



住民参加とまちづくり

早稲田大学社会科学総合学院教授 卯月 盛夫

1 「まちづくり」という言葉の誕生

私達は今、いろいろな場面で「まちづくり」という言葉を使用している。国には「まちづくり交付金」という補助金もあるし、市町村には「まちづくり条例」がある。行政の組織にも「まちづくり部」や「まちづくり課」はすでに一般的である。また、市民レベルでも「商店街のまちづくり」、「みどりのまちづくり」、「子どものまちづくり」あるいは「震災復興まちづくり」等テーマや地区ごとに様々なまちづくりが展開されている。

「まちづくり」という言葉が普及していくことはもちろん良いことであるが、そもそもこの言葉が生まれた背景や広がっていった理由を少し確認しておきたい。

ただ、「まちづくり」についてお話す前に、近い言葉である「都市計画」についてまず紹介したい。日本における近代的都市計画は、明治21年(1888年)公布の「東京市区改正条例」にはじまる。それまでの江戸の町を欧米列強のロンドン、パリ、ベルリンに見劣りのしない都市に改造するためにこの法律が制定された。欧米から建築や土木の都市技術者を招聘して、明治政府は大規模なビジョンを策定した。銀座の煉瓦街や霞ヶ関の計画はその典型である。この計画は必ずしもすべてが実現されたわけではないが、国家事業としてスタートした近代的都市計画の思想は、その後東京だけでなく、全国の都市に拡大されていった。つ

まり、日本の都市計画は「都市を計画する行為」とはいえ、市町村という都市自治体が自らの地域を主体的に計画づくりするのではなく、国が市町村の都市計画を策定する形でスタートし、その大きな枠組みは地方分権が進んだ今でもほとんど変わっていない。これは、たとえばドイツの自治体の都市計画高権(都市計画に関する最高の権限)は自治体の長が有するとドイツ基本法(憲法)に書かれていることと比較すると、実に大きな違いがあるということが出来る。つまりこの「東京市区改正条例」という法律制定以降124年間、日本の「都市計画」は自治という視点から見ると根本的には変わらないまま、厳然と存在してきたわけである。

そのような流れに対して、昭和27年(1952年)雑誌「都市問題」に「町づくり」という言葉が初出した。この時は、都市計画という物的計画を意味する用語としてではなく、むしろ住民による社会運動の意味合いが強く使われたようである。しかし一般的に普及するのは1960年から70年代である。1963年、67年、71年の統一地方選挙によって、日本全国に革新系首長が当選したことはすでに忘れられているかもしれないが、実はこの時に当選した美濃部都知事、飛鳥田横浜市長他があえて選挙公約で使用した言葉が「まちづくり」であった。その時の使い方は、それまでの国が定める国土計画や国中心の都市計画、都市開発ではなく、地域独自の計画や環境を主体に、地域が自ら進める都



卯月 盛夫 (うづき もりお)

【略 歴】

1978年都市計画の分野で知られる旧西ドイツ、シュツットガルト大学留学、その間にハノーバー市、シュツットガルト市都市計画局、都市デザインアトリエ勤務、1982年世田谷区に入庁。世田谷区都市デザイン室主任研究員、世田谷まちづくりセンター所長を経て1995年より現職 国土交通省「国土審議会政策部会 国土政策検討委員」、横浜市「都市美対策審議会」会長、横浜市「地域まちづくり推進委員会」委員長、芽ヶ崎市「景観まちづくり審議会」会長、目黒区自由が丘TMOまち運営会議議長、渋谷区「都市計画審議会」委員など多数の要職に就かれている。都市デザイナーとして、市民参加のまちづくりから、公園整備のあり方、高齢者・子ども施設の設計に至るまで広範な領域で活動・研究を行っている日本でもトップクラスのまちづくりの専門家

市づくりや地域主権主義を高らかに訴えたのであった。その結果、選挙民は「まちづくり」という言葉に新しい自治の時代を感じ取って、革新系首長を選択し、結果として大きな地方政治の流れを築いた。つまり「まちづくり」は、国の「都市計画」に対する反語として生まれたと言える。また、この段階ですでに「まちづくり」は自治体が主体的に行い、かつ住民参加で進めることが必須条件であったと解釈できる。

2 「まちづくり条例」制定の背景

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

たとえば、まちづくりに参加することができる住民の定義では、土地や建物を有している住民だけでなく、地域に在住、在勤、在学する住民すべてに参加する権利を認めた。また居住者によって構成される「まちづくり協議会」には自治体に対してまちづくり計画を「提案する権利」を認めた。

これに関しては、今多くの読者は当たり前のことと受け止めるかもしれないが、当時の1980年代初頭の状況下では、都市計画において参加する権利は原則として地権者にしか認められていなかったことを考えると、この条例は画期的だったと言わざるを得ない。

このような条例が生まれた背景には、それまで都市計画事業として行われてきた再開発の問題がある。再開発事業は、密集した市街地等で木造家屋等を除却し、高層ビルの建設によって集約化や高度利用を進め、広幅員の道路や広場を生み出すことによって安全で快適な市街地を形成することを目的としている。しかしこのような家屋の全面除却を前提とするスクラップ&ビルド方式がうまく進まないケースが次第に増えて来た。駅前再開発のようにある程度の商業集積があり、高層建築の計画が可能な地区では再開発事業が成立したが、狭小住宅が多い場合は、合意形成に時間がかかる上、最終的な高層ビルの計画に対しても賛成が得られないケースが多く、別な事業手法が求められていた。その中で登場したのが、「修復型まちづくり」である。これは、全面除却を前提にしないで、家屋1軒1軒の建て替えや共同化を誘導することを通じて、災害時の避難路としての行き止まり道路の解消や、消防活動に必要な最小限での道路拡幅、さらに災害時の地下貯水槽と日常時のコミュニティ活動の拠点としての小広場整備等を行うものであった。またその計画づくりにおいて重

要視されたのが、住民による「まちづくり協議会」方式である。住民の誰もが平等に参加でき、民主的に議論し、基本的には全員合意をめざすまで話し合うという新たな住民参加プロセスが「まちづくり」の原則となったことは極めて評価すべき内容である。このような全く新しい都市づくりの技術手法を担保するために生まれたのが「まちづくり条例」であったため、建設省も当時大変積極的であったと言える。

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

3 「まちづくり」の特徴

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

- (1) 「まちづくり」は物的な改変（建築、道路、公園他）だけを目的とするものではなく、高齢者や子どもの教育や福祉、商店街の活性化や防災、水や緑等の自然環境、自治やコミュニティ等を含み、ソフトとハードを融合した総合的環境すべてを扱う。ちなみに「まちづくり」の中国語訳は、「社区营造」で、「社」はコミュニティ(ソフト)を、「区」は街区環境(ハード)を意味している
- (2) 「まちづくり」は、ある限定的な小地域を対象とする
- (3) 「まちづくり」は、地域に住む、働く住民の積極的な関与の上に成り立ち、主体的な参加と提案を前提にする
- (4) 「まちづくり」はある静的な状態をめざすものでなく、常に将来に目を向けた動的で運

動的展開を指向している

- (5) その結果、地域に個性ある人間やかけがえない景観、デザインが生まれ、さらにそれが地域や住民の誇りとなって、住民によるまちの維持管理が行われ、持続可能な社会が生まれる

4 「都市計画」と「まちづくり」の違い

さてこれまで、まちづくりという言葉が生まれ育ってきた経過と特徴をお話ししたが、まちづくりの概念をより明らかにするために、124年の歴史を有する「都市計画」と60年の歴史を持つ「まちづくり」の基本的考え方の違いを整理しておきたい(表1)。

もちろん発展してきた時代的な状況の違いもあるが、都市計画は「成長する都市」という拡大指向のビジョンに基づき、広域の都市基盤等インフ

表1 「都市計画」と「まちづくり」の概念比較

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

ラストラクチュア整備やニュータウン等の大規模開発を行ってきた。それに対して、まちづくりは「持続可能な都市」というビジョンに立脚し、拡大ではなくコンパクトシティを指向している。そのため郊外型スプロールではなく、既成市街地内部の修復型整備や住環境整備に力点があり、その手法も地区計画や街区整備等小さな単位ときめ細かなヒューマンスケールが求められている。

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

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

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

学の教育プログラム、職能団体の研修制度、さらに発注方式や仕様書等行政改革も必要である。

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

5 今後に向けて

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

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