

第2章

まちづくりを支援する技術

第1章で述べたように、本書で対象とする「地区協議会まちづくり」による計画形成は、「まちづくり協議会」の活動からの情報が「まちづくり提案」に発現して進むという構図を持っている。

まちづくり協議会による計画形成を支援するという計画技術の構築は、今始まろうとしている。

本章では、まちづくりを支援する技術について考えていくことにしよう。

2・1

協議会に対する行政、コンサルタントの支援

2・1・1 協議会に対する行政、まちづくりコンサルタントの役割

まちづくり協議会は、地区の自治を目指すものであり、最終的には協議会が自主的に運営していくことが望ましいが、神戸市では、行政、コンサルタントなどの専門家が支援することが一般的であり、これが「協働」の一つの形態といってもよい。震災前のまちづくり協議会においても復興まちづくりにおいてもほぼ同様である。まず、協議会に対する行政の役割、コンサルタントの役割をみておこう。

◇行政の役割

まちづくり協議会に対する行政の役割として主なものは以下のような二つがあげられる。

第一は、「住民への情報提供と情報交流」である。インターネット等で情報の公開が進んでも、それぞれの地区に必要なきめの細かい行政の情報は得られない。協議会は、近隣、地区のニーズからの視点に重心があるのに対して、行政には広域的視点、長期的視点、財政的視点、公共施設の整備基準や管理などからの視点がある。状況に応じて行政担当者が住民に情報提供することにより、公共性のある協議会に成長していくことになる。また行政も地区住民のニーズなどの声に直接接する機会となり、そのことが単にその地区の支援だけでなく時代にあった行政の体制へと変えていく力となる。

第二は、「協議会のまちづくり提案を実現していくための方策の検討」である。まちづくり提案は、協議会と行政が共有する地区の計画である。したがって、そのまちづくり提案がつけられる過程をみながら、並行してその実現のための

方策の検討を進めていく必要がある。例えば、検討されているまちづくり提案で行政がすべきことは何か、どのようなセクションに関係があるか、重要性や財政等を考慮して、短期的なものか長期的なものか、どのような制度を活用できるか、独自の制度を考える必要があるか、などである。これらを検討する中で必要があれば、実効性のあるまちづくり提案とするための適切なアドバイスをすることも必要となる。

◇まちづくりコンサルタントの役割

まちづくりコンサルタント（以下「コンサルタント」という）の役割として、主なものに以下のような三つがあげられる。

第一は、「まちづくりに関する情報の提供」である。まちづくりに必要な技術的な情報であり、制度のように行政が良く知る情報も第三者として提供する場合はほうが良い場合がある。まちづくり協議会は、まず客観的な情報を協議会員で共有することから始まる。

第二は、「意見交換の場をつくる」ということである。例えば、震災復興まちづくりのように住民と行政が対峙した状況から始まる場合、住民と行政担当者が同じ土俵で話しあえるようにするのが、第三者のコンサルタントの役割である。また、新長田駅北地区のように多数の協議会ができた場合、協議会間の情報伝達や橋渡しの役割も重要である。

第三は、「協議会活動によって出てくる情報を編集し、まちづくり提案のたたき台をつくる」ことである。

これらのまちづくり技術は、同時に協議会役員に技術移転されていくものであり、時間とともにコンサルタントの役割は少なくなっていくのが普通である。しかし、新長田駅北地区東部では、10年の間にまちづくり組織が複雑化し、各組織間の情報伝達や事務的な雑用が非常に多く発生している。協議会役員は、忙しい仕事の間のボランティアであり時間がない。このため発生する事務は、コンサルタントが行っている。このくらいのまちづくり組織になると専任の事務機能が必要となる。

2・1・2 市街地整備計画についての支援内容

まちづくりによる市街地整備計画は、「まちづくり協議会から出てくる意見などの情報をまちづくり提案に発現し、制度の活用によってなされる」といってよい。したがって、「意見交換の場づくり」「まちづくり提案に発現する計画技術」「制度への対応」の三つが重要な要素であり、必要に応じて支援する内容となる。

◇意見交換の場づくり

協議会活動の場は、協議会の情報源であり、定例役員会、ワークショップ、まちづくりイベントなどがある。

まず定例役員会についてみてみよう。協議会活動の中心といってよい役員会の特質として次の三つがあげられる。

第一は、「継承性」である。まちづくりは、勉強を重ね、検討の結果を重ねて進化していくものであり、その蓄積を協議会のリーダーや役員が担っている。ここが日常的な繰り返しが多い自治会と違うところである。ただ注意しなければならないことは、常に後継者を育てていかなければ、やがては協議会の存続が難しい時期が来るということである。

第二は、「継続性」である。役員会は継続的に行うことにより、まちづくりについての問題が常に提起され、まちづくりは進化することになる。課題がないから役員会を休会にするとか、役員会を不定期にするとかは、よくあることであるが、地区の問題や課題を見つけ出す力こそが役員会の力であるといつてよい。

第三は、「共振性」である。役員会は、多数決で決めるというよりも一部の人の意見であっても人々に共鳴を与える意見によってまちづくりが進化することが多い。

次にワークショップであるが、ワークショップは、ゲームを楽しむように参加者それぞれが意見を出しあいながら、やがてはビジョンにまとめていくといったまちづくり活動技術の一つであり、今日では一般的となってきた。例えば、公園づくりワークショップでは、住民各層のニーズに対応でき、でき

た後の公園の管理に住民の参加が期待できるなど有効な面が多い。しかしワークショップによる公園だからという理由でデザインの質を落としてよいものでなく、ここが専門家の力量が問われるところとなる。

まちづくりイベントは、協議会活動として知らず知らずに力が入るものであり、老若男女の誰もが楽しみながら参加できる場であり、コミュニティの団結や地域外の人々との交流の場でもある。テーマを持ち恒例化したイベント（祭り）は、まちづくりビジョン、建設や地域活性化の事業と相互に連携、相乗しながらまちづくりを展開する機能を持っている。

新長田駅北地区東部で開催されている毎年恒例のふれあい祭では、「いえなみ賞の表彰式といえなみ賞受賞建築物ウォークラリー」や「アジアのイベントと食」などその時のテーマを意識した催しが行われて、地区活性化のアイデアをつくる契機となってきた。また、まちかど広場の完成イベントなどでは、歓談のなかで今後広場の管理についても話し合われている。

◇まちづくり提案に発現する計画技術

まちづくりによる計画形成は、まちづくり協議会が「まちづくり提案」として市に提案することによってできていく。したがってコンサルタントの役割として、「まちづくり協議会活動における情報を引き出し、協議会がまちづくり提案についての議論ができやすい情報に編集する」役割を持っている。「協議会の情報」とは、上で述べた協議会活動の場だけでなく、アンケート調査や個人間で話される会話などもある。

協議会の情報を地区の計画形成の基本となる数々の「まちづくり提案」として的確に発現させるためには、計画技術が必要である。これがないと大切な情報も形になることなく見逃されてしまうことになる。この計画技術を筆者は「まちづくり提案ツール」と呼んでいる。この「まちづくり提案ツール」の技術は、できるだけ多くのメニューを蓄積しながら、専門家だけでなく住民と共有し活用することが大切であることから、一般化していくことが必要である。これについては、次の節で述べる。

◇制度への対応

制度は、まちづくり提案を実現する上で不可欠である。まちづくり提案は単に構想レベルだけでなく、実行可能性を同時に考えられたものでなければなら

ない。したがって制度との関係を考えて対応は、まちづくり提案に発現する計画技術である「まちづくり提案ツール」と同時並行的に考えられるものであり、筆者は「制度対応」と呼んでいる。

市街地整備はこれまで長らく行政主導で行われてきた経緯もあって、市街地整備に必要な制度は多くのメニューが蓄積されてきており、これらのメニューには、まちづくりにおいても活用できるものも多くある。これらの制度をもう一度まちづくりの視点から体系化しなおし整理しておくことが活用を容易にする。これについても後の節で述べる。

2・2

「まちづくり提案」への計画技術

まちづくりコンサルタントの重要な役割の一つとして、「協議会情報の編集」があることをすでにふれた。松岡正剛氏は『知の編集工学』の中で、「編集」とは「該当する対象の情報の構造を読み解き、それを新たな意匠で再生するものだ」といい、「外からやってきた情報が自分に似たカテゴリーやプロトタイプを探す」ことともいう。

コンサルタントが行う「編集」とは、協議会からの情報に似たコンサルタント自身が持つカテゴリーやプロトタイプを探しだし、協議会がまちづくり提案に向けて議論しやすいような情報として加工しアウトプットすることである。このカテゴリーやプロトタイプにあたるのが、「まちづくり提案ツール」であり、「制度対応」である。

2・2・1 「まちづくり提案ツール」

協議会からの情報をまちづくり提案に発現する計画技術である「まちづくり提案ツール」の具体例として、新長田駅北地区東部まちづくりの事例からいくつかを示しておこう。

◇都市原型の解説と共有

川上秀光氏は『都市政策の視点』の中で、地形の尊重と歴史的な街路網や土地利用システムを継承した秩序をもつ市街地形態を「都市原型(アーバンパターン)」としている。市街地整備にあたっては、はじめにその地域の都市原型を読み解くことが基本である。

コンサルタントである筆者は協議会を支援するにあたって、まず新長田駅北地区東部の都市原型は「条里プラン」であることを確認し、地域構造の解説を行った。そして協議会活動からの情報をもとに、条里プラン解説の結果を介入させて、市街地整備計画に関わるまちづくり提案を行うための検討資料を協議会に提示した。それは条里プランが、当地区の自然、歴史とともに現在の地区の生活を内包するものであり、地区のビジョンづくりの基盤になるからである。これについては、第5章で述べる。

新長田駅北地区東部は、狭い道路が多い下町であった。住民はこれまで生活した町の姿に愛着を持っていることから、区画整理事業によってこれまでにない広い道路ができることについての住民の評価は、様々とならざるを得ない。それでも区画整理事業による空間形成は、条里プランを踏襲することができ、町の文脈を継承することから、住民の納得も比較的得られやすかった。しかし、例えば集落型市街地での区画整理事業で形成される空間形成は、事業前とは乖離したものとなりやすく、区画整理事業に対する住民の評価は厳しいものとなる可能性が高い。既成市街地の都市原型とこれにあった市街地整備手法を研究し、用意しておく必要がある。

◇ビジョンづくりでのキーワード

まちづくりビジョンは、みんなで追いかけるまちづくりの目標であることから共鳴力が必要である。このためビジョンの内容が端的に表現され、みんなで

共有できる言霊としての力を持つキーワードが必要である。

新長田駅北地区東部では、まちづくり提案の積み重ねにより「杜の下町」をキーワードに徐々にビジョンの内容が体系化されてきた。これについては第4～5章をみてほしい。

とりわけ、第7章で示すように、地域活性化を行ううえで、みんながビジョンを共有することが大切であり、キーワードの役割は大きい。しかしビジョンは、協議会活動の活力の源泉となるものであるが、町の状況の変化などに伴って徐々に共鳴力を失っていくものでもあり、PLAN・DO・SEEの循環の中で絶えず更新されていくことが必要である。まちづくりとは、まちづくりビジョンをつくり続けることである。

◇計画形成の座標づくり

協議会活動による計画形成の内容は、街区計画の更新、地区の骨組みづくり、地区における生活環境・産業環境づくり、さらに地区から地域に発展する地域づくり等様々であるが、まちづくりの現場では、明確に区分されて進行するものではない。このため「計画形成の座標」（第5章表5・1、p.97）をつくり、個々のまちづくり活動の位置づけを確認し、タイミングを逸しないで大切な計画内容が形成されるように対応することが必要である。

◇土地利用適地

新長田駅北地区において共同建替がうまく進んだ大きな要因として「土地利用適地」という新しい計画手法が果たした役割は大きい。これについては、第6章で土地利用適地の一種である「共同建替適地」を中心に述べている。

「土地利用適地」とは、新長田駅北地区東部まちづくりで生まれた計画技術である。区画整理事業では、照応の原則により原位置に近い位置での換地が原則であるが、これを踏まえたうえで地権者の意向と行政の換地操作上の条件が適合した場合等に土地利用適地をお互いに考慮して仮換地を決めよう、また土地利用適地に合った敷地の利用を行っていこう、という「住民どうしの柔らかな土地利用ルール」である。

協議会総会により議決された土地利用計画であることから、住民による自律的な規制力を持つとともに、事業の進捗に伴う変化に対応する柔軟性があることがわかった。

従来、区画整理事業における土地利用計画としては、市街化予想図があるが、これは土地利用計画としての実効力は弱い。またこの震災復興で施行された被災地市街地復興特別措置法の「復興共同住宅区」は、法的規制力をもって共同建替住宅の配置計画を可能とするが、その実行を行政に依存する割合が高く、また共同建替参加者数が刻々変化する共同建替組合の組織化のプロセスに柔軟に対応できない恐れを有している。

このことは、まちづくりという自治のしくみにおいて従来の行政主導の手法とは異なる手法の存在を示す事例であり、まちづくりから生まれる手法をバックアップするという視点からの制度対応の研究が必要であることを示している。

◇いえなみ基準

「いえなみ基準」とは、神戸市の景観形成市民協定を適用してつくられた新長田駅北地区東部独自の住民が自主運用する建築のルールである。これは、神戸市においても先駆的な事例である。これについては、第8章で詳しく述べる。

2・2・2 「制度対応」

◇まちづくりでの制度の役割

まちづくりでの「制度」とは、協議会の運営や市街地整備等を実現していくうえでの社会的な決まりである。まちづくりによる市街地整備のしくみは、協議会が行政にまちづくり提案を行い、これを受けた行政が制度を運用してまちづくり提案の実現を図るものであるが、この場合、制度は三つの役割がある。

一つめは、既存制度の内容がガイドラインとなってまちづくり提案を促し、制度自身の活用が円滑に行われるという予定調和的な役割であり、これは従来の市街地整備の計画手法（以下「従来手法」という）からある役割である。

二つめは、協議会による創造的なまちづくり提案に対してその実現に対応するという役割である。創造的なまちづくり提案に対する制度対応については、個別の制度メニューの採用や既存制度の柔軟な運用、場合によっては制度の新設などの工夫が必要となる。

三つめは、このような実践の中から、必要な制度が新たにつくられ、まちづくりによる市街地整備の制度の体系化が行われていくことである。制度は、も

ともと個別の事業において工夫された優れた特殊解が一般化されてできるものでもあり、必ずしも事業は「制度ありき」から始まるとは限らない。まちづくりという新しい分野では、まちづくりの現場からまちづくりに適した制度が生まれるとあってよい。まちづくり協議会制度やまちづくり提案制度も元来まちづくり技術の一種とあってよいが、それが制度化されていたことにより、震災復興まちづくりの初期活動における混乱を少なくし、まちづくりに一定の水準を与えた。

◇まちづくりから見た制度の区分

まちづくりによる市街地整備での活用の視点から、制度をその性格や機能から分類すると「都市計画決定制度」「まちづくり支援制度」「事業実行制度」「まちづくりビジョン支援制度」の四つに分けられる。表2・1は、まちづくりによる市街地整備での制度の活用をまとめたものであるが、上の四つの区分にしたがって、新長田駅北地区東部で活用された制度の事例を記載している。これら

表2・1 まちづくりによる市街地整備での制度対応

	性格・機能	新長田駅北地区東部における制度対応
都市計画決定制度	市民の意見を聞きながら広域的、長期的視点から行政が責任を持って行うべき都市計画決定等	(1)震災復興区画整理事業区域の計画決定 (2)2段階都市計画決定方式
まちづくり支援制度	まちづくり協議会に位置づけを与え、運営を助け、まちづくり提案を受け、自主的活動をバックアップする等	(1)神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例（まちづくり条例） ①まちづくり協議会の認定 ②まちづくり提案 (2)神戸市都市景観条例 ①景観形成市民団体 ②景観形成市民協定
事業実行制度	市街地整備・住宅再建における事業制度の活用等	(1)土地区画整理事業 ①段階的区画整理手法 ②ツイン区画整理手法 ③政策的減歩率 ④狭小敷地への対応 (2)住宅再建施策 ①共同・協調・協調的建替 ②受皿住宅
まちづくりビジョン支援制度	産業ビジョン提案や家並み景観づくりの支援のための個別制度の活用等	(1)中心市街地活性化法による支援事業 (2)見える工場建設補助制度（新設） (3)定期借地権方式 (4)街なみ環境整備事業

制度の具体的な活用状況については、第Ⅱ部で具体的に述べる。

以下、まちづくりによる市街地整備での活用からみた四つの区分について、概略を説明する。

一つめのまちづくりからみた「都市計画決定制度」とは、市民の意見を聞きながら広域的、長期的視点に基づく公共性の視点から、行政が責任を持って行うべき制度である。すでに第1章で述べたが、震災復興区画整理事業などにおいて採用された2段階都市計画決定方式は、都市計画の役割とまちづくりを誘導する役割を持つものであり、協議会による計画づくりを進めるうえで大きな役割をはたした。

二つめの「まちづくり支援制度」とは、まちづくり協議会に位置づけを与え、協議会活動の運営を助け、まちづくり提案を受け、自主的活動を支援するなどの制度である。

神戸市の震災復興まちづくりにおいて、神戸市まちづくり条例や神戸市都市景観条例が大きな役割を果たしたことは、第1章ですでに述べている。

今日、神戸市以外でもまちづくり協議会、まちづくり提案、地区計画のように厳しくない紳士協定的ルールをつくることなど、神戸方式の影響が見られる。しかし神戸市のようなまちづくり支援制度が未整備であるため、せっかくのまちづくりが実効性の乏しいものとなってしまう場合が見られる。今後それぞれの自治体において、まちづくりの実態に合わせてまちづくり支援制度を充実していくことが望まれる。

三つめの「事業実行制度」とは、土地区画整理事業や住宅再建策などの市街地整備事業制度である。この領域は、従来手法において充実されてきた分野であり、既存制度の種類や活用事例は多くある。それらをいかにまちづくり提案に活用するかである。その場合、既存制度であっても柔軟な運用を必要とする場合が出てくることが予測される。例えば、上でもふれている新長田駅北地区東部での「土地利用適地」は、換地手法における柔軟な運用によって可能であった。

四つめの「まちづくりビジョン支援制度」とは、地域活性化のためのビジョンや町並み景観づくりなど、多様なまちづくり提案を支援するための個別制度である。まちづくりによる市街地整備は、ハード事業だけでなく、地区の生活

に関わるソフトな事業も発生する。そのため、従来手法のようにハード事業の制度だけでなく、種々の制度の援用が必要となる。

2・3

協議会での現象をどう理解し、どう対応すべきか

まちづくりによる市街地整備計画は、「まちづくり協議会から出てくる意見などの情報をまちづくり提案に発現し、制度の活用によってなされる」ものであり、「意見交換の場づくり」「まちづくり提案に発現する計画技術」「制度への対応」の三つが支援の要素であるとして、上でその内容についてみてきた。しかし、これはすでに「地区協議会まちづくり」の問題として大なり小なり論じられてきた事柄であり、ある時間の断面における支援である。

第1章の冒頭で、筆者が「まちづくりの現場でのコンサルタントは、個人的な経験と勘に委ねられた手探りの状況というのが現実であった」といったのは、以上のことでなく、個人がそれぞれの意見や利害を主張する協議会、自然発生的で小規模に林立した協議会がどのように地区の計画を形成していくかというそのプロセスである。そして、はっきりしていたことは「協議会活動が停止すれば、まちづくりは終わる」ということであった。

◇まちづくり協議会は生命体

震災直後100以上あったといわれるまちづくり協議会は、10年を経た平成17年現在、活動をしている協議会数は、震災直後の1/3、地区数では20以下と減少している。

わが国には、庄屋や年寄など、かつて小さな町（地区）の自治的なリーダーを表す言葉が残っている。これは、社会の制度的背景があり、リーダーは名誉でもあった。まちづくり協議会はこれらとは異なり、そのような安定した状況

にない。協議会リーダーや役員はそれぞれ仕事を持っている。新長田駅北地区東部の役員には、時間に余裕のある人は皆無といってよい。そのような状況でのボランティアであるが、地区においては批判にも耐えなければならないのが現実である。自発的な行為であるだけに、協議会活動は終わりやすいものである。

震災復興区画整理でいえば、協議会は仮換地ができる条件として地区の道路や公園の配置を決め、これをまちづくり提案すれば、後は行政が仮換地を行い、市街地整備を進めていくことができるのである。このため震災後3年ほどの間はどの協議会でも大変苦戦をしながらも熱気があったのであるが、その後は協議会の役割を終わったとして協議会をやめたところや、あっても継続的な活動を行わない協議会が多くなった。協議会活動をやめた所とその後も継続している所との違いはどこにあるのだろうか。

協議会を継続させる原動力は、人材とテーマである。協議会を継続している地区に人材があるということができて、活動をやめた地区に人材が無かったとはいえない。問題が目の前にあれば容易に活動を止めることはできないのが普通である。むしろ無理してでも活動を続けるほどの問題やテーマがないからである。いや「問題がない」というのは不正確な言い方で、無理してでも活動を続けようという問題が見えないのである。問題を見つけるのが役員でありコンサルタントともいえるが、さらに多くの人を巻き込むだけの共感を得られるテーマとなるかどうかということにもかかってくる。

新長田駅北地区東部で次々と問題が発生して今日まで継続的に続いてきているのは、特に問題が多いというだけの捉え方でなく、生じている問題が、協議会という生命体が進化しようとして自ら生み出している肯定的な現象とみればどうだろうか。そしてこのような現象はどうも最初の協議会の発生とその後のプロセスに関係があるのではないかと、というところに考えが行き着く。

◇わからないまちづくり協議会活動の現象と対応

新長田駅北地区東部の協議会活動のプロセスは、第4章で説明するつもりであるが、一口でいうとまちづくり活動の組織が、街区を単位とする多数の「まちづくり協議会」から始まり、地区全体の組織へ、そして周辺の地域へと展開しつつある。そのプロセスには、問題の発生や発見を原点に、問題を解決する

ために関連する組織間での連携、そして問題を解決するためにまちづくり提案をする、ということを経重にも重ねられて進むという構図が見られた。これによってまちづくり組織の体系化と地区の計画形成が行われていった。

このような協議会活動のプロセスは、フローチャートで示されるような予定していたプロセスではない。おそらく、協議会活動において発生した現象への対応の仕方にかかっていたのだろう。もしそうだとすれば、協議会活動のプロセスでの現象や対応について振り返り、知見を得ることはきわめて重要ということになる。

これまでは紆余曲折を伴いながらも巨視的にみれば比較的うまく進んだとしても、震災後 10 年を経た今日、改善の進まない地域経済、新旧住民の入れ代わりなどの背景の中、まちづくり組織自体が成熟し衰退する危うさが現れてきている。協議会活動の現象を知りその対応をいかにするかは、絶え間ない課題である。

この重要な「まちづくり協議会活動の現象と対応」については、第 3 章から第 9 章に示すまちづくりの実際を見たうえで、第 10 章で考えてみたい。