第11章

まちづくりによる市街地整備の体系化をめざして

阪神･淡路大震災復興は、わが国において都市化社会から都市型社会へのターニング・ポイントにおける象徴的な出来事であった。都市型社会とは、個人それぞれの、地域それぞれの生活に根ざした生活の場を再構築する社会でもあり、行政が主導する「従来手法」だけでは、手におえなくなってきている。それに代わる手法が住民の主導する「まちづくり手法」である。

まちづくりとして、第１章で「地域活動まちづくり」と「地区協議会まちづくり」の二つのタイプをあげたが、都市計画との関連が深い「地区協議会まちづくり」については、都市計画技術を持つ専門家の支援が必要であろう。ただその計画技術は、従来の「計画する」技術から「計画を促す」技術に大きく転換する。今後「地区協議会まちづくり」を視野に入れた都市計画の体系化や市街地整備手法が整備されることが課題である。

終章ではこれまで述べてきた内容のまとめとして、市街地整備計画技術の従来手法とまちづくり手法のちがいを示し、まちづくり手法による計画技術の体系化についてふれておこう。

11・1
従来手法と異なるまちづくり手法の特徴

これまでみてきたように「まちづくり」による計画の方法は、従来の市街地整備手法と対極的に異なる。これまでの市街地整備の計画手法を「従来手法」として、まちづくりによる市街地整備の計画手法を「まちづくり手法」として、そのちがいをまとめると表11・1のように示すことができる。この表にもとづき少し説明をしておこう。

◇計画主体と計画の流れ

従来手法では、住民等の意向の反映に努めているとはいえ、「行政」が計画主体であり、コンサルタントはその作業に協力する。一方まちづくり手法では、協議会活動のプロセスが計画のプロセスであり、「住民」が主体である。行政やコンサルタントはこれを支援する。

この計画主体のちがいは、計画の流れのちがいに表れてくる。従来手法ではトップダウン、つまり広域的・長期的視点から段々と地区レベルに落としていくというものであるが、まちづくり手法では、逆にそれぞれの個人から始まるボトムアップとなってくる。

行政がある計画的な目的で地元に入った場合によく見られるが、行政が議論したいことでなく、住民の個人的な要望や犬猫の糞の始末などの問題などが出てくる場合がある。まちづくりは個人の身近な関心のあるところから始まるのである。

まちづくりによる市街地整備は、地域的な視点、長期的な視点からの枠組みを「都市計画」とするトップダウンの計画と並行して、協議会によるボトムアップである「まちづくり」による計画が進むという2階層の計画システムが必要であることはすでに述べている。

表 11･1　市街地整備計画の従来手法とまちづくり手法との対比

	従来手法	まちづくり手法
計画の主体	行政	住民
計画の流れ	トップダウン	ボトムアップ
計画作成	フィジカルプラン	協議会活動のプロセスを反映したまちづくり提案
計画形成上のポイント	優れたフィジカルプランの作成	活発な協議会活動を促す
計画のマネージメント	計画の管理・制御	まちづくり組織の自己組織化や創発を促す
計画形成	予定調和	開放系の未来
計画思考のスタイル	直線的構造的思考 垂直的思考	水平的思考 垂直的思考

ここでいう「都市計画」とは、「都市計画マスタープラン」にあたるものであり、これを平常時に市民参加で取り組んでおくことが重要である。都市計画マスタープランは、それぞれの自治体が工夫してつくるものであり、その計画は様々であるが、特に地域別構想にまちづくりの接点としての配慮が必要であろう。例えば、兵庫県相生市の地域別構想では、「課題地区」が抽出されており、奈良市では地域別の地域づくりの目標と基本方針で、「主たる対象地区（構想）」が抽出されている。これらは、地域別構想と地区まちづくりとの接点をうかがわせるものである。

◇計画形成の方法

従来手法では、まず優れた計画書を策定するということになるが、この計画は、主としてフィジカルプランとなる。フィジカル以外の住民の生活にかかわる内容はなかなかわからないわけだから、当然可能な内容に重点がおかれ、計画に表現される。例えば、公共施設のデザインなどである。

一般的に計画には基本構想・基本計画・実施設計という流れがあり、また広域的な計画から地区に至る計画という一連の流れがある。そして一旦計画をつくると、計画を管理し、コントロールしていくことになる。

計画の変更は、関係権利者の利害を伴うことが多く、その調整が難しいから混乱を避けたいという気持ちが働く。当然計画の変更もあるわけであるが、それは全体の計画が前提条件としてあったうえで変更されていくので、その場合

でもやはり計画の管理をやっていることに変わりない。すなわち、計画の実現にあたっては「予定調和」に努めるということである。

その結果、事業が完了した段階では、時代や住民のニーズとの乖離も出ることがあるし、実施段階で住民の反対にあって頓挫することも往々にして出てくる。

一方、まちづくり手法では、協議会活動プロセスの中で出てきた内容を反映したまちづくり提案が計画に反映されていく。つまりまちづくり手法では、まちづくり提案が出なければ計画もなく、制度も動かないわけであるから、まちづくり提案をどんどん出すというプロセスを繰り返していくことになる。

協議会活動を活発化していくこと、すなわち、自己組織化や創発が起こることを促していくことが、計画形成上において重要となる。

まちづくり手法では何が起こるかわからないものであり、一寸先は闇ともいえる。行政は心配であろうが、場合によっては非常に面白い誰も想定できなかったようなことが起こるかもしれないという大きな可能性を秘めている。計画の内容が全方向に広がる可能性もある。このような計画形成のスタイルを田坂広志氏の言葉を借りて「開放系の未来」といっている。

◇計画思考のスタイル

田坂氏は、従来の「直線的構造的思考」に対して、「水平的思考」と「垂直的思考」の重要性を指摘している。「直線的構造的思考」とは、問題を直線的構造の因果性において捉えようとする近代の思想にもとづく解決のスタイルであるという。これに対して、「水平的思考」とは個々の問題だけ取り上げて解決するのではなく、水平的に同時並行的に問題を解決する思考をいう。「垂直的思考」とは上位レベルの問題と下位レベルの問題、すなわち戦略レベルの問題と実行可能性の検討のレベルを同時並行的に解決する思考のスタイルであるとしている。

従来手法では、計画を遂行していくためにトップダウンでフローチャートをつくり、問題を解決しようとする場合が多い。これは、「直線的構造的思考」のスタイルである。

一方、まちづくり手法では、例えば、第８章でみた「いえなみ基準」の作成過程では、それぞれ活動している組織のビジョンを横につないでいくような編

集の仕方で建築のルールがつくられている。つまり同時に色々な動きを水平的にまとめていく考え方で行われている。このことがポジティブ・フィードバックを起こす。これが、水平的思考のスタイルである。

「垂直的思考」は、構想レベルであっても実行可能性を同時的に考えるという思考である。震災直後、いろいろな意見があった。例えば、「区画整理はよくない」という意見があった。この場合、代替できる方法を示す必要がある。なければ垂直的思考に欠けるといわざるを得ない。

この「垂直的思考」は、従来手法、まちづくり手法のいずれでも行われているといってよい。まちづくり手法であってもまちづくり提案が行政に出されて、それが実現不可能なものであると困る。多数の中で決めていくシステムでは、総会で一旦決まったまちづくり提案をフィードバックするには、また総会で変更を決めるという手続きが要るからである。しかし、総会で変更を決められるという柔軟性がある。従来手法の方が、実現不可能を恐れるあまり事前に計画内容を制約する程度が大きい。

11・2 まちづくり計画技術の体系化

第2章で述べた「まちづくり提案ツール」と「制度対応」、そして協議会活動における現象に注意し対応する「協議会活動のプロセス」は、まちづくりによる市街地整備を進める上での重要な計画技術の三つの領域である。とりわけ、「協議会活動のプロセス」については、解明されてこなかった。そこで第10章で協議会活動のプロセスでの現象と対応を探る試みを行った。

まちづくりによる市街地整備を進めるための体系を「まちづくり整備システム」とすると、「まちづくり整備システム」は、まちづくりの主軸に「協議会活

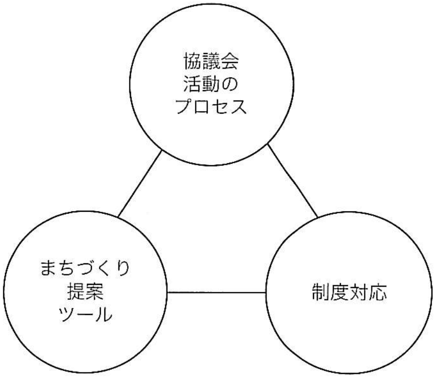

図 11・1　まちづくり整備システム

動のプロセス」を位置づけ、この支援機能として、協議会活動のプロセスをまちづくり提案に発現するための「まちづくり提案ツール」、そして協議会活動の支援やまちづくり提案を実現に至らせるために必要な「制度対応」により構成される（図 11・1）。

まちづくり整備システムの 3 領域のそれぞれの内容をまちづくりの実践により蓄積して一般化していくことによって、まちづくりによる市街地整備の水準を上げることができると考えている。

11・3
まちづくり条例等の重要性

まちづくり、すなわち「地区協議会まちづくり」を進めていくためには、支援するための計画技術の体系化を行い、計画技術の蓄積を行っていくことが必要であるが、同時にまちづくりの基盤として自治体におけるまちづくりを支援

する制度の整備が必要である。その方向として、第一に都市計画との連携であり、第二は「まちづくり条例等」の整備である。

第一の都市計画の連携においては、都市計画マスタープランとの連携を指摘しておいた。ここでは、第二の「まちづくり条例等」について述べておこう。

本書では、神戸市の条例に基づく「まちづくり協議会の認定」「まちづくり提案」、自治的で柔軟性のあるルールづくりの制度である「景観形成市民協定」が基盤になって行われてきたまちづくりの状況をみてきた。このほか、神戸市には、条例によるルールづくりとして「まちづくり協定」がある。これらの条例によるまちづくり支援制度がいかにまちづくり支援に有効に機能したかを、読者には感じ取っていただけたのではないかと思っている。

地区の一部の人からの要望や陳情は、他の人にとっては利害を異にすることがある。この場合行政は、地区全体で意見を一つにまとめてもらわなければ、対応することができない。まずここに「まちづくり協議会」が必要となる理由がある。そしてこのまちづくり協議会が地区住民においても、行政からみても、地区の総意をまとめる唯一の機関であることが認められていなければならない。ここに「まちづくり協議会の認定」の意義がある。

地区でまとめた意見は、地区の将来に向けての建設的な提案であることが必要である。そしてこれは地区住民がまず共有するものであり、同時に行政とも共有し、住民と行政が協力して実現していくものである。このためには、協議会が行う「まちづくり提案」を全行政としてきっちりと受け止める体制が必要となる。震災後、神戸市以外の自治体でもまちづくり協議会をつくって住民がまちづくりに取り組むことが多くなり、まちづくり提案を行うケースがみられるが、まちづくり提案について条例または要綱で位置づけされていないため、折角、住民が時間や精力を費やしてつくったまちづくり提案もその取り扱いが曖昧であり、次の進展に結びつきにくい可能性がある。

行政が恐れるのは、財政難の折、財政からみて無理な提案が出てくることであろうが、この場合の提案はそれだけ長期的な計画であると考えればよいことである。また財政のことも住民に理解してもらいながら、当面取り組むべき現実的なまちづくり提案を併せて行っていけばよい。いずれにしても、行政が協議会からのまちづくり提案を受けとめられる体制をつくることが必要であろう。

まちづくりは、一般的にまちづくり構想をつくり、次にその実現を図るための方策を考えるのが普通であるが、その方策の一つが建築やモラル等のルールづくりである。これは費用がかからずすぐにでも取り組め、そしてコミュニティ意識を含め効果がある。

新長田駅北地区東部の場合、地区のビジョンから望ましいルールをつくり、強制をしないができるだけ多くの人に協力してもらおうということから「いえなみ基準」ができている。地区の建築主の半分の人の協力であっても町が変わるのである。いえなみ基準を位置づけているのが、神戸市の条例による「景観形成市民協定」である。神戸市の「まちづくり協定」も同様に、条例に位置づけられた紳士協定である。

地区計画制度は、法による規制であるから、すべての人に守ってもらえる代わりに、どうしても現実には最低ラインの規制しかできない。一方、紳士協定は、望ましいルールができるが、すべての人が守るとは限らない。このどちらが景観づくりに有効かということでなく、地区計画制度と地区の協議会がつくる紳士協定が並存するのが、まちづくりであるといってよい。紳士協定は、町の作法ともいうべきもので、コミュニティ形成とも関わるものであり、まちづくりの本質とも関係している。

他の自治体のまちづくり協議会などで、まちづくり協定に近いルールづくりが検討されたことがあるが、これに条例等の位置づけがないため、地区計画として定めることができるように最低ラインにルールが改変されたこともあるし、まちづくり協定として紳士協定をつくったところでは、位置づける手段がなく、何年かすると忘れ去られる恐れがある。住民の自治的で柔軟性のあるルールづくりも条例等で位置づけることが必要であることがわかる。

「まちづくり協議会」「まちづくり提案」「自治的で柔軟なルールづくり」の三つの支援のしくみは、「地区協議会まちづくり」に対する行政支援の一つのスタンダードを示したものといってよい。今後、住民による自治を進めるうえにおいて、まちづくり条例等は重要な役割を果たすものと考えられる。それぞれの自治体が、住民が主導するまちづくりを推進するため、それぞれの地域性も考えながらまちづくり条例等を検討することは、これからの大きな課題であろう。