にかかわる市民・住民団体に対して、その認定とともに、活動資金の助成や学習会・討論会の開催、専門家の派遣等の活動支援制度が盛り込まれている。地区レベルのまちづくりの推進は市民・行政の協働によるところが大きいが、こうした施策は市民活動を行政が支援することによって、市民・行政の協働体制を強化しようとするものである。

市民活動を取り扱った研究に倉原らの「住民主体のまちづくりに向けての北海道ミニ独立国の活動に関する考察」がある[1]。ユーモア・遊び心・自由といった精神を基底にするミ

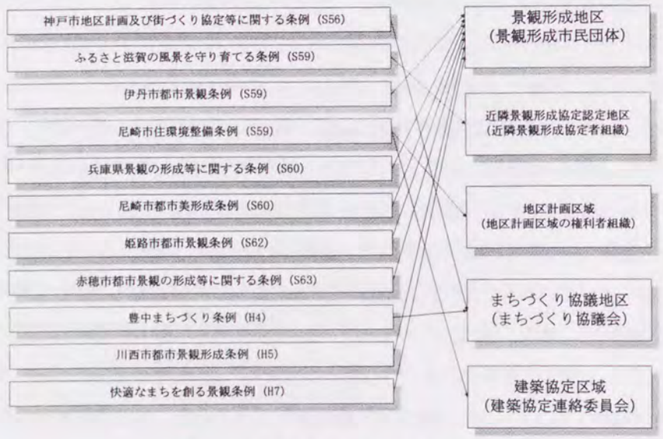


図 5-1　条例の種類と地区の種類の関係

ニ独立国の活動のタイプを類型化し、その活動の変化タイプを導き出している。さらに、その変化タイプのなかから、典型となる事例を抽出し、今後のまちづくりの課題を4つ取り上げている。それは、①メンバーの組織化や組織の秩序づくりが活動を静的なものにしてしまわないよう発展的解散や活動・機構の展開の変化をとっていること、②活動が制度化されないように資金確保のための行政介入を回避していること、③市民活動を理解・評価し得る人材が行政内部に少ないため行政マンの教育・育成が必要であること、④活動を通じて地域コミュニティが活性化するにつれてその受け皿としての活動のハード・ソフト整備が必要となってくること等である。倉原らは、今後の研究課題として、行政や企業との対応、財政や人的面での支援のあり方・仕組み等を探ることをあげている。その際、人間が環境と生き生きと関わることの可能性や生活実感をまちづくりの制度・システムの中に閉じこめるのではなく、それらの動的関係を開いていく方向を求めたいとしている。

地区まちづくり活動の支援においては、倉原らのいう生活実感とまちづくり制度との動的関係を確立していくことが重要であると考える。

こうした視点を共有しつつ、本研究では、まず、第一に景観条例やまちづくり条例にもとづく地区指定・認定過程を把握する。さらに、市民団体が行っている環境改善・保全・修復活動の状況を把握し、その特性を分析する。第二に団体の活動特性をふまえつつ、任意または認定団体の活動に対応した支援制度及び支援事業から団体活動を促進する支援のあり方について考察する。その結果、市民活動の役割とそれに対する支援方策を提示する。第三に地区レベルの計画である「地区ビジョン」と「地区計画」及び「地区の計画」について、計画べつにみた支援の内容や特性から、支援のあり方について考察を進めた。

5.2 および 5.3 における研究の方法については、1995 年度 11 月に、大阪府、滋賀県、兵庫県のなかで、景観条例やまちづくり関連条例を持つ 29 の自治体に対して、条例において指定または認定された 70 の地区に関する調査票を郵送配布した。このなかで 52 の地区の回答を得た。調査項目は、①地区指定または認定の契機、②住民組織の有無や住民組織の構成や加入形態、③住民組織の活動内容、④実施された事業、である。さらに、そのなかから住民組織の結成があり、活動が活発である地区と住民組織の結成はないが活発に地区の環境改善・保全・修復等が実施されている地区について、市の担当所管へ再度ヒヤリングをおこなった。本研究で取り上げている地区の種類は、図 5-1に示すとおりである。

表 5-1　景観・まちづくり団体の属性と活動

地区の種類	条例名(制定年度)	地区名	基本的活動							自由記述で挙げた活動										面積(ha)	景観・まちづくり団体の名称	加入形態	構成員
			研究会や勉強会	先進地の視察	講演会やシンポジウム	情報誌の発行	イベントやキャンペーン・展示会	公開討論会・ワークショップ	専門家による建替え相談の機会の提供	清掃	緑化・水やり	水路や空き地の整備	ゼミや集いへの参加	コミュニティ施設整備のコミュニティ公債による負担	事業計画策定委員会への参加	事業者に対する申し出	制度や事業についての住民への説明会	住民意向調査	まちづくり構想の策定と意見調整				
景観形成地区	兵庫県景観の形成等に関する条例(S60)	出石城下町地区	○	○	○	○	○													62.0	出石城下町を活かす会	3	2
		龍野地区	○		○															55.0	龍野町並み保存推進協議会	2	1
		城崎温泉地区	○		○	○		○								○	○			37.4	城崎温泉町並みの会	3	2
		室津地区	○	○	○	○	○							○				○		36.4	室津を活かす会	2	1
	赤穂市都市景観の形成等に関する条例(S63)	坂越地区	○	○			○	○								○				36.4	坂越地区景観対策協議会から坂越のまち並みを創る会へ改正	1	1
	尼崎市都市美形成条例(S60)	寺町地区	○	○	○	○	○			○										7.7	美しく寺町を守る会	1	1
	合計		6	4	5	4	4	2		1			1			2	1	1					
	合計比		1.0	0.7	0.8	0.7	0.7	0.3		0.2			0.2			0.3	0.2	0.2					
景観協定地区	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例(S59)	雨森地区	○	○			○		○		○	○								135.0	雨森区	2	1
		市ケ原地区								○	○	○								1.0	自治区の一部	1	1
		今川町地区								○	○	○								8.5	やすらぎ今川地域景観づくり	3	1
		豊満地区		○	○		○			○	○	○								81.6	豊満自治区	2	1
		伊香生津町地区								○	○	○	○							259.2	伊香生津町自治区	2	2
		北国街道地区		○													○			8.5	北国街道町衆の会	3	1
		伊部神戸地区	○					○			○					○				2.0	アイジーオー通り住みよい美しい町づくり	3	1
		集福寺地区		○		○		○								○				—	郷づくり委員会	2	1
		東寺地区	○	○																35.0	東寺区	3	1
	合計		3	5	1	1	1	2	2	1	4	6	5	1		2	1						
	合計比		0.3	0.6	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.4	0.7	0.6	0.1		0.2	0.1						
まちづくり協議地区	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(S56)	真野地区	○	○		○	○	○								○			○	39.0	真野地区まちづくり推進会	2	2
		丸山地区	○		○	○									○			○	○	238.0	丸山を住みたくなるまちにする会	2	2
		御菅地区	○		○	○												○	○	29.0	御菅地区各種団体連絡協議会	2	2
		新開地地区	○	○	○	○	○	○										○	○	21.0	新開地周辺地区まちづくり協議会	2	2
		岡本地区	○		○	○		○		○								○	○	10.8	美しい街岡本協議会	2	2
		東川崎地区	○	○	○	○										○			○	24.0	西出・東出・東川崎地区まちづくり協議会	2	2
		西神戸地区	○	○		○										○		○	○	191.3	西の副都心まちづくり協議会	2	2
		北須磨地区	○			○												○	○	98.0	北須磨まちづくり推進会	2	2
		浜山地区	○	○		○	○		○									○	○	68.0	浜山地区まちづくり協議会	2	2
		尻池地区	○	○		○		○										○	○	25.0	尻池北部まちづくり協議会	2	2
		新在家地区	○	○	○	○										○			○	27.0	新在家地区まちづくり委員会	2	2
		深江地区	○	○	○	○	○	○								○		○	○	111.0	深江地区まちづくり協議会	2	2
	豊中まちづくり条例(H4)	豊中駅前地区	○	○	○	○	○	○	○							○		○	○	12.0	豊中駅前まちづくり協議会	3	2
		岡町・桜塚地区	○	○	○	○	○	○								○			△	6.9	岡かまちまちづくり協議会	3	2
	合計		14	10	9	14	6	7	2	1				1	7		10	11	9				
	合計比		1.0	0.7	0.6	1.0	0.4	0.5	0.1	0.7				0.7	0.5		0.7	0.8	0.6				

注1)神戸市の場合、神戸市の「住民参加のまちづくり まちづくり協議会12地区の取り組み」を参照した
注2)○は実施された活動、△は今後実施する予定の活動を意味する
注3)—は、アンケート調査表が未記入のもの
注4)<加入形態>は、1:地区内全体の自動的加入、2:各種団体の代表制、3:個人の自主的加入、<構成員>は、1:地区内の居住者>権利者、2:地区内に関係じない

具体的には、兵庫・大阪・滋賀の府県および府県下の自治体で施行されている景観条例およびまちづくり条例を対象とし、そこで指定または認定された景観形成地区、近隣景観形成協定認定地区、まちづくり協議地区の①団体の属性(加入形態と構成)、②団体が行っている活動、③まちづくりの発意から地区指定または認定そして事業実施に至るまちづくりのプロセス、④地区指定または認定の目的、⑤地区で実施された事業名と実施年、に関するアンケート調査をおこなった。アンケート調査は、各自治体の条例を所管している課の担当者に郵送配布し、回答後返送いただいた。その結果、表 5-1 に示す通り「兵庫県景観の形成等に関する条例」「赤穂市都市景観の形成等に関する条例」「尼崎都市美形成条例」で指定された 6 地区、「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」で認定された

9 地区、「豊中市まちづくり条例」で認定された 2 地区でアンケート回収ができた。また、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」で認定された 12 地区については、アンケートと同様の内容を文献およびヒアリングによって調査をおこなった[2]。なお、調査期間は 1995 年 11 月から 1996 年の 1 月にかけてである。また、アンケートに引き続き、詳細について、行政や景観・まちづくり団体へ随時ヒヤリングをおこなった。表1にはアンケート調査の対象とした条例名と地区名、景観・まちづくり団体名及びその活動と団体の加入形態・構成員を一覧として示している。

本研究で取り上げた景観条例・まちづくり条例で指定または認定された地区は、景観形成地区、景観協定地区、まちづくり協議地区の3種類がある。兵庫県内の景観条例として、兵庫県、赤穂市、尼崎市を取り上げたが、兵庫県では市町が県条例と同等以上の条例を制定した場合、県条例の適用を除外することとなっており、その点からすれば、3 つの条例における景観形成地区の特徴は同等であると考えられる。また、神戸市と豊中市はいわゆるまちづくり条例であり、いずれも住民主体のまちづくり構想策定をめざしている点など内容的も近似している。そこで以降では、「景観形成地区」「景観協定地区」「まちづくり協定地区」に種別分けをして、分析を行なうことにする。

5.4 については、①「地区ビジョン」から「地区計画」「地区の計画」へ展開している藤沢市江の島地区、②「地区ビジョン」から「地区の計画」へ展開している豊中市豊中駅前地区、③「地区の計画」から「地区計画」へと展開している神戸市岡本地区、を取上げ、それぞれの支援のあり方を明らかにした。3 地区に共通する点は、江の島地区は観光振興、豊中駅前地区および岡本地区は商業振興がまちづくりの目標の一部としてあげられていることである。そのため、支援方策についても、商業振興と都市計画の両方から支援が受けられ、そうした支援がさらに、地区のまちづくり活動を促進している。研究の方法は、条例を担当する所管へのヒヤリングおよび条例に関連する資料の収集の整理を行った。

5.2 地区指定・認定状況およびまちづくり活動と具体的事業の展開

5.2.1 地区レベルの環境改善・保全・修復等の過程

(1)地区指定または認定の時機

(i)景観形成地区

景観形成地区では、住民組織の結成のある地区が 6 地区、ない地区が 10 地区である。住民組織がある地区のうち 5 地区は、住民組織の結成後地区指定がなされている。これらの住民組織は、任意で結成された組織で、市で指定または認定された団体ではない。

表 5-2　地区指定及び認定の目的とまちづくりの流れ

地区指定及び認定の目的 地区の種別	良好な住環境の維持	歴史的な町並み保全	自然環境の保全	密集市街地の整備	道路・交通環境の改善	地域の活性化	まち更新のメカニズム	住民組織の有無	環境形成の流れ
景観形成地区	●	●				●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●	●					有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●				●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●				●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●						有	条例制定→地区指定→事業実施→住民組織の結成
	●	●						有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●							無	事業実施→条例制定→地区指定→事業実施
		●				●		無	条例制定→地区指定
		●				●		無	条例制定→地区指定
		●				●		無	条例制定→地区指定
		●						無	事業実施→条例制定→地区指定→事業実施
		●						無	事業実施→条例制定→地区指定→事業実施
			●		●	●		無	条例制定→地区指定
	●	●	●					無	条例制定→地区指定
	●	●	●		●	●		無	事業実施→条例制定→地区指定→事業実施
	●							無	事業実施→条例制定→地区指定→事業実施
近隣景観形成協定認定	●							有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●		●			●		有	条例制定→住民組織の結成→事業実施→地区認定
	●	●						有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●				●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●		●					有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●					●		有	住民組織の結成→条例制定→事業実施→地区認定
	●		●					有	事業実施→住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定
	●		●			●		有	
	●		●					有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●	●					有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
地区計画区域	●	●			●	●		有	事業実施→住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定
	●					●		無	条例制定→地区指定
						●		無	条例制定→地区指定
						●		無	条例制定→地区指定
						●		無	条例制定→地区指定
まちづくり協議地区				●	●	●	●	有	住民組織の結成→事業実施→条例制定→地区認定
		●		●	●	●	●	有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●		●	●	●			有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●			有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●				有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●			●		●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●	●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●	●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●							有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●	●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●	●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●	●	●	●	●	●		有	条例制定→住民組織の結成→地区指定・認定→事業実施
	●			●	●	●		有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施
	●				●	●		有	住民組織の結成→条例制定→地区指定・認定→事業実施

地区指定前に結成された任意の住民組織の構成は、町内会・自治会、それらを母体にした団体、地域に根ざした各種団体である。

(ii)近隣景観形成協定認定地区

近隣景観形成協定認定地区では、全ての地区で住民組織の結成を経て地区認定をおこなっている。近隣景観形成協定認定は「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」による認定であり、協定という性格上、地区認定にさきだち住民組織の結成が必要であることを反映している。この場合の住民組織の構成は、町内会・自治会中心の組織かあるいは、権利者・居住者中心の組織である。

(iii)まちづくり協議地区

まちづくり協議地区も、全ての地区で住民組織の結成後地区認定されている。これは、住民組織結成後にまちづくり協議地区を認定することが、条例上、位置づけられているためである。

以上の結果から、住民組織が結成される場合は、ほとんど住民組織の結成後地区指定または認定がおこなわれているといえる。

(2)住民の組織化の過程

(i)景観形成地区

景観形成地区において住民組織を結成している地区は 6 地区であるが、そのうち 4 地区は条例制定後に住民組織を結成している。一方、条例制定前に住民組織の結成がなされ、住民組織の結成が環境改善・保全・修復等の過程の契機となっている地区は 1 地区である。また逆に、事業実施後に住民組織が結成されている地区が 1 地区である。

住民組織の結成が環境改善・保全・修復等の過程の契機となっている地区は、城崎町城崎温泉地区である。昭和 57 年に地区の木造3階建ての旅館を守るために地区のそば屋、花屋、みやげもの屋等の商店主 10 名がコアメンバーとなって、総勢 60 名で「城崎温泉地区町並みを守る会」が発足した。しかし、平成 2 年には、町並みを守るだけでなく、形成していくことの重要性を認識したメンバーは、「城崎温泉地区町並みの会」に名称を変更した。その後、平成 4 年度に地区指定があり、平成 6 年度から、地域住宅計画推進事業、平成 7 年度から、街並み環境整備促進事業を実施している。会の一部のメンバーが、地域住宅計画推進事業の推進協議会の部会あるいは、景観形成基準素案策定委員会に参加している。

また、事業実施後に住民組織が結成されている地区は、「兵庫県景観の形成等に関する条例」の制定後最も早く地区指定された出石町出石城下町地区である。昭和 62 年に

地区指定をして、同年都市景観形成事業を実施している。翌年には、「出石城下町を活かす会」を発足している。この会の加入形態は、地区内に限定せず、誰でも加入できる形態である。住民組織の結成後、平成 2 年度には、地域住宅計画推進事業、平成 4 年度には、歴史的地区環境整備街路事業、平成 5 年度には、街並み環境整備促進事業と次々事業を実施している。さらに、こうした事業計画の策定段階に、住民組織の代表者が参加して、行政との連携をとっている。

以上、2例の住民組織の加入形態は、いずれも個人の自主的加入の形態をとっているのが特徴であるといえる。

(ii)近隣景観形成協定認定地区

近隣景観形成協定認定地区においては、条例制定後に住民組織が結成される地区が 5 地区である。また、条例制定前に住民組織が結成され、それが環境改善・保全・修復等の過程の契機となっている地区は 3 地区である。

それらの地区は、高月町雨森地区、愛東町市ヶ原地区、大津町伊香生津町地区である。

雨森地区は、区民による「区報」の復刊がきっかけとなって、住民の地域に対する意識が高まってきた。昭和 59 年に区民で建物デザインの話し合いをおこなった「東アジア交流ハウス雨森芳州庵」が完成したのである[3]。同年「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」が制定され、平成 4 年度には、高月町集落オアシス景観形成事業や近隣景観形成協定等修景観対策事業を実施している。

市ヶ原地区は、自治区の一部の地主が中心になって、公共的な土地を宅地造成する際に協定を締結したり、宅地化する際に生け垣をつくる、あるいは守る等の協定を締結している。条例制定後には、地区を指定し、同年に、美しい集落づくり活動事業を町単独で実施している。

最後に、伊香生津町地区であるが、住民組織は、地区の自治会組織と同じである。自治会の活動の一環として、公園整備や清掃活動をおこなっている。条例制定後、平成 2 年に地区を認定し、同年に、近隣景観形成協定推進補助事業や修景対策事業を実施している。

(iii)まちづくり協議地区

まちづくり協議地区においては、8 地区で条例制定後に住民組織が結成されている。住民組織の結成が環境改善・保全・修復等の過程の契機となっている地区は 6 地区である。住民組織の結成が環境改善・保全・修復等の過程の契機となる地区は、まちづくり協議地区が最も多い。このことから、まちづくり条例が対象としているまちづくりは条例というシ

表 5-3　住民組織の結成時の目的

地区の種別	地区名	住民組織の結成時の目的
景観形成地区	城崎町城崎温泉地区	商業者、旅館経営者による温泉地区の街並みの保全
近隣景観形成協定認定地	高月町雨森地区	区民の「東アジア交流ハウス雨森芳州庵」のデザインの制定
	愛東町市ヶ原地区	自治区の一部の地主による宅地化の際のとりきめ
	大津町伊香生津町地	自治会活動の一端としての公園整備や清掃活動
まちづくり協議地区	神戸市真野地区	「自治連合会」による公害工場の跡地整備
	神戸市丸山地区	「自治協議会」による住環境整備(おもに道路交通網の整備)
	神戸市御菅地区	「各種団体連絡協議会」の福祉文化の育成と定住可能な住宅づくり
	神戸市東川崎地区	地区住民による老朽化の解消と狭隘道路の整備
	豊中市豊中駅前地区	若手商業者による商業活性化
	豊中市桜塚地区	若手商業者による商業活性化

ステムの如何にかかわらず、まちづくりが進行し、その動きを条例が位置づけるという形が比較的多いと考えられる。

(iv)その他の地区

地区計画区域では住民組織がある地区は 1 地区のみであり、都市計画道路拡幅事業が実施され、その事業に刺激されて住民組織が結成されたという過程を経ている。

建築協定区域では、協定区域として許可されるまでに権利者・居住者で住民組織が結成されているので、条例制定後に住民組織が結成される。

以上、住民組織の結成がまちづくりの契機となっている地区は、全部で 10 地区となっているが、それらの組織結成目的は表 5-3 の通りである。商業活性化や住環境改善、公害運動など、多岐にわたっている。

また、条例制定後に住民組織の結成がある地区の住民組織は、町内会・自治会を中心にした既存の組織である場合が多い。

(3)事業実施の過程

通常、事業実施は、環境改善・保全・修復等の過程の最後におこなわれる。しかし、例外もある(表 5-4)。

(i)景観形成地区

景観形成地区では、条例の制定にさきだち事業が実施され、事業実施が環境改善・保全・修復等の過程の契機となっているものが 5 地区ある。これは、景観形成地区のなかでも、住民組織の結成がない地区である。景観形成においては、行政の事業先導型でまちづくりが進められることが比較的多いといえる。これらの事業は、川西市駅前地区の市街地再開発事業、姫路市大手前通り地区のシンボルロード整備事業、彫刻のある街づくり事業、中濠通り地区の国道線道路改良事業、篠山町篠山城下町地区の伝統的文化都

市環境整備事業、歴史的地区環境整備街路事業、花と緑の都市モデル事業、社町社町メモリアルガーデン周辺地区の土地区画整理事業である。

また、事業実施後、住民組織が結成された地区が 1 地区ある。先程述べた出石町出石城下町地区の都市景観形成事業である。

(ii)近隣景観形成協定認定地区

近隣景観形成協定認定地区では、事業の実施が環境改善・保全・修復等の過程の契機となるものが 1 地区ある。この地区は、愛知川町豊満地区である。行政の町道及び参道の整備事業に感化されて、住民組織を結成している。

(iii)まちづくり協議地区

まちづくり協議地区では、14 地区のうち 8 地区が最終段階で事業が実施されている。条例制定前に事業が実施されているものは、全くない。

(iv)その他の地区

地区計画区域では、事業の実施が環境改善・保全・修復等の過程の契機となるものが 1 地区ある。彦根市の本町地区である。この地区では、環境改善・保全・修復等の過程初期の段階で都市計画道路の拡幅事業をおこなう際に、行政だけで検討委員会をつくった。行政主導の環境改善・保全・修復等の過程をおこなっていたのである。それに、沿道の地権者が反発して、まちなみ委員会を別組織で結成した。その後、民家を借りて、地元の建築家や研究者とともにまちづくり相談室を設けた。

以上、事業実施を契機にした場合、①行政主導型環境改善・保全・修復等の過程、②行政主導型から住民主導型環境改善・保全・修復等の過程への移行、の 2 タイプがあることがわかった。

表 5-4　住民組織の結成が契機となる地区で実施された事業

地区の酒類	地区名	事業の種類
景観形成地区	城崎町城崎温泉地区	地域住宅計画推進事業、街並み環境整備促進事業
近隣景観形成協定認定地区	高月町雨森地区	集落オアシス景観形成事業、近隣景観形成協定認定等修景対策事業
	愛東町市ヶ原地区	美しい集落づくり活動事業
	大津町伊香生津町地	
まちづくり協議地区	神戸市真野地区	緑化モデル推進事業、まちづくり協定、地区計画
	神戸市丸山地区	
	神戸市御菅地区	まちづくり協定、公園拡張事業
	神戸市東川崎地区	木造賃貸住宅密集地区整備事業、下町街区整備事業
	豊中市豊中駅前地区	
	豊中市桜塚地区	

5.2.2　地区レベルの環境改善・保全・修復等の進め方

地区環境改善・保全・修復等の過程には、表 5-2 に示すように様々なプロセスが読みとれるが、大きく2つに分類することができる。1つは、条例制定や事業実施を契機に地区環境改善・保全・修復等の過程が展開する行政発意型、もう1つは、住民組織の結成が契機となって地区環境改善・保全・修復等の過程が展開する住民発意型である。行政発意型の場合、地区の課題や目指すべき方向が明確であるため、住民は行政の計画に協力するかたちをとる。住民発意型の場合は、地区の課題や目指すべき方向について時間をかけて整理するためにも地区の構想にまとめる必要がある。従って、地区の構想をまとめるにあたって、行政発意型以上に行政側の技術的支援や財政的支援が必要になってくる。例えば、豊中市のまちづくり条例は、このまちづくり活動の初期の段階（協議会認定前の研究会）で支援しているのが特徴である。

5.3　景観条例・まちづくり条例にもとづく市民団体の活動と支援方策の特性

5.3.1　景観・まちづくり団体の活動分類とその特性

(1)景観・まちづくり団体の活動分類

表1では、アンケート調査で回答があった活動内容を示している。ここであげているのは、あらかじめ選択肢として用意した活動 7 項目とその他の項目の自由記述で得た活動 10 項目の全部で 17 項目である。

この 17 の活動のうち、多くの地区で行なわれており、内容が近しいものについては、活動の内容ごとに次のように分類・整理し、以降の分析の際に使用している。

＜学習活動＞

① 研究会や勉強会の開催／②講演会やシンポジウムの開催

③ゼミや集いへの参加／④先進地の視察

＜広報活動＞

⑤ミニコミ、パンフレット、ニューズレター等情報誌の発行

⑥祭りなどのイベントやキャンペーン、展示会の開催

＜身近な環境の整備＞

⑦緑化、水やり／⑧清掃／⑨水路や空き地の整備・ポケットパークづくり

＜事業や制度推進への参加＞

⑩事業計画策定委員会への参加／⑪事業者に対する申し出

⑫制度や事業についての説明会の主催／⑬住民意向調査

「まちづくり構想の策定と意見調整」、「公開討論会・ワークショップ」、「専門家による建替え相談」、「コミュニティ施設整備のコミュニティ公債による負担」等の＜その他の活動＞については、まとめず個々の項目として以降の分析で使用する。

(2)景観・まちづくり団体の活動特性

(i)景観形成市民団体

行政の呼びかけを契機として任意の景観形成市民団体が設立され、その後、地区指定されることが多い。団体の加入形態はおもに町内会、自治会をはじめとした地域の各種団体の代表制で、構成員は地区内の居住者及び権利者に限定している場合が多い。主な活動としては、＜学習活動＞＜広報活動＞＜事業や制度推進への参加＞の順に多く見出せた（表 5-5）。＜学習活動＞では「研究会や勉強会」「講演会やシンポジウム」が多く、<広報活動＞では、「情報誌の発行」「イベントやキャンペーン・展示会」が多くなっている。＜事業や制度推進への参加＞は、「事業計画策定委員会への参加」「事業者に対する申し出」「制度や事業についての住民への説明会」である。行政主導で行なわれる地域住宅計画（HOPE 計画）推進事業や街並み環境整備事業などに、随時団体のメンバーが参加している。

表 5-5　景観協定団体の活動

地区の種類	条例名	地区名	活動内容 ＜学習活動＞	＜広報活動＞	＜事業や制度推進への参加＞	公開討論会・ワークショップ	＜身近な環境の整備＞
景観形成地区	兵庫県景観の形成等に関する条例	出石城下町地区	○	○			
		龍野地区	○				
		城崎温泉地区	○	○	○	○	
		室津地区	○	○	○		
	赤穂市都市景観の形成等に関する条例	坂越地区	○	○	○	○	
	尼崎市都市美形成条例	寺町地区	○	○			○
	合計		6	5	3	2	1
	合計比(%)		1.0	0.8	0.5	0.3	0.2

(ii)景観協定団体

自治会における身近な環境整備など地道な活動が基礎となって景観協定が締結される。景観協定が市町村における景観形成に資するものである場合、知事によって景観協定地区に認定される。

景観協定団体の加入形態はおもに自治会や自治区に属する代表者か個人で、構成員は地区内の居住者及び権利者に限定している。活動としては、＜学習活動＞＜身近な環境の整備＞＜広報活動＞＜事業や制度推進への参加＞の順に多く見出せた（表 5-6）。＜学習活動＞は、「先進地の視察」「ゼミや集いへの参加」が多い。また、＜身近な環境の整備＞では、「緑化・水やり」「水路や空き地の整備」が多い。次に＜広報活動＞は、「イベントやキャンペーン・展示会」「情報誌の発行」である。＜事業や制度推進への参加＞は、「事業計画策定委員会への参加」「事業者に対する申し出」である。協定締結後、団体と行政が協力しながら身近な環境整備のための事業が展開されるが、団体が事業計画策定委員会へ参加したり開発事業者に対して申し出をしたりしている。

表 5-6　景観協定団体の活動

地区の種類	条例名	地区名	活動内容 ＜学習活動＞	＜身近な環境整備＞	＜広報活動＞	＜事業や制度推進への参加＞	公開討論会・ワークショップ	専門家による建替え相談の機会の提供
景観協定地区	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	雨森地区	○	○	○			○
		市ケ原地区		○				
		今川町地区		○				
		豊満地区	○	○	○			
		伊香生津町地区	○	○				
		北国街道地区	○			○		
		伊部神戸地区	○	○		○	○	
		集福寺地区	○		○	○	○	
		東寺地区	○					
	合計		7	6	3	3	2	1
	合計比(%)		0.8	0.7	0.3	0.3	0.2	0.1

(iii)まちづくり協議会

公害反対運動や商業活性化等まちづくり団体の運動が基盤になって協議会が結成されることが多い。神戸市の場合、まちづくり協議会の加入形態は各種団体の代表制で、構成員は地区内居住者に限定しない。豊中市の場合、加入形態は個人の自主的加入で、構成員は地区内居住者に限定しない開かれた組織である。

活動としては、＜学習活動＞＜広報活動＞＜事業や制度推進への参加＞＜その他の活動＞の順に多く見出せた（表 5-7）。＜学習活動＞は、「研究会や勉強会」「先進地の視察」「講演会やシンポジウム」が多く、＜広報活動＞は、「イベントやキャンペーン・展示会」「情報誌の発行」が多い。＜事業や制度推進への参加＞は、「住民意向調査」「制度や事業についての住民への説明会」「事業計画策定委員会への参加」である。さらにその他の活動は、「まちづくり構想の策定と意見調整」「公開討論会・ワークショップ」が多い。

表 5-7　まちづくり協議会の活動

地区の種類	条例名	地区名	活動内容 ＜学習活動＞	＜広報活動＞	＜事業や制度推進への参加＞	まちづくり構想の策定と意見調整	公開討論会・ワークショップ	専門家による建替え相談の機会の提供	＜身近な環境の整備＞	コミュニティ施設整備のコミュニティ公債による負担
まちづくり協議地区	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	真野地区	○	○	○	○	○			
		丸山地区	○	○	○					○
		御菅地区	○	○	○	○				
		新開地地区	○	○	○	○	○			
		岡本地区	○	○	○	○	○		○	
		東川崎地区	○	○		○				
		西神戸地区	○	○	○					
		北須磨地区	○	○	○					
		浜山地区	○	○	○	○		○		
		尻池地区	○	○	○		○			
		新在家地区	○	○	○	○				
		深江地区	○	○	○		○			
	豊中まちづくり条例	豊中駅前地区	○	○	○	○	○	○		
		岡町・桜塚地区	○	○		△	○			
	合計		14	14	12	9	7	2	1	1
	合計比(%)		1.0	1.0	0.9	0.6	0.5	0.1	0.1	0.1

このように活動の特性を分析すると、地区の種別に関係なく共通して行われているのは＜学習活動＞＜広報活動＞といった意識啓発のための活動と＜事業や制度推進への参加活動＞である。それらに加えて、景観協定地区では、＜身近な環境整備＞が行われて

いる。また、まちづくり協議会では、まちづくり構想策定及びその実現化のための活動が行われている。

5.3.2 団体活動を支援する制度及びその運用

(1)支援制度

条例や要綱で規定されている団体活動に対する支援制度はつぎのようになっている。

(i)景観形成地区

兵庫県・赤穂市の景観条例では団体活動への金銭補助の規定はない(表 5-8)。兵庫県では景観形成等住民協定の締結とそれに係わる技術的支援について条例で規定されているが、協定を締結した地区はまだ見られない。また、地域団体が、景観形成地区等において定める景観形成規準に適合して建築物・門・塀等の修景を行う場合(民間空間修景事業)、あるいはポケットパーク・ストリートファーニチュア・公共サイン等の整備を行う場合(公共空間修景事業)、財団法人兵庫県都市整備協会の「景観基金」から民間空間 1/4公共空間 1/3の助成が行われる。次に、赤穂市では、「赤穂市補助金等交付要綱」に基づいて景観形成市民団体による<学習活動><広報活動>への補助金の交付が行われている。さらに、尼崎市では、条例に付随する助成要綱で都市美形成市民団体の<学習活動><広報活動>に要する経費の助成が規定されている。

表 5-8 景観・まちづくり団体への支援制度

	条例名	支援制度	
		活動に対する資金助成	活動に対する技術的支援
景観形成地区	兵庫県景観の形成等に関する条例	なし。	景観形成等住民協定を締結した場合、技術的支援が行われるが、協定を締結した地区はまだない。
	赤穂市都市景観の形成等に関する条例	なし。但し、「赤穂市補助金等交付要綱」から**<学習活動><広報活動>**補助。	なし。
	尼崎市都市美形成条例	年間20万円を限度に5年以内に**<学習活動><広報活動>**助成する。但し、寺町地区に限って、3年間の期間延長をとっている。	都市デザインの指導等。
景観協定地区	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	1地区につき10万円(最高限度額)が**<学習活動><広報活動>**補助される。	なし。
まちづくり協議地区	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	1次は、3年間で100万円。2次は、7年間で30万円が**<学習活動><広報活動><事業や制度推進への参加活動>**に助成される(震災前)。	まちづくり専門委員の設置。1993年以降は、「こうべまちづくりセンター」によるまちづくりアドバイザーやコンサルタント派遣。アーバンデザイン室による協定区域の開発調整
	豊中まちづくり条例	研究会については、2年間を限度として、活動費の3/4以内年間30万円迄とする。研究会が発展した協議会については、3年間を限度として、活動費の3/4以内年間150万円迄**<学習活動><広報活動><まちづくり構想策定と意見調整活動>**に助成される。構想策定後も「豊中市まちづくり構想実現化活動助成要綱」により2年に限って年50万円の助成。	まちづくり支援チームの派遣、まちづくりアドバイザーの派遣、そしてまちづくりコンサルタントの派遣。

注)神戸市の条例で活動に対する技術的支援については、神戸新聞情報科学研究所発行の「兵庫地域研究」松本誠「住民参加のまちづくり」の系譜と展開」を参照した。

(ii)景観協定地区

滋賀県条例では、1 協定地区の協定団体に対して約 10 万円(最高限度額)の推進費補助が定められている(表 5-8)。補助対象は、「学習会、講演会、運営会議の開催」や「刊行物、資料等の発行」「意識調査、先進地調査の実施」等意識啓発活動である。また、修景対策費補助は、1 協定地区の協定団体に対して総事業費の 1/3 以内の額で最高限度額は、6,000 円×協定者数となっている。補助対象は、「生け垣の設置」、「敷地の緑化」、「フラワーポットの設置」、「ポケットパーク」、「コーナースポットの設置」である(近隣景観形成協定等修景対策事業)。

(iii)まちづくり協議地区

神戸市では、条例制定前の昭和 52 年に制定された「神戸市街づくり要綱」に基づき、まちづくり協議会に対して、認定からまちづくり提案迄の一次(3 年間)に 100 万円とまちづくり提案の実現化の二次(7 年間)に 30 万円が助成されることになっている。助成対象は、「地区整備の基本構想、事業計画の作成」「広報誌、パンフレット等の作成と頒布」「講演会、研修会等の開催に伴う費用」「事務連絡等の通信費」「その他の費用」等である。また、震災後は、神戸市の都市整備公社「まちづくりセンター」内に「すまい・まちづくり人材センター」を設置し、一次二次ともにアドバイザー派遣やコンサルタント派遣をし、「まちづくり制度に関する講演会」や「建築物の共同化・協調化に対するアドバイス」等の支援を定めている(表 5-8)。

豊中市では、まちづくり協議会に対して、認定前の研究会の段階(まちづくりの初動期)から 2 年以内に限って 30 万円、あるいは協議会認定からまちづくり構想策定迄は、3 年以内に限って 150 万円が助成されることになっている。まちづくり構想策定後は、「豊中市まちづくり構想実現化活動助成要綱」によって年間 50 万円の助成が定められている。助成対象は、「アンケート調査や報告書作成」「会議運営費や講師謝礼」「視察費」「資料代」「広報費」等を基本に定めている。また、まちづくり構想提案までは、「議論の進め方の支援」をするアドバイザーや「まちづくり構想作成や手法・制度の調査研究の支援」をするコンサルタントの派遣のほかに、「活動の進め方」や「まちづくりの課題」を助言する「まちづくり支援チーム」(市の職員で構成)の派遣制度がある(表 5-8)。

(2)団体の活動を促進する支援のあり方

以上、地区の種別ごとに景観・まちづくり団体の活動特性と支援制度の全体像をみてきた。つぎに、景観形成地区、景観協定地区、まちづくり協議地区それぞれから数地区を取上げ、各地区の実態についてより詳細にみていくことにする。

(i)景観形成地区

①出石城下町地区

出石城下町地区では、HOPE 計画策定の際に、策定委員会へ景観形成市民団体の参画を促した。そして「町家デザインマニュアル」を完成させた。その後、町の建設課が街並み環境整備事業を実施し、総事業費 400 万円のなかから約 200 万円を平成 7 年「但馬の祭典」の一環でおこなった町家勉強会費に当てた(表 5-9)。この勉強会は、先に完成した「町家デザインマニュアル」の誘導規準を尊重しながら、任意の景観形成市民団体である「出石城下町を活かす会」主催でおこなわれた。そのため、当会がこの 200 万円を助成金として受け取った。こうした団体の活動が、伝統的な街並みを残すという地元住民意識の高揚を促進させた。

また、「出石城下町を活かす会」が主催となった「賀詞交換会」活動に対して、町は町長交際費から寄付金として約 5 万円を会へ助成している。

②室津地区

室津地区では、建設課と産業観光課の連携のもと、農林水産省の中山間活性化対策事業の実施にともない魚の直売や漁業組合による遊覧等のイベントを景観形成市民団体である「室津を活かす会」が主体となって実施し、中山間基金から助成を受けている。

③城崎温泉地区

城崎温泉地区では、景観形成市民団体「城崎温泉町並みの会」のメンバーに対して、町の都市開発課から景観形成規準素案策定委員会や HOPE 計画策定委員会への自主的参加を呼びかけたり、また、景観形成市民団体主催のシンポジウム(城崎を語る会)に行政職員が参加したりしている。これは、支援制度にはなっていないものの、行政職員の自主的な支援と捉えることができる。

以上見てきたように、兵庫県下の景観形成地区の場合、景観条例自体には景観形成市民団体の活動補助が盛り込まれていなくても、各種事業制度を活用しながら団体への支援を行っている。行政が事業を行う際に適宜団体に参画を求めることが多く、そこでは、ハードな施設整備事業や計画策定のための調査費・整備費から捻出された資金によって団体活動の支援が行なわれる。また、一方で、行政担当者の自主的支援が鍵となっている。

(ii)景観協定地区

①伊部神戸地区

伊部神戸地区は、いわゆる中心市街地に位置しており、人口の減少と商業の停滞が著しかった。そこで平成 2 年に「アイジーオー商業振興組合」が設立され、平成 4 年には

HOPE 計画策定によって、住宅改善の提案と、中心市街地の土地を高度利用するため「市街地総合再生基本計画」が策定された。さらに商店と民家を統一的に整備するため、アイジーオー商店街が、長浜市商工観光課と協力のもとで「商店街活性化実施計画」策定に入った。平成 5 年には、「市商業観光推進事業補助金」を利用して、各個店整備を行う計画をたてた。平成 6 年には、「街並み環境整備事業」の導入が決まり、アイジーオー通りまちづくり委員会で協定を締結した。こうして設立された景観協定団体「アイジーオー通り住みよい美しい町づくり」は、停滞化した商店街活性化のため毎月 1 回の勉強会を実施し、商店街の一角に展示スペースを設けそのスペースをどのように利用するかについて話し合ったり、また、まちの美化・緑化について議論を重ねていった。この時の所管は、総務課である。さらに、平成 7 年には、市の都市計画課によって街並み環境整備事業が実施された(表 5-9)。平成 12 年度までには、住宅改善・個店統一改装、まちかど広場整備、道路修景整備が完了することになっている。平成 10 年には、近隣景観形成協定等修景対策事業によって、隣家の境界に素材を統一した壷風陶器植木鉢の設置とゴールドクレストを植栽した。

このように伊部神戸地区では、具体の景観整備事業が基盤となって景観協定団体の身近な環境整備活動が可能になっている。また、商業活性化を契機として日ごろの活動を通じて高まった住民意識を活用し、事業参画を求め景観整備事業と身近な環境整備とをつなげている。

②集福寺地区

集福寺地区では、町単独で実施する「創意と工夫の郷づくり事業」が発端となって景観協定団体「郷づくり委員会」が設立された(表 5-9)。当事業によって、国道沿いのベンチや案内板・四阿が整備された。この時の住民意識の高まりがきっかけとなって、町の総務課の協力のもと景観協定団体の設立に至ったわけである。その後も、当地区では町が近隣景観形成修景対策事業を実施しているが、その際には、景観協定団体が当事業の推進費補助金を受けながら「集福寺風土記」を完成させている。このように、滋賀県では、団体と行政がそれぞれ負担しながら身近な環境整備を展開している。行政は、設けられている支援制度や支援事業を組み合わせ、ハードな景観整備事業とソフトな身近な環境づくりをうまくつなげている。また、事業のなかで、住民活動に対する支援事業が多く実施されている。例えば、「集落オアシス景観形成事業」では、小さな緑地や花壇の整備、趣向をこらしたフラワーポットの設置等の緑化活動や美化活動、自然保護、スポット整備等身近な環境づくりへの補助が行われている。さらに、「創意と工夫のまちづくり事業」では、自治会などが自主的に行うまちづくり計画策定活動や地域にふさわしい郷づくり事業等への補助、

郷づくりアドバイザーの斡旋を定めている。このアドバイザー制度の場合、派遣に必要な経費は団体が負担することになっている。

(iii)まちづくり協議地区

①神戸市におけるまちづくり協議地区

神戸市の真野地区、岡本地区をみると、両地区とも条例の所管であるアーバンデザイ

表 5-9　地区で実施された事業及び支援事業による補助金の割合

地区の種類	条例名	地区名	事業制度名	総事業費における補助金の割合
景観形成地区	兵庫県景観の形成等に関する条例	出石城下町地区	**民間・公共空間修景事業(S62)**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			HOPE計画(H2)	
			歴史的地区環境整備街路事業(H4)	
			街並み環境整備事業(H5～)	国1/2、町1/2
		龍野地区	**民間・公共空間修景事業**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			街並み環境整備事業(H6～)	国1/2、町1/2
		城崎温泉地区	**民間・公共空間修景事業**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			HOPE計画(H6～H9)	
			街並み環境整備事業(H7)	国1/2、町1/2
		室津地区	**民間・公共空間修景事業**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			中山間活性化対策事業	国1/3、県1/3、町1/3
	赤穂市都市景観の形成等に関する条例	坂越地区	**民間・公共空間修景事業**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			HOPE計画(H4～H5)	
			街並み環境整備事業(H6～)	国1/2、町1/2
	尼崎市都市美形成条例	寺町地区	**民間・公共空間修景事業**	兵庫県都市整備協会1/4(民間空間)1/3(公共空間)
			寺町地域散策道整備事業	
景観協定地区	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	雨森地区	**集落オアシス景観形成事業(H4)**	町3/4
			近隣景観形成協定等修景対策事業(H4～H5)	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、町1/3
		市ヶ原地区	**美しい集落づくり活動事業(S61)**	県町3/4
		今川町地区	**近隣景観形成協定等修景対策事業**	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、市1/3
		豊満地区	町道整備事業	
			近隣景観形成協定等修景対策事業	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、町1/3
		伊香生津町地区	**近隣景観形成協定等修景対策事業(H2,3,4,7)**	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、市1/3
		北国街道地区	**近隣景観形成協定等修景対策事業**	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、市1/3
		伊部神戸地区	**街並み環境整備事業(H7～H12)**	市が行う事業に対して国1/2、住民が行う事業に対して市1/2
			近隣景観形成協定等修景対策事業(H10)	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、市1/3
		集福寺地区	**創意と工夫のまちづくり事業(H5～H6)**	計画策定費県1/2町3/4、事業費県2/3町5/6
			近隣景観形成協定等修景対策事業(H7)	推進費1地区につき10万円、修景対策費県1/3、町1/3
まちづくり協議地区	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	真野地区	緑化推進モデル事業(S51)	
			まちづくり協定(S57)	
			地区計画(S57)	
			住環境整備モデル事業(S57)	
			コミュニティ住環境整備事業(H3～)	
		丸山地区	コミュニティ・モデル事業(S47)	
		御菅地区	まちづくり協定(H1)	
		新開地地区	モール化事業(S62)	
		岡本地区	まちづくり協定(S63)、地区計画(H1)	
		東川崎地区	下町街区整備事業(H4)	
		西神戸地区	地区計画(S63)	
		北須磨地区	まちづくり協定(H2)	
		浜山地区	土地区画整理事業(H5)	
		尻池地区		
		新在家地区		
		深江地区		
	豊中まちづくり条例	豊中駅前地区		
		岡町・桜塚地区		

注1)この表は、地区指定または認定前後に実施された事業を示す。また、団体活動を支援する事業については、補助金の割合を明記している
注2)事業制度名の( )内の数字は、事業実施年を示す。事業実施がない地区も、今後何らかの事業実施計画をもっている。記載事業は、すべて大臣承認をとっている
注3)HOPE計画とは、地域の固有の環境を具備した住まいづくりで地域住宅計画策定と計画に沿った住宅の普及と住宅市街地形成の誘導の促進
注4)太字は、支援内容を含んだ事業

ン室が窓口になって地元のまちづくり活動に対する支援をおこない、その後事業担当部局へ引き継がれるという流れをとっている。真野地区については、長年の公害反対運動で高まった住民意識と行政の策定する地区計画をうまくつなげる民間コンサルタントの役割が非常に大きい。また、岡本地区については、商業活性化における商店主らの精力的な活動によるところが大きいといえる。

一方、協議会設立前に土地区画整理事業の実施が決定していた浜山地区では、まず、事業部局が地元で説明をおこなって、その後アーバンデザイン室に引きつがれ協議会認定の手続きがおこなわれた(表 6)。協議会認定後は、協議会が主体となって「町丁単位で説明会を実施」や事業実施による合意形成活動がおこなわれている。これらの地区では行政内部の支援体制における各課の連携と分担がうまくいったことがポイントである。

②豊中駅前まちづくり協議地区

豊中駅前まちづくり協議地区では、市のまちづくり支援室が中心となって協議会の諸活動に対して支援を行なっている。構想策定にむけての勉強会や討論会の実施、広報誌の発行、等さまざまな活動について協議会が主体となって取り組んでいるが、それらの活動費を条例にもとづく活動助成によって得ているほか、専門家派遣制度を活用して構想づくりに向けての専門家支援を行なったり、まちづくり支援室職員やまちづくり支援チームのメンバーが支援をおこなっている。構想策定後は、実現化に向けて地権者を主体とした小グループに分かれて、事業化に向けての検討を行っている。

このように、まちづくり協議地区では、住民による住環境改善運動や商業活性化活動を契機として住民主体のまちづくり構想策定へ向けて、意識啓発活動や討論会等を重ねている。比較的充実した支援制度を活用しながら、さまざまな取り組みが行なわれている。また、神戸市におけるアーバンデザイン室や豊中市におけるまちづくり支援室といったまちづくり支援の窓口的部署や、真野地区のようなコンサルタント、豊中駅前地区における専門家の技術的支援の役割内容が大きい。

5.4 計画段階べつにみた支援課題

5.4.1 「地区ビジョン」から「地区計画」策定への動きと支援課題

第 2 章では、那覇市の事例から、「地区ビジョン」を策定することによって、市民の役割の明確化が可能となることがわかった。さらに、つくる環境については、市民は、計画参加やデザイン提案、組織化や仕組みづくり等積極的に行政のおこなう環境整備に協力するかたちをとっている。

では、「地区ビジョン」から「地区計画」策定への動きについてどのような支援展開をしているか、藤沢市の「江の島地区」を事例として考察を進める。

江の島地区は、昔から観光地として人々に親しまれてきたが、近年の環境や町並み整備の遅れ、旧島部と埋め立て地のイメージの不統一、海の汚染、乱開発など様々な課題が重なって、まちの魅力が薄れ、商業も沈滞化してきた。そこで江の島地区の経済も含めた活性化を目指し、地区の有力者が行政に呼び掛け「江の島地区整備計画検討会議」を発足させた。市の窓口は計画建築部都市計画課である。昭和 63 年には「江の島まちづくり憲章」、平成元年には憲章の基本精神にのっとった「江の島地区島ぐるみ野外博物館構想」を策定している。また、構想を実現する手段として、昭和 63 年には「地区計画」の決定及び平成元年には「藤沢市都市景観条例」が制定され、平成 2 年には、江の島地区も条例に基づく「特別景観形成地区」に指定されることとなる。

(1)「地区ビジョン」から「地区計画」「地区の計画」策定への動き

江の島地区における長年の住民による自治活動と地域活性化が、「地区整備検討会議」の発足とまちづくり憲章の作成に至った。まちづくり憲章には、地域住民の役割、市の役割、事業者の役割が定められている。この憲章をもとにして「島ぐるみ野外博物館構想」が策定されることになる。この構想は、野外博物館をつくるための具体的な構想として島・橋懸り・道行・舞台・見晴らし・房という 6 つの旗しるしをかかげている(図 5-2)。

一方、構想を達成するための手段として「地区計画」の決定が行われたが、この間、コンサルタントや学識経験者による派遣は行われていない。市の都市計画課はあくまで事務局に徹し、調査研究費等の若干の助成を行っていた。「地区計画」は、構想における 6 つの旗印の 1 つである「房」—“江の島らしい景観形成による「島ぐるみ野外博物館」の街並みや背景の整備”の手法の 1 つとして位置付けられている。具体的には、平成元年に制定された「藤沢市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」によって、計画区域内の 3 つの地区ごとに①共同住宅及び長屋、②特定旅館、③参道部分に面する 1 階部分を住宅の用に供する建築物、等の建築物の用途や高さの規制を行っている。また、土地利用の規制に関する事項では、樹林地、草地等の斜面緑地の保全に関する規制を行っている(図 5-3)。

(2)「特別景観形成地区」の指定

構想を実現化するためのもう 1 つの手段として、景観条例に基づく「特別景観形成地区」の指定がある。この地区指定は、「地区計画」同様 6 つの旗印の 1 つである「房」—“江の島らしい景観形成による「島ぐるみ野外博物館」の街並みや背景の整備”の手法の 1 つとして位置付けられている。具体的には、個々の商店の屋根や看板、たたずまい等街並

み景観の形成による観光地の舞台づくり、公共施設のモデル提示を達成するために地区指定が行われている。

景観条例による地区指定は、江の島地区が最初である。この江の島地区がモデルケースとなり、条例が制定された。

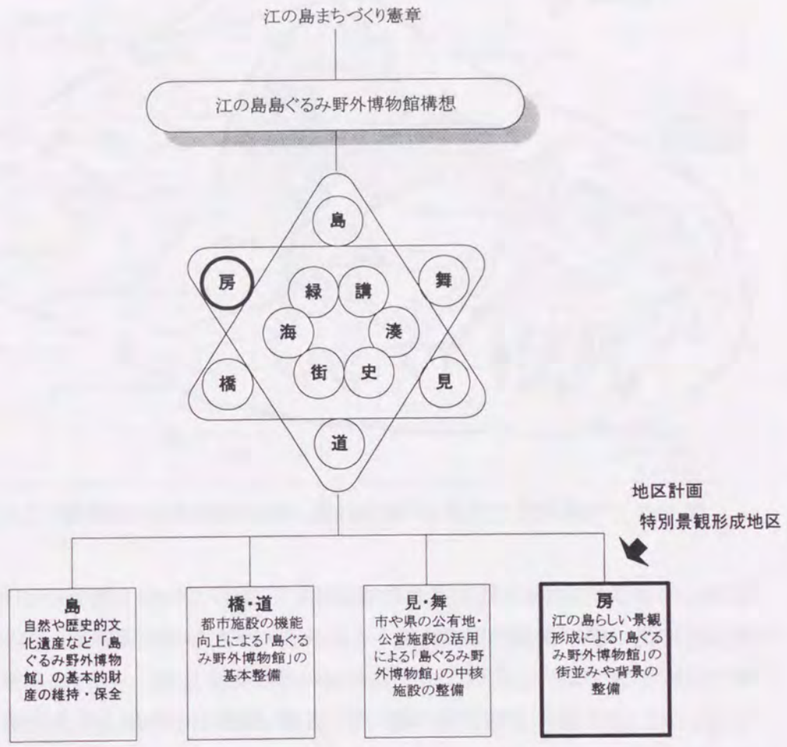


図 5-2　江の島地区のまちづくり

景観条例では、「特別景観形成地区」に指定された場合、協議会を結成して景観形成計画案や景観形成基準案を作成し、案の承認を市長によって受けることができるとされている。協議会が案を作成するにあたって、専門家の派遣等の技術的援助、活動費の一部助成を受けることができるとされている(都市景観形成に関する専門家派遣要綱及び景観形成協議会等の活動助成金の交付に関する要綱、平成 2 年施行)。さらに、建築物・工作物の新築・増築・改築・修繕・模様替えに対して、計画や規準に適合し地区の優れた景

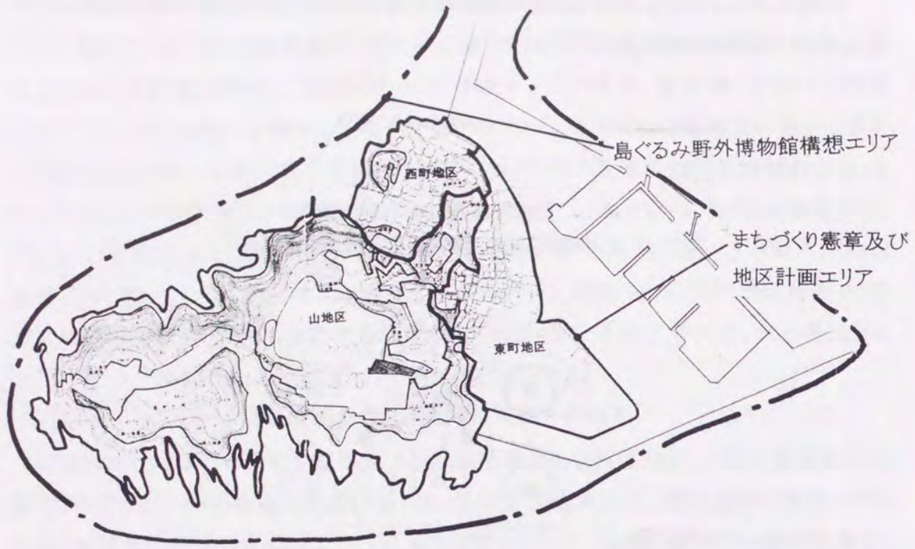


図 5-3　「地区ビジョン」から「地区計画」「地区の計画」への展開（江の島地区）

観形成に寄与する場合、建築主が助成を受けることができるとされている（江の島特別景観形成地区の都市景観の形成に関する助成金の交付に関する要綱、平成 3 年施行平成 13 年 3 月で効力を失う）。また、江の島の活性化を目指し、「島ぐるみ野外博物館」の実現を図るため、都市景観条例に基づき、店舗・旅館等の外観の修景整備に合わせて、江の島にふさわしい店づくり、ミニ博物館づくり等を行う場合を対象に「江の島観光地活性化特別融資あっせん制度及び利子補給制度」（観光課）が利用できることになっている。このように、景観条例の特別景観形成地区を指定することによって、江の島特別景観形成協議会と市による街並みの改善や修復を進めている。

以上のように、江の島地区では、「地区ビジョン」「地区の計画」「地区計画」を策定する段階では、特に支援制度といったものはなく、市が事務局になり若干の調査費を助成するだけに留まっている。にもかかわらず、地区のビジョンである「江の島まちづくり憲章」や地区の計画である「島ぐるみ野外博物館構想」を策定し、実現化するために、「地区計画」を策定し、それらの動きを「特別景観形成地区」を指定することによって、条例上あとから、支援策を位置づける等が行われていることがわかった。さらに、第 3 章で述べた交野市の場

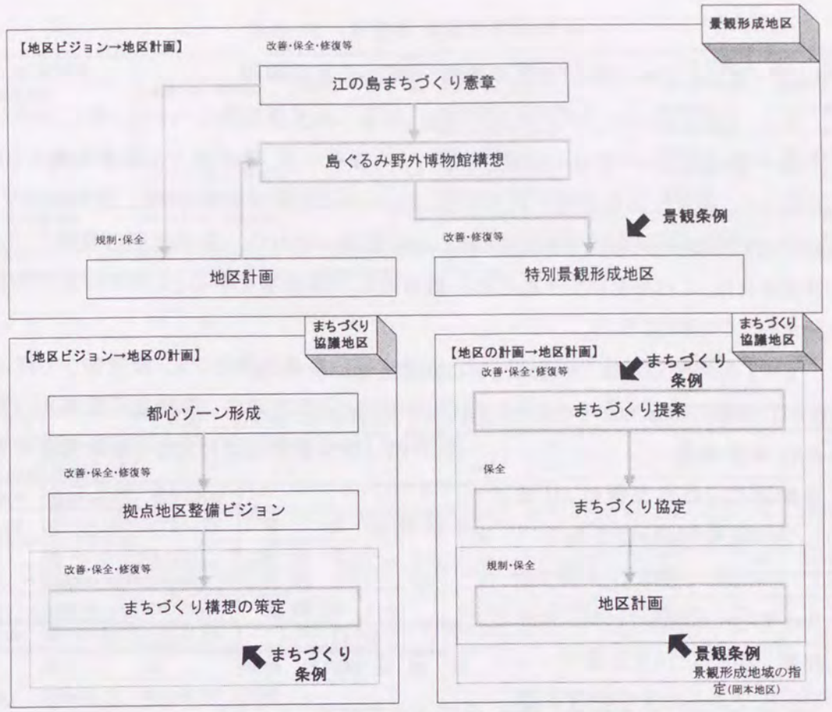


図 5-4　地区レベルの計画べつに見た支援展開

合、地区計画策定後に「地区の計画」である「地区保存修景計画」を策定しようとしたが、創造的な計画になり得なかったことを述べた。しかし、江の島地区の場合、昭和 63 年に地区計画策定したのち、それと並行したかたちで「地区の計画」である「島ぐるみ野外博物館構想」を策定するなど、「地区計画」と「地区の計画」が同時につくられた。

こうした背景には①従来からの自治活動と観光業界による地域活性化がうまく連動した、つまり、江の島地区は、商業まちづくりから展開した、②構想策定区域、地区計画区域、特別景観形成区域の 3 区域（江の島一丁目及び二丁目地内約 28.3ha）が重なっており、区域に関係した住民組織のメンバーが皆同じで、比較的市との意思疎通が図りやすく役割分担が明確であった、さらに、③市の窓口である建築部都市計画課内にまちづくりに意欲的な担当職員がいて、7～8 年かけて江の島のまちづくりを支援してきた結果、地区計画が策定される等が考えられる（図 5-3、5-4）。

5.4.2 「地区ビジョン」から「地区の計画」策定への支援課題

次に、「地区ビジョン」から「地区の計画」策定への支援展開について、先に述べた豊中市豊中駅前地区の「支援の活動としくみ」から検討する。豊中市では産業振興ビジョン策定時から、様々な支援が行われていたことについては前章でも述べた。産業振興ビジョンの 5 大プロジェクトに含まれる都心ゾーンの形成のなかで、「拠点地区の整備ビジョン」が策定された。これを受けてそれぞれの拠点地区で商業者を中心としたまちづくりの動きが始まるのである(図 5-5)。

まず、条例制定前までの支援について述べる。産業振興ビジョン策定時から商工課による①技術的支援、②フォーラム、③共同研究、⑤情報提供、⑥調査研究等が行われてきた。条例制定後制度化された支援は、①まちづくり活動助成、②まちづくりアドバイザー、③まちづくりコンサルタント、④まちづくりの総合相談、⑤まちづくり支援チームである。これらの支援制度の運用は、条例の所管である政策推進部まちづくり支援室によって一元化されていることになる。条例制定以前から支援の蓄積が条例に位置付けられたのが、技術的支援である。また、条例制定後新たに設けられた支援制度は、財政的支援である。これらのことから、条例制定による利点の 1 つは、まちづくり構想策定にともなう助成金のための予算確保にあると考えられる。助成対象は、①まちづくり構想作成のための費用、②講演会、研究会の開催にともなう諸費用、③広報誌、パンフレット等の作成や配布にともなう費用、④事務費、⑤その他団体の本来的な活動にかかる費用、等である。助成内容は、まちづくり活動にかかわる費用の合計額の 3/4 以内、まちづくり協議会は、年 150 万円を限度に 3 年以内、まちづくり研究会は、年 30 万円を限度に 2 年以内とされている。構想策定については、計 500 万円ほどの活動助成が必要であるといえる。豊中駅前まちづくり協議会の経年変化をみると、自己資金率は、平成5年度から平成7年度にかけて 64%から 78%、86%と増加している(表 5-11、5-12)。

表 5-10　豊中駅前地区における活動資金の推移

			平成5年度	平成6年度	平成7年度
自己資金	会費		¥2,435,724	¥2,423,700	¥2,472,400
	負担金		¥0	¥0	¥0
	収益金		¥225,492	¥2,996,646	¥465,001
	寄附金		¥50,000	¥10,000	¥32,000
小計			¥2,711,216	¥5,430,346	¥2,969,401
助成金	補助金	府県	¥0	¥0	¥0
		市町	¥1,500,000	¥1,500,000	¥500,000
		他	¥0	¥0	¥0
小計			¥1,500,000	¥1,500,000	¥500,000
総額			¥4,211,216	¥6,930,346	¥3,469,401

表 5-11　活動資金調査対象地区

地区の種類	条例名	制定年度	市民団体名	地区名	認定年度	加入形態
景観形成地区	兵庫県景観の形成等による条例(1)	S60	出石城下町を活かす会	出石城下町地区	S62	個人
			龍野町並み保存推進協議会	龍野地区	H2	各種団体
			城崎温泉町並みの会	城崎温泉地区	H4	個人
			室津を活かす会	室津地区	H6	各種団体
	尼崎市都市美形成条例(2)	S60	美しく寺町を守る会	寺町地区	H1	全戸
	赤穂市都市景観の形成等に関する条例(3)	S63	坂越のまち並みを創る会	坂越地区	H4	全戸
まちづくり協議地区	豊中まちづくり条例(4)	H4	豊中駅前地区まちづくり協議会	豊中駅前地区	H5	個人
			岡町・桜塚地区まちづくり協議会	岡町・桜塚地区	H6	個人

*加入形態については、全戸：地区内全世帯の自動的加入、個人：個人の自主的加入、各種団体：各種団体（町内会・自治会／婦人会／青年会／老人会／各種企業／社会福祉協議会／PTA／区画整理組合・再開発組合／商店組合／その他の代表者によって構成）を示す。

表 5-12　収入総額と自己資金率

年度		坂越	出石城下町	城崎温泉	豊中駅前	寺町	岡町・桜塚	室津	龍野
H5年	総額	¥749,350	¥1,125,948	¥433,219	¥4,211,216	—	—	—	—
	自己資金率	0.225	0.956	1.000	0.644	—	—	—	—
	自己資金	¥168,350	¥1,075,948	¥433,219	¥2,711,216	—	—	—	—
H6年	総額	¥910,000	¥981,708	¥408,249	¥6,930,346	¥570,000	¥2,699,713	¥150,000	¥380,100
	自己資金率	0.280	0.898	1.000	0.784	0.649	0.444	0.000	1.000
	自己資金	¥255,000	¥881,708	¥408,249	¥5,430,346	¥370,000	¥1,199,713	¥0	¥380,100
H7年	総額	¥1,265,924	¥865,602	¥348,660	¥3,469,401	¥574,445	¥2,690,638	—	—
	自己資金率	0.264	0.896	1.000	0.856	0.652	0.443	—	—
	自己資金	¥333,924	¥775,602	¥348,660	¥2,969,401	¥374,718	¥1,190,638	—	—

表 5-13　活動資金の内訳(平成 6 年度)

	地区名	坂越	出石城下町	城崎温泉	豊中駅前	寺町	岡町・桜塚	室津	龍野
自己資金	会費	¥0	¥555,000	¥378,000	¥2,423,700	¥200,000	¥1,177,000	¥0	¥0
	負担金	¥150,000	¥91,000	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0
	収益金	¥5,000	¥235,708	¥30,249	¥2,696,646	¥170,000	¥22,713	¥0	¥100
	寄附金	¥100,000	¥0	¥0	¥310,000	¥0	¥0	¥0	¥380,000
	小計	¥255,000	¥881,708	¥408,249	¥5,430,346	¥370,000	¥1,199,713	¥0	¥380,100
助成金	補助金 府県	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0
	市町	¥655,000	¥100,000	¥0	¥1,500,000	¥200,000	¥1,500,000	¥50,000	¥0
	他	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥0	¥100,000	¥0
	小計	¥655,000	¥100,000	¥0	¥1,500,000	¥200,000	¥1,500,000	¥150,000	¥0
	収入総額	¥910,000	¥981,708	¥408,249	¥6,930,346	¥570,000	¥2,699,713	¥150,000	¥380,100

	地区名	坂越	出石城下町	城崎温泉	豊中駅前	寺町	岡町・桜塚	室津	龍野
自己資金	会費	0.00	0.57	0.93	0.35	0.35	0.44	0.00	0.00
	負担金	0.16	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	収益金	0.01	0.24	0.07	0.39	0.30	0.01	0.00	0.00
	寄附金	0.11	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	1.00
	小計	0.28	0.90	1.00	0.78	0.65	0.44	0.00	1.00
助成金	補助金 府県	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	市町	0.72	0.10	0.00	0.22	0.35	0.56	0.33	0.00
	他	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.67	0.00
	小計	0.72	0.10	0.00	0.22	0.35	0.56	1.00	0.00
	収入総額	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

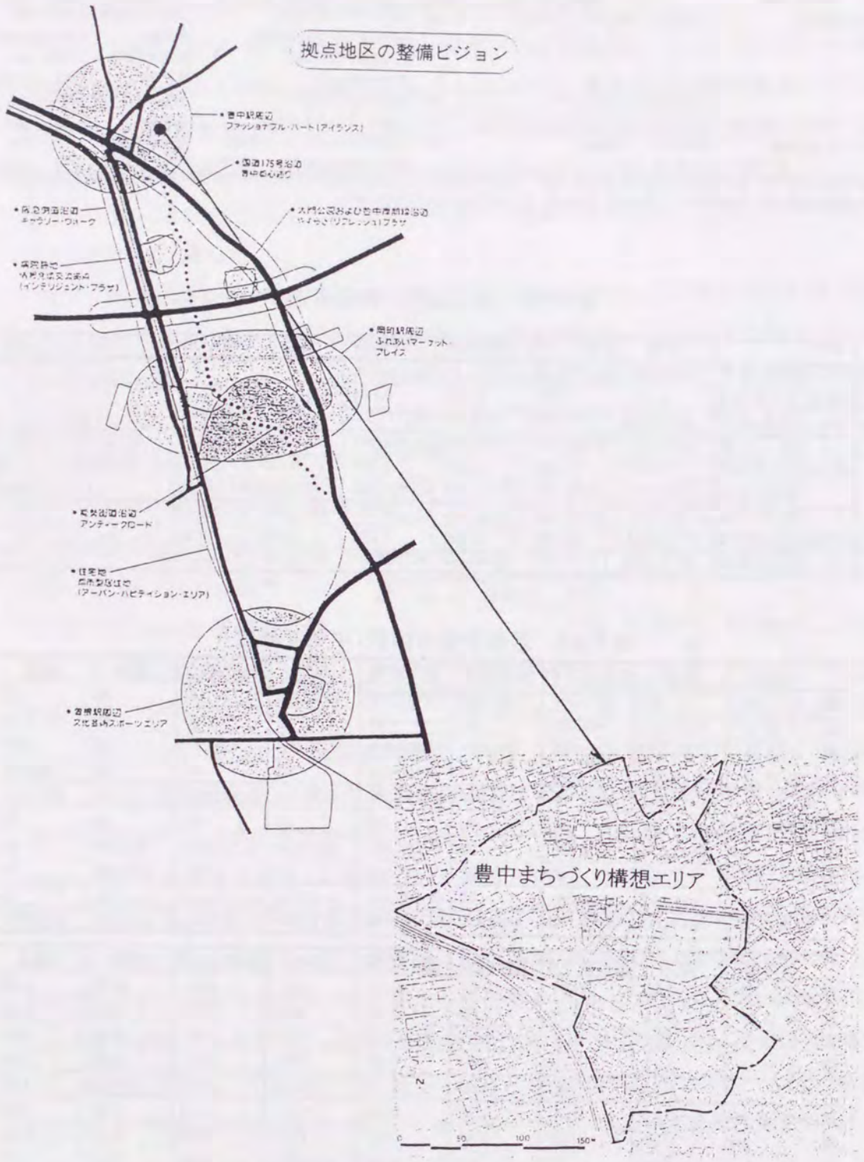


図 5-5 「地区ビジョン」から「地区の計画」への展開
（豊中駅前まちづくり協議地区）

収入総額は、平成7年度で大きく減少しているが、これは、まちづくり協議会が構想策定を終了したため、構想実現化の段階に入り助成額が減少したことによる。額としては減少しているものの、自己資金率は増加しており、構想実現へ向けて活動の内容もますます充実し、まちづくりセンターの維持等新たな活動も加わっている。

また、収入総額をみると豊中駅前まちづくり協議会の 693 万円がきわだって高くなっている。まちづくり構想策定にむけての諸活動をおこなうにはある程度の費用がかかるといえる。一方、景観形成地区ではおおむね 200 万円以下の収入額となっているが、景観形成の諸活動は比較的少額でおこなっていることがわかる。景観形成活動団体では、清掃活動やイベント活動、広報などおもに地区の環境形成を支援・促進するためのソフトな活動が展開されているが、こうした活動は収入総額が低くても、多様な活動が展開されていると考えられる（表 5-11、5-13）。

さらに、豊中駅前まちづくり協議会の活動資金の内訳を見ると、会費が主であり、ほかにイベント収益金やカンパなどがある。自己資金のなかでもイベント収益金が約 40%と他の地区と比較すると多額であることがわかる。

以上から、まちづくり構想策定には、ある程度の費用がかかることがわかった。そのために、活動助成が条例における制度として位置付けられている。しかも、こうした多額の助成によって達成されたまちづくり構想が協議会の 1 つの成果となり、さらに自己資金率も上昇していることも勘案すると、今後 NPO のような組織形態へと変化していくことが期待される。

5.4.3 「地区の計画」から「地区計画」策定への支援課題

神戸市の事例では、まちづくり提案からまちづくり協定締結そして地区計画策定へと進んだ「真野地区」と「岡本地区」があげられる。特に「岡本地区」では、まちづくり協定の締結及び地区計画策定のほかに景観形成地域の指定がされている。神戸市の条例は、まさに「地区の計画」から「地区計画」を策定していくまでの過程における協議会認定や協議会活動助成、人材派遣を支援制度として条例に位置づけているのである。特に「岡本地区」では、昭和 63 年に「まちづくり協定」を締結し、平成元年に地区計画を策定し、さらに平成 2 年には「神戸市都市景観条例」における「都市景観形成地域」の指定を合わせて行っている（図 5-4）。「神戸市都市景観条例」では、要綱によって、景観形成市民団体への活動助成や建築物及び工作物修景のための景観形成助成が定められている。こうして、岡本地区も江の島地区で見られたような地区環境改善・保全・修復を目指した総合的なまちづくりの展開が見られた（図 5-6）。

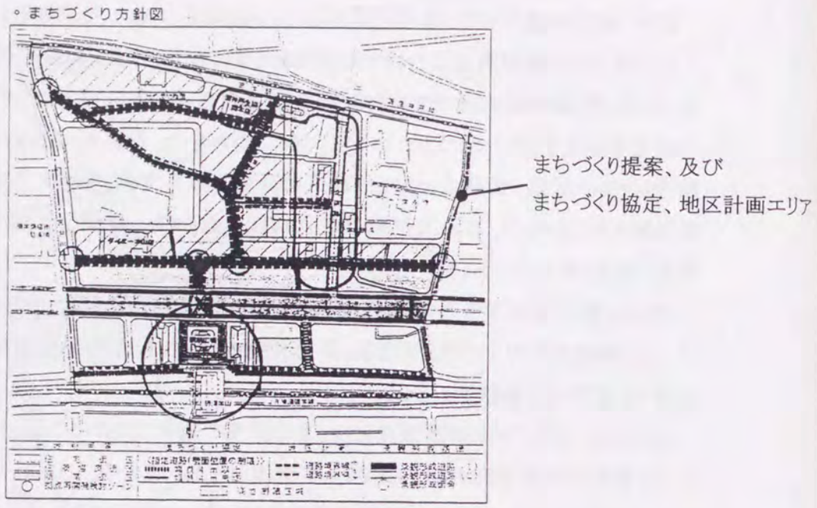


図 5-6 「地区の計画」から「地区計画」への展開

（美しい街岡本協議会地区）

5.5 まとめ

以上、景観条例、まちづくり条例の運用を事例によって分析した。その結果、まちづくり条例と景観条例には、少なからず、運用の違いが見られた。まちづくり条例は、様々な運用の蓄積が制度へとつながっていく場合が多いが、景観条例は、始めに制度を制定し、それを運用しながら、さらに運用の不備を埋めるための幾つかの工夫がされている。そのため、行政と市民の関係においても、行政主導の過程を経る地区や市民・住民主導の過程を経るものなど様々な形態が見られたのである。なかでも、住民主導の景観づくりを展開する地区は、景観づくりに留まらず、地区の計画提案等のまちづくり的な動きが見られた。

また、同じまちづくり条例のなかでも、支援の重点のおき方の違いが見られた。神戸市の場合は、主に事業が見えた段階で支援をし、豊中市の場合は、主に事業に入る前のまちづくりの初動期に支援をしている。

5.5.1 地区指定・認定過程における市民・住民の組織化や具体的事業の展開

景観条例およびまちづくり関連条例によって地区指定または地区認定された地区では、まちづくり協議地区における環境改善・保全・修復等の過程が比較的明解であった。これは、さきほども述べたように、まちづくり条例そのものが環境改善・保全・修復等の過程の手続きを定めているからである。また、景観形成を目的としていても、近隣景観形成協定地区のように協定による景観形成の過程は、住民組織の結成から地区認定といった一連のプロセスが読みとれる。

一方、景観形成地区の場合には、多様な環境改善・保全・修復等の過程がみられた。事業実施の過程等で分析したように、景観形成地区の場合には行政先導型の整備がおこなわれる場合が多い。そのなかでも、出石町城下町地区や彦根市本町地区のように事業が契機となって住民意識が高まり、住民主導へ移行する事例もある。また、さきに住民組織の結成からはじめる場合もあり、行政の意向や住民の意識の高揚度などに応じて、多様な展開がおこなわれていることがわかる。

住民組織が環境改善・保全・修復等の過程の契機となった地区をみると、条例の制定や地区指定といったシステムをあとから利用している様子が伺える。システムが揃ったとしてもその運用の鍵を握るのは住民、およびその意識であり、条例や地区指定といったシステムの整備とともに、住民活動の活性化といった啓発活動も同時におこなわなければならないといえる。住民意識が高まれば、おのずと条例、地区指定とったしくみを活用する動きもでてこよう。その逆で、いくらしくみをつくってもそれを活用する住民の存在がなければまちづくりや景観形成の実効性はあがらないのである。

5.5.2 市民活動の特性と支援方策

景観づくり・まちづくりに関する住民団体の活動とそれに対する行政の支援のあり方を考察するとつぎのようにまとめることができる。

まず、基本的にいずれの団体でも＜学習活動＞＜広報活動＞といった意識啓発のための活動や＜事業や制度推進への参加活動＞について取り組まれている。これらは、景観づくり・まちづくりの団体活動の基本要素であると考えられる。

＜学習活動＞や＜広報活動＞に関しては高額の費用を必要とするものではなく、したがって支援体制も比較的容易に取り易い。景観形成地区、景観協定地区、まちづくり協議地区いずれにおいても、こうした最低限の団体活動への支援体制は盛り込まれているといえよう。

これに対し、事業に関わる活動とそれに対する支援体制は、景観形成地区、景観協定地区、まちづくり協議地区、それぞれの目的、内容の違いによって、違いがみられた。

景観形成地区は、良好な景観の保全や創造が目的であり、その目標像は比較的明確である。景観形成のための事業は行政主導でおこなわれる部分も多く、そうした事業への住民の協力や参画を、団体を通じておこなっている。また、事業をおこなう際に事業費のなかから住民団体の活動助成をおこなうことが多いことも事例を通じてあきらかとなった。

一方、景観協定地区では、身近な環境整備を取り込んだものとなっている。住民団体の活動としても啓発活動がひとつの柱となっており、住民自らが身近な環境整備に取り組むことも多い。行政の支援方策では、啓発活動への金銭的助成だけでなく、「近隣景観形成協定等修景対策事業」や「創意と工夫の郷づくり事業」といった住民が取り組む身近な環境整備に対する支援事業を用意している。

まちづくり協議地区は、より総合的な地区環境整備を目的としており、そのための構想づくりを住民が主体となって取り組むことが第一義である。したがって、団体活動も構想策定に向けて、学習会や討論会の実施、広報活動、啓発活動、等、さまざまな活動がおこなわれている。これに対し、行政支援もまとまった資金援助や専門家の派遣等、比較的充実したものになっている。

これら 3 地区の特性を勘案しつつ、地区レベルの住民活動の役割とそれに対する支援のあり方について考察すれば、つぎのようなことがいえる。

まちづくり協議地区が指向しているのはいわゆる「初動期のまちづくり」であり、それは地区の環境整備の目標像を明確にしていく段階である。ここではまだ事業をはじめる段階にはない。したがって支援も住民主体の構想策定に絞ることができる。総合的にまちづくり支援をおこなうための窓口的部署の設置や構想策定に向けての活動費助成、そして、技術的支援をおこなう専門家の支援体制等が必要である。これにくらべ、景観形成地区や景観協定地区が指向しているのは、景観づくりといった具体的な地区環境整備である。ここでは事業をからめた環境像の具体化がおこなわれる。公民の協力によって環境整備をおこなうべく、事業等への参加がおこなわれていく。景観づくりには住民の参画・協力が不可欠であり、HOPE 計画や街並み環境整備事業等の事業費を使いながら、住民団体との連携、支援によって環境整備をおこなっていくことになる。

景観形成地区と景観協定地区の姿勢の違いは、住民自らがおこなう身近な環境整備への重点の置き方にある。景観形成地区では建築物等の修景に係わる取り組みへの支援が充実しているが、景観協定地区では意識啓発や緑化に係わる取り組みへの支援が充実している。景観形成地区は歴史的街並みの保全や良好な住環境の保全を目的とした地区が多いのにくらべ、景観協定地区は一般的な農村集落景観や住宅地景観の向上を目的とした地区も多いことが、こうした姿勢の違いになってあらわれていると考えられる。

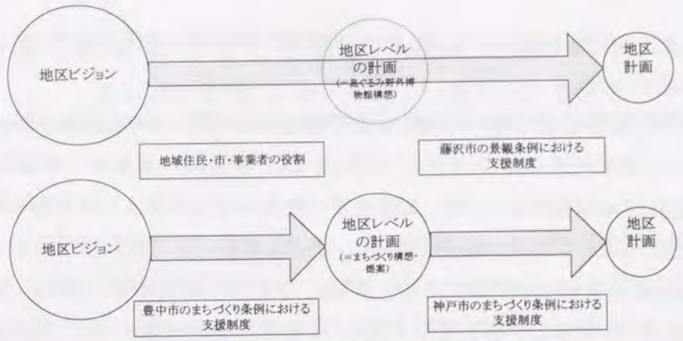


図 5-7　地区レベルの計画における支援展開

市民全体が守っていきたいと思われる景観を保全、創造するために指定される景観形成地区では、行政がイニシアチブをとって事業をおこなうことも比較的おこないやすく、これを住民参画でおこなうためのしくみづくりが必要とされる。一方で、身近な環境整備を住民主体で取り組んでいく景観協定地区では、そうした活動を支援するための活動資金助成だけでなく、事業制度による支援も求められているといえよう。

5.5.3　地区レベルの計画べつにみた支援のあり方

①事例で取上げた地区は、いずれも商業振興を基盤とするまちづくりである。地区の計画領域は、商店街エリアを中心にして、「江の島地区」で 28.3ha、「豊中駅前まちづくり協議地区」で 12ha、「岡本まちづくり協議地区」で 10.8ha と小規模である。

②藤沢市の江の島地区では、「地区ビジョン」である「江の島まちづくり憲章」を策定し、地域住民、市等、事業者等の役割を明確にしたのち、「地区計画」の策定及び「地区の計画」である「島ぐるみ野外博物館構想」を作成した。これら
の過程では、調査研究費などの若干の助成金以外の支援は行われていない。また、「地区ビジョン」から「地区の計画」では、豊中市のまちづくり条例の初動期まちづくりを重点に支援するしくみ、「地区の計画」から「地区計画」では、神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例の事業制度によるまちづくりを重点に支援するしくみの違いが見られた(図 5-7)。

③藤沢市の江の島地区に見られるように「地区ビジョン」から「地区計画」策定、「地区の計画」作成までの流れのなかで、特に多額の活動資金や技術的支援を必要としなかった背景には、「地区ビジョン」「地区の計画」「地区計画」の区域が全く同じで、その区域の中で結成された住民組織のメンバーも同じであることと、商業まちづくりとの連

携、まちづくりを継続的に支える市役所職員の存在等の要因が重なって、生じた結果であるといえる。

④地区レベルの環境改善、保全、修復等総合的な環境づくりを推進するためには、神戸市の岡本地区のようにまちづくり条例における地区計画制度と景観条例における景観形成地域指定によって、支援制度の仕組みをうまく取り入れ展開していく様子が伺えた。また、藤沢市の場合も同様に、構想を実現化するための手段として地区計画制度と都市景観条例における特別景観形成地区の指定を行っている。景観条例は、「地区計画」による土地の利用や高さ・用途等の建築制限以外に、建築物の色や形等を「景観形成規準」で定め補完しているといえる。「地区計画」都市景観条例の中には、協議会の結成や協議会による景観形成計画、規準の案の策定、そのための助成制度や技術的支援制度、改善・修景等の助成が盛り込まれており、地区の環境を改善・保全・修復するといった総合的なまちづくりを展開している。

参考文献および註

(1)倉原宗孝、後藤由紀、日影敏也：「住民主体のまちづくりに向けての北海道ミニ独立国の活動に関する考察」、日本建築学会計画系論文集、No. 488、pp. 165～175、1996. 10

(2)神戸市の場合は、震災直後の混乱期のためアンケートは配布せず、かわりにアンケート項目を神戸市都市計画局計画部アーバンデザイン室編集（財）神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター発行「住民参加のまちづくり まちづくり協議会―12 地区の取り組み」で補完した。

(3)鳴海邦碩(1992)「景観からのまちづくり」第 4 章景観形　成の手法 3 近隣景観形成協定の締結、pp. 226～230

6 市民によるまちづくり提案作成の支援システムに関する比較考察 ―神戸市および豊中市を事例に

6.1 はじめに

1980 年の地区計画制度制定を受けて、その翌年から地区計画策定手続きを定めた条例が全国各地で制定されるようになった。そうした条例のほとんどは単なる計画策定の手続きを定めたいわゆる手続き条例であったが、神戸市と世田谷区においては地区計画策定手続きにとどまらず、地区レベルのまちづくりを指向した「まちづくり条例」が制定された。神戸市では 1981(昭和 56)年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」を、また、1982(昭和 57)年には世田谷区が「世田谷区街づくり条例」を制定した。

こうした先進的な 2 都市でまちづくり条例が制定されたのち、しばらくはまちづくり条例制定の動きはみられなかった。しかし、1992(平成 4)年になって豊中市において「まちづくり条例」が制定された。豊中市のまちづくり条例は神戸市、世田谷区の条例を参考にしつつも、両市区の支援実態を検討、また、豊中市の地区特性を勘案しつつ、独自の支援ができるよう工夫されている。

第 5 章による考察では、神戸市および豊中市のまちづくり条例において、支援の仕組みに違いが見られた。本章では、こうしたまちづくり条例のうち、近畿地方における神戸市と豊中市の条例運用を詳細に比較検討し、さらに、まちづくり条例による地区まちづくりの支援実態について考察をおこなうものである。

従来、まちづくり条例を取り扱った論文には、複数事例を比較検討したものと、一事例の運用実態を分析考察したものの 2 つのタイプがある。前者の例としては条例内容について経年的に分析し、まちづくり条例の流れを考察した内海らの論文[1]や、まちづくり動向を総括的に捉えることを目的とした著者らの論文がある[2]。さらに、先駆的な条例を集めその理論と実例を論じている井上の研究がある[3]。また、後者の例としては住民参加によるまちづくり計画の策定過程とその課題について論じている海野らの論文[4]や、まちづくり条例による市街地誘導の効果を論じた三谷らの論文がある[5]。

本論文は、2 市の条例を比較検討するという点では、前者の比較研究に属するものであるが、従来の研究が条例の内容や体系を分析したものであるのに比べ、本論文では、条例の運用を複数の事例を用いて比較するものとなっている。そうした観点で本論文を位置づけると、従来一事例を用いた運用研究とおもに体系を整理する複数事例比較研究の融合したものと捉えることが出来る。複数の運用事例を比較検討することによって、

事例それぞれの特徴がより明確になり、また条例の体系化を運用面から補完する役割を担っていると考えられる。

研究の方法は、まちづくり条例に関する条文や要綱、広報冊子等の資料収集をおこない、さらに、両市の条例所管担当者及び神戸市まちづくりセンターにヒヤリングを実施した。また、豊中市のまちづくりについては、筆者らが直接まちづくりの支援をおこなっており、条例の運用についてはこうした支援経験にもとづいた考察も含んでいる。

表 6-1　まちづくり条例の展開（神戸市）

年度	内容	目的	関係局	備考
1974	コミュニティカルテ作成	既成市街地における住区構想策定のための基礎調査	企画局	総合計画の一環
1875	市街地再開発基本計画策定	既成市街地環境整備の課題	都市計画局	
1977	神戸市まちづくり助成要綱の制定	事業促進団体への助成	都市計画局 住宅局	共同化促進事業 コープラティブ促進事業
1978	環境カルテ作成	既成市街地における現況診断	都市計画局 広報部局	パンフレット化して広報で市民に公開
1980	地区計画制度の制定			
1981	神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例制定	市街地環境整備プログラムの必要性	都市計画局、住宅局	
	アドバイザー派遣事業		都市計画局 アーバンデザイン室	
	コンサルタント派遣事業		都市計画局 アーバンデザイン室	
1991	住環境整備マニュアル	市街地環境整備指標からアメニティ指標に重点をおく	都市計画局、住宅局	住宅局からでた様々な意見を反映。カルテは作ったが印刷せず
1995	（阪神・淡路大震災）			
1995	「こうべ・すまいまちづくり人材センター」の開設	住宅再建の相談に関するニーズに応じるため	都市計画局アーバンデザイン室 住宅局 (財)神戸市都市整備公社	専門家派遣制度の一元化と震災復興区画整理及び再開発事業区域を除くまちづくり活動団体への助成
	すまいまちづくり人材センター連絡会	調整会議	都市計画局アーバンデザイン室 住宅局 (財)神戸市都市整備公社	専門家派遣の決定や情報交流
1996	復興まちづくりセミナーの開催	まちづくり情報の提供	(財)神戸市都市整備公社	
	まちづくり大学の開催	職員、専門家を対象とした人材育成	(財)神戸市都市整備公社	

6.2　神戸市におけるまちづくり条例の展開

6.2.1　条例制定までの経緯

神戸市では、1974 年に企画局が「コミュニティカルテ」を作成した[6]。このカルテの目的は、日常生活圏を単位とした住区構想に基づいて、生活環境整備を促進していくことにあった。その後、都市計画局によって研究会が組織され、そこで「市街地再開発基本計画」が策定された[7]。計画は、おもに既成市街地における整備のあり方を提示したものであった。つづいて都市計画局は、この計画の内容を基盤にして、環境カルテ作成に取りかかることになった。国勢調査における統計区または町丁目別に住宅過密、住工混在、道路、コミュニティ間連施設、中心核等についてそれぞれ診断をおこないそれに評価を加えるというかたちでカルテは作成された。環境カルテの内容はパンフレット化され、広報部局等を通じて市民に配布された。こうして、環境カルテは多くの住民の目に触れることになったのである[8]。

こうした一連の地区整備の動きのなか、国によって地区計画制度の制定がおこなわれたのである。神戸市では、地区計画策定を、従来から検討を続けてきた既成市街地の住環境改善プログラムの具体化の契機とすることをもくろみ、その結果、地区計画策定手続

きを超えた総合的なまちづくり支援プログラムを盛り込んだ「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を策定したのである（表 6-1）。

世田谷区は、戦後、東急東横線、田園都市線、小田急線、京王線等の郊外私鉄沿線の開発が進んだが、基盤未整備のまま開発が進んだため、木賃住宅やミニ開発等が密集する市街地を抱えることになった。とりわけ、北沢地区、太子堂地区は災害危険度の極めて高い地区となっていた。こうした状況から、昭和 53 年に策定した総合計画では「災害に強いまちづくり計画」の必要性をうたい、そのなかで北沢・太子堂地区をモデル地区にとしたのである。その後、地区計画制度制定を契機として、こうした防災まちづくりを総合的にすすめるために、「世田谷区街づくり条例」を昭和 57 年に制定した。

神戸市と世田谷区の場合、両者とも地区計画制度制定の前から地区の住環境整備プログラムを準備しており、その実現手段としてまちづくり条例を制定したのである。まちづくりを進めるためには地区計画の策定手続きだけを明記するだけでは不十分であり、住民参加の規定や行政のまちづくり支援等を含めた総合的なまちづくり方策を位置づける条例となっていった。

6.2.2　条例の内容と運用

(1)協議会によるまちづくり活動の流れ

条例では、まず、地元の発意によりまちづくり協議会が結成されると、市長によってまちづくり協議会として認定されることになっている。条例第 4 条「まちづくり協議会の認定」では、協議会の認定要件として、①地区の住民等大多数により設置されていると認められるもの、②その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験者を有する者その他これらに準ずる者であるもの、③その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの、に該当するものと定めている。実際の協議会の構成員を見ると、自治会代表をはじめとする地域諸団体の役員によって構成されている場合がほとんどである。協議会認定後は、協議会によって地域のマスタープランとしての「まちづくり構想」が策定され、そしてそれを市長に提案することができる（条例第 7 条）。まちづくり構想の提案後は、その実現に向けての動きとなるが、実現化のための活

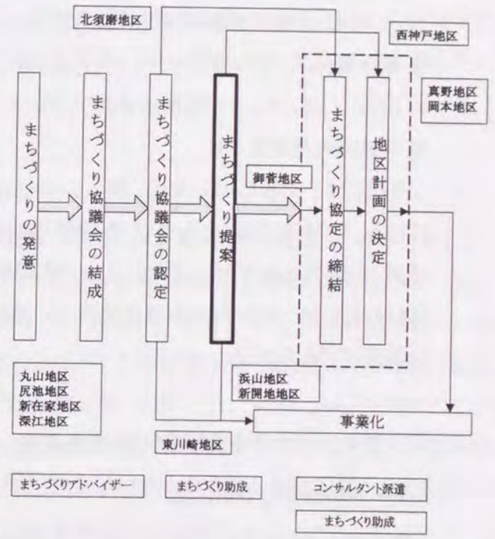


図 6-1　まちづくり条例の流れと支援（神戸市）

動は、まちづくり協定の締結や地区計画決定といったルールづくりと、市街地再開発事業や土地区画整理事業等の法定事業や任意事業等によるものづくりに分かれる。まちづくり協定は条例第 9 条で定められたものであり、締結は協議会と市長とのあいだでおこなわれる。

条例の名称にも示されているとおり、まちづくりの到達目標は地区計画の策定及びまちづくり協定の締結である。条例制定当初は、まずは、地元でまちづくり協定を締結し、その後行政が地区計画を策定するといった流れが想定されていた。しかし、震災前に協議会に認定された 12 地区のうち、真野地区と岡本地区の 2 地区だけがこうした流れをとっている。その他の地区については、まちづくり協定の締結で留まっているもの、まちづくり協定を締結せず地区計画の策定や事業化に入るものなど、流れが複雑化している(図 6-1)。

(2)行政によるまちづくり活動の支援

通常、条例の所管部局として都市計画局計画部アーバンデザイン室が担当窓口となるが、ものづくり等の事業が実施される場合には、当初事業に関係する部局が説明会や調査等を実施し、その後アーバンデザイン室によって引き継がれ、協議会認定の手続きがおこなわれる。そして、協議会が認定されると、協議会が主体となって町丁単位ごとに事業の説明会を実施する。

条例による支援については、第 17 条に技術的支援及び活動経費の助成が定められている。神戸市では、まちづくり条例制定前の 1977(昭和 52)年に「神戸市街づくり助成要綱」が制定されており、これによって再開発準備組合等事業促進団体への助成がおこなわれていた。まちづくり条例制定後は、当助成要綱に協議会への技術的支援が附加され位置づけられた。

6.3 豊中市におけるまちづくり条例の展開

6.3.1 条例制定までの経緯

豊中市におけるまちづくり条例制定の契機となったのは、豊中駅前地区の商業まちづくりである。豊中駅前地区は、全国各地の中心市街地がそうであるように、商業の沈滞に悩んでいた。

そこで若手商業者が中心となって商業活性化方策を模索し始めたことからそのまちづくりははじまった。

一方、市においても 1988(昭和 63)年に「産業振興ビジョン」を策定し、そのなかでまちを支える商業の役割を重視する視点を打ち出していた。「産業振興ビジョン」では、①産業とまちづくりの一体化、②市民・企業・行政の 3 者が連携したまちづくり、③商業活性化

表 6-2　まちづくり条例の展開(豊中市)

年度	内容	目的	関係部	備考
1980	商人大学の開催			
1982	商業セミナーの開催			
1986	豊中市新総合計画		政策推進部企画調整室	
1987	産業界リーダーフォーラムの開催	市民・企業・行政が議論、交流する場	産業経済課分室(ビジョン策定室)	のちに「とよなか・まちづくりフォーラム」に
	情報誌「エコー」の発行	各地の活動、新しい制度や事例の紹介	産業経済課分室(ビジョン策定室)	
1988	産業振興ビジョンの策定	○産業とまちづくりの一体化 ○市民・企業・行政の3者が連携したまちづくり ○戦略プロジェクト(商業活性化と街並み整備、産業・まちづくり支援機構構想ほか)	産業経済課分室(ビジョン策定室)	
1990	まちづくり支援チーム派遣制度の制定	まちづくり支援	(ビジョン推進室)	
	商業環境・づくりコンサルタント派遣制度の制定	まちづくり支援	(ビジョン推進室)	
	産業新興ビジョン推進アドバイザー設置	まちづくり支援	(ビジョン推進室)	
1992	豊中まちづくり条例の制定	初動期まちづくりの支援	政策推進部まちづくり支援室	政策推進部まちづくり支援係から室へ
	まちづくりアドバイザー派遣要綱の制定	まちづくり支援	政策推進部まちづくり支援室	
	まちづくりコンサルタント派遣要綱の制定	まちづくり支援	政策推進部まちづくり支援室	
	まちづくり活動助成要綱の制定	まちづくり支援	政策推進部まちづくり支援室	
	まちづくり専門家会議の設置	諮問機関	政策推進部まちづくり支援室	協議会の認定審査、提案の審議、条例の運用
	まちづくり事業推進委員会の拡充	行政内部の調整会議	政策推進部まちづくり支援室	
	まちづくり実践講座の開催	人材育成	政策推進部まちづくり支援室	のちに「まちづくり実践大学」に

と街並み整備、産業・まちづくり支援機構構想等が検討された。その際、ビジョン策定に参加した職員が地元に入って、産業界のリーダーを集めフォーラムを開催したり、若手商業者を集めてまちづくり勉強会や研究会を開催している。こうして展開してきた数々の支援方策の結果、得られた「市民と行政による連携と分担のまちづくり」「みんなの計画、役所の支援」という考え方が基本となり、1992(平成 4)年に条例化されたものが「豊中市まちづくり条例」である。また、条例制定にさきだち、1991(平成 3)年には「まちづくり支援係」(のちのまちづく支援室)を設置している[9](表 6-2)。

6.3.2 条例の内容と運用

(1)協議会によるまちづくり活動の流れ

豊中市の場合、条例で規定されたまちづくり団体は「まちづくり協議会」のみであるが、実際には「まちづくり研究会」と「まちづくり協議会」の 2 段階の活動のしくみをとっている。

組織結成までの実際の流れは、つぎのとおりである。地元でまちづくりが発意された場合、政策推進部まちづくり支援室が窓口となってその相談を受ける。そして、条例の認定にもとづかない自主的なまちづくり研究会の活動が続けられたのち、まちづくりについての地元の気運がある程度高まった段階で「まちづくり研究会」としての「まちづくり活動助成金交付申請」をおこなう。この「まちづくり研究会」は条例第 17 条に記載された「まちづくり協議会の設立を目的とする地域住民の組織」のことである。

続いて「まちづくり協議会」として認定申請し、審議機関である「まちづくり専門家会議」で承認されると協議会として認定される。

豊中市ですでに協議会として認定されているのは「豊中駅前まちづくり協議会」と「おかまちまちづくり協議会」の 2 地区であるが、その構成員はいずれも地区内に居住あるいは地区内で事業を営むものが任意参加という形態をとっている。

任意参加による協議会がまちの代表になりうるか、という代表性の問題は、条例第 5 条(まちづくり協議会の認定基準)第 1 項第 3 号に規定されている「その活動が、地域の多数の支持を得ているもの」、具体的には施行規則第 2 条に記されている「条例第 5 条第 1 項第 3 号に規定する「多数の支持」とは過半数の賛同をいい、自治会、商店街等においてそれぞれ当該組織の規約に基づく総会の議決が得られたときは、当該議決をもって過半数の賛同とみなす」という規定によって担保しようとするものである。また、協議会の認定基準として施行規則第 5 条第 2 項第 1 号で「その組織への加入又は脱退が自由で、その運営が民主的になされていること」とされており、自由意志による参加が協議会認定の基準となっている。まちづくり協議会の活動の柱は「まちづくり構想」の策定であり、構想が策定されるとそれを市長に提案する(条例第 8 条～第 9 条)(図 6-2)。

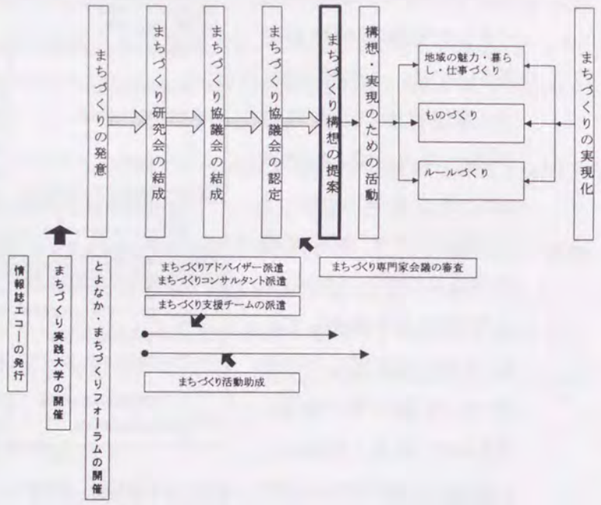


図 6-2　まちづくりの流れと支援(豊中市)

(2)行政によるまちづくり活動の支援

条例では、第 16 条において協議会に対する技術的支援及び活動経費の助成が、また、第 17 条においてはまちづくり研究会に対する技術的支援及び活動経費の助成が規定されている。活動経費の助成は、具体的には、研究会に対して期間 2 年以内、活動費の 3/4 以内、年 30 万円を限度に助成される。

また、協議会に対しては期間 3 年以内、活動費の 3/4 以内、年 150 万円を限度に助成される。

また、技術的支援については、「豊中市まちづくりアドバイザー要綱」「豊中市まちづくりコンサルタント派遣要綱」が制定されている。前者は、おもにまちづくりの制度・手法等について相談テーマごとに専門家を派遣するものであり、後者は、組織の運営とまちづくり構想の作成に関する指導・助言のために派遣するもので、年間を通じて継続して活動にかかわることになっている。

豊中市では、条例に先立っても豊中駅前や岡町駅前のまちづくりに対して具体的な技術支援をおこなっていた。それは、「まちづくり支援チーム」の派遣、「商人大学」や「商業セミナー」(のちに「まちづくりセミナー」に発展する)の開催、情報誌「エコー」の発行等である。

こうしたまちづくり意識の啓発や人材育成、まちづくり情報の交換を目的とした取り組みは、条例制定後も継続しており、「商業セミナー」は「まちづくりセミナー」や「とよなか・まちづくりフォーラム」に発展、また、「商人大学」は「まちづくり実践大学」へと形を変えて続いている。

「まちづくり支援チーム」は豊中の特徴のひとつであり、まちづくり関連部局から選抜された職員でチームを編成し、地元に出向いて支援を行っている。これは、条例制定前の平成 2 年度には既に庁内において制度化されており、条例制定後も継続している。現在、まちづくり支援チームは、建築部、都市整備部、生活環境部、土木部等の計 23 課のまちづくりの専門セクションで構成されており、組織づくりの支援や手法・制度の説明を行っている。条例の所管である「政策推進部まちづくり支援室」は、そのプレイング・マネージャーの役割を担っている。

6.4 神戸市及び豊中市のまちづくり支援体制に関する比較

6.4.1 制度としての共通性

神戸市と豊中市のまちづくり支援は、形式上はきわめて似通っている(表 6-3)。そもそも、豊中市はまちづくり条例を制定するに際して神戸市の条例を参考にしているわけであり、それは当然のことである。

表 6-3　制度としての共通性

	神戸市のまちづくり条例	豊中市のまちづくり条例
第1章	総則	総則
第2章	まちづくり協議会	まちづくり協議会
第3章	まちづくり提案	まちづくり構想
第4章	まちづくり協定	地区計画等及び建築協定
第1節		地区計画等
第2節		建築協定
第5章	地区計画等	助成等
第6章	助成等	まちづくり専門家会議
第7章	まちづくり専門委員	雑則
第8章	雑則	

また、庁内組織にしても、まちづくり協議会等とのやりとりを行うために市役所内部に窓口的なまちづくり部署を設置しており、神戸市では都市計画局計画部に「アーバンデザイン室」が、豊中市では政策推進部に「まちづくり支援室」が設置されている。

6.4.2 運用としての差違

しかしながら、運用を詳細にみると、神戸市と豊中市の違いがあきらかとなってくる。それをひとことでまとめると、神戸市は事業への指向が強いこと、豊中市は事業のまえの初動期まちづくりに力点を置いていることである。

(1)神戸市のまちづくり支援の特徴

神戸市のまちづくり支援が事業への指向が強いことは、松本も指摘するところである。松本は「住民参加で取り組むまちづくりの中身が、区画整理、再開発や各種の住環境整備事業など、都市計画行政のハード面に重きが置かれており、地域住民組織が福祉や文化、教育、環境なども含めた地域の総合的なまちづくりに取り組む主体形成には視野がほとんどおよんでいない」と述べている。それは「まちづくり条例の運用とまちづくり協議会の窓口、専門家の派遣や助成金の取り扱い窓口が、ごく最近まで再開発課や区画整理課、住宅や街路事業の担当課など、当該協議会の対象とするまちづくり事業部門ごとに異なっていたことからみても明らかである。」と松本は指摘している[10]。

条例の経緯でも述べたように、そもそも神戸市における地区レベルのまちづくりは住環境改善プログラムから生じており、そのことが事業指向の体制を強めるに至ったといえる。

松本の論説だけでなく、上でみてきた条例運用のかたちからもこうした事業指向型のまちづくりの特徴が読み取れる。たとえば、協議会に対して活動資金の助成をおこなうための「神戸市街づくり助成要綱」が、もともと事業の準備を目的として策定されたものであり、その一環として協議会に対する資金助成が位置づけられている。また、協議会の構成員が地域諸団体の役員である点も、協議会が事業遂行のための地元調整を目的としたものであることを反映したものである。

(2)豊中市のまちづくり支援の特徴

一方、豊中市のまちづくり条例が対象としているまちづくり活動の時期は「まちづくりの初動期」である。これについて条例上の規定はなされてはいないが、広報冊子である『身近なまちづくり活動を支援します－まちづくり条例のあらまし』では、つぎのように述べられている。

「この条例が支援の対象としているまちづくり活動は、市民のみなさんが自分たちの知恵と力を出し合って取り組む＜まちづくりの初動期＞です。地域にこだわって継続して活動するための組織づくりの段階から、まちの将来イメージの検討や作成、それを実現するための手法・制度の検討といった＜まちづくり構想＞の作成の段階、そして地域や役所などへの提案という事業開始までの段階が対象になります。すでに他の法制度の適用を受けて、計画づくりや事業の準備をしている場合や、目標とするまちづくりを支援する制度・手法がはっきりしている場合など、ほかに活用できる支援制度がある場合はそれらの制度を優先し、専門の担当課が支援します。」これはまちづくり条例施行規則第 2 条第 2 項第 2 号で、協議会の認定基準として「その組織の活動が他のまちづくりの制度の適用対象とされていないこと」として規定されている。

このことによって、整備手法等が明確である事業指向型のまちづくりへの支援はまちづくり条例ではなく事業部局がおこなうこと、また、いわゆる陳情要請型のまちづくり活動ではなく地区の将来像を構想として総合的に描くためのまちづくり活動への支援をもっぱらとすることができる。自由意志による協議会への参加形態も、じつはこうしたまちづくりの特徴に呼応したものである。将来像を住民自らが描くためには、できるだけ多くの住民の声が反映されなければならない。また、そうした意見のなかには方向性が異なるものも少なからず存在し、それが協議会の場で討論を通じて調整されなければ「まちづくり構想」は策定できない。こうした状況に対処するためには必然的に任意参加となるわけである。また、事業遂行ではなく、住民の主体的な構想策定を促すためには、意識啓発や人材育成が大切であり、これが「まちづくり実践大学」や「まちづくりセミナー」といったプログラムへとむすびついている。さらに、研究会から協議会への 2 段階の組織化システムをもうけているのは組織としての体力づけを図るための方策である。豊中市における以上の特徴は豊中市のまちづくり支援のベースが商業まちづくりであり、都市計画事業としてのまちづくりではなかったことに起因している。

6.4.3 両市の条例運用の差異からみた初動期まちづくりの位置づけ

(1)庄内再開発と豊中市まちづくり条例の関係

豊中市におけるまちづくり条例の対象が初動期まちづくりに絞られたのは、庄内再開発との関係がある。庄内再開発は住民参加型の住環境整備の先駆であったが、その課題を整理しつつ、庄内再開発との一線を画したのがまちづくり条例である。つまり、そこに事業指向型ではない新たなタイプのまちづくりとしての初動期まちづくりの原点がある。庄内再開発は事業指向型のまちづくりである。したがって昭和 48 年に策定された「庄内地域再開発基本計画」も、その改訂版である昭和 62 年策定の「新・庄内地域住環境整備計画」も、その内容はハード面の改善を主とした住環境整備であった。また、再開発協議会の構成員は各種地域団体の代表で構成されていた。庄内のまちづくりでは事業の遂行の色合いが強いため、住民の意識としても事業依存が強くなってしまう。そのため、主体的なまちづくりの取り組みがおこなわれにくいという課題があった。また、協議会の構成員とそれ以外の一般住民のあいだに、情報や意思疎通のまずさが指摘されていた[11]。こうした課題を克服すべく「まちづくり条例」は事業と一線を画した段階の初動期まちづくりを対象としたのであり、また、協議会も全員参加をめざした任意参加の形態をとったのである。

このようにみていくと、神戸市の地区まちづくりは豊中における庄内再開発に似ており、その比較によって、豊中市は条例の形式上は神戸市を参考にしつつも、独自の運用を試みているといえる。

(2)神戸市における最近の動向

神戸市においても、震災前後から従来とは異なるまちづくり支援の動きがみられるようになった。たとえば、震災後、住宅再建に関する相談のニーズが急激に増加したため、1995(平成 7)年 7 月に神戸市の外郭団体である都市整備公社のなかの「神戸まちづくりセンター」内に、「こうべすまい・まちづくり人材センター」(以下、「人材センター」)を開設し、人材派遣についての支援を強化した。人材センターでは、銀行関係及びゼネコンを除く各分野のコンサルタントやアドバイザー等の専門家に登録してもらい、それらの専門家を地域住民の要請に応じて派遣している。登録の現況は、コンサルタント 189 社、弁護士 15 人、司法書士 7 人、土地家屋調査士 38 人、税理士・公認会計士 15 人、不動産鑑定士 10 人、大学教員 8 人である(平成 10 年 6 月現在)。また、派遣の対象となる内容は、①建築物共同化・協調化等、②マンション再建、③まちづくり計画、④道路整備型グループ再建、となっている[12]。また、まちづくり活動や種々の支援制度の窓口を都市計画局アーバンデザイン室と神戸まちづくりセンターに一本化した。さらに、意識啓発・人材育成のために「まちづくり大学」を開催するようになった。こうした点をみると、神戸市のまちづくり支援は豊中市のそれに近づいてきたといえる。

6.5 まとめ

以上見てきたように、神戸市と豊中市のまちづくり支援は形式的には似通っているが、その運用には違いがある。それは、先ほども述べたように初動期まちづくりと事業指向型まちづくりの違いとしてまとめられる。技術支援の面でも、事業がみえた段階、さらには事業に入った段階では建築的素養や都市計画的素養を持つ専門家の支援が要請されるが、初動期まちづくりの段階では、異なった素養、異なった意見を調整しとりまとめ、構想へとつなげる支援をおこないわゆるファシリテーター的な人材が必要とされる。また、初動期まちづくりでは、人材育成を目的としたプログラムも必要である。

神戸市では初動期まちづくりから事業まちづくりまで一環した支援体制をとっているがゆえに、支援の方策も複雑化している。そのため、今後はこうした整理をしつつ、適切な支援体制を再整備していくことが求められよう。また、豊中市で試みられている初動期まちづくりは、我が国のまちづくりのなかではまだまだ位置づけが弱く、今後、こうした初動期まちづくりの支援体制をさらに整えていく必要があろう。初動期まちづくりは、住民自らが主体的なまちづくりに取り組むための体力づくりの時期でもあり、この成否が本来的な住民主体のまちづくりの展開にきわめて重要な意味を持っているといえる。

参考文献

(1) 内海麻利、小林重敬（1998）：「まちづくり条例の総合化動向に関する研究―複合タイプとシステムタイプについて」都市計画論文集 No33、日本都市計画学会、pp. 541～546

(2) 田中晃代、鳴海邦碩、久隆浩（1994）：「まちづくり関連条例の展開とその意義」都市計画論文集 No29、日本都市計画学会、pp. 685～690

(3) 井上繁（1991）：「まちづくり条例―その機能と役割」ぎょうせい

(4) 海野芳幸、木下勇、轟真一（1998）：「掛川市生涯学習まちづくり士地条例の特別計画協定区域指定における住民参加によるまちづくり計画の策定家庭とその課題に関する研究―西山地区を事例として―」都市計画論文集 No33、日本都市計画学会、pp. 535～540

(5) 三谷哲雄、山中英生(1996)：「地区整備基金とまちづくり条例による市街地誘導の効果に関する一分析―小松島市金磯地区を対象として」都市計画論文集 No. 31、日本都市計画学会、pp. 529～534

(6) (1974)「これからの住区構想策定のために「コミュニティカルテ」」葺合区、神戸市

(7) (1975)「市街地再開発基本計画 その 1 基礎編」神戸市都市計画局計画部計画課

(8) (1978)「市街地整備のための環境カルテ」神戸市

(9) 「豊中市における「まちづくり支援」の概要」豊中市

(10) 松本誠（1996）「「住民参加のまちづくり」の系譜と展開」兵庫地域研究、神戸新聞情報科学研究所、pp. 8～9

7 地区レベルの計画の策定および実現化過程における支援の実態—豊中市を事例として

7.1 はじめに

近年、開発を規制するあるいは誘導することを中心とした規制誘導型の条例から、地域にプラスになる開発を受け入れ、地域の住民とともに地域固有のプランを策定するための手続きやそれを促進するための支援制度を盛り込んだ、創造型の条例が各自治体で制定されるようになってきている。これまで、住環境整備の分野において、地域コミュニティのまとまりの喪失という点からも、地域住民の合意を得ること難しさが指摘されていたが、これらの条例のしくみでは、地域の目標像であるまちづくり提案・構想を行政と住民が共につくりあげ共有化していく過程を経て具体の整備事業へと展開していくことが目指されている。

本章では、こうした地域・地区を対象とした創造型のまちづくりを目標として含んでいる条例を「まちづくり条例」と呼び、「まちづくり条例」が制定された背景や実際どのような運用・支援がおこなわれているのか、をみることによって、新たなまちづくりのプロセス論を見出そうとするものである。

本章は、豊中市におけるまちづくり条例を事例として取り上げ、その認定を受けた豊中駅前地区でのまちづくりの展開とそれに対する支援方策を整理し、事業を想定しない段階での初動期まちづくりから事業化によるまちづくりの具現化への一連のまちづくりプロセスについて分析、考察をおこなうものである。

地区まちづくりを取り扱った事例研究としては若林の「既成住宅市街地におけるまちづくりの実践—上尾市仲町仲町愛宕地区のまちづくり—」[1]、岡崎らの「歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究—川越一番街商店街周辺地区を対象として—」[2]がある。しかしながら、本研究のようにまちづくり条例によって位置付けられた地区で総合的な地区まちづくりの一連のプロセスを追った研究は管見の限り見られない。

7.2 拠点地区整備ビジョンの策定とまちづくり構想の策定及び実現化の流れ

7.2.1 まちづくりの段階設定

既に前章で述べたが、豊中市におけるまちづくり条例制定の契機となったのは、豊中駅前地区の商業地のまちづくりである。豊中駅前地区は、全国各地の中心市

街地がそうであるように、商業の沈滞に悩んでいた。そこで若手商業者が、中心となって商業活性化方策を模索し始めたことからそのまちづくりははじまった。

一方、市においても総合計画の「都心ゾーン構想」の一環として、1988 年に「産業振興ビジョン」を策定し、そのなかでまちを支える商業の役割を重視する視点を打ち出した。そうしたビジョンを達成するために、1992 年にまちづくり条例が制定されたのである。

まちづくり条例が制定された後、最初に、まちづくり協議会に認定されたのが、豊中駅前まちづくり協議地区である。認定後は、まちづくり協議会が主体で 3 回の研究会と 13 回の討論会を経て、1995 年にまちづくり構想を策定し、市長に提案した。その後、市は、提案された構想を受けて、1997 年にまちづくりの基本方針を提示した。1999 年現在は、まちづくり構想を実現化するための事業化の動きとなっている。豊中市では、豊中駅前地区のほかにも、おかまち・まちづくり協議会が 1997 年に構想を市長に提案している。

以上の流れを整理すると、第一段階：都心ゾーン構想による拠点地区整備のビジョン策定の段階、第二段階：まちづくり構想策定の段階、第三段階：まちづくり構想を実現化するための事業計画策定の段階、の 3 つの段階に分けることができる。第一段階は初動期まちづくりの助走段階、第二段階は初動期まちづくりの本格期、そして、第三段階はまちづくりの実現化段階、と位置付けられる。以降の分析では、この三段階を軸として分析をおこなう。

7.2.2 まちづくりの段階別にみた空間的広がり

ここでいう空間的広がりとは、対象となる計画区域の広がりを意味する。

第一段階では、阪急宝塚線の高架事業にともなう豊中駅、岡町駅、曽根駅の 3 駅を含んだ範囲がおおむね想定されているが、都心ゾーン構想では、まちづくりの範囲について明確な空間的区分はされていない（図 7-1）。この時期は第二段階における初動期まちづくりの本格期で取り扱うまちづくりの範囲をも含めた議論がなされている。

第二段階では、まちづくり条例にもとづく協議会エリアが設定されている。豊中駅前まちづくり協議会エリアは、豊中駅前の特に東口を中心とした 12ha、900 世帯とされた（図 7-2）。

第三段階のスタートを切るために 1997 年に策定された市の基本方針を見ると、市は、構想エリアを ABCDEF の 6 つの街区、10 の小街区に分割している。さらに、A 街区では店舗等の共同建替えや道路拡幅事業、B 街区では再開発事業の検討や

モール化事業、C 街区では道路拡幅事業・交差点改良や面的整備手法、D 街区では道路の延伸や面的整備手法等をまちづくりの方針として挙げている（図 7-3）。

以上、計画段階が進むごとに、対象とする空間の範囲が変化していることがわかる。つまり、初動期まちづくりの助走期である第一段階では具体的な空間の広がりを限定せずにまちづくりの勉強会を行っており、そのなかで第二段階で取り扱う空間の対象を選定することをおこなっている。これを受けてまちづくり構想策定をめざす第二段階では、協議会の範囲を限定したうえで討論を進めている。そして、第三段階では第二段階で設定した協議会エリアをさらに事業ごとに細分化し、具体的な事業へ向けて話し合いがもたれることになっている。

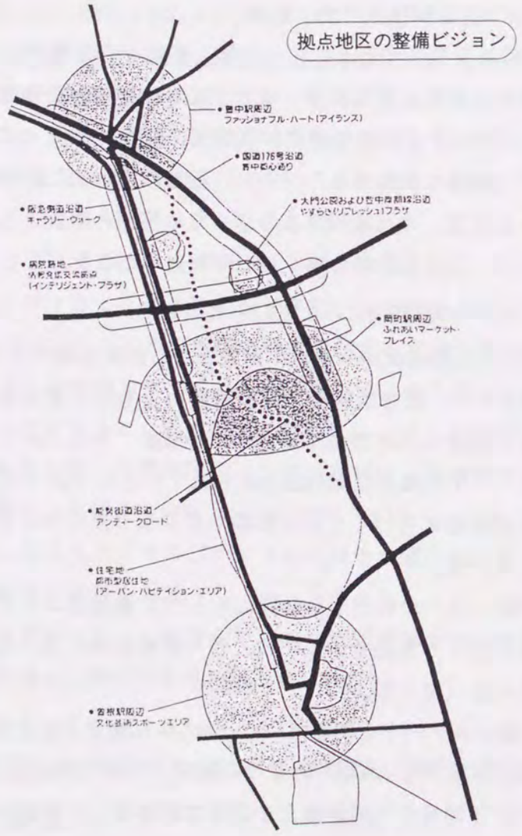


図 7-1　都心ゾーン構想における拠点地区の整備ビジョン

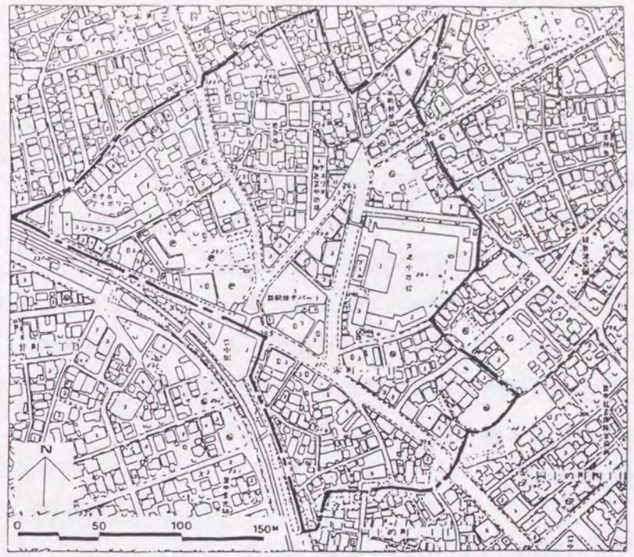


図 7-2 豊中駅前地区まちづくり構想エリア

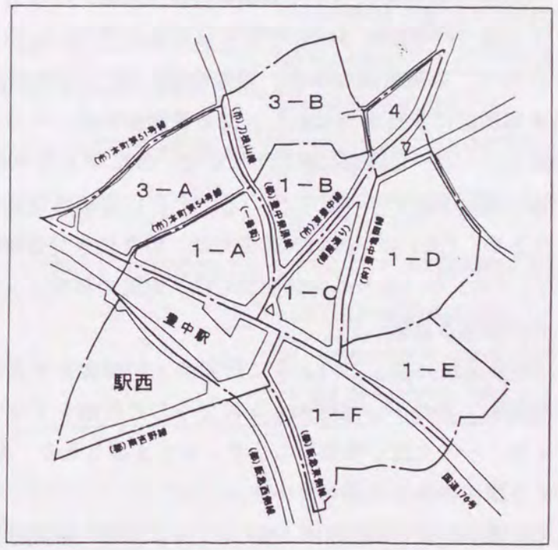


図 7-3　豊中駅前地区まちづくり基本方針

7.3 まちづくりの段階別にみた行政支援の方策

7.3.1 産業振興ビジョン策定段階における支援

都心ゾーン構想を受けて、市は、産業振興ビジョンを策定することになった。ここでは地元商業者と行政職員が対等な立場で自主的に勉強会を催している。

前半は、地元の若手商業者の要請を受けて産業振興ビジョン策定に参加した行政職員が地元に入ってまちづくり勉強会を始めた。また、これと期を一にして、市は産業界の若手リーダーを集めてフォーラムを開催し、そのレポートを発行したり、各地の活動や新たな制度・事例を紹介した情報誌「エコー」を発行するなど、まちづくりリーダーとなる人材育成を中心に活動おこなっている。

また、後半は、「まちづくり支援チーム」及び「商業環境づくりコンサルタント」の派遣等技術的な支援が具体的なかたちとなってあらわれている[3]。

7.3.2「地区の計画」策定及びその実現化のプロセス

(1)豊中駅前地区

①「地区の計画」策定段階におけるプロセス

1993 年の豊中駅前まちづくり協議会の設立以降、１９９５年のまちづくり構想提案に至るまで、３回の「まちづくり研究会」と 13 回の「まちづくり討論会」が実施された。協議会設立当初、協議会は、「七夕まつり」の開催にともない地区周辺を実験的に歩行者天国にし、交通量調査をおこなった。その際、まちづくり支援室のメンバーが調査に参加している。1993 年 8 月のまちづくり研究会では、駅前交通の問題点をテーマにしている。それ以降構想策定のためのまちづくり討論会に入るが、1993 年 9 月の討論会では、引き続き交通問題の解決策をテーマとしている。1993 年 10 月の討論会からは、地区の将来イメージを作り上げるために討論会が開催された。

まちづくり協議会は、このように研究会・討論会を中心に構想提案にむけての活動を展開してきたが、地域の人々にこうした活動をアピールするためにも、ホテルアイボリーや大池小学校でコンサートを主催したり、豊中ジャズ・フェスタ、まちづくり講演会等を開催している。

また、構想を提案する直前の 1995 年 1 月に阪神・淡路大震災が起こり、豊中市内もかなり大きな被害を受けた。従って、構想のなかにも震災の経験を生かした地震に備えうるまちのあり方が盛り込まれている。

(i) 地区の将来イメージの作成での支援

まちづくり協議会は、将来イメージを明確化するために 1993 年 11 月に「ワイワイ討論会」を実施した。あらかじめ調査研究部会で協議会のメンバー及び市の職員（まちづくり支援室、まちづくり支援チームのメンバー）、専門家、学識経験者、学生からいくつかのまちのイメージづくりに関するテーマが提案され、そのテーマ別にグループをつくった。

表 7-1　豊中駅前まちづくり構想

基本方向	具体的提案
①人の流れを改善する	(1)まちをつなぐ
	(2)通りや歩道、路地をひろげる
	(3)通りや歩道、路地をアクセントをつける
	(4)通りや歩道、路地に親しむ
②車社会への工夫	(1)幹線道路のつながりを改善して、車の流れをよくする
	(2)地区内の道路、通りの改善
	(3)交差点を改善する
	(4)駐車場・駐輪場をつくって、行きやすいまちにする
	(5)荷さばき施設をつくる
	(6)共同集配に取り組む
③段差のないまちづくりの工夫	(1)駅やバス乗り場などの改善
	(2)建物や通りの工夫
	(3)誰もが利用しやすい方法を見つけるために、いろいろな意見や提案をみんなで試してみよう
	(4)いろんな人といっしょに議論し行動し、「心の段差」をなくす
④安全なまちへの工夫	(1)身近な防災の工夫
	(2)情報が伝わりやすい工夫
	(3)基本方向
⑤住まいと環境のつくりかえ	(1)個々の建替え・更新とまちづくりをいっしょにする
	(2)共同で建替え・更新する方法を検討する
⑥中心地のつくりかえ	(1)新しいアイディアがあふれるまち
	(2)いろんな魅力、アイディアをつなぐ」まちづくり
⑦音楽を生み、育てるまちづくり	(1)「音楽の道」づくり
	(2)気軽に音楽を楽しむ場づくり
	(3)質の高い音楽を身近に楽しむ場づくり
⑧「音」を大事にしたまちづくりの工夫	(1)人が集まるスポットや通りの入り口などにあった「音」のデザイン
	(2)回遊路や通りをいろどる「音」
	(3)「静けさ」をつなぐ
	(4)建物の中の「音」
⑨みんなでまちを育てる仕組みを工夫する	(1)「まちづくりセンター」の開設などの「構想」実現のための工夫
	(2)まちづくりの事業の相談、調整
	(3)「リサイクル図書館」「音楽ライブラリー」「駐車場」「共同配送施設」などの地域が共同して運営した方がいいものは、まちづくり協議会が協力して、運営できるようにする。協議会は、みんなが共同するための受け皿として、積極的な役目を

最終的に 6 つのグループができ、6 つのグループごとにまちのイメージを道路と鉄道が入った地図を用意し、その上にイメージに合った施設を落としていったのである。6 つのまちのイメージは以下のとおりである。

・「落ち着いたまち」…ゆりかごから老後まで 3 世代住宅
・「家族で楽しむまち」…生活の中に憩いがあるまち
・「自由時間を過ごせるまち」…みんなで“イコ、イコ、イケ、イケ、イキ、イキ”タウン
・「ゆっくり歩けるまち」
・「生活に便利なまち」…リバティヒルズ

・「夜を楽しむまち」…アゼントシティ豊中

こうして提案されたまちのイメージを受けて、1994 年 4 月に 3 名の専門家によってまちの将来イメージの提案がなされた。3 名のうち 2 名はコンサルタントで、1 名は研究者である。専門家のコンセプトは、以下のとおりである。

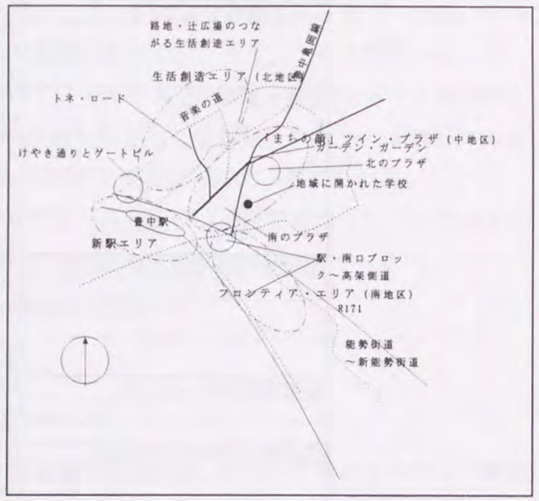


図 7-4 豊中駅前まちづくり構想

・　生活都心／ファッショナブル・ハートアイランズ

・　いろんな人が集い交わるまち／みんなが快適に暮らせるまち

・　出会いのある「遊空間」創造の場

このように、出されたまちのイメージを継承するかたちで、北地区、中地区、南地区の 3 つの地区に分かれて、地区別の将来イメージを具体的に討論会の場で話し合った。

以上、市職員も含めた様々な専門家の協力のもとで、「まちづくり構想」による 9 つの基本方向と具体的な提案がされた（表 7-1、図 7-4）。表 7-1 を見る限り、9 つの提案は、今までのまちづくり協議会の活動内容が位置付けられている。

(ii)調査研究部会での支援

1993 年のまちづくり協議会設立以来、1995 年のまちづくり構想提案迄のあいだ約 45 回にわたる「調査研究部会」が実施されている。「調査研究部会」とは、「まちづくり構想」策定にむけて調査や研究を行う協議会の部会で、協議会のメンバー、市の職員、アドバイザー、コンサルタント、学識経験者、学生が常時出席して、「まちづくり構想」策定のための議論に加わっている。また、調査研究部会のなかで討論された調内容は、議事録として残されている。

②「まちづくり構想」実現化にむけての役割分担

表 7-2 は、豊中駅前まちづくり協議会における構想実現に向けた役割分担の考え方を示している。大きくは、北地区、中地区、南地区に分かれて実現のための

活動目標とそれに関する地元の役割と市の役割が記述されている。また、地区別の役割分担のほかに「人にやさしいまちづくり」「みんなで育てるまちづくり」の役割分担も提示している。

役割分担の基本は、地元は、共同建替えや個別協調建替え、再開発を進めていくほか、協定締結やガイドラインの作成等ルールづくりを積極的に進めていくことが書かれている。また、市は、それぞれの事業を推進していくこと、ルールづくりの支援をしていくことと記されている。

こうした役割分担をみると、地元が積極的にルールをつくり、市は事業化を進めながらルールづくりを支援するかたちが見出せた。

以上、「地区レベルの計画」策定段階では、策定前と比較すると調査研究部会及び討論会等に豊中市（まちづくり支援室）・アドバイザー・コンサルタント・学識経験者の 4 者がたえず出席をし、助言をしていることがわかった。協議会が主体で「地区レベルの計画」を策定する場合は、こうした視点の異なった 4 者の連携による助言があってこそ可能になるといえる。

(2)岡町桜塚地区

①「地区の計画」策定段階におけるプロセス

1993 年 2 月におかまち・まちづくり研究会が設立され、翌年の 1994 年にまちづくり協議会として市に認定される。その後、約 15 回におよぶ勉強会・討論会の実施、「時をかける能勢街道イベント」、「消防からみたおかまち」等の講演会を実施している。この地区の協議会の活動の特徴は、研究会・討論会や講演会、イベントのほかに、活動がある一定の段階に来ると必ず「活動の成果のまとめ、発表」を行っていることにある（表 6-3、図 6-5、図 6-6、図 6-7）。

また、活動支援については、市の職員やコンサルタントが上の活動にたえず参加して、助言を行っているほか、調査研究部会にも参加をして、助言を行っている。豊中駅前地区との相違点は、討論会やイベント等公開の場では、市・アドバイザー・コンサルタント・学識経験者の 4 者が出席し助言をしてきたが、調査研究部会にはアドバイザーや研究者の参加がなかったことがあげられる。

さらに、協議会が実施するイベントに対しても、市の職員やコンサルタントは常に参加し、イベント終了後の反省会にも出席したり、イベントにおける反省点や今後の課題について議論を重ねている。

②「地区の計画」実現化にむけての役割分担

構想策定と同時に、①「構想」提案後、即具体化に取り組むこと、②具体化に

表 7-2　構想実現に向けた役割分担の考え方（豊中駅前地区）

	実現のための活動目	地元の役割	市の役割
北地区	①一番街のモール化と街並みづくり	○街並み計画の作成 ○憲章や協定 ○ 共同建替え、個別協調建替え	○ルールづくりの支援 ○ 事業化の支援 ○道路整備、電柱地下埋 ○地区計画
	②音楽の道の街並みづくり	○沿道のまちづくり計画の検討・作成 ○協定等 ○共同建替え ○再開発	○計画づくり支援 ○事業化の支援 ○地区計画 ○道路整備
	③都市型住宅を育てる	○建替えヒント集 ○共同建替え、個別協調建替え	○ヒント集づくりの支援 ○事業化の支援
	④路地・辻広場をつくる	○建替えヒント集づくり ○共同建替え、個別協調建替え ○回遊ルートとしてつなぐ	○地区内道路整備の検討
中地区	①三角地の一体開発	○再開発事業の準備	○再開発事業調査 ○事業化の支援
	②銀座通りモール化	○再開発に合わせて街並み計画づくり ○ルールづくり・景観協定 ○西側部分の共同建替え ○個別協調建替え	○計画づくり支援 ○事業化の支援 ○道路整備
	③大池小周辺の一体整備	○まちづくり計画の検討	○建替え、複合施設化 ○計画づくり支援
南地区	①能勢街道の街並みづくり	○街並み計画の作成 ○ルールづくり ○共同建替え・個別協調建替え ○資料館・案内書の整備	○ルールづくりの支援 ○更新の誘導 ○道路整備・辻広場 ○資料館・案内書の整備
	②駅南口の一体開発	○南口再開発計画の検討・作成	○再開発調査等の支援
	③高架側道沿いの街並みづくり	○街並み計画の検討・作成 ○ルールづくり（看板規制等） ○共同建替え・個別協調建	○ヒント集づくり支援
	④路地・辻広場	○建替えヒント集 ○共同建替え・個別協調建替え ○ルールづくり	○ヒント集づくり支援
人にやさしいまちづくり	○施設や建物の更新にあわせて、段差のないまちづくりを進める	○「いっしょに育てるまちづくり」の中で、議論しながら改善する ○人にやさしいまちづくりヒント集	○ヒント集づくり支援 ○施設や使い手といっしょに道路や公共施設の改善
みんなで育てるまちづくり	○まちづくり協議会の活動実績を伸ばし市民・事業者・専門家・行政の連携のしくみを継続・発展させる	○「いっしょに育てるまちづくり」の中で、議論しながら改善する ○「参加と分担」「協議」のしくみ・ルールをわかりやすくする ○まつりやイベントの企画・運営 ○公共施設の運営	○まちづくり活動の支援 ○「参加のまちづくり」の推進

向けて検討を重ねることの 2 つに分類して、地元の役割と行政の役割を提示している。地元の役割は、「実現に向けた事業の実施」と「実現のための方法・制度手法を探る」「目指す方向を見定める」等より主体的な活動の姿勢が読み取れる。

図 7-5　おかまちまちづくり構想

一方、行政の役割は、地元が進める事業に対して技術的支援及び資金的支援を望むほか、行政主導で進められる交通計画や公共施設整備あるいは民間建築活動の誘導策について、市は、協議会と検討することを提案している（表 7-4）。

以上、協議会の活動を市の職員・アドバイザー・コンサルタント・研究者の 4 者が連携して支援をしてきたことが伺える。また、協議会も構想実現化にむけてより主体的に事業を展開していこうとする部分が役割分担の提案のなかから読み取れた。

7.3.3 まちづくり構想策定段階における支援実態

まちづくり構想策定にむけて地元住民の主体的なまちづくり活動が展開する時期であり、それを支援するため活動資金の助成や技術的支援などの制度が、条例制定によって位置づけられた。技術的支援には、支援チームの派遣、まちづくりコンサルタント派遣、まちづくりアドバイザー派遣の 3 つがあり、まちづくり構想策定に向けてこうした専門家の派遣が始まった。

この段階でのまちづくりの目標は、まちづくり協議会による構想の策定にむけて地元の様々な意見を調整することである。従って、派遣する専門家についても、ファシリテータの素養をもった専門家がおもに派遣されている。

表 7-3　おかまちまちづくり活動の流れ

年度	活動の成果のまとめ、発表	研究会、討論会	講演会	イベント
1989			◆おかまち・みんなで話そう	△歴史のまち・おかまち・再発見一休カーニバル、イラストマップの作成、まちづくり講演会、神社境内での催し
1990	■岡町再発見 ■若手商業者の描いたまちの将来像			
1991	■おかまち・緑とにぎわいの軸構想		◆まちづくり談義の開催	
1992	■まちの立体模型を作成	◇ウエストゲートの検討 ◇ 高架側道の検討 ◇イーストゲート・セントラルコアの検討		
1993	■おかまちルネッサンスひろば構想	◇能勢街道の検討 ◇新駅舎の検討 ◇落語ギャラリーの検討		△子どもたちが見つけたおかまち写真展と集い、おかまち落語ランド
1994	■落語ギャラリーユニオン館構想 ■パンフ「協議会をつくりませんか」作成	◇高架とまちづくり勉強会 ◇高架側道沿いに人の流れをつくる ◇高架側道の将来を考える ◇高架下を活かしたまちづくり	◆まちづくり講演会「街並みづくりに音を組み込む」	
1995	■「おかまちまちづくりレポート」 ■「もう一つの街道・能勢街道」 ■まちの現状模型を作成	◇「こんなところが気になっています」 ◇高架の完成が大きな影響を与える ◇このまちにあなたの夢やアイディアを	◆消防からみたおかまち	△時をかける能勢街道イベント、シンポジウム、街道ウォークラリー、
1996	■おかまちの将来を考えるための辞書「夢メニュー」作成 ■おかまち3世代マップ	◇セントラルコアの将来像 ◇岡の道を考える ◇セントラルコアを考える ◇ セントラルコアのつくり変えを考える ◇公共施設のある地区の将来像 ◇公共施設のあるエリア住宅地と道の問題 ◇どんなおかまちに住みたいか	◆まちづくり勉強会「神戸では今」「専門家からみたおかまち」	
1997	■まちづくり構想まとまる、市長へ提案	◇シリーズ「まちづくり構想」とりまとめ討論会 ◇ まちづくり構想一次案をたたき台にした討論会①②		

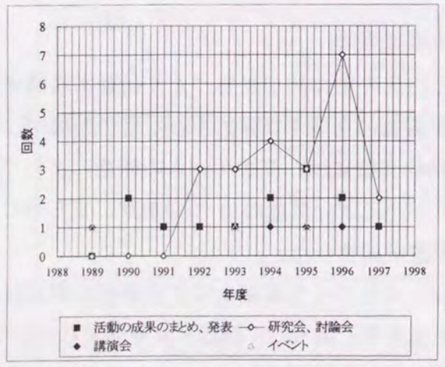


図 7-6　おかまちまちづくり活動の流れ

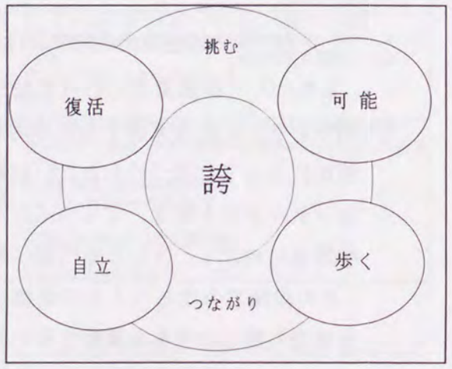


図 7-7　おかまちまちづくり構想

表 7-4　構想提案後即具体的に取り組むこと

実現に向けた事業の実施	行政・関係機関に支援を要請すること
1. "落語ギャラリー"をめざして ①まちの案内板、案内マップづくり ②まち角ギャラリーの設置 ③落語ランドをおかまちの名物に ④物産展の開催 ⑤高架下スペースの実験的利用 ⑥俳句展、緑の相談コーナー ⑦お掃除の日復活運動 ⑧花いっぱい、緑いっぱい運動 ⑨防災訓練 **2.能勢街道イベントの発展、継続** **3.歴史・資源の発掘** ①おかまちゆかりの歴史・資源・人材の発掘 ②能勢街道学会でまちの財産の掘り起こし ③菜の花祭り→灯かりの博物館 **4.自転車対策作戦** ①市の駐輪場用地の利用検討 ②自転車ゼロの日の実施 **5.まちに頼りにされる商いをめざす** 店先を利用したまち角ギャラリーの設置	**＜事業に関して＞** ・事業方法、企画、運営についてアドバイス ・実施の事業経費助成 ・道具などの提供、貸し出し ・イベント開催時、公共施設利用についてアドバイス **＜調査研究に対して＞** ・専門的アドバイス、資金的、技術的支援、資料の提供など

①支援チームの派遣

第一段階の後半で実施されはじめた「まちづくり支援チーム」の派遣が、条例上位置づけられた。1997 年度における支援チームの構成は、建築部、都市整備部、生活環境部、土木部等 23 課 23 人である。

まちづくり支援チームとは、まちづくり関連部局から選抜された職員でチームを編成し、地元で以下のような支援活動を行っている[4]。

(i) 組織づくりと組織運営についての助言

(ii) まちづくりに関連する基本的な情報提供

(iii) 会議の運営方法についての助言

(iv) まちづくり構想の策定とイベントの進め方についての助言

(v) まちづくりに活用できる事業、制度についての説明

(vi) 視察・調査先の選定についての助言

豊中駅前まちづくり協議会への支援室職員及び支援チームの派遣回数を見ると、まちづくり構想を提案した年度の前年度（1994 年度）がもっとも派遣回数が多くなっている（表 7-5、図 7-8）。

②まちづくりコンサルタントの派遣

まちづくりコンサルタント派遣制度は、第一段階で行われた「商業環境づくりコンサルタント」制度を、第二段階でまちづくり条例の施行に合わせて改正したものである。制度の内容は、以下の通りである[5]。

(i) まちづくりコンサルタントを協議会が選任し、市に派遣申請を行うことになっている

(ii) 期間は、研究会で 2 年間、協議会で 3 年間を限度としている

(iii) まちづくりコンサルタントは、その協議会を支援している専門家と支援方針会議を開き、適切な指導・助言をする

市は、豊中駅前地区に対して、1993 年度から 1994 年度の 2 年間にわたり、まちづくりコンサルタントを派遣している。

③まちづくりアドバイザーの派遣

まちづくりアドバイザーは、まちづくり条例制定を契機として制度として位置づけられたものである。具体的には、まちづくりアドバイザーは、まちづくりに関して専門知識を持つ学者やコンサルタントによって構成されている[6]。表 7-6 を見ると、まちづくり協議会による構想の策定と、そのための地元の様々な意見を調整するファシリテータの素養をもった専門家が派遣されていることがわかる。

以上「まちづくり支援チーム」「まちづくりコンサルタント」「まちづくりアドバイザー」の三者が関わりながら構想策定に向けてまちづくりは進んでいくが、これら三者が果たした役割を整理すると、「まちづくりコンサルタント」はおもに構想策定のための計画策定技術の支援をおこなっており、「まちづくり支援チーム」や「まちづくりアドバイザー」はおもにファシリテーターとしての役割を担っている。

表 7-5　まちづくりの経過と支援チームの派遣回数

年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
まちづくりの経過	協議会認定		構想提案			基本方針提示
支援チームの派遣回数	93	107	97	44	68	72

＊派遣は、支援室の職員と支援チームの派遣を示す

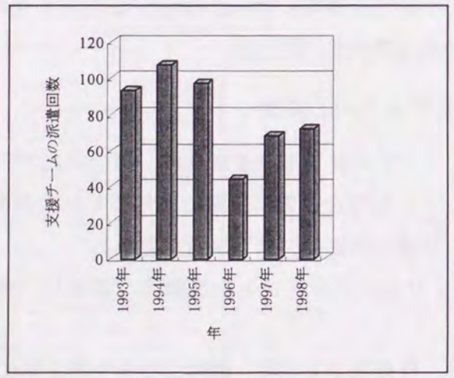


図 7-8　支援チームの派遣回数

7.3.4 まちづくり構想実現化段階における支援実態

この段階では、構想を策定したまちづくり協議会と事業実施区域にいる権利者が情報交換をしながら、個別の事業を推進していくための活動が行われる。この段階での目的は、まちづくり構想エリアで実施される個別の事業を推進していくことであるため、派遣する専門家も、個別の事業に精通した専門家が派遣されるようになる。

①支援チームの派遣

豊中駅前まちづくり協議地区が、構想の実現化に向けて進み始める 1998 年度には、人権文化部文化課、政策推進部企画調整室、情報政策室、市民生活部産業経済課、福祉保健部障害福祉課、土木部工務課、建築部住宅対策課、市長公室広報課、社会教育部社会教育課等が新たなメンバーとして支援チームに加わり、チームの拡充が図られた（表 7-7）。これは、協議会が出した構想の内容を見て、それを実現するために必要な部署の参画をおこなったものである。

②まちづくりアドバイザーの派遣

第二段階では、ファシリテータ的素養を持った専門家が派遣の対象となっていたが、第三段階では、具体的な事業や制度に関係する技術的な専門家が派遣の対象となっている。具体的には、地域版まちづくり講座（＝リレー講座）への講師派遣がおこなわれている（表 7-6）。

1998 年度における講師派遣に関して、市は、「構想実現化段階の協議会対象に、地域の実状や会員のほしい情報にあわせた内容をタイムリーに提供することによって、事業の当事者としての判断材料が得られる講座を支援した」としている[7]。市は、1997 年度に 3 人、1998 年度に 4 人のおもに住宅・商業・交通に関する講師を、豊中駅前まちづくり協議会へ派遣している。派遣された講師は、弁護士や建築家、商業コンサルタント等その専門分野も多様化していることがわかる（表 7-6）。

地域版まちづくり講座を実施したことによる効果として、「事業関係者の顔がはっきりみえるようになったこと」と、「地域のとらえ方や課題が明確になったこと」、さらに、「協議会活動が会員やまちの利用者に目にみえるようになり、活動が促進されたこと」が挙げられている[8]。

7.3.5 まちづくりの段階と支援方策

第一段階のビジョンづくりでは、空間的な区分設定はされていないが、具体的な支援方策についても模索されている段階である。第二段階では、まちづくり条例による具体的な支援方策が明確になってきている段階で、まちづくり協議会エリアという空間的な区分設定が明確化している。さらに、第三段階では、第二段階のまちづくり構想エリアを小分割したかたちで、街区別のまちづくり方針が市の中間報告によって示され、支援方策も事業の推進を目的としたものとなっている。

また、第二段階と第三段階では、支援チームや専門家の派遣の内容で差異が見られた。具体的には、第二段階では、ファシリテータの素養をもった専門家、第三段階では、まちづくり構想エリアで実施される事業を想定した技術的支援をする専門家の存在が明らかとなった。

7.4 初動期まちづくりから事業化へむけてのまちづくりプロセス

以上、豊中市のまちづくり条例にもとづく豊中駅前地区のまちづくり過程を整理、分析をおこなったが、これを整理し、まちづくりの各段階におけるまちづくりの手法論とそれらを連続的に位置付けることによってみられるまちづくりプロセスの体系について考察をおこない、まとめにかえる。

住民主体のまちづくりを円滑にすすめるためには、まちづくりを三つの段階に分けて考え進めていくことが必要である。それは、初動期まちづくりの助走期、まちづくり構想策定をおこなう初動期まちづくりの本格期、そして、事業を用いたまちづくりの実現期である。この段階については、表 5-2 のまちづくり協議会認定の目的とまちづくりの流れのなかで「住民組織の結成→条例による認定→事業化」といった過程をとるのが多いことからも推察できる。従来の行政主導型まちづくりでは第三段階のみの場合が少なくなかった。しかし、豊中駅前地区のようにその前段階で時間をかけたまちづくりをおこなうことによって新たなまちづくりの展開が期待できる。住民主体の初動期まちづくりは第二段階で本格的におこなわれるわけだが、それを円滑に進めるためには第二段階で検討すべき項目やまちづくり協議会の範囲を確定するための助走期間が必要である。それが第一段階であり、ここでは地元有志とまちづくり担当の行政職員が対等な関係で勉強会を持つことになる。豊中市の場合にもこの段階はまちづくり条例上は位置付けられていない時期であるが、まちづくり条例にもとづくまちづくりを進めていくためには必要となる時期である。

表 7-6　まちづくりアドバイザーの派遣回数と指導・助言の内容

派遣年月日	回数	種類	指導・助言のテーマ
1993年	1回	コンサルタント	地域住民と商店街の連携したまちづくり
1994年	3回	学者	まちづくり協議会の果たす役割
		コンサルタント	豊中駅前地区まちづくり構想実現のための手法等
		コンサルタント	
		コンサルタント	
		コンサルタント	
		コンサルタント	まちづくり構想を実現するための課題について、まちづくり討論会での参加者からの意見・質問についての整理・助言
		研究員	
1995年	2回	コンサルタント	まちづくり構想にある中地区の討論会における助言
		建築家	協議会区域の建物、道路の現況把握と今後のまちづくりへの問題点の整理における助言・指導
1996年	5回	建築家	北地区「まちづくり構想」実現のための討論会での議論の整理、実現方向・活動の進め方に関する助言
		コンサルタント	何時でも安心して暮らせる住宅とそのしくみづくりについて、その事例と実現のための手法、課題についての助言(コレクティブハウジングの事例紹介)
		コンサルタント	地区計画制度について
		コンサルタント	「豊中駅前まちづくり構想」の実現化にかかわって豊中市から提示された考え方に対する地元住民意向の分析と今後の課題について
		学者	
		コンサルタント	
		建築家	「豊中駅前まちづくり構想」の実現化にかかわって豊中市から提示された考え方に対する地元住民意向の分析と今後の課題について
1997年	7回	研究員	豊中駅前まちづくり協議会・環境部会による地域リサイクルの活動に関わって、その活動の進め方、組織づくり、中心活動者の役割について
		コンサルタント	まちづくり構想実現化にむけた具体的な活動づくり、組織づくりについて
		コンサルタント	「まちづくり構想」で提案のあった「歩き回れるまちづくり」「車社会への工夫」について、特に物流問題の改善の考え方、改善行動について
		建築家	民間主導の共同建替え事業を実施する際のシナリオとそれぞれの局面での各主体の果たす役割について
		学者	七夕祭りにともなう交通状況調査及び来街者アンケート調査について
		コンサルタント	豊中駅前のまちづくり(基本方針)説明会について
		学者	豊中駅前まちづくりリレー講座「安全なまちへの工夫」
1998年	6回	コンサルタント	豊中駅前まちづくりリレー講座「豊中駅前の交通。問題はここだ！」
		学者	豊中駅前まちづくりリレー講座「歩行者中心のまち。交通の工夫の実際」
		弁護士	NPO法の概要と市民のまちづくりでの活用について
		研究員	豊中駅前まちづくりリレー講座「地域資源と商業の活性化」
		コンサルタント	豊中駅前まちづくりリレー講座「ゆっくり歩き回れるまちを支える道路網」
		コンサルタント	
		商業コンサルタント	豊中駅前まちづくりリレー講座「情報化社会における商業サービスのあり方」
1999年	1回	コンサルタント	面的整備事業にかかわる複合開発の考え方について

＊網掛けの部分は、豊中駅前まちづくり協議会が「まちづくり構想」をまとめた年を示し、この時期を境に第二段階と第三段階に分かれる

(1999年3月現在)

さきほども述べたように第二段階は初動期まちづくりを本格的におこなう時期である。ここではまちづくり構想の策定が大きな目標である。構想レベルでは具体的な事業を確定せずに話し合いは進んでいく。ここで事業と一定の距離を置くことで、行政も住民も、事業を気にせず比較的自由にまちづくりのあり方や方向性を議論できる。

表 7-7　1998 年度まちづくり支援チームのメンバー表

部	新	課	役職
人権文化部		人権開発課	課長補佐兼総務係長
	□	文化課	長
政策推進部	○	企画調整室	技術吏員
		防災課	主査
	○	情報政策課	長
生活環境部		環境課	課長補佐兼企画係長
		都市デザイン課	主査
		建築環境調整室	主査
市民生活部	○	産業経済課	主査
福祉保健部	○	障害福祉課	事務吏員
都市整備部		計画調整課	技術吏員
		都市開発課	長
		区画整理課	長
		空港周辺整備室	主査
土木部		交通対策課	施設整備係長
		公園緑地課	主査
	○	工務課	技術吏員
		管理課	管理・明示担当課長補佐兼管理係長
		連続立体交差化推進事務所	技術吏員
建築部	○	住宅対策課	技術吏員
		建築指導課	主査
		開発指導課	主査
市長公室	□	広報課	企画係長
社会教育部	□	社会教育課	学芸・文化財担当課長補佐兼文化財保護係長

□：平成10年4月からの新部局、○：平成10年4月からの新メンバー　　(10部24課 計24名)

また、ここで必要な支援も議論をスムーズに進めていくことであり、そのため関わる専門家もファシリテータとしての素養がもっぱら要求される。

そして、事業によってまちづくりを実現化する第三段階に入る。ここはいうなれば従来型のまちづくりであり、そのため、まちづくりの手法も従来型となる。構想で見えてきた事業ごとに話し合いの場がもたれ、そこに参画するメンバーもおもに権利者となっていく。そして、これを支援する専門家も事業面での技術的支援がおもになる。

このようにまちづくりを三つの時期に分け、それらを有機的に関連付けることにより、住民主体のまちづくりは進んでいく。第一段階での十分な議論によって第二段階の進めかたの方向性がきまり、そして、第二段階で策定された構想にもとづきそれをいくつかの事業に細分化することで実現化にむかうのである。

第三段階の事業まちづくりの前に初動期まちづくりを置くことによって、事業にとらわれない実質的なまちづくりの議論が可能となり、また、全体的なまちづくりの方向性に添って適切な事業が事後的に選択できるようになる。

このように事業と距離を置くことは、じつは第三段階でも有効である。上述した地域版まちづくり講座では、事業化やルール化をした場合、どのようなことが考えられ得るかといった仮定の上での議論をすることも可能である。事業化やルール化のメリットとデメリットについて十分議論し認識した上で事業化の是非を考えることができるのである。

こうすれば講師を地区で想定される事業セクションの行政職員とすることも考えられる。従来ならば、実施する事業の担当セクションが事業の工程や内容に関する説明会を開催し、地元住民の意見を聴取するというかたちをとってきた。これが行政と住民に壁をつくってしまうことにもなったが、まちづくり講座のような形態では、よりフランクに議論が可能となるはずである。

参考文献および註

(1)若林祥文（1991）：「既成住宅市街地におけるまちづくりの実践―上尾市仲町愛宕地区のまちづくり」都市計画論文集 No. 26-B、pp. 907～912
(2)岡崎篤行・原科幸彦（1994）：「歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究―川越市一番街商店街周辺地区を対象として―」都市計画論文集 No. 29、pp. 697～702
(3)豊中市・政策推進部まちづくり支援課（1997）：「豊中市における「まちづくり支援」の概要」
(4)「豊中市平成 10 年度まちづくり支援チームの役割と実績」に関するヒヤリングによる
(5)「豊中市平成 10 年度まちづくりコンサルタント派遣制度の目的と実績」に関するヒヤリングによる
(6)「豊中市平成 10 年度まちづくりアドバイザー派遣制度の目的と実績」に関するヒヤリングによる
(7)「豊中市平成 10 年度地域版まちづくり講座の講師派遣」に関するヒヤリングによる
(8)「豊中市平成 10 年度地域版まちづくり講座の講師派遣」に関するヒヤリングによる

8 地区レベルの計画策定推進における計画策定主体の役割およびその支援システム整備の方向と課題

8.1 各章における考察の要点

第 1 章では、都市の既存環境の再整備を推進する上で、地区レベルの計画が必要であることを、近年の都市計画論を参照しつつ論じるとともに、わが国における地区レベルの環境整備計画の展開を具体的かつ経年的に追い、計画論的観点から整理を行った。その結果、計画の内容と地区の広がりの点から、次の3つの段階があることが明らかになった。

①第一段階：近隣住区レベルの空間的広がりをもつ
　　まちづくりビジョン策定の場合

②第二段階：第一、第三の中間的なレベルの空間的広がりをもつ
　　まちづくり提案・構想作成の場合

③第三段階：事業を実施するための合意形成レベルの空間的広がりをもつ
　　事業計画実施の場合

初期のまちづくりでは、第一段階かもしくは第三段階しか見られなかったが、1980 年代以降、ようやく第二段階が見られるようになった。

第 2 章では、都市の地区レベルの環境整備に関して、市民が想起する課題にはどのような類型があり、それについて市民がどのように対応しようとしているのかについて、那覇市における地区ビジョンづくりを事例に分析した。その結果、市民が想起する 1499 の課題を類型化し、29 の課題群を得ることができた。さらに課題解決の方向として、市民が主体的に取り組むことができる課題群と、市民の行政への陳情・要望の対象になる課題群とがあることが明らかになった。

①市民が主体的に取り組むことができる課題群
- 計画参加やデザイン提案の対象になる課題群
- 課題解決のための組織化や仕組みづくりが可能な課題群
- 啓蒙活動の対象になる課題群
- 既存団体へ呼びかけて解決をはかる課題群

②陳情・要望の対象になる課題群
- 土木施設や供給処理施設、道路・交通の取り締まり、景観整備、安全対策、忌避施設の移転など、多額の資金を要するような私人では行うことのできない課題群

- 土地や建物の利用方法、区画整理事業の実施、私有地の緑化、制度の制定など私権を制限する課題群

市民が主体的に取り組むことができる課題群とその対応方向は、地区レベルの環境において市民に認識されやすく、まちづくりを展開していく上で、重要な環境資源として位置づけることが可能であると考えられる。

第 3 章では、地区レベルの環境整備計画を位置づける国の法制度として地区計画があるが、その限界とそれを克服するための地方自治体独自の試みについて、交野市における「景観まちづくり条例」および箕面市における「まちづくり推進条例」を事例として分析した。

地区計画策定の手続き条例として、まちづくり条例を制定する場合が少なくないが、地区計画が定める内容は、具体的な建築物の用途・形態規制であり、これは、先に述べた地区レベルの環境整備計画の第三段階に位置づけられるものである。交野市の場合、地区計画策定を目的とした地区のまちづくり団体に、まちづくり活動の広がりを期待したが、活動の広がりは一部の地区を除いてほとんど見られなかった。そこで、景観まちづくり条例の制定によって、景観というテーマからまちづくりへの展開を図ろうとしたのである。

箕面市の場合、景観条例とまちづくり推進条例を並行して運用しており、まちづくりの契機として景観形成を活用している。また、まちづくり推進条例は初動期まちづくり活動を重視しており、その成果を都市計画マスタープランに取り込むなど、一連のまちづくりプロセスを条例で位置づけている。

両者に共通する方法論的特性は、景観を地区レベルの環境整備活動であるまちづくりの契機として捉えているということである。各地区において、ウォッチングというまちづくりの手法が展開されているが、この手法についても、まちを見ることによって、まちの良さや問題点を発見しようという主旨のものである。そこから、問題の解決策や解決策に関する役割分担を明確にしようと試みられている。

第 4 章では、地方自治体独自に取り組まれているまちづくり関連条例について、その動向および特徴について全国レベルで経年的に分析するとともに、条例における地区指定の類型、地区計画との関連性、住民の参加形態等について分析を行った。

都市の環境整備に関連する自治体条例の制定は、昭和 40 年以降増加の一途をたどっており、なかでも、まちづくり活動への誘導や援助の内容を含んだ「景観条例」や「まちづくり条例」の制定が急激に増加しており、より総合的にまちづくりへ対処していこうとする姿勢がみられる。条例の内容を詳細に分析すると、以下の二つの課題があることが明らかになった。

①条例によって指定された地区の総合的な将来像、あるいは条例によって認定された団体が活動する地区の将来像を策定するためのプロセスが必ずしも明確にされていないこと。

②①によって描かれる地区の将来像が市全体の計画においてどのように位置づけられるかが明確にされていないこと。

第 5 章では、まちづくり関連条例のなかでも特に地区レベルの計画策定を重視している景観条例およびまちづくり条例を取り上げ、その活動を担う主体と行政による支援の方策について、関西の2県および9市の条例を事例に分析した。

県レベルの条例の事例の一つである兵庫県の景観形成地区では、行政主導のハードな施設整備が多く、その計画段階での住民参加を行なっている事例が多く見られた。これに対し、滋賀県の場合には、住民主体の景観協定の策定とそれに対する支援が主であり、緑化や清掃、ポケットパークづくりなど身近な環境整備が取上げられている。一方、市レベルのまちづくり条例で認定された地区では、まちづくり構想策定に向けてワークショップや公開討論会、構想実現化にむけての建替え相談会の機会の提供など、さまざまな活動が展開されており、それに対応して活動資金助成や専門家派遣、講座の開設など支援体制も多様であることが明らかになった。

第 6 章では、まちづくり条例を制定し他市に先駆けて積極的に住民によるまちづくり提案作成支援を行なっている神戸市および豊中市を事例に、まちづくり支援体制に関する比較分析を行なった。

神戸市と豊中市のまちづくり条例をみると、形式的には似通っているが、運用面で違いがあることが明らかになった。それは、神戸市では、先に述べた地区レベルの環境整備計画の第三段階に位置づけられる活動に対する初動期からの支援を行なっているのに対し、豊中市では第一段階からまちづくりのプロセスを位置づけられていることである。

第 7 章では、前章での考察を踏まえ、地区レベルの環境整備計画策定の諸段階における支援の実態とその効果について、豊中市を事例に分析した。

豊中市のまちづくり支援をより詳細にみると、第一段階から第二段階、第三段階といったまちづくりの段階に応じた支援体制、専門家の関わり方の違いがあることが明らかになった。また、第三段階に入っても、まちづくり講座で事業と少し距離をおいた取り組みが行われており、それが効果を発揮していることが評価できる。

8.2 地区レベルの環境整備計画策定推進上の課題

以上、地区レベルの環境整備計画の内容およびその策定を担う主体とそれに対する行政の支援方策について、分析・考察を進めてきた。そこから、以下のような課題が浮かび上がってきた。

(i)地区レベルの異なった空間的広がり間の調整の必要性

地区レベルの計画の空間的広がりには、大きく「近隣住区レベル」と「まちづくり提案・構想レベル」と「事業計画レベル」があって、それぞれ個別に住民参加が行われてきた。それぞれの空間レベルに関係する行政所管が個別に住民参加の手法を展開し、地区レベルの計画間の調整は、ほとんど行われていないのが実態である。そのため、住民参加においても、重複する部分や無駄な作業が多くなっているといえる。そこで、地区レベルの計画の空間的広がりと、次に述べる市民の想起する地区的課題を考え合わせることによって、住民参加の形態を整理し、その新たな展開の方針を見出す必要がある。

(ii)環境整備課題に対する市民の対応姿勢を勘案することの必要性

市民が想起する地区的課題とそれに対する市民の対応姿勢を分析すると、①市民が主体的に取り組むことができる課題群と、②市民の陳情・要望の対象になる課題群があることが明らかになった。このような市民の対応姿勢を、勘案しつつ、市民活動の場を設定していくことが必要である。また、課題として出現しなかったものとして、地域医療や文化・芸術などの分野があるが、将来の少子高齢化社会においては重要な課題となることが想定でき、今後は、こうした課題を環境整備計画に位置づけることが重要である。

(iii)景観づくりからまちづくりへの展開の必要性

地区レベルのまちづくりが展開する一つの契機として、景観というテーマが各自治体で取り上げられている。具体的には、交野市の場合は「田園と山並の調和」、箕面市の場合は「山並保全」である。景観というテーマは、市民にとって非常にわかりやすく、「まちを見る」というウォッチングの手法が各地で定着してきているのも、誰もが参加でき、多額の資金を必要としない手軽な手法であるからと考えられる。しかし、景観というテーマから、次のステップである私権を制限するようなまちづくりへの展開は難しく、どのような条件があれば、まちづくりへの展開が可能になるかといった課題の整理を行なう必要がある。

(iv)まちづくり団体の代表性の明確化の必要性

総合的な地区レベルの環境整備計画の策定主体としてのまちづくり協議会のあり方に関して、2 つの指摘がある。1つは、協議会がまちの代表になりうるかどうかという代表性の問題である。もう1つは、選挙による代表性を付与されていない任意の組織による意志決

定は、法的な計画決定の主体となりうるかどうかという点である。地区レベルの環境整備の推進にあって、この点が明確にされなければ、実効性がとぼしくなる。

(v)行政担当者の経験の蓄積を可能とするシステムの確立の必要性

地区レベルの環境整備計画には、計画内容と地区の広がりから、3つの段階があることが明らかにされた。それぞれの空間レベルに関係する行政所管が個別に住民参加の手法を展開していることの冗長性については先の述べた通りだが、逆に見れば、そのレベルに特化して取り組むことによって、市民・住民との行政職員との信頼関係が生まれるという見方もできる。

豊中市のまちづくり条例の運用事例を見ると、第一段階において、まちづくりビジョン策定のプロセスを行政と共有しない新たなまちづくり団体も出てきているのが実態である。このような動きと行政とがどのように連携をとるかが重要な課題であり、行政もまちづくりの異なった諸段階に柔軟に対応できる能力を育てていかなければならない。これまでは、市民・住民との協議を外部のコンサルタント等に依存する場合が多かったが、将来には、行政内コンサルタントのような専門職の確立が一つの可能性としてあると考えられる。

8.3 地区レベルの計画の空間的広がりと対象とすべき課題

8.3.1 地区レベルの異なった空間的広がり間の調整の方向

地区レベルの計画の空間的広がりには、第一段階、第二段階、第三段階の 3 つの段階が見出せたが、これを市民・住民参加という観点から見ると、市民参加→市民・住民主体→住民参加といった流れになる。これらの段階が効果的に連動しながら、一連のプロセスを展開していくためには、第一段階のビジョンづくりにおける市民参加は、市民・住民と行政の関係づくりを目的とした参加を主体に位置づけ、さらに、次の段階で市民・住民が主体的に計画づくりを行なえるよう、支援の仕組みを考慮することが必要である。また、第三段階の住民参加は、各事業計画に対して、権利者を中心とした住民が参加するかたちをとるが、その際、住民は、常に第二段階で作成した住民主体で作成したまちづくり提案・構想に立ち返って、事業計画案策定に参加する必要がある。

8.3.2 市民が想起する地区的課題の可能性と限界

総合的な地区レベルの計画を策定する際、市民が想起する地区的課題には、限界があると指摘した。つまり、市民にとって親しみやすい市民が主体的に取り組むことができる課題群と、そうではない、市民の陳情・要望の対象になる課題群があることである。前者の課題をまちづくりに積極的に位置づけていくことはもちろんだが、後者の課題が地区の将来を決定づける場合も多い。

陳情・要望の対象となる環境整備課題を、市民・住民と行政とが共有できるプロセスで地区の将来像に位置づける方法はまだ未開拓であるといえる。都市計画マスタープランにおける市民・住民参加の経験を積み重ねていくことが一つの可能性としてある。

8.3.3 景観づくりからまちづくりへの展開

これまでの分析結果をふまえると、景観条例の役割は、まちづくりへの端緒であり、身近な環境づくりとして住民主体で取り組めることがポイントとなっている。滋賀県の条例で見られたような、緑化や清掃、ポケットパークづくりなど、身近な環境づくりから始まって、土地の利用を制限するようなまちづくりへと展開していくことが、比較的スムーズな展開のしかたではないかと考えられる。豊中駅前のまちづくり協議会においても、環境部会をつくって堆肥を利用したお花畑をつくるなど、主婦層の参加を目的として、まちづくりへの展開を図ろうという試みが記述されている(平成 11 年度豊中駅前まちづくり協議会事業計画案)。従って、協議会の環境保全活動も地域への展開が図られれば、まちづくりにとって有効なツールとなりうる。

8.4 地区レベルの環境整備計画策定における主体のあり方

8.4.1 地区レベルの計画の展開

地区レベルの環境整備を、住民主体の地区まちづくりとして進めるためには、「初動期まちづくりの助走期」「初動期まちづくりの本格期」「事業によるまちづくりの実現期」の 3 つの段階を整理し、それぞれにふさわしい展開を図る必要がある。行政主導による従来のまちづくりでは、第三段階目しか用意されていなかったが、今後は、第一段階、第二段階の充実が必要である。

また、まちづくりの内容としては、緑化や清掃、ポケットパークづくりなど身近な環境整備課題に取り組むことが重要であり、その切っ掛けとして「景観」の重要性が明らかとなった。景観づくりは、まちづくりの契機として第 0 段階に位置づけられるべきと考える。

8.4.2 計画策定主体を育てる視点

豊中市の事例にみるように、研究会の段階から協議会の段階にかけて、特にまちづくりの初動期における重点的な意識啓発プログラムの実施は、市民・住民団体を計画決定の主体となりうるような組織に育てるために、あるいは認定できるような協議会に育てるために、行なわれている。

第 4 章でみた各自治体で制定されたまちづくり関連条例の動向の中で、「規制」、「誘導」に加えて「援助」といった性格を持った条例が増加してきていることはこのことを反映し

ている。「援助」とは単に助けることで、「支援」とは、主体をささえ助けることである。豊中市では、まちづくり条例の所管は「政策推進部まちづくり支援室」(1999 年 7 月現在、まちづくり支援課)であり、全国に先駆けて、「支援」という言葉を使用したのも豊中市である。こうした課の名称からみても、豊中市のまちづくり初動期への重点的な「支援プログラム」は、他のまちづくり関連条例にはない新たな仕組みであるといえよう。このような行政姿勢が必要であると考える。

8.4.3 まちづくり協議会の代表性と責任

市民・住民と行政の協働のあり方として、協議会は、行政の代替としての役割を担う必要はない。第三段階の事業実施段階での責任は、各事業の主体が担うべきであり、第一、第二段階、とりわけ第一段階での協議会の社会的位置づけについては、厳格でなくてもいいのではないかと考える。豊中市のまちづくり条例の場合、協議会の活動が地域の過半数の賛同を得ており、協議会の運営が民主的かつオープンであれば、協議会として市がこれを認定している。

第三段階の事業実施段階での責任は各事業の主体が担うべきと述べたが、地域団体が法的な人格をもたない場合、問題が生じる場合があり得る。例えば、景観条例などにおいて開発者に地区の同意を求めることが義務付けられている場合、地区の同意が得られず開発ができないことを理由に訴訟が起こると、被告は法的人格をもたない地区の団体ではなく、県の建築主事になってしまう。

自治会や行政区、まして住民協議会などの住民団体は、法律的な存在は無であり、裁判の主体として上がってこない。法律学者の三邊夏雄氏は、この訴訟を逆転した団体訴訟ととらえ、今後は、団体訴訟としての環境行政訴訟という観点からの考察が必要である、としている[1]。地域住民団体が法律的な存在となるためには、国の法律に基づく建築協定や地区計画の締結主体とならなければならない。このことは、常に留意しておく必要がある。

8.5 地区レベルの計画策定主体を育てる行政支援のあり方

これまでの考察を踏まえ、計画策定の 3 つの段階ごとに行政支援のあり方について整理すると以下のようになる。

①第一段階(初動期まちづくりの助走期)

:議論の内容、まちづくりの内容、対象について明確化を図る段階である。対象とする空間の広がりは、凡そ「近隣住区レベル」であるが、明確な区域設定はない。行政支援のあり

方としては、住民有志と行政職員が対等かつ同質な関係で勉強会等を行っていく必要がある。

②第二段階(初動期まちづくりの本格期)

:構想策定にむけて意見の調整を図る段階である。複数の事業範囲を含み、地区課題が認識可能な比較的広い範囲が設定される。行政支援のあり方としては、住民主体のまちづくりを円滑に進めるため、諸制度を活用して技術的・財政的支援を行うなど、構想の策定の実現化を支援する。

③第三段階(事業によるまちづくりの実現期)

:事業実現にむけて権利等の調整を図る。地区課題の共有化を図り、権利調整が可能な事業区域に設定される。行政支援のあり方については、ハード整備事業などの調査費からまちづくり活動を支援するための資金を調達したり、特定の事業内容に詳しい専門家を派遣したりする。

初動期まちづくりの本格期では、後に計画策定主体となるべき協議会認定前の研究会の段階で、支援を行なうことが、認定以後の協議会の代表性の問題や計画決定主体の問題を解決する一つの鍵となる。また、第一段階で、ビジョン策定プロセスを行政と共有せず、第二段階から始まったまちづくり協議地区については、支援の諸制度を活用するほか、第二段階から第三段階にむけて、特に研究会の段階で、充分な時間をとり相互の信頼を深めていく必要がある。

地区レベルの計画にとって、基本的には、地区コミュニティの活性化が求められるが、まちづくり提案・構想の策定を通じて、地区コミュニティの再編が図れる可能性がある。それを通じて、市民・住民と行政の関係やまちの代表としての役割等を醸成していくことが重要である。

支援の技術・人材にかかわる課題について、西岡は、以下のように述べている[2]。

「協働型のまちづくりの組織・活動が、行政や専門家による支援サービスがない状態で発展しにくいのは事実で、自立した組織・活動をめざしつつも、常に必要な支援サービスを調達しており、その過程で支援者の<温情主義>と、それへの過度の依存が生まれる可能性もある。支援者の関わり方は、なかなかマニュアル化できるものではなく、参加する具体的な活動、組織の状況にも左右される。豊中市のまちづくり支援室では毎朝ミーティングを開き、前日の支援活動の内容、関わり方を相互評価できるようにして、支援者による活動の代行、<温情主義>の危険がチェックされている。また支援活動を主担・副担という二人以上で担当する工夫もされている。また、まちづくり支援チームのプレイング・マネー

ジャーとして支援活動をリードしているが、実際の支援活動の過程は、支援施策やその技術を行政内に移転する過程ともなっている」。

支援にあたって注意すべき事は、「支援者による活動の代行」と「温情主義」とされている。具体的には、前者については、「会議などで議事録をとる」「活動に対するアイディアを提案する」「意見を取りまとめる」などである。後者については、「あたたかく思いやりをもって住民と接するだけではなく、間違っていること、おかしいことについては、厳しく指摘する」などである。

以上のことからすると、支援者は、「住民が活動しやすい様、常に脇役に徹する」ということである。また、「参考意見などがある場合は、行政としてでなく個人の意見として述べる」などである。

8.6 今後の課題

第 1 章で触れた新アテネ憲章では、「人間同士のふれあいの枠組みを提供し、都市計画の運営における住民参加を可能にするには、街区、近隣、<カルティエ>といった、より小さな単位がこの構造において重要な役割を果たすであろう」と述べている。この小さな単位が本論文でいうまちづくり提案・構想が策定されるべきエリアであり、第二段階の初動期まちづくりの本格期に位置づけられる空間的な広がりである。この空間的広がりは、幾つかの事業計画区域が集まった広がりをもった区域であって、事業計画区域とは必ずしも一致しない。

コミュニティの崩壊が叫ばれてもはや 30 年以上が過ぎているが、このような小さな単位において、まちづくり提案・構想づくりをし、さらにその過程において、新たなコミュニティを再生するといった面についても、豊中市のまちづくりの今後に期待できる。

今、豊中市のまちづくり協議地区 2 地区は、すでに構想を策定し、構想の実現化が試みられている。それぞれの地区で、住民と行政の認識した課題がより明確化し、共有化されつつある段階である。そのために、まちづくり条例の所管である政策推進部まちづくり支援課は、ハード整備のセクションとの連携を図るため、ワーキングチームを結成したり、まちづくり支援チームを編成したりして、行政内部の調整をおこなっている。また、2 地区で認識されている課題として「交通問題」が取上げられているが、こうした「交通問題」を地域で共有化するため、建設省による社会実験の導入が試みられている。また、中心市街地活性化法の適用についても、1 地区で考えられている。

地区の具体的な課題を共有化する段階では、共有化のための上記のような手段と課題に即した専門家が必要であるといえる。しかし、課題に即した専門家を派遣するにしても、そのための予算の確保が必要である。自治体の財政難が叫ばれている昨今、行政単独で事業資金を捻出するには苦しく、まちづくり協議会自力の活動資金の捻出が望まれている。そのため、協議会では、会費収入のみでなく、コミュニティビジネスを展開し(3)、その収益を地域のまちづくりのために支出するといった方法も考えている。

参考文献

(1) 三邊夏雄（1994）：「清里リゾートマンション事件」、別冊ジュリスト、126 号

(2) 西岡正次(1999)：「公私協働型のまちづくり政策に向けて―「みんなの計画、役所の支援」から見えてきたもの―」、地方自治法施行 50 周年記念懸賞論文集、地方自治法施行 50 周年記念事業推進委員会懸賞論文実行委員会、株式会社ぎょうせい

(3) 加藤恵正（1999）：「コミュニティ・ビジネスの展開とその評価―英国の経験とわが国市街地活性化における役割―」、都市問題研究、第 51 巻第 5 号で、①コミュニティというこれまで経済的な観点からは議論されることのなかったきわめて小さな空間での経済の在り方に着目している、②地域固有の社会・経済資源を活用した「起業」の可能性を示唆している、という点をあげている。都市計画的な側面だけでなく、経済的な側面においても、「小さな単位」は、重要な役割を持ちつつあるといえる

資料編（アンケート調査票）

「地区指定あるいは認定制度にかんするアンケート調査」のお願い

大阪大学工学部環境工学科環境計画研究室
教　授　鳴海邦碩
助　手　久　隆浩
大学院　田中晃代

謹啓　皆様におかれましては、ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。
当研究室では、よりよいまちづくりをめざして、生活者の視点からまちづくりや施設づくりのあり方について日々研究をおこなっています。今回その一環として、地域住民の意向を汲み上げるしくみをもち、地域に対応した支援策のメニューをもつと考えられる景観条例やまちづくり条例の地区指定あるいは認定制度についてアンケート調査をおこなうことにいたしました。
本調査では、地区指定あるいは認定された地区での住民組織の活動のしかたやおこなわれている事業、についてお伺いしたいと思います。お忙しいところまことに恐縮ではございますが、趣旨をご理解の上、調査にご協力のほどよろしくお願いいたします。

謹言

〈調査の方法について〉
●次ページ以降の設問について用紙に直接ご回答いただき、同封の封筒に入れて11月20日迄にご返送して下さい。
●回答は指定あるいは認定された地区ごとに一枚ずつお願い致します。
●基本的に景観条例まちづくり条例を管轄する部局でご回答して下さい。なお、設問の内容によっては、関連部局に協力頂ければ幸いです。
●ご記入いただいた内容はすべて統計的に処理し、研究の目的以外には使用いたしませんので、みなさまの個人的ご迷惑になるようなことは一切ございません。
●調査内容で、不明な点がございましたら、下記までご連絡下さい。

大阪大学工学部環境工学科
大学院博士後期過程
田中晃代
〒565　吹田市山田丘２－１
電話　06-879-7659
FAX　06-877-8497

●景観条例・要綱及びまちづくり条例にもとづく地区指定あるいは認定制度についてお伺いいたします。

<質問1>回答される対象の地区の地区名をお書きください。

市町村　　地区

<質問2>地区の概要についてお伺いいたします。

① 地区の面積

(　　ヘクタール)

② 用途地域指定

□第一種住居専用地域
□第二種住居専用地域
□住居地域
□近隣商業地域
□商業地域
□準工業地域
□工業地域
□工業専用地域

指定建蔽率　(　　%)

指定容積率　(　　%)

③地区の世帯数及び人口

世帯数（　　世帯）　　人口（　　人）

<質問3> 地区には、景観やまちづくりに関してどのような指定あるいは認定がなされていますか。下の地区のなかで指定あるいは認定されているものすべてに　をつけてください。その他の場合は、地区の種類を具体的に記入してください。また、地区指定あるいは認定された時期を記入し、指定あるいは認定のどちらかに○印をつけてください。

□景観形成地区　(　　年　　月指定　)
□近隣景観形成協定認定地区　(　　年　　月認定　)
□美観地区　(　　年　　月指定　)
□風致地区　(　　年　　月指定　)
□伝統的建造物群保存地区　(　　年　　月指定　)
□まちづくり協議地区　(　　年　　月認定　)
□その他（　　地区）　(　　年　　月指定・認定)

<質問4>地区でまちづくりや景観形成を行う目的はなんですか。該当するものすべてに　をつけてください。

□良好な住環境を維持するため
□歴史的町並みを保全するため
□水や緑など自然環境を保全するため
□密集市街地の整備
□道路・交通環境を良くするため
□地域を活性化させるため
□その他（　　）
□その他（　　）
□その他（　　）

<質問5>質問１で回答された地区には、まちづくりや景観づくりに関する住民組織がありますか。

□住民組織あり　　□住民組織なし
↓
別紙の住民組織用シートにもご記入下さい

<質問6>住民組織が主体的に景観形成のルールづくり（自主協定や景観協定等）やまちづくりのルール（まちづくり協定 等）をおこなっている場合、その内容がわかる資料を同封下さい。

<質問7>地区では、景観整備や環境整備に関してどのような都市整備事業（地区計画制度や協定締結も含む）をおこないましたか。下記の事業についておこなわれたものすべてに　をつけ、その事業年度をお書き下さい。なお、事業報告書やパンフレット等で頂けるものがございましたら同封下さい。

<地区指定／認定前におこなわれた主な事業>

□土地区画整理事業　（　　年度～　　年度）
□市街地再開発事業　（　　年度～　　年度）

□街並み・まちづくり総合支援事業　（　　年度～　　年度）
□住宅地区改良事業　（　　年度～　　年度）
□コミュニティ住環境整備事業　（　　年度～　　年度）
□市街地住宅密集地区再生事業　（　　年度～　　年度）
□密集市街地整備促進事業　（　　年度～　　年度）

□街なみ環境整備事業　（　　年度～　　年度）
□地域住宅計画推進事業(HOPE計画)　（　　年度～　　年度）
□都市景観形成モデル事業　（　　年度～　　年度）
□シンボルロード整備事業　（　　年度～　　年度）
□歴史的地区環境整備街路事業　（　　年度～　　年度）
□沿道環境整備事業　（　　年度～　　年度）

□商業地域振興整備事業　（　　年度～　　年度）
□小売商業商店街近代化事業　（　　年度～　　年度）

□地区計画制度　（　　年度決定）
□建築協定　（　　年度締結）
□緑化協定　（　　年度締結）

上記以外の制度（自治体独自の助成制度等も含む）については以下に具体的にご記入下さい。

事　業　名	事業年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度

<地区指定／認定後におこなわれたすべての事業>

□土地区画整理事業　（　　年度～　　年度）
□市街地再開発事業　（　　年度～　　年度）

□街並み・まちづくり総合支援事業　（　　年度～　　年度）
□住宅地区改良事業　（　　年度～　　年度）
□コミュニティ住環境整備事業　（　　年度～　　年度）
□市街地住宅密集地区再生事業　（　　年度～　　年度）
□密集市街地整備促進事業　（　　年度～　　年度）

□街なみ環境整備事業　（　　年度～　　年度）
□地域住宅計画推進事業(HOPE計画)　（　　年度～　　年度）
□都市景観形成モデル事業　（　　年度～　　年度）
□シンボルロード整備事業　（　　年度～　　年度）
□歴史的地区環境整備街路事業　（　　年度～　　年度）
□沿道環境整備事業　（　　年度～　　年度）

□商業地域振興整備事業　（　　年度～　　年度）
□小売商業商店街近代化事業　（　　年度～　　年度）

□地区計画制度　（　　年度決定）
□建築協定　（　　年度締結）
□緑化協定　（　　年度締結）

上記以外の制度（自治体独自の助成制度等も含む）については以下に具体的にご記入下さい。

事　業　名	事業年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度
	年度～　　年度

どうもありがとうございました。

住民組織用シート

●住民組織や住民組織の活動についてお伺いいたします。

（同一地区に住民組織が複数ある場合は、組織ごとに１枚ずつご回答下さい）

<質問1>回答される対象の地区の地区名をお書きください。

市町村　　地区

<質問2>住民組織の名称をご記入下さい。また、結成時期はいつですか。結成年を記入してください。

組織名　　結成年月　　年　月

<質問3>組織への加入形態はどのようになっていますか。もっとも近いものを選び　をつけてください。

□地区内全世帯の自動的加入　　□個人の自主的加入
□各種団体の代表者によって構成　　□その他（　　）
↓
団体の代表によって構成されている場合は、その団体の種類をご記入ください
構成について詳細がわかる資料を送付いただければ幸回答にかえさせていただきます。

□町内会、自治会　　□社会福祉協議会
□婦人会　　□ＰＴＡ
□青年会　　□区画整理組合・再開発組合
□老人会　　□商店組合
□各種企業　　□その他（　　）

<質問4>組織の構成員は、地区内の人だけですか。該当するものに　を入れて下さい。

□地区内の権利者や居住者などに限定している
↓
加入できる人すべてに　をつけてください。
□地区内に土地を所有している者
□地区内に居住している者
□地区内で事業を営んでいる者
□地区内に限定せず、だれでも加入できる
□その他（　　）

<質問5>住民組織の資金運営について、さしつかえのない範囲でお答え下さい。記入は昨年度（1994年度）の決算の内訳を、以下の項目に従ってお書きください。なお、同様の内訳がわかる資料がございましたらご送付頂ければ回答にかえさせていただきます。

	摘　　要	口　数	金　額
補助金	府県から		
	市から		
	（　　）から		
	（　　）から		
	（　　）から		
会費	会員（　　円）	口	
	会員（　　円）	口	
	会員（　　円）	口	
	会員（　　円）	口	
寄附金			
収益金			
その他			
合　　計			

<質問6>活動資金を得るための課題等がございましたら自由にご記入ください。

<質問7>住民組織の活動についておたずねします。今までにどのような活動をおこなっていますか。該当するものすべてに　をして下さい。また、その住民活動は、どれぐらいの割合でおこなわれていますか。（　）にご記入ください。

□勉強会や研究会を開催している（年　　回程度）
□ワークショップや討論会を開催している（年　　回程度）
□講演会やシンポジウムを開催している（過去　　回程度）
□祭などのイベントやキャンペーン、展示会をおこなっている（年　　回）
□ミニコミやパンフレット、ニューズレターを発行している（過去　　号）
□先進地の視察（過去　　回）
□まちづくりや建築の相談会（年　　回程度）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）
□その他（　　）（頻度　　）

＊住民活動についても資料がございましたらご送付お願いいたします。

どうもありがとうございました。