

日本における住環境を整備するまちづくりの制度

- 住民活動と制度との相互作用の考察 -

Machizukuri System for the Improvement of Housing and Living Environment in Japan

- Examination of Interactions between Citizen Activities and Governmental Systems -

米野 史健 (大阪市立大学都市研究プラザ博士研究員)

Fumitake MENO (Research Fellow, Urban Research Plaza, Osaka City University)

Abstract

In the field of the improvement of housing and living environment, local activities by citizens themselves have led Machizukuri, and the system for Machizukuri have formulated by government based on experiences and knowledge of local activities. After this system has enforced, Machizukuri activities have spread over many local areas and new leading projects are raised from these areas. In this way, Japanese Machizukuri has developed with interactions between local activities and governmental systems. This paper reviews history of such interactions, and discuss the desirable relationship between activities and systems.

1. はじめに

日本のまちづくりの歴史をみると、住まいや住環境をより良くするための「住環境整備」の取り組みが、重要な役割を担っている。住環境整備では、住宅やその周りの環境に具体的に働きかけて問題を改善する「ハード」な取り組みとともに、ハードの問題にコミュニティの活動で対応しようとする「ソフト」な取り組みとが、一体的に行われている。このような取り組みは住民を中心にして行われ、様々な活動を通じて経験や知識が蓄積されてきた。ある事例で活動する住民の経験や知識が、他の事例で活動する住民に伝えられることで、日本のまちづくりは発展してきたのである。

このような発展を促したのが、行政がつくった制度である。事例での経験や知識に基づいて、望ましい手順や、必要となる公的な支援が、制度の中で位置づけられている。このような制度が出来ることで、住民はまちづくりにより取り組みやすくなり、活動が広がっていったのである。

このように、日本のまちづくりは、住民自らによる活動と、それを支える公的な制度との、相互関係の中で成長していったといえる。本稿では、このような住民活動と制度の相互作用について、いくつかの事例を挙げて説明し、今後の制度のあり方について考察する。

2. 住民活動と制度との相互作用

日本における住民活動と制度との相互作用については、[図 1] に示す概念図のような形で捉えることが出来る。

まず、地区のレベル (District Level) で、そこに住む人々によって、住環境を整備するための住民活動 (Citizen Activity) が行われる。住民は、自らで考えたり、あるいは行政職員や専門家などのアドバイスも得たりして、活動を企画して実践し、住環境を改善する取り組みを行う。

このような取り組みが一定の成果を挙げて、他の地区でも同様のやり方で住環境整備を進めることが出来るとみなされると、行政によって制度化 (Systemize) が行われる。制度化とは、事例での経験や知識を元にして、住環境整備を推進するための事業制度をつくること、住民による活動や合意形成の手順を定めること、事業や活動で必要となる資金を公的に支援すること、経験・知識を体

系化してマニュアルなどの形で整備すること、などの幅広い対応を想定することが出来る。このような対応は、まずは地方自治体のレベル（Local Level）で行われることが多く、自治体独自の制度（Local System）が構築されることとなる。この制度に基づいて、自治体がまちづくり活動の支援を行い、当該自治体内での他の住民活動（Other Activities）が促進されて（Promote）、先行する住民活動の影響も受けながら（Affect）、活動が行われる。

自治体独自の制度（Local System）が一定の成果を挙げて、他の自治体の他の地区でも同様のやり方で住環境整備を進めることが出来るとみなされると、今度は国レベル（National Level）での制度化（Systemize）が行われる。全国的な制度（National System）がつくられることにより、他の住民活動（Other Activities）が直接的に促進される（Promote）とともに、他の自治体（Other Local Gov.）での取り組みが促進されて（Promote）、先行する自治体の影響も受けながら（Affect）、その自治体でもまちづくり活動が広がっていくことになる。なお、国レベルでの制度化は、地区レベルで成果を挙げた住民活動の経験や知識に、直接基づく形で行われることもある。

こうして広がった住民活動や、自治体によるまちづくりの支援の中から、次代を担うような新しい住民活動（New Activity）が生まれ出されて、今度はその新しい住民活動に基づいて、自治体レベルあるいは全国レベルでの新たな制度化が行われることとなる。このように、まちづくりの住民活動と制度とは、相互に関係し合っており、言うなればせん状に影響を及ぼし合いながら、発展していると考えられる。

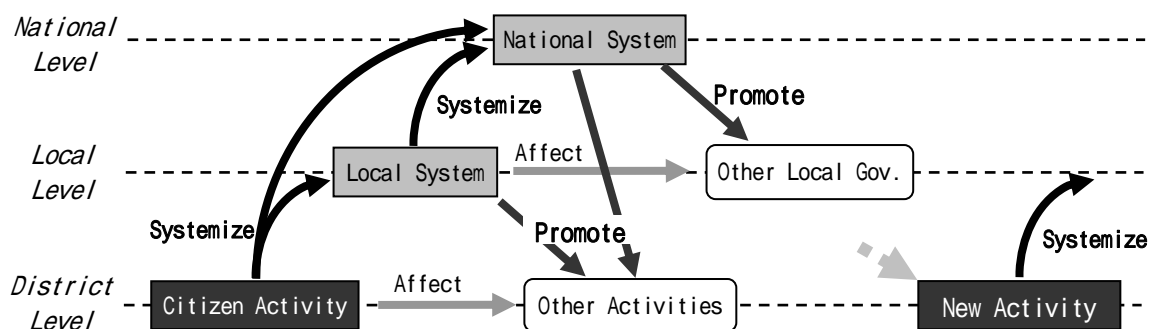


図1 まちづくりにおける住民活動と制度との相互作用の概念図

3. 相互作用からみた住環境整備まちづくりの制度

2章で述べた住民運動と制度との相互作用の概念モデルが、実際のまちづくりの制度においてどのように動いているのかについて、いくつかの例を挙げて説明する。いずれの例も、住民活動や自治体レベルでの制度を元にして、全国レベルでつくられたとみることの出来る制度である。

(1) モデル・コミュニティ事業

1960年代後半のコミュニティ形成への関心の高まりを受けて、国の自治省が1971~1973年にかけて実施したコミュニティ施策である。その内容は、小学校の通学区域程度の規模を基準に「モデル地区」を設定して、空間（ハード）を改善するためのコミュニティ整備計画と、ソフトな住民活動を規定するコミュニティ活動計画の2つを策定するものである。前者は地域住民の参加のもとに地方自治体が策定、後者は住民が策定するとされている。コミュニティ整備計画で位置づけられたコミュニティ施設（文化施設、保健施設、社会福祉施設など）の建設に対しては、国や自治体からの補助がなされる。こうして整備された施設を核として、コミュニティ活動計画で位置づけられた住民活動が行われてコミュニティが活性化する、というシナリオが描かれている。

このような制度が構築された背景には、当時いくつかの地域で行われていた、住民自身によるまちづくり運動や、自治体によるコミュニティづくりの施策がある。例を挙げれば、幹線道路問題をきっかけとした反対運動から住民主体のまちづくり運動へと展開した兵庫県神戸市の丸山地区、公害反対運動を契機として住民による組織的な環境改善運動が行われた兵庫県神戸市の真野地区、市民参加による市政の推進とコミュニティセンターを核としたコミュニティづくりを進めていた東京都武蔵野市、地域の環境を評価する「コミュニティカルテ」の策定から住民参加でのコミュニティ計画づくりをめざしていた高知県高知市、などがある。

これらの事例での経験や実績を踏まえて、モデル・コミュニティ事業は検討されている。そして実際に制度が運用された際には、これらの参考となった事例の多くが「モデル地区」として指定されており、制度による支援を受けて、施設の整備や住民の活動がより促進される形となっている。しかし、もともと住民や自治体による取り組みが見られなかったモデル地区では、自治体の主導によって制度に忠実な形で計画がつけられただけのところが多い。コミュニティ整備計画は単なるコミュニティセンターの建設で終わってしまい、コミュニティ活動計画に基づいてつくられた住民組織は町内会等の既存組織の代表を束ねただけで、具体的な活動は少ないという。

このようにモデル・コミュニティ事業は、すでにまちづくりが行われていた地区の活動を促進することにはつながったが、新たなまちづくりを生み出すという本来の目的からすれば、十分な成果を挙げなかったといえよう。しかし、地区レベルでのハードな整備計画とソフトな活動計画を住民の参加で策定して、住民と協力して実施するという、まちづくりの基本とも言える考え方が、この制度によって全国的に広まったことは、大きな成果といえる。

2章で示した概念に基づけば、モデル・コミュニティ事業という国の制度は、既に動いていた住民活動を参考にしてつくられ、これらの既存の活動を後押しするとともに、他の地方自治体の活動を促進したのだと捉えることが出来る。

(2) 地区計画制度

モデル・コミュニティ事業の後、この制度のうちハードを対象とするコミュニティ整備計画の部分を発展させる形で、地区の整備を行うための制度が国の建設省によってつくられている。「住環境整備モデル事業」(1978年)などであり、特定の地区を対象として、地区の環境整備を実験的な形で行うものである。これらの事業は、先に挙げた神戸市真野地区のほかに、大阪府豊中市の庄内地区、東京都墨田区の京島地区、東京都世田谷区の子子堂地区などで実施されている。これらの地区の多くは木造住宅が密集しており、防災の観点から行政による取り組みが始められている。これらの事例では、地域住民を代表する機関として「まちづくり協議会」が設置されて、この協議会の場に出された住民の意見を反映する形で、行政及び専門家によって地区の整備計画が策定されている。

地区の整備計画が策定される中で、定めた計画の効力をより高めるための仕組みとしてつくられたのが、1980年に都市計画法で新しく位置づけられた「地区計画制度」である。この計画は、地区の将来像・目標像を文章で示す「地区の整備の方針」と、その形を空間的に示す「地区整備計画」とから構成されている。後者の地区整備計画では、道路・公園などの施設の配置や、通常の用途地域よりも細かい建築物の規制を定めることができるので、都市空間のコントロールがより詳細かつ強力な形で行えるのである。これらの計画をつくる際には、地方自治体が主体となって、地区住民の参加のもとで意向を反映して策定する、と手続が定められている。これによって、都市計画に関する計画の決定手続において、住民の参加が明確な形で位置づけられたのであり、地区計画は参加の計画を行うための「枠組み」としても大きな意味を持つといえる。

地区計画制度の検討にあたっては、神戸市の真野地区など、前述のモデル事業を行った地区の事

例が調査・研究されており、そこで生じている問題を解決出来るような仕組みが検討されている。つまり、先行する事例での経験や知識を踏まえる形で制度が構築されるとともに、これら先行事例で実際に活用できるような形の仕組みが構築されているのである。

なお、地区計画の策定における参加の手続については、都市計画法では規定されておらず、地区計画を使う自治体がそれぞれ条例で定めるものとしている。これは、参加の手続を全国で一律にするのではなく、自治体の状況や特性に合わせたものにすべきとの判断があったものと思われる。これを受けて、兵庫県神戸市では早い段階で手続を規定する条例がつくられており、これまでの丸山地区や真野地区での経験・実績を活かす形で、住民が発意して検討した計画の提案を自治体が受け入れて、法律に基づく地区計画へとつなげていく仕組みが構築されている（この部分に関しては、秋田典子氏の論文に詳しい）。

以上の状況を2章の概念に基づいて整理すれば、住民活動の事例に基づいて国レベルでの制度化が行われ、その制度は元となった事例の活動を促進するようにつくられている。そして国レベルの制度は、参加の手続を規定する制度を自治体レベルで構築することを促進して、他の住民活動でも使える有効なツールを用意しているわけである。

（3）景観法

1970年代のモデル・コミュニティ事業、1980年代の地区計画制度と、古い例が続いたので、最後に最近の動きの一つとして、「景観法」の例を紹介したい。

この法律は、都市や農山漁村における良好な景観の形成を目的として、2004年に制定されたものである。自治体が区域を指定して、景観形成の方針と基準などを計画として定めることで、良好な景観を保全・形成していく制度となっている。この計画の策定にあたっては、住民やNPOからの提案が認められており、また内容の検討・決定の過程においては、住民の意見を聞く機会を設けることが義務づけられている。このように景観法は、住民自らによる景観づくりの活動を受け入れて、住民の意見や要望を取り入れて、景観形成を行うようになっているのである。

この法律が新たに制定された背景としては、これまでに全国各地の自治体で独自の景観づくりの制度である「景観条例」が制定され、住民や自治体による様々な景観づくりの取り組みが行われていたにも関わらず、自治体の条例であるがゆえに力が弱く、成果が上がりにくいという問題があったからである。景観条例に基づく取り組みがなされていた自治体としては、歴史的な街並みを持っている京都府京都市や埼玉県川越市、都市デザインに関心の高い神奈川県横浜市や兵庫県神戸市などが挙げられる。

歴史的な街並みを持つ都市では、1970年代に全国的に広がった「町並み保存運動」をきっかけとして、住民のまちづくり活動が始まり、活動の盛り上がりを受けて自治体も積極的に取り組むようになる中で、景観を保全するための独自の制度が構築されていったのである。デザインに関心の高い都市は、神戸市のように住民によるまちづくり活動が盛んな地域である場合が多く、自治体による景観づくりの取り組みはおのずと住民と協力する形で進められた。そのような中で、住民の関与を想定した形で、良い景観を形成するための独自の制度がつくられている。

以上の状況を2章で示した概念で整理するならば、住民活動、あるいは住民と自治体が協働して行う活動を支えるものとして、景観条例などの自治体独自の仕組みが制度化されている。そして、これらの自治体独自の制度をより強い力を持つ法律で支えるべく、景観法が制度化されたのである。この景観法によって、景観形成のための手法が全国的に整えられたことで、これまで景観形成を行ってこなかった自治体や住民にも、景観づくりの活動を促す効果が期待出来るといえよう。

4.まとめ

以上みてきた3つの例を、改めて2章の概念に基づいて図式化してみると、以下の[図2]のように整理出来る。モデル・コミュニティ事業と地区計画制度は、個別の住民活動を元にして国のレベルで制度化がされており、いずれも元となった活動自体を促進させる役割を果たしている。その上で、地方自治体の活動や制度づくりを促すことを通じて、新たな住民活動を促進しようとしているといえる。一方、景観法の場合には、まずは住民活動を元にして自治体による制度化が行なわれて、活動が促進されている。その自治体の制度が国によって全国レベルで制度化されて、その他の自治体や住民活動でも使える仕組みを提供しているといえるだろう。

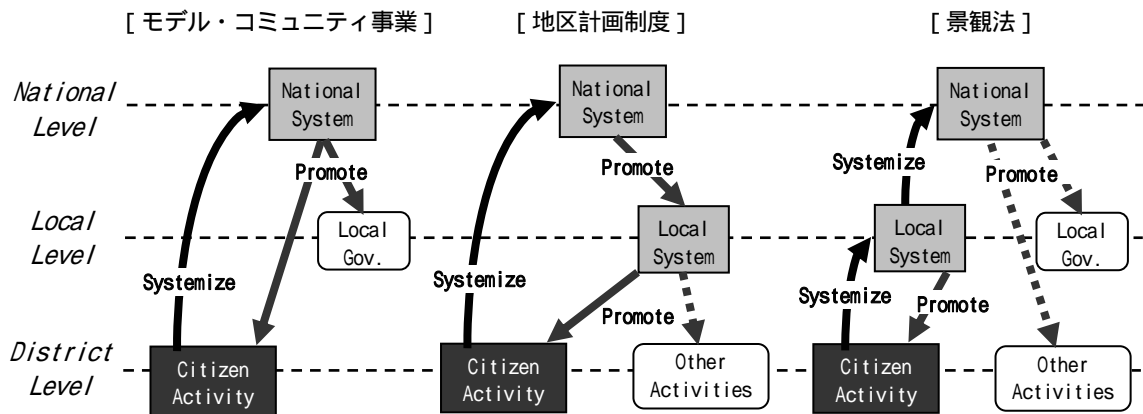


図2 3つの例における住民活動と制度との相互作用の概念図

このように3つを比較すれば、モデル・コミュニティ事業では国が住民活動へ直接的に関与しているのに対して、地区計画制度では制度化は直接住民活動からであるが、促進は自治体の制度を通じてとなっている。景観法になると、自治体の制度に基づいた制度化であって、直接住民活動には触れておらず、活動の促進も手法の提供という形で間接的であるといえよう。

ここでは3つの例しか説明していないが、まちづくりに関連する制度全体をみても、基本的にはこのような傾向で変化してきているといえる。つまり、住民活動に対する国の制度の直接的な関与はより小さくなり、その分自治体の制度の役割が増してきているのである。このように変化してきている理由としては、2000年から進められている、都市計画などの権限を自治体に降ろしていくとする「地方分権」の影響が挙げられる。しかしその他にも、まちづくりを支える役割は住民活動により近い位置にいる自治体が行った方が効果的であるという点や、自治体が経験を積んで力量を増してきて自前でまちづくりの支援が出来るようになったという点も、理由に挙げられるだろう。

このようにみれば、今後まちづくりの住民活動を支える制度は自治体が中心的に担っていくものと予想されるのであり、国の制度の役割はこれらの自治体が動きやすいように環境を整えることになっていくものと考えられる。つまり、まちづくりの“最前線”に立つのは住民に近い自治体であり、国は“後方支援”に回るといった役割分担が明確になるとと思われる。

なお、このようにして国と住民活動との間の距離が離れていくのを危惧してか、近年では国が個別の住民活動に対して直接資金を助成するような事業が多数行われている。しかし、内田奈芳美氏の論文にも見られるように、資金面においても、住民活動とより近い自治体のレベルで、中長期的な支援を行う方がより効果的であると考えられる。ここでも国は後方支援の役割が求められよう。