

Urban·Advance **アーバン・アドバンス**

[特集] 都市計画システムの変革 | No.33 2004.3 |



Urban Advance

[2003・年間テーマ] 都市の魅力

Attractiveness of the Urban

名古屋からの発信 ● クリエーターズマーケット



アーバン・アドバンス

| No.33 2004.3 |

特集●都市計画システムの変革

Change of the urban planning system

特集

都市計画システムの変革

| | | | |
|--------------|---|--|----|
| 巻頭 | 都市計画システムの新たな改革 ～都市計画の新しいビジョンと都市計画法改正を踏まえて～ New Directions of City Planning System | 小林 重敬 Kobayashi Shigenori 横浜国立大学大学院工学研究院教授 | 5 |
| | 都市の個性を育む都市計画システム The urban planning system which promotes city identities | 柳沢 厚 Yanagisawa Atsushi ㈱C-まち計画室代表 | 11 |
| | まちづくり条例による都市計画の改革 Reformation of city planning system by machidukuri ordinance | 野口 和雄 Noguchi Kazuo 都市プランナー まちづくり条例研究センター主任研究員、野口都市研究所代表 | 17 |
| | 「分権型広域計画」 —米国アリゾナ州のスマート・グロースの試み— “Decentralized Regional Planning” -Smart Growth Challenge in the State of Arizona, US | 保井 美樹 Yasui Miki 法政大学現代福祉学部専任講師 | 24 |
| | 高崎問屋町のまちづくり ～都市計画の提案制度による、地区計画の決定～ District Planning in Takasaki City's Tonya Ward ～District Planning Decisions & the Urban Planning Proposal System～ | 松本 泰夫 Matsumoto Yasuo 高崎市建設部都市計画課長 | 31 |
| | 個性的で魅力のある都市づくりに向けて ～近年の経済社会情勢の変化に対応した都市計画のあり方～ City planning with individuality and charm associated with social and economical changes | 渡辺 新生 Watanabe Arao 名古屋市住宅都市局都市計画部都市計画課長 | 41 |
| 海外便り | ドイツ大小の都市をめぐる(2) Travel Around German Cities (2) | 大場 民男 Ohba Tamio 弁護士 | 49 |
| 名古屋からの発信 | クリエイターズマーケット Creators Market | 相羽 寿郎 Aiba Hisao クリエイターズマーケット事務局代表 | 57 |
| 名古屋都市センターの研究 | 〈自主研究〉 名古屋の地域特性に関する比較調査研究 | 中山 晶恵 Nakayama Akie 財団法人名古屋都市センター調査課研究主査 | 62 |

はじめに

都市計画高権の下に構築された近代都市計画システムは、成長期の我が国にとって効率的なシステムとして機能してきました。とりわけ名古屋市は組合区画整理や戦災復興区画整理などの都市計画事業により基盤が整備され、都市の発達を支えてきました。しかしながら、人口の減少、経済成長の停滞など成熟社会を向かえて、郊外拡散型・量的拡大指向型の計画は終焉の時期になりました。

近年の都市計画法改正により、市町村都市計画審議会の法定化、用途地域等の市町村決定などの、「地方分権」や都市計画提案制度やまちづくり条例などの「市民参加・協働」など各地で変化が現われ始め、国レベルにおいても「景観緑三法」により景観等の生活の質に関わる分野についても都市計画の範疇として捉えられてきておりますが、地方自治体レベルではコンパクトな都市構造への転換など従来の構造を大きく変えることに対する抵抗も未だ強いものもあります。

家族のあり方、生活のあり方、社会のあり方も従来と大きく変わっていく成熟社会にふさわしい個性的で魅力的な都市づくりをすすめるために、小手先の変更ではなく抜本的な「都市計画システムの変革」をどのように進めていくべきかを考えていきます。

特集

都市計画システムの変革

都市計画システムの新たな変革

～都市計画の新しいビジョンと都市計画法改正を踏まえて～

横浜国立大学大学院工学研究院教授 小林 重敬

都市計画のシステムの変革が様々な側面で見られるようになってきている。それは都市そのものの変化とそれに対応するシステムとしての都市計画制度等の変化によるものである。

都市そのものの変化とそれに対する都市計画の新たな方向性については、国土交通省社会資本整備審議会が「都市再生ビジョン」（安全・快適で美しい「生活・活動・交流空間」を創出し、新しい時代の変化を乗り切る21世紀型都市再生ビジョン 2003年）を提案している。またこの提案の中にはシステムとしての広い意味での都市計画制度の変革が示唆されている。そこでまず「都市再生ビジョン」を読み解き、そこから都市計画システムの変革の方向性を探ってみよう。

1 「都市再生ビジョン」

都市再生ビジョンは、都市そのものの変化をビジョンの背景として4点にまとめている。第1に人口の8割が都市に居住する（市部人口比率）ことから、都市の質を向上させることが、国民の生活・活動・交流を支えること、第2に人口減少、市街地の縮小が予想され、都市圏内の機能の再編が必要となり、一方、ゆとりある環境を創造する好機でもあること、第3に超高齢化社会が到来し、高齢者のモビリティの確保、生活支援サービスを組み込んだまちづくりが必要であること、さらに第4に国際化、情報化等の動向に適切に対応することなどが指摘されている。

上記のような背景をもとにこれからの都市計画の基本的方向として以下の5つの項目が示されている。

- 1) 環境と共生した持続可能（サステイナブル）な都市の構築
- 2) 国際競争力の高い世界都市・個性と活力にあふれる地方都市の再生
- 3) 「良好な景観・緑」と「地域文化」に恵まれた「都市美空間」の創造
- 4) 安全・安心な都市の構築
- 5) 都市の将来像実現に向けた官民協働による都市の総合マネジメント

上記の5項目にはそれぞれ、都市そのものの変化とそれに対応するシステムとしての都市計画制度等の変化に関する方向性が含まれているが、あえて分類すれば5項目のうち、1)、3)、4)は都市そのものの変化に対応する項目であり、5)はシステムとしての都市計画制度の変化に対応するものであり、さらに2)は両者を含んだ方向性となっていると考える。

中でも、1)と3)はこれからの都市づくりの方向性、言い換えれば都市づくりにおける「新たな公共性」を示しており、また2)、5)はシステムとしての都市計画制度の新しい側面



小林 重敬

こばやし しげのり

東京大学大学院工学研究科博士課程都市工学専攻修了
工学博士
横浜国立大学大学院工学研究院教授
国土交通省社会資本整備審議会委員

を示していると考えられるので以下ではそれぞれについて考えてみる。

1 都市づくりの方向性

一都市計画における新たな公共性

1) 環境と共生した持続可能（サステイナブル）な都市の構築

20世紀は経済成長に憑かれた成長社会の時代であり、拡大志向の世紀であった。しかし先進諸国はグローバリズムのかけ声により今でも成長志向の部分を残すが、21世紀に入り、人口減少動向に見るように、基調は成長社会から成熟社会、あるいは市街地が縮小する社会に移行すると考えられている。

したがって、先進諸国の都市づくりの上で環境に係わる課題への対応の必要性は、従来以上に大きなものとなると考える。しかし、環境を巡っては、自然環境などの環境の重視に伴い、人為を極力排除して行こうという志向と、逆に生物多様性を確保するには人為の関わりが必要であるという主張やミチゲーション（代償措置）という考え方が重要であるという対比的な指摘もあり、政策としての舵取りが難しい分野となっている。

しかし環境の課題を、成熟社会の都市づくりから期待される持続可能性の高い社会あるいは循環型社会に対応できる都市システムの形成まで具体化すると、それはコンパクトな都市構造と分節的コミュニティの実現というポジティブな課題から、都市が持つ集積のメリットを活かし、エネルギー負荷の最小化を図る都市構造の実現という中立的な課題、さらに資源リサイクルを考えた都市ストックの蓄積まで、多様な課題が含まれる。

田中直毅氏は市場経済の原理を徹底させることだけでは、来るべき社会は見えてこない。いわば、社会の奥行きの部分で伝統的に受け継がれてきた「遺伝子」の部分が、市場原理と並ぶ

形で、新たな社会を生み出すのではないかとした上で、「市場を媒介しない一人一人の個人の社会への寄与が、この「深い社会」のつながりを支えることになるのではないか。」¹⁾

また「「深い社会」は市民の自己責任に裏打ちされて、専門性と公共への貢献との結びつきについて再設計される必要がある。」²⁾としている。

持続可能性のような新しい都市づくりの原理も、表面的には様々な市場メカニズムを活用したツールによって実行可能のように見えるが、そのような市場原理だけでは限界があり、「市場を媒介しない一人一人の個人の社会への寄与」すなわちNPO活動、ボランティア活動などを内容としたコミュニティ活動を媒介しない限り十分な成果を期待できないのではないかと考える。

このような「人格」に支えられる都市づくりが成熟社会の都市づくりではないだろうか。そのとき初めてグローバリズムの都市づくりに拮抗する、成熟社会の都市づくりが展開するものとする。

2) 「良好な景観・緑」と「地域文化」に恵まれた「都市美空間」の創造

これからの都市は世界的な都市間競争、アジアの中での都市間競争に打ち勝たなければならない。そのためには市場メカニズムをベースとした無個性なアーバニズムとは逆の道筋をわが国はとるべきであるとする。

これまでの市場メカニズムの中で培われる経済力などのハードパワーに加えて、多様な価値観、自由な発想、チャレンジ精神等をもった人材、すなわちそのような人材のソフトパワー、「知恵」を高めるための都市における新たな仕組みが必要である。

それはこれまでどちらかと言えばわが国の都市づくりのなかでは軽視されてきた歴史性や文化性を重視することであり、さらに新しい魅力

的な都市美空間を都市におけるストックとして形成することである。その際、20世紀が残した「負の遺産」と言われている木造密集市街地の都市づくりにも十分な目配りをする必要がある。

そのことによってはじめて、新たな文化、魅力を持った都市空間が形成され、キャッチアップ型産業社会から、幅広い創造型産業社会への移行を支える高いソフトパワーをもった個人の活動が触発されるものとする。

筆者も参加した経済企画庁「知恵を活かし知恵を育むまちづくり」研究会では「都市が人々の個性や創造性を発揮しやすいように変化することがなければ、都市は知恵ある人を惹きつけられず、都市ひいては経済社会全体の活力が失われる」³⁾とし、また「知恵ある人々は、その知恵で裏打ちされた「生活の質」を求める人々であり、快適さ、美しさ、多様な欲求に答えるまちづくりが必要であり、それがまた新しい需要、生活を豊かにする産業を生み出すこととなる」⁴⁾としているのも上記のことと深く関わっている。

このような政策の実現として「景観・緑3法」が制定されようとしている。それは「美しい国づくり政策大綱」を受けて、都市、農村漁村等における良好な景観の形成を図るため、景観計画の策定、景観計画区域における行為規制、景観重要建造物の指定、さらに市町村による景観地区制度の創設等を図るものである。

さらに景観法の創設に連係して屋外広告物の規制強化、実効性の確保等も図られるものである。

2 都市計画における新たなシステム

10年程度のスパンで考えると、以前の都市計画行政は国がその中心にすわり、地方公共団体に政策を下ろしてゆくと言う色彩の強いものであったと考える。

そのような政策のあり方は、いわばヒエラルキー（階層）・ソリューション・メカニズムによって政策を計画化し、実現して行くものである。

近年の都市計画法の改正等により、このヒエラルキー・ソリューション・メカニズムによる政策の形成と実現のメカニズムは、幾つかの段階を経て大きく変わろうとしており、それをビジョンとしてその一部を明確化したのが「都市再生ビジョン」である。

第1の変化はヒエラルキー・ソリューション・メカニズムの中の変化として表れ、地方分権と住民参加によって変化してきたものである。

第2の変化は、ヒエラルキー・ソリューション・メカニズムにいわば対抗する形で、マーケット・ソリューション・メカニズムとコミュニティ・ソリューション・メカニズムによって社会が実現を期待している状況を生み出すように変化していることである。

第1の変化については、都市政策については先年の地方分権推進一括法による都市計画法等の改正、さらに平成12年の都市計画法、建築基準法の改正によって実現した部分が大きく、これまで様々な形で論述されているところである。

しかし第2の変化は平成14年に実現した都市計画法、都市再開発法、建築基準法などの改正、さらには都市再生特別措置法によって大きく動こうとしているものである。

金子郁容氏によれば（金子郁容著「コミュニティ・ソリューション」岩波書店）、経済社会が抱える問題を解決し、社会が実現を期待している状況を生み出すメカニズムとして、大別して3つのソリューション・メカニズムがある。

第1はヒエラルキー・ソリューションを導く仕組みであり、権限と強制力を持つ第3者が統制するものである。

第2はマーケット・ソリューションを導く仕組みであり、問題を市場を通して経済的に解決

するものである。

第3はコミュニティ・ソリューションを導く仕組みであり、権限や市場メカニズムによらずに、コミュニティが利害調整をし違反者を出さないもの（コミュニティ・ガバナンス）である。

このように3つのソリューション・メカニズムを考えると、最初に述べたように、都市政策は近年、以前のヒエラルキー・ソリューション・メカニズムによって問題を解決することから、マーケット・ソリューション・メカニズムやコミュニティ・ソリューション・メカニズムによって問題を解決する仕組みをも組み込んだ、よりトータルな政策に大きく歩みだしていると考えられる。それを一言で表現すれば「都市再生ビジョン」で方向性として示されている官民協働による都市の総合マネジメントと行うことができる。

すなわちこれまでの権限と強制力を持つ者、多くの場合国であったが、このような統制する仕組みによって問題を解決する、あるいは政策を実現する仕組みから、問題を市場を通して経済的に解決する仕組みや、権限や市場メカニズムによらずに、コミュニティが利害調整をし違反者を出さない仕組みによって問題を解決し、政策を実現することをも加味したソリューション・メカニズムへの変化である。

1) マーケット・ソリューション・メカニズムによる都市計画システム

(1) 都市再生特別措置法

都市再生特別措置法が、近年の都市政策の最重要課題である都市再生を実現する目的で創設された。その創設に関わる基本的スタンスを国の資料から読み取ると、都市の再生を緊急に行うことが国家的課題であるとし、そのためには周辺地区への起爆剤となるような地域に、集中的、戦略的に資金、ノウハウなどの民間の力を振り向ける特別の措置が必要であるとしている。

このような考え方から、その基本的な仕組み

はヒエラルキー・ソリューション・メカニズムとマーケット・ソリューション・メカニズムが合体したものであると考えられる。すなわち民間事業者による都市再生の促進スキームとして国の機関である都市再生本部が、都市再生の推進に関する基本方針を策定し、さらに都市再生緊急整備地域の指定し、その指定区域に関する都市整備方針の策定を行うことになっている。

また制度の基本的スキームは、地域特性に応じた民間の創意工夫を活かせる対応が必要として、既存の用途地域等に基づく規制を全て適用除外とした上で、自由度の高い計画を定める都市再生特別地区の創設がなされ、また公民の間の協議・調整の透明性をもったものとするために民間事業者による都市計画の提案制度が創設されている。さらに民間の感覚に合わせた時間リスクの軽減のために、一定期間内に確実に都市計画及び事業認可等の手続きを実施することとしている。

具体的に運用を考えると、都市整備方針に従い、民間事業者などが自らの工夫で都市計画の提案を行い、都市再生事業を行うことになる。その際、マーケット・ソリューション・メカニズムが十分働くように土地利用規制の特例によって従来の都市計画上の規制が一旦なくなり、あらためて民間事業者による開発計画が立案され、地方公共団体の都市計画審議会の審議を経ることになること、また審議期間の大幅な縮小が制度上担保されていること、さらに民間プロジェクトに対する金融支援を行うという仕組みである。

国の機関である都市再生本部が、都市再生の推進に関する基本方針を策定し、さらに都市再生緊急整備地域を指定し、その指定区域に関する都市整備方針の策定を行うことのため、土地利用規制の特例によって従来の都市計画上の規制が一旦なくなり、あらためて民間事業者による開発計画が立案されるが、その案は都市再生

緊急整備地域の指定区域に関する都市整備方針に基本的には沿っているという枠組みを持ち、再生特別地区もマーケット・ソリューション・メカニズムのみでは動けないことを示している。都市再生特別措置法の特別地区の運用に関する検討委員会ではヒエラルキー・ソリューション・メカニズムとマーケット・ソリューション・メカニズムさらにはコミュニティ・ソリューション・メカニズムのバランスをいかにとるかが重要な論点となったし、再生特別地区の実際の運用でも大きな問題になると考える。それはまた地方公共団体の都市計画審議会の審議を経ることにより、そこにコミュニティ・ソリューション・メカニズムを介在させることになることから問題のあり方が理解できるであろう。実際に都市再生緊急整備地域を持っている地方公共団体（東京都、横浜市等）でそれぞれ都市再生特別地区の運用のあり方をまとめている。

（2）都市再開発法等の一部を改正する法律

都市再開発法等の一部を改正する法律は、都市計画法の民間提案制度のうち民間企業が担う提案に対応すると考えられ、いわばマーケット・ソリューション・メカニズムによって都市づくりの実現を期待している仕組みである。

すなわち市街地再開発事業の施行者に民間事業者が地権者の参画を得て設立する再開発会社が追加され、これまで行政主体が中心的に担っていた、すなわちヒエラルキー・ソリューション・メカニズムによって解決が図られていた分野にマーケット・ソリューション・メカニズムの仕組みを導入することを意図した仕組みである。あるいは組合施行の場合にはコミュニティ・ソリューション・メカニズムによって解決が図られ、そのため時間リスクが高い事業となっていた可能性もある再開発事業に、民間事業者に再開発事業の施行権能が与えられたことになる。また再開発会社が施行する事業にも必要

な税制の特別措置（地区外転出者に対する5000万円控除、事業に必要な登録免許税、不動産取得税等への対応）を講じている。

また高度利用推進区（高度利用地区）を定めた土地区画整理事業における換地の特例の創設は、従来から運用として実現していた部分を制度上明確にしたものであり、換地の照応の原則という現状維持的な仕組みに代わって、いわばコミュニティ・ソリューション・メカニズムによる解決が図られていた仕組みに代わって、選択換地というマーケット・ソリューション・メカニズムを導入したものであると考えられる。

具体的には土地区画整理事業区域内に「高度利用推進地区」を定め、高度利用を望む者の土地をそこに集約して換地し、一方「高度利用推進地区」内の高度利用を望まない者の土地は、区画整理施行地区内の「高度利用推進地区」外に換地を受けることになる。その結果土地をよりマーケット・メカニズムにゆだねて高度利用したいと考える土地所有者と土地を従来からのコミュニティ・メカニズムの中で活用したいと考える土地所有者が、それぞれの希望に従い換地を受けることになる。

2) コミュニティ・ソリューション・メカニズムによる都市計画システム

（1）都市計画提案制度

まちづくりに関する都市計画の提案制度の創設は、提案主体を民間企業とすればマーケット・ソリューション・メカニズムを活用した制度の創設であり、上記の都市再開発法等の一部を改正する法律と連携すればマーケット・ソリューション・メカニズムを強力に働かすことができる仕組みである。

一方、提案主体を近隣住民権利者組織なり非営利団体（NPO）と考えれば、提案制度はコミュニティ・ソリューション・メカニズムを活用した制度の創設と考えられる。

さらに地区計画制度の見直しは、これまでの

規制強化的な地区計画と規制緩和的な地区計画を一体化する見直しである。地区計画の活用の仕組みの幅を拡大しコミュニティの選択肢を拡大したという意味ではコミュニティ・ソリューション・メカニズムを地区計画制度に一層色濃く導入したと考えられるし、一方規制緩和的な地区計画を一般的な地区計画として組み込んだという理解をすれば、地区計画にマーケット・ソリューション・メカニズムの色彩を強く持ち込んだとも理解できる。

(2)「次世代参加型まちづくり」システムの構築とまちづくり交付金

都市計画法改正で創設された、まちづくりに関する都市計画の提案制度は、提案主体を民間企業とすればマーケット・ソリューション・メカニズムを活用した制度の創設であり、一方、提案主体を近隣住民権利者組織なり非営利団体(NPO)と考えれば、提案制度はコミュニティ・ソリューション・メカニズムを活用した制度と考えられる。しかし今日の我が国の力関係から見れば、提案主体としての近隣住民権利者組織なり非営利団体(NPO)が民間企業よりも非力である。このため都市計画の民間提案制度が適正に運用されるためには、近隣住民権利者組織なり非営利団体(NPO)による都市計画の提案が容易に提案される仕組みづくりが重要である。これに対応するため社会資本審議会都市計画部会に「次世代参加型まちづくり研究小委員会」が設けられ検討が進められ基本的な考え方がまとめられている。

そのことと連係して国はまちづくり交付金の制度を創設した。これはこれまで、まちづくりを進めるにあたって、道路、公園、下水道、河川、様々な施設、公的住宅などを必要とする場合、細分化された個々の補助金に頼り、そのためまちづくりを進める地方自治体の総合的なまちづくりに対応できない仕組みになっていた嫌いがあったことに対応するものである。

まちづくり交付金は市町村が作成する都市再生整備計画に基づき、まちづくりに必要な幅広い施設が交付対象となっている。そのことによって市町村の自主性・裁量性を発揮して、地域の創意工夫による個性ある総合的なまちづくりが進められるツールとなるものである。またそれらまちづくり、施設整備を活かした自治体、住民等の活動等を含めた総合的な取り組みによって達成される指標を評価して事後評価を仕組みの一部として組み込んでいることも特色である。

引用文献

- 1)、2) 田中直毅『新しい産業社会の構想』日本経済新聞社 1996年2月 p12
- 3)、4) 経済企画庁「知恵を活かし知恵を育むまちづくり」研究会報告書 (平成12年12月)

参考文献

- 1) 金子郁容著「コミュニティ・ソリューション」岩波書店)
- 2) 佐々木雅幸「創造都市への挑戦」岩波書店 2001年6月
- 3) 岩波講座 地球環境学10 『持続可能な社会システム』 岩波書店
- 4) 小林重敬「都市計画の仕組みと住宅市街地のあり方 一都市計画の構造転換と住宅市街地のあり方の変化一」 住宅総合研究財団 研究年報 No.24 1997年
- 5) 小林重敬「成熟社会の都市づくり 一都市化対応からグローバル化対応へ一」 「アーバン・アドバンス」第26号 名古屋都市センター 2002年

都市の個性を育む都市計画システム

(株)C-まち計画室代表 柳沢 厚

都市の美しさと個性

都市にしても人にしても、美しいに越したことはない。皆美しくありたいと思う。しかし、美醜は時代や地域の価値観を映すもので必ずしも安定した尺度ではない。そして美醜の概念は、人や物に序列を付ける「優勝劣敗」の思想につながりやすい。それぞれが序列を上げるために為す努力は、地域や人の活力を刺激するとしても、劣位が確定的になってしまうとその存在の価値までが貶められる危険を伴う。生まれ落ちた人、出来上がった都市は、皆それぞれにその存在価値を持っている。

そのため私は、都市にしても人にしてもその存在の意味を見極め、そしてそれを高める努力が重要だと考えている。それは美しさを求める努力とは少し違う。それぞれの都市、それぞれの人を持っているオリジナリティーを確認し、その良い面に磨きをかけ発展させることによって、自らの存在価値を高める。これは都市や人に優劣を付けるのではなく、どの都市どの人にもそれぞれの目指すべき異なる目標が存在することを前提とする。“そのような目標こそが美の本質だ”とする議論もある。その議論からすれば「美しさ」も「個性」もほとんど同義となる。しかし、一般的には「美しさ」を美醜の問題として取扱うことが多いので、編集担当の方から与えられたタイトルは「都市の美しさ」であったが、敢えてここでは「個性」という言葉に置換えてタイトルを設定した。

現行都市計画システムの構造

都市の個性と都市計画との関係を見る時、都市内の一般建築活動の誘導システムが最も重要な検討対象となる。都市の骨格を形成する都市施設(道路、河川、緑地等)の仕組みの方がより重要と考える向きもあるかもしれないが、ニュータウンを造るような場合は別として、既成の都市においては日々更新される建築物のあり方をどう誘導するか、誘導できるかが勝負所となる。

その建築誘導の現行システムはどのようになっているか。建築基準法の集団規定がその中核を占め、それを補うように自治体の委任条例と自主条例が多様な形で存在している。まず、基準法集団規定だがこれをどう捉えるべきか。都市や地域の個性を問題にする見地からは、そのシステムが都市や地域の個別的事情にどのように対応できるかを尺度にして捉えるのが有効であろう。そう考えると、現行制度は次表のような4段構成になっていると見ることができる。



柳沢 厚

やなぎさわ あつし

昭和44年京都大学大学院(修士)修了
建設省で主に都市計画・建築行政分野に
在籍/平成4同省退官
民間設計事務所勤務を経て平成13年(株)
C-まち計画室開設
横浜国立大学非常勤講師、(社)日本都市計
画学会理事
主な著書：都市・農村の新しい土地利用
戦略(学芸出版社共著)等

現行建築誘導システムの構成

(広域的整合) ← → (個別的事情への対応)

| レベル A | レベル B | レベル C | レベル D |
|----------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| 法定一般則の自治体による 当てはめ | 都市レベルの特則 (都市スケールでの修正) | 地区レベルの特則 (地区スケールでの修正) | 敷地レベルの特例 (安全弁規定) |
| ・用途地域 | 特別用途地区／高度地区／ 50条例／等 | ・地区計画 ・特定街区 等 | ・各種許可制度 |
| トップダウン的決定 | トップダウン的決定 | ボトムアップ的決定 | ボトムアップ的発動 |

パターン化された市街地像を前提とした国が定める規制メニューを、各自治体を選択して現実の市街地に当てはめることによる建築誘導がレベルAで、これがシステムの骨格をつくっている。この骨格を都市スケールで(=都市全体の土地利用の方向を視野に入れた上で)一定の修正を加えるのがレベルB、地区スケールで(=地区の個別事情を根拠として)修正するのがレベルCである。更に、個々の敷地の特殊事情に対応して特例的取扱いを可能にするのがレベルDとなる。

各自治体が独自性の高い建築誘導政策を採用し、市街地環境を個性あるものとして育む上で、この現行システムは十分なものとなっているだろうか。答えは否である。レベルAは国が用意したお仕着せのメニューだから各自治体の独自性は出にくいとしても、B～Dと多層にわたって独自性を発揮する手段が用意されているのではないかと思われるかもしれない。事実、これらの手段をフル稼働すれば、かなりの独自性を発揮することは不可能ではない。特に、地区計画は多様な事項を定めることで地区の物的環境をトータルにコントロールすることができる優れたツールである。

しかし地区計画は、地域住民のボトムアップ的合意を基本とする制度であるため、その適用区域は極めて限定されている¹⁾。したがって、ボトムアップ的成熟を待たずに予防的にルール

を定めたいとする要請には応えることができない。実は、その部分を受け持つのがレベルBの代表選手の2制度(特別用途地区と高度地区)なのだが、これらの制度には別の大きな制約がある。今日、多くの自治体が自主条例によって市街地の建築行為に対して、基準法集団規定とは別体系の「地域調整システム」を導入している理由は、レベルA、Bの制度が次のような基本的欠陥を持っていることにある。

用途地域制の基本的欠陥

レベルBの制度は、用途地域を定めた区域内でのみ採用できること及び用途地域と同様ゾーニング手法によるものであることの2点から、レベルA(用途地域)のサブシステムと見なすことができる。そこで、ここではレベルA、Bを一まとめにして「用途地域制」と表現する。用途地域制の基本的欠陥は、我が国の市街地の多くが明確な将来像を共有し難い状況にあることと、規制内容の事前明示を要求する建築確認制度との矛盾として捉えることができる。

戦後新憲法の下で創設された建築確認制度は、行政的裁量を一切排除した典型的な羈束行為²⁾として説明され、運用されてきた。戦後の復興期から高度経済成長期にあつては、膨大な建築行為の適法性を敏速にチェックするのに、この即断即決型のシステムは大いに奏功した。安定成長時代に移行した後も、計画的に開発さ

れた郊外のニュータウンなどのように一戸建て住宅地、中高層住宅地等として将来的にもその基本が変更されない市街地においては、その欠陥は露呈されていない。しかし、それ以外の市街地の大半については、建築空間的将来像を具体的にフィックスすることは難しく、勢い用途制限や形態制限の設定に当たっては、様々な開発可能性の芽を摘まない程度の規制内容を採用することとなる。つまり、計画論から言えば“市場がどのような土地利用の方向を目指して動くのかを見極める必要から、泳ぎの利く規制内容を採用している”のであり、行政現場の本音から言えば“将来像について関係権利者の意見が定まらない以上、最大公約数的な規制内容としなければ都市計画決定ができない”のである。

その結果は、近年、マンション需要の高い大都市通勤駅周辺市街地で多発しているマンション同士の環境阻害に現れている。その象徴的なケースが、本年1月全国紙に掲載され話題を呼んださいたま市浦和区の「ドミノマンション」³⁾であろう。こうした事態が発生する市街地では、居住者（その大半は権利者でもある）とその土地をビジネスの対象として購入した事業者との間で、規制内容に対する認識が懸離れてしまっている。居住者の多くは、法令許容限度いっぱいの用途・容積・高さの建築物がそこに全面的に集積するとは考えていない。法定限度に近いものが時々出現する可能性があり、それを初めから排除するのは得策ではないという感覚で、その制限内容を是認しているにすぎない⁴⁾。一方、事業者は土地を購入する段階で建築限界を見極めて、法定限度ギリギリまでの活用を前提に事業計画を立てる。事業者の言い分は、用途地域制は市街地の将来を見据えて定められているのだから、その許容限界内で建築することのどこが悪いのか、ということになる。

建前として用途地域制はその地区の将来方向を能動的に示したものとされているのに対して、

実態は一種の様子見的な感覚で用いられている場合が一般的であるため、こうしたトラブル発生の可能性が構造的に存在する。これが現行用途地域制の基本的欠陥である。地域活力の源泉はそこに培われてきた人々の生活とその器としての地域空間のアイデンティティにあり、それに磨きをかけるためには地域環境を丁寧に造り込んで行くことが重要で、そうした活動の積み重ねが地域の個性を造り上げていく。ところが、この欠陥はそうした方向性と真っ向から衝突する。だから多くの自治体は、この欠陥を補うための様々な工夫に知恵を絞っている。

欠陥を補う自治体条例

現行建築基準法にも自治体条例に委任している規定は少なくない。中でも、法第50条では「用途地域等の指定の目的のために必要なものは地方公共団体の条例で定める」と規定されており、自治体の政策ツールとしての有効性は高い。しかし、委任規定はその全てが建築確認制度を前提としているため、上記の欠陥から逃れることはできない。止むを得ず多くの自治体は、これに立ち向かうために自主条例によって、用途地域制では許容されるが周辺環境に大きな影響を与える建築行為等について自治体の承認を求める制度を採用している。この場合、自主条例が取るスタンスには次のような2段階のレベルがある⁵⁾。

①事業者に対して、周辺住民への計画内容・工事内容等の説明及び住民意見に対する応答を誠実に行うことを義務づけ、自治体側はその説明や応答が適切に行われているか否かを監視する立場に立つのにとどめる。

このスタンスの特徴は、事業者と周辺住民の争いの中に役所が立ち入ることはしないという立場を鮮明にしている点にある。これは、日照紛争等に代表される事業者と住民との対立の中に、調整手段を持たないまま調整者として立ち

入って揉みくちやになった苦い経験を踏まえたもので、事業者に対していわば誠実対応義務を課し、当事者間の話合いの成果を期待するものである。

②事業者に対して誠実対応義務を課するとともに、当事者間の話合いのみに結果を委ねるのではなく、自治体としても独自の判断基準を持って当該計画内容を誘導する。

当事者間の話合いで対立が止揚されるだけの協議作法の成熟がない段階では、①のスタンスは結局立場の弱い側に譲歩を迫るもので、合理的な解決には近づくことができないとする考え方があり。この立場を取る自治体は、事業者との協議手続を条例に盛り込むことになる。その際、協議の性格と判断基準の内容が問題となる。協議の性格とは、協議が整わなければその建築行為等を認めないのか、あるいは努力義務として協議を求めるのみかという点である。後者であれば、実質的には①のスタンスをあまり踏み出たことにはならず、したがって判断基準の内容もさして問題にはならない。前者である場合は、どのような条件が整えば協議終了となるかが明確でなければならず、勢い判断基準の具体性が問われる。しかし、将来像を行政側でも明確に打出すことができない地区での開発事業を相手にするとするれば、具体的レベルで判断基準を明示することは難しい。この問題にどう迫ることができるかが、このスタンスの成否を左右する。

目指すべき方向

ここまで、一般建築活動の現行誘導システムの欠陥と自治体による対応を概観したが、国の制度はそのままで、後は自治体が「自主条例で凌いでいけばよい」と鷹揚に構えていて良いのであろうか。国の制度が、建築確認とリンクされた現行の用途地域制を維持し続けるとすれば、自治体条例の充実につれて一定地域で国法が形骸化するか、あるいは具体プロジェクトの

取扱いをめぐって国法と条例とが矛盾するとして条例の規定が訴訟に晒される事例が増加するか、このいずれかの事態を招く可能性が高い。いずれの場合も、国民（具体的には開発事業者と地域住民）にとって不安定な法律環境が招来することとなり、個性豊かな魅力的地域環境づくりの障害になる。では国法はどのように改革されるべきであろうか。

事前不確定領域の設定

バブル崩壊以降、経済活性化のために都市計画も様々な形で動員されている。もちろん都市計画は経済活動の重要な前提条件になるので、経済活動との折合いをつける努力が求められるのは当然として、地域環境との関係で建築活動が注意深く行われなければならないという視点からすると、やや逆行する動きがある。それは、事前明示性を高めるべきだという議論である。経済活動の主体である事業者にとって、購入しようとする土地でどのような用途・規模の建築物を建てるができるかが事前明示的でなければ、事業収支を見通すことができず投資に踏み切ることができない。これが経済活性化のために事前明示性向上が必要とされる論拠で、この考え方の具体化として総合設計制度の確認化⁶⁾（2002年建築基準法改正）が行われた。これに対して、この改正内容の採用・不採用は自治体判断に委ねられていることから、大都市圏を中心に不採用の方針を打出している自治体が多く、法改正のねらいは不発に近い状況となっている。

総合設計制度の確認化を巡る上記のような国と自治体の応酬にも、“建築確認＝事前確定”の思想を背景とした国の姿勢と、地域環境との整合を念頭に置く自治体の姿勢の違いが浮彫りになっており、前述の用途地域制の欠陥を自主条例が補っている状態と符合する。国の制度改革の手掛かりのひとつはここにある。

用途地域制の欠陥を正面から認めて、それを補うシステムを内在させるべきである。その方法は、従来の“建築確認＝事前確定”の思想から踏み出して、事前不確定領域の存在を明示するやり方であろう。事前確定とは、法令の規定のみによって（＝地元自治体との折衝や地域住民との協議に委ねられる部分なしに）建築できる内容（計画内容）が確定できること。したがって、事前不確定領域とは法令の規定のみによっては計画内容が確定できない領域、すなわち、個別的に建設地の環境条件と応答しながら計画内容をフィックスしなければならない領域のことである。

事前不確定領域の設定が法制度として許されるためには、その不確定の幅が限定されていること、確定化の道筋が明確になっていることの2要件が不可欠である。不確定幅が0～100ということでは全てがブラックボックスの中にあるのと同じで、権利制限として許されるわけがない。例えば、容積率で言えば150%～200%（150%までは確定的に計画可能、200%を超えるものは建築不可、その中間が不確定領域）というように幅が明示される必要がある。確定化の道筋としては、確定に向かう際の指針と確定までの手続が示されなければならない。

〈指針〉事業者、住民、行政の3者が協議をしながら不確定部分を確定することになるので、その協議の道標とも言うべきものがなければならない。それは協議を通じて到達しようとする目標（当該事業の修了後にどのような「環境の質」が確保されていなければならないか）であり、その目標自体を協議対象にすることも考えられる。

〈手続〉協議の手順、標準的な協議期間、見解が分かれた場合の裁定方法、裁定が不服の場合の対抗手段等が用意されている必要がある。これによって引き延し作戦や見解の相違による膠着を防ぐことができる。

指針明示のためのボキャブラリーの充実

以上のように考えてくると、事前不確定領域の設定を制度化する場合に最も大きな障害となるのは、指針の指導性の問題ではないかと思われる。手続については、どこまで手厚く盛り込むべきかで議論はあると思うが、制度化に当たっての障害とはならない。しかし、関係者を合意に導く力のない指針しかできないとすると、このシステムは結局前掲①のスタンスの自治体条例と同じものとなってしまふ。つまり、②のスタンスの自治体条例が抱える困難と同じところに帰着する。

明示的な将来像が画きにくい地区や通りにおける協議の手掛かりとなる指針のあり方として、真鶴町の「美の基準」⁷⁾の手法には有効性がある。同町は相模湾に面する鄙びた町で、ここで問題にしているような都心域近傍の動きの多い地域とは全く環境条件が異なる。しかし、美の基準の手法は、都市内の各地区で重視すべき環境要素の抽出方法とその環境要素の充実方向を言語的に表現するというやり方で、内容的に荒削りなところはあったとしても普遍性のあるテクニックである。ただしこの手法は、言語的表現を現実の空間イメージに翻訳する段階で熟達した空間表現の専門家のサポートが欠かせない。つまり、やや抽象化された、したがって建築計画の解決手段（協議後の確定の姿）としては多様な選択の可能性が許容される「指針」とその翻訳者としての「専門家」の組合せによって、この難問に答えようというやり方である。

この手法のみが解決策ではないかもしれないが、関係者が議論しながら次第に合意の線が見えてくるという日本の風土の中では、この手法に磨きをかけ充実させていくことが近道のように思う。そうした議論を丹念に積み重ねることによって指針表現のボキャブラリーを豊富化させ、関係者のコミュニケーション手段として充実させていくことが重要なのではないだろうか。

- 1) 地区計画の適用実績は、昭和55年の制度創設以来2次曲線的に増加し、平成14年現在で4,056地区、面積1,051km²に及んでいるが、それとて全国の用途地域面積18,296km²の6%に不足している。また、地区計画指定面積のおよそ9割は新規計画開発地区に指定されたもので、既存の居住者が存在する一般市街地での実績は極めて限定されている。
- 2) 法令の規定と建築計画の内容とを突合わせて適合性を判定する行為は、法令の規定が紛れのない明確なものであれば裁量的判断は生じない。建築確認制度はこの建前の下に存在する。1998年の法改正で確認・検査の民間開放が実施されたため、この建前は一層前面に出ることとなった。現実の確認現場では様々な裁量的判断を伴う事象が存在し、関係者を悩ませているが、それはまた別の問題である。
- 3) 商業地域内の容積率600%地区内で、東西に長細い敷地が連続している。初めに北側の敷地に7階建てのマンションが建ち、暫くしてその南側約3mの位置に12階建て、その後更にその南側約8mの位置に14階建て、更にその後その南側10数mのところ9階建てのマンションが建設されているもの。時間差で南側に立ち塞がるように連続的に建設されている点が制度欠陥を象徴している。
- 4) 「居住者の多くは用途地域制の制限内容を十分理解する状況にさえもなっていない」というのが実態に近いが、都市計画決定の手続きが成熟すればいずれその状況は解消する。その段階における居住者の判断を、ワークショップなどで手続きの充実を目指している自治体の実践を踏まえて、想定したものである。
- 5) 開発事業の誘導に関しては、事業者と居住者とが地区の将来像を共有できにくいというここでの問題とは別に、開発事業に伴う公共・公益施設の整備や敷地の緑化等に関する義務づけ規定を置いている自主条例が多い。しかし、ここでは論点が拡散しないようにその他の規定については捨象してコメントしている。
- 6) 総合設計制度の確認化とは、建築基準法第59条の2(市街地環境整備に資する建築物に対する容積率・高さ制限の許可による緩和制度＝総合設計制度)と

同趣旨のものとして、予め要件と緩和幅を明示することにより許可手続なしに確認できることとしたもの(同法第52条第7項)。適用対象区域は1種住居、2種住居、準住居、近商、準工、商業の6用途地域とされているが、自治体が都市計画審議会の議を経て定める区域は適用対象外とすることができる。

- 7) 弁護士の五十嵐敬喜氏らのリードによって平成5年真鶴町まちづくり条例に基づいて制定された。その名称からは景観面の基準のように聞こえるが、表層的なデザインを問題にしているのではなく空間の価値や質をどう高めるかがテーマであり、広い意味の空間デザインの方法を提示したものと見てよい。ただし、基準の内容や運用は事後の事業者・設計者との生産的な協議により次第に充実されるもので、1字1句を法令の規定のように厳格に扱うべきではない。

まちづくり条例による都市計画の改革

都市プランナー（まちづくり条例研究センター主任研究員、野口都市研究所代表） 野口 和雄

景観法

国会で景観法案が審議されている。

わが国の土地利用に関する法律は複雑極まりない制度体系となっているが、これに景観法が加わることになる。

そこで、景観法の制定過程であらためて明らかとなったわが国の都市計画制度の問題点について触れておきたい。

景観法をめぐる論議の中で明らかとなったのは、現在の都市計画法や建築基準法等の制度では、「景観」を守り形成することは難しい、ということだった。

民間の開発行為は、都市計画法に基づく開発許可制度によれば一定規模以上の建築を伴う区画形質の変更が対象になる。しかし、既に指摘されているように「建築を伴う」、「一定規模以上」、「区画形質の変更」という3つの要件のすべてを満たしているものだけが対象となる。したがって、多くの所謂「開発」が、この要件に当たらないと解釈され、結局「建築行為」あるいは「法令上の申請を要しない行為」となってしまう。

さらに、「建築行為」を行おうとする場合には、建築確認申請が必要となるが、建築基準法の改正により民間機関（「指定確認検査機関」）が建築確認できることとなった。近年はこの民間機関で建築確認が行われるケースが増加したため「行政指導」が機能しなくなった。もともと裁量権がない「建築確認」であるが、行政の

窓口を経由することによって行ってきた「助言という指導」さえもできなくなったのである。

そこで景観法案は次のような策を講じた。

景観計画と景観地区

第一に、許認可制度について、建築基準法と基本的にリンクしないことによって、建築行為等を行う場合には、行政の窓口を訪問しなければいけないこととなった。景観計画が策定された区域内において建築物の建築等、工作物の建設等、開発行為、その他の行為をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体（都道府県や政令指定都市及び中核市、都道府県知事の同意を得た市町村）に届け出なければならないのである。

第二に、都市計画に景観地区（美観地区は廃止）を定めるが、建築確認とは別に、「市町村長の認定」制度を創設した。建築物の形態意匠については、数値等による客観的な基準を設け



野口 和雄

のぐち かずお

1953年横浜生まれ。法政大学法学部卒、東京都立大学都市計画研究室研究生を経て、現在、野口都市研究所代表、まちづくり条例研究センター主任研究員。自治体の都市計画、マスタープラン等の策定、まちづくり条例起案業務、再開発や区画整理等都市計画事業に携わる。「まちづくり・都市計画なんでも質問室」（編著、ぎょうせい）、「まちづくり条例の作り方」（自治体研究社）、「美の条例」（共著、学芸出版社）等。

ることは困難であり、図面審査による判断を前提としている建築確認の対象にはなじまないから、というのが理由である。

要するに、建築確認とは別に「届出」「認定」制度を導入し、市町村との「事前協議」を可能とする「粋な措置」を講じた、ということだ。

景観法の限界

しかし、この「粋な措置」も限界があった。

第一に、景観計画が策定されたエリアについては、届出勧告の対象となるが、届出勧告制度は自治体の裁量権がない行政行為であり、民間の開発や建築をコントロールするには限界がある、ということである。

都市計画法の「地区計画」（規制強化型）では、建築規制について建築条例として制定されていない場合、届出勧告の対象となるが、都市計画決定されていても「地区計画」に従わない行為が相次いでいる実態を踏まえると運用は悲観的にならざるを得ない。

まちづくりに関する条例との関係では、民間機関に建築確認申請が出される前に、一応、事業者（あるいは代理人）が自治体の窓口へ届出を出すことになり、チェックと「行政指導」ができる場面が生まれる。その際に、まちづくり条例に基づく「行政指導」が可能となるが、しかし、これも法的に限界がある。

最近の開発をめぐる自治体とデベロッパー、裁判所の判断事例との緊張関係の中で、建築物の建設を前提に土地を買収したデベロッパー等が、用途地域で定められた規制を上乗せした「行政指導」に従うとは考えられない。

「認定」という行政行為

第二に、景観地区の基準は法で定められた基準となるため建築確認の基準となり、特定行政

庁、あるいは民間機関が数値等で事前明示的に定められた基準にしたがって建築確認を行うことになる。しかし、景観は、数値等の明確な基準では誘導できないため、景観地区の都市計画決定をした場合、地域の特性に基づき民間の事業者と協議することができる市町村長の認定の対象となる。これが立法趣旨である。

しかし、数値等で明確な基準として定めることが困難な「形態意匠の制限」について、市町村長が「認定」という裁量権がない「き束的行政行為」でどこまで指導できるだろうか。景観法を根拠として「認定」をせず（＝認定証を交付しない）工事着工を認めないということができると、いう考え方はあまりにも楽観的であり、現在の「行政指導」に対する法的環境を理解していない考え方である。

第三に、景観法の最大の問題は、自治体の景観の取組みに法的な根拠を与えたというのではなく、むしろ、否定的に働くおそれがあるという点である。

景観とは、ある地域の風景、景色、あるいはもっと広く雰囲気、気配等を含むものである。要するに、単に、建物の形態、色彩、意匠、高さ、壁面の位置、敷地面積（景観計画で勧告等の基準として定められる事項）で景観が保全され、形成されるものではない。田園風景や地方都市のように、遠景となる山並み、農地や緑地、屋敷林、土地利用、水路やその土手、建物や工作物の用途、建ぺい率、容積率、生垣や塀、敷地内の樹木や草花、まちなかの店舗の看板、露店、朝市、そして何よりもそこに暮らし働く人々の営み（早朝や夕暮れの路地空間で走りぬける豆腐売りのラッパの音色も入る）などの総体によって形成されている。

さらには、これも地域によってまったく異なる。漁村では、海に浮かぶ漁船や活気ある魚市場も光景に入る。

このため多くのまちづくり条例では、数値等

により事前明示的に表現することができない景観の基準を、開発や建築、あるいは土地利用の改変が行われる土地等の個別敷地の状況にあわせて、住民、行政、事業者が協議する、という試みが行われている。

ところが、景観法の制定によって「届出、勧告」というシステムや、協議の根拠となるマスタープランが「景観計画」に限定されることによって、自治体が行っていた地域性にあったシステムが法的に縛られることとなる。このことは、都市計画法の改正や1980年代の「開発指導要綱の行き過ぎ是正通達」によって、自治体の要綱や条例等による独自のまちづくりシステムが弱体化されてきたという経過を体験してきた者にとってはリアリティのあることとして理解されるだろう。だからこそ、景観法をめぐるでは幾つかの先進的自治体の担当者から懸念が聞こえてくるのである。

景観法の問題点

景観法は、現在の法律体系を変えることなく、単独法によって「景観」に市民権を与え、「届出」「認定」という制度ではあるが「市町村の権限」を拡大した、という点では一定の評価を与えることができるかもしれない。自治体が景観法による「景観計画」、「届出」、「景観地区」、「認定」という制度を活用し、まちづくり条例（景観条例）の実効性を高める方策を講ずることも期待できよう。

しかし、現在の都市計画法をはじめとした土地利用規制関連法の体系が「制度疲労」を起こしており、自治体の都市計画やまちづくりに関する権限を縛った上で限定的な「個別委任」を進める、という権限委譲の枠内でいくら個別法を制定したところで問題は一向に解決しないのである。（過去の例では、景観という分野に上位法が制定されたことにより、これまでの自治

体の景観条例による自主的な取組みに、新たに法的な制約が加わることが想定される。すなわち、景観法に基づかない景観についての行き過ぎた行政指導は違法性がある、という認識や判例が広がることが危惧される。）

都市計画法や農業振興法、森林法のゾーニングや開発許可制度、建築基準法の建築確認制度を、自治体の裁量権がある制度として改革する必要が迫られている。

まちづくり条例

景観法を一つの事例として指摘したように、国による土地利用システムの抜本的改革は進んでいない。しかし、自治体は、国の法改正を待つことができないため、まちづくりに関する条例を制定することによって自治体独自の土地利用やまちづくりのシステムを構築し、地域の問題や政策的課題に対応するようになってきている。

この状況は1960年代から始まった「宅地開発指導要綱」制定ブームに類似しているといえるだろう。

1960年代に大都市のスプロール的拡大に対する方策として横浜市、川西市、川崎市で制定された「開発指導要綱」は新都市計画法が制定された以降も全国に急速に広がった。

それから約30年後、1980年代の都市計画に関する規制緩和の時代を経て、1990年以降、まちづくり条例をはじめとする自主条例の制定ブームが起きている。

現在のまちづくりに関する条例の制定状況を概観した上で、その特徴を整理してみよう。

なお、ここでは自治基本条例や市民参加条例等の自治体として事務を行うため自治の仕組みや市民参加の仕組みを条例として制定したもの、あるいは、環境等の基本的な理念を条例化したもの等の条例と区別して、土地利用や開発・建築等のコントロールや、物づくりのルー

ルを定めた条例をまち（街）づくりに関する条例と定義しておくこととする。

自主条例

まちづくり条例は、都市計画法や建築基準法、あるいは景観法等の個別法に基づいて、これらの法律の個別的授權に基づいて制定される委任条例ではなく、地方自治法を根拠として包括的に授權された自治立法権に基づいて制定されるものを言う。

「基本的に」とは、後述するが近年のまちづくり条例の多くは、土地利用規制等についてできるだけ法的に担保されたものとして定めるため、また、法律で定められた住民参加の規定を自治体として積極的に活用するために、自主条例として制定するまちづくり条例の中に委任事項も含めて制定する、という事例が増加しているからである。簡単に言えば、自治体独自の制度の中に、法律に基づく制度を包含させて、市民にとってわかりやすく制定している、ということである。

条例制定の契機

まちづくり条例の多くは次の様なことが契機となって制定されている場合が多い。

第一に、開発問題等への対応である。

我が国の土地利用規制制度は、地域で発生する開発問題について有効に働かないシステムとなっている。

それに加えて建築基準法の改正による相次ぐ規制緩和は、建築紛争を激化させ、大型店の立地に関する規制緩和は、大型店立地に関する紛争を生んでいる。

ところで、開発問題について、従来は開発指導要綱により対処してきたが、開発指導要綱に対する司法と国による厳しい判断の流れの中

で、これらの開発に対して自治体は条例により対処していることもまちづくり条例が増加している要因である。ただし、気になる点もある。要綱を条例としてステップアップする場合、指導要綱には柔軟性があるが、法律との整合に配慮しすぎるため、要綱を条例に切り替える段階で大幅に緩和する事例が多いからだ。

まちづくり条例では、開発問題について次のようなスキームを構築し対処している。

第一に、「開発」に独自の定義を与え法律に基づく申請要件に上乘せをしている。建築を伴わない造成行為、小規模な開発行為、同一事業者が開発時期をずらして行う一体的な開発等である。

第二に、開発事業者と住民、行政との事前協議の手続きの規定を条例において詳細に定めている。

関係住民との協議、住民による意見書への開発事業者による回答義務、行政による開発の当否の案に対する住民や事業者による訴えの手続き、紛争状態になった場合の調整の手続き、開発事業者と行政との合意の方法、条例の手続き違反に関する勧告、公表、罰則等の処分など様々な規定が設けられている。

第三に、事前協議にあたっては協議の基準が必要であり、あらかじめ明示的に示されている必要がある。基準としては、①マスタープラン、②独自のゾーニング、③地区まちづくり計画、④環境基準、⑤開発等の技術基準がある。

地方分権

まちづくり条例制定の契機あるいは背景として上げられるのは、地方分権の潮流である。

1999年に制定された地方分権一括法がまちづくり条例制定の動きに拍車をかけている。従来「機関委任事務」と定義されていたまちづくり行政が、「自治事務」に定義されたことによ

り自主条例制定権が大幅に拡充したとされていることが要因である。地方自治法の改正により自治体の自治立法権がどの程度拡充したかどうかは疑問が残るが、行政がまちづくり条例を制定しようとするモチベーションが高まったのは事実であろう。自治基本条例にチャレンジしようとする首長が増えてもいる状況を見ると、社会的には地方分権は大きな流れになっていることは確かである。

また、都市計画法や農地法等の法改正も条例制定を促している。都市計画法改正により、地区計画の住民提案制度、都市計画の市民提案制度、都市計画手続きの条例による付加、開発許可の技術的基準の条例により上乘せを個別の委任条例により受けるのではなく、まちづくり条例で総合的に受けようとする傾向が生まれている。農地法等の省令改正により、農地転用にあたっては、土地利用条例で独自のゾーニングが定められている場合は、ゾーニングが市町村長の同意条件となった。これも今まで制定されてきた土地利用調整に関する条例の制定を後押しすることになると考えられる。

景観法の制定も、自治体の景観条例の制定に拍車をかけることになるだろう。

個別法における地方分権の動きは、委任条例を促すことになる。都市計画決定の手続きに関する条例、地区計画の決定手続きに関する条例、開発許可基準条例等様々な条例が必要となる。しかし、個別条例とまちづくり条例の乱立は、制度の混乱を起こす。結果として自治体のまちづくり制度がわかりにくくなる。

そこで、自主条例としてのまちづくり条例に、都市計画法等による個別的な委任事項も含める条例が制定されてきている。地区まちづくり協議会の設立から法定地区計画の決定手続きを含めて条例に盛り込む事例は多い。

市民の要請

最近のまちづくり条例制定のきっかけの一つに市民からの条例制定要求があげられる。

都市計画マスタープラン、環境基本計画、緑の基本計画、景観形成計画等、自治体では様々なマスタープランの策定が活発であるが、これらのマスタープランを市民参加で取組む自治体は多い。参加した市民は、参加して策定した計画の実現を要望することになる。

しかし、市町村の都市計画上の権限は限定されているため、このことに気がついた市民は条例の制定によりまちづくりのツールの制定を要望する場面が多くなってきている。計画への参加では不十分であり、システムづくりへの参加への意欲が高まってきている傾向にあると言えるだろう。

このようなことが反映し多くのマスタープランでは、実現方策の検討の項目に条例の制定を盛り込んでいる。これらの市民の要請に応じて、議会が行政に条例制定を要請する場合も多い。

このため市民参加によってマスタープランを制定した自治体は、まちづくり条例制定過程においても積極的に市民参加を行っている。マスタープラン策定に参加した市民が自ら、条例の検討をはじめ行政に条例案を提案する自治体もある。

条例制定過程における参加

市民がまちづくり条例制定過程に積極的に関与したことにより、地区まちづくりを進めるためのシステムや、地区にとどまらず自治体の都市計画や都市政策について市民が提案し、それを公定化する手続き、市民がまちづくり事業を担うシステムを構築する事例も生まれてきている。狛江市のテーマ型まちづくり、熊本県宮原

町の住民によるまちづくり事業を積極的に支援するシステムを位置づける事例がある。

近年は、商工会議所等の既存の団体もまちづくり条例に大きな関心を持ち始めている。

大店立地法の施行は、大型店の郊外立地に拍車をかけるとともに、市街地等では深夜営業の店舗が商店街や住宅地の環境を悪化する事例が増えてきている。商工会議所や商工会、商店街では、これに対処するためまちづくり条例の制定を行政に要請する事例が増えてきている。商工会議所等では、積極的に研究会を立ち上げ条例案を自ら起案し行政に要望する事例もある。

福井県福井商工会議所、敦賀商工会議所、新潟県小出商工会、仙台商工会議所等により条例提案が出されている。京都市、金沢市、堺市、渋谷区等で商業に関する条例が制定されてきている。郊外地の大型店の出店問題や住宅地における深夜営業店舗等の出店問題は、単に、商業問題ではなく、都市の構造、土地利用制度の問題であると認識したことが大きな要因である。これらの団体が、市民と協働して条例制定へと動くことは中心市街地の活性化や、地域の再生にとって積極的な意味を持っていると言えるだろう。

条例の制定状況

現在、まちづくり条例はどのくらい制定されてきているだろうか。

やや古いデータではあるが、まちづくりに関する条例の制定状況は以下の通りである。

平成12年に（旧）自治省が調査し、同年7月にホームページで公表したデータがある。この調査では、まちづくり条例の定義を「地方公共団体による土地利用、建築、屋外広告物等への規制等を規定する条例」と定義し、委任条例は除外している。

この調査結果では、669の都道府県及び市区町村で、1080の条例が制定されているとしている。内訳をみると、自然環境の保全と都市景観の保全・育成を目的とするものが多いようだ。全市区町村への悉皆調査であり、全ての自治体から回答されたとしている。

もう一つは、まちづくり条例研究センター*1が市区町村を対象として調査したものである。平成12年1月に実施したが、その調査結果によれば、791の市区町村で、1559の条例が制定されている。（旧）自治省の調査結果より多いが、これは自治基本条例等の自主条例全般を対象としているからである。

これらのまちづくりに関する条例は様々な種類があるが、どの様なものがあるのだろうか。まちづくり条例研究センターでは、全国のまちづくりに関する条例の収集を行っているが、収集した条例のうち449の条例のタイプ分類を試みている。

まちづくりに関する条例をタイプに分類することに意味があるかどうか、あるいはそもそもタイプに分類できるかどうかは、ここでは詳細なコメントは控えたいが、参考までに紹介してみたい。

条例のタイプ

449の条例を分類したところ、開発の手続きや地区まちづくり等を位置づけたまちづくり条例は48件、土地利用の調整を目的とした条例81件、景観条例は多く123件、環境（基本）条例134件、特定の建築規制を目的としたもの17件、住宅の水準等を位置づけた住宅条例が5件、大型店や深夜営業の店舗に関する手続きや規定を設けたもの6件、緑化条例22件、これらに分類されないもの13件、となっている。母数が限定されているため、この数値がまちづくりに関する条例の制定状況の傾向を正確に反映し

ているとは考えられないが、一つの参考とはなるだろう。なお、これらの条例の一部はまちづくり条例研究センターのホームページで公開されているのであわせて参考にしてほしい。

条例は自治体を鍛える

まちづくりに関する条例は、地域で発生している課題、自治体の政策、市民の要請等、地域により異なる要請を受けて制定されるものである。したがってモデルはない。条例づくりのマニュアルなど作る事など、条例づくりの趣旨から考えればもってのほかである。

条例制定過程の中では、地域が持つ力量が問われる。地域の行政能力、議会や市民の政策能力や立法能力が育って行くのである。

まちづくりに関する条例を制定する中で明確になるのは、わが国の法律が持っている問題点である。

都市計画や土地利用に関して自治体を持っている権限は極めて限定されている。条例案の起案で法律との整合を図る方法についていろいろと知恵を使わなければならないが、法律の持っている問題点や法律のあり方も見えてくる。都市計画法等のまちづくりに関する法律は、地域で発生している問題や自治体の試みとの緊張関係の中で改正が行われている。条例制定の試みが、法律を変える契機につながるのである。その意味で、条例制定は、地方分権下における法律改正運動でもあると言えるだろう。

まちづくりに関する条例は、地域で起きている問題、自治体の政治状況、国の法律、判例等の中で緊張関係を持って作られるものであり、これによって自治体の自治能力は次第に高まって行くと考えたい。

*¹まちづくり条例研究センター

日本商工会議所等11団体から構成されるまちづくり推進連絡協議会が、1999年12月に、全国のまちづくり条例や、まちづくり3法(大店立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法)の運用状況等地方自治体の取り組みの状況を調査研究し、これらの情報を個人や団体に提供することや事例や専門家等の紹介を行うなどのまちづくりを支援をするため設置。

<http://www.machiken.gr.jp>

まちづくり条例の制定状況

| | 制定団体数 | 制定条例数 |
|--------|-------|-------|
| 都道府県 | 43 | 108 |
| 政令指定都市 | 11 | 38 |
| 市町村 | 615 | 934 |
| 合計 | 669 | 1,080 |

(旧)自治省調べ

まちづくり条例のタイプ

| タイプ | 制定条例数 |
|----------|-------|
| まちづくり条例 | 48 |
| 土地利用調整条例 | 81 |
| 景観条例 | 123 |
| 環境条例 | 134 |
| 建築条例 | 17 |
| 住宅条例 | 5 |
| 商業施設条例 | 6 |
| 緑化条例 | 22 |
| その他 | 13 |
| 合計 | 449 |

まちづくり条例研究センター調べ

「分権型広域計画」

—米国アリゾナ州のスマート・グロースの試み

法政大学現代福祉学部専任講師 保井 美樹

1. 議論の背景

(1) 日本における問題

日本の人口は、大都市も含め、近く減少に転じると予想されている。既に、地方都市においては人口が減少し始めている地域も少なくない。加えて、バブル崩壊以降、地域経済の低迷は相当長期に及んでいる。このような人口減少、景気停滞の時代において、都市の姿はどう変化していくべきだろうか。単純に考えれば、今後、新たな開発や都市地域の形成は不要であり、既存の市街地やインフラを少子高齢化といった人口構成や、経済構造の変化に合わせて再利用していけばよいだろう。

しかし、現実には、そのような方向に進んでいるとは言いがたい。多くの地方都市で、中心市街地の再利用は進まず、相変わらず国道沿いの乱開発が進んでいるし、東京では、高層ビルやマンションの建設が相次ぎ、テナントの玉突き現象によって、入居者もおらず老朽化したオフィスが生まれ始めている。

こういった事象を踏まえれば、今後は、人口構造、経済構造の変化に対応しつつ、バランスのとれた都市の発展を維持していくために、都市を広域的な視点から捉え、個別の開発も広域的な都市計画の中でその意義を検討していく仕組みが必要である。近年、進みつつある地方分権改革においては、都道府県の新たな役割として広域的な観点からの市町村間の調整が掲げられている。地方分権の主旨からすれば、これま

でのように国、都道府県、市町村といったように上から順に計画が策定されるのではなく、コミュニティの意思を最大限に尊重しながら、地域の形が構想されていくべきであり、都道府県が地域の将来像を示し、市町村が具体的なまちづくりを主導する具体的な仕組みについて、今後更なる検討が必要である。

(2) 米国の事例を参考にすべき点

ここで、本稿の主題とする米国の事例が参考となる。米国は、もともと分権的な構造を有し、土地利用に関するほぼ全ての権限が基礎自治体に与えられているが、近年、極端なスプロールの進行によって引き起こされた種々の問題を背景に、自治体間の連携、州や郡政府の介入による広域計画の試みが進んでいる。また、幾つかの先進的地域においては、コミュニティレベルで策定される計画に広域的な視点を取り入れるよう求めることで、異なるレベルの計画に整合性が保たれるようになっている。このような取り組みを行っている州としては、広域レベルで都市の成長境界線を設定し、その遵守を義務とす



保井 美樹

やすい みき

早大政治学科、NY大都市計画修士課程を経て東京大学博士（工学）
（財）東京市政調査会、Institute of Public Administration、東京大学先端科学技術研究センター等に勤務の後、法政大学現代福祉学部専任講師
専門は都市計画、地域づくり政策

オレゴン州やワシントン州などが有名であり、広域成長管理の先進地域として日本にもたびたび紹介されているが、土地に関する私人の権利意識が強く、開発の自由を規制することに抵抗が強い日本と、自然環境を保全するためには厳しい開発規制を受け入れるこれらの州とは異なる点も多く、日本への適用は早晚可能とは思えない。

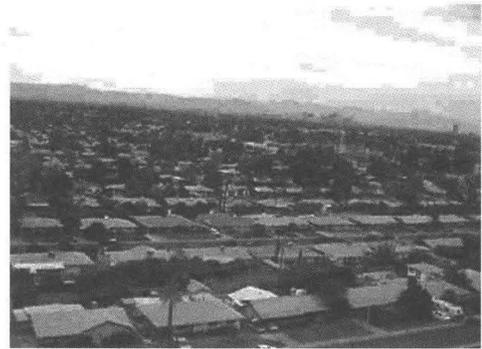
そこで、本稿ではアリゾナ州の事例をご紹介してみたいと思う。同州は、米国でも経済発展を重視している州の1つであり、開発規制が比較的緩く、土地利用等に関し私権の強い地域と考えられている。そのような州で、スプロールを抑制し、自然環境を保全するための政策がどのように進められているかは、日本にとっても参考になることが多い。

2. アリゾナ州のグローイング・スマーター法の制定と発展

(1) 都市拡張による様々な不都合の発生

アリゾナ州は、米国南西部に位置し、近年、大きな経済成長を遂げた地域の一つである。人口は州全体で約400万人であるが、そのうち約280万人は、州の中心であるフェニックス都市圏に住んでいる。フェニックス都市圏の人口は、過去30年の間に3倍以上に膨れ上がっており、急速な人口の増加と市街地化を経験している。それに伴い、農地や砂漠の宅地化も急速に進んでおり、1975年には都市圏全体の面積の15%だけであった市街化地域の比率は、1995年には41%と倍以上の面積を占めるに至っている。また、米国の多くの地域で郊外だけで人口が増加し、中心部の人口は反対に減少する現象が見られるのに対して、フェニックス都市圏においては、郊外と共に都市の中心部の人口も増加し続けており、他地域からの人口流入によって都市圏全体の膨張が起きていることが特徴的である。

1990年代に入ると、このような急激な市街化によって、様々な障害が起き始めた。その中には、大気汚染、都市のインフラの不足など様々なものがあるが、最も市民生活に影響を及ぼしたのが交通渋滞である。わが国と異なり、米国のほとんどの都市においては、公共交通機関が発達しておらず、市民の足はもっぱら自家用車であるが、住宅や業務機能が拡散するにつれ、慢性的な渋滞が都市全体に広がり、どこに行くにも大渋滞に巻き込まれるという状況が、フェニックス都市圏において当たり前のようになったのである。



(2) アリゾナ州におけるスマート・グロース政策の経緯と枠組み

GS法

上記のような都市の成長に伴う諸問題に対処し、もともと恵まれた自然とコミュニティを保全するために、アリゾナ州政府は、1998年8月、「グローイング・スマーター法（以下、GS法）」を施行した。このGS法に盛り込まれていたのは、主に次の5点であった。第一に、市、タウンといった基礎的自治体、及び、カウンティの計画やゾーニングの体系を見直し、マスタープランとゾーニングを関連付けると共に、自治体のマスタープランの中に、都市の成長について意識を高めるような「要素」を新たに加えたことである。また、一定規模以上の基礎自治

体は、このように広域的な視点を有する総合計画を10年毎に定めなければならないことになった。第二は、市民が、従来以上に自治体の計画策定に関わり、それに意見を寄せることができるようにすると共に、計画策定と大幅な変更にあたっては、議会の3分の2以上の賛成がなければならないことになったことである。第三は、州政府が、州の管理地の開発・売却計画を自治体と調整しながら5年毎に策定し、運用することが明確に定められたことである。第四は、開発で失われつつある自然環境を保全するための財源として、年間2000万ドルが11年分（合計2億2000万ドル）確保されたことである。この財源は、主に自治体や企業が州の信託地を購入或いは賃貸したり、開発権の購入を行ったりする際に、補助金として交付されるものである。第五は、グローイング・スマーター委員会（以下、GS委員会）が設置され、アリゾナ州の成長が適切に進むために取るべき政策について話し合われるようになったことである。この委員会では、州の信託地の取り扱いが話し合われるほか、自治体が合理的かつ慎重な土地利用政策を行うように計画やゾーニングの体系を見直し、環境の保全や開発を誘導するための新たな制度やインセンティブの検討、州レベルでの計画に関する法律や諸手続の見直しが行われる。

上記のように、GS法は、基礎自治体の計画内容や策定プロセスに改革を行ったことが特徴である。それまでアリゾナ州において、基礎自治体の計画は単に地域の将来像を示すにすぎず、実施に対して何の強制力をもっていなかった。また、広域的な成長による影響を勘案したり、州の定める計画との相互調整を行ったりするようなこともなかった。しかし、GS法の施行後、これらがなされるようになったことで、基礎自治体の計画に、住民の身近な問題から広域的な環境問題への対処まで、様々な視点を踏まえた内容が盛り込まれるようになった。

GSP法

更に2001年、アリゾナ州では、「グローイング・スマーター・プラス法（以下、GSP法）」が制定され、基礎自治体の定める計画内容及びその策定プロセスに関して、更に改善が施された。

まず、内容に関しては、この法律によって、基礎自治体に対して計画の策定のみならず、その実現を確保するための戦略や具体的施策の明記を求めるようになったことが、大きな特徴である。例えば、広域的な視点を含めることが求められるようになった土地利用の要素については、既存市街地での開発を進めコンパクトな都市構造を実現させるためのプログラム内容を明示し、開発を推進する地域を予め明確に示すことが求められるようになった。

但し、アリゾナ州の法律では、成長境界線を州やカウンティといった広域レベルで設定し、その遵守を自治体に求めるような仕組みではなく、あくまでも自治体の自発的な取組みに期待する内容になっている。GS委員会の資料によれば、GSP法では、表1のようなツールを活用して、コンパクトな都市構造を実現することを推進しており、州レベルで成長境界線を定めることはないが、自治体レベルで、インフラを提供する地域を限定すること等が推進されている。この法律では、州政府は枠組みを整備し、自治体はそれを活用して具体的な都市づくりを進めるという明確な役割分担がなされているのである。

次に、策定プロセスについてGSP法では、外部の者が計画策定に参加する機会や策定のプロセスが詳細に定められたことが特徴である。GS法では、「可能な範囲で最大限の参加」を求めていたが、これを「コミュニティ・ベースで具体的な参加のガイドラインを設定し、総合計画の内容について自治体が相談すべきグループのリストを拡大する」といった記述に改めることで、外部からの意見の提出、住民の計画策定過程へ

の参加をより活発にすることが企図された。

表1 GSP法で提示されたツールの例

| 手法の名称 | 対象 | 目的・概要 |
|--------------------|---------|--|
| インフラ・サービス地域の設定 | 郡・市・タウン | 水道・下水・街路などの基盤整備を公費で行う地域の境界線を設定し、その外側で開発を行う者は全ての基盤整備を私費で行わなければならないという仕組。地域の設定は、総合計画の成長計画要素の内容に沿って行われ、決定・修正前には公聴会の開催が必要となる。 |
| インフィル・インセンティブ地区の設置 | 市・タウン | 下記のうち3つ以上が認められる地域に導入：①空建物が多く老朽・荒廃、②未・低利用地が多数存在、③不適切利用または環境汚染の存在、④公害発生、⑤開発の遅延、⑥高犯罪率、⑦人口減少。導入されると、再開発促進計画が策定され、各種手続や支払の簡素化・免除が受けられる。 |
| 非都市化計画地域 | 郡 | 自治体未設立地域の資産所有者の要請によって任意の計画地域を設置する仕組。そこで採択された計画は郡理事会の判断で郡総合計画に採択される。資産所有者の自主性に委ねつつ、成長圧力を受止めつつ農地や自然環境を維持するための仕組である。 |
| 影響料 | 郡・市・タウン | 基盤整備にかかる費用として、政府が資産所有者、施設利用者から一定額を徴収する仕組。郡に比べ、市・タウンは公示・縦覧期間が短く、額の設定にも自由度が高い。 |
| 貢献値評価 | 郡 | 信託地として土地を寄付することと引換えに、それを保全することの価値の範囲内で開発可能な土地が与えられる制度である。 |

現在までの展開

上記のような法律が施行され、現在までに2年半程度が経過した。自治体は、GSP法に基づくマスタープランの見直しを2002年末（人口7万人以上の自治体は2001年末）までに行うことが求められたため、各自治体では、計画の草案段階から、住民参加を進めるためのワークショップを度々実施すると共に、法律に基づいて意見を聴取すべきグループ名のリストを作成して、これまでより踏み込んだ住民参加のもとに計画策定を進めた。また、州政府のレベルでは、法律の適正な実施を監督するために、弁護士、産業界やNPOの代表者などから成る第3者委員会である「グローイング・スマーター監督委員会」を設置し、主に自治体、開発者が法律の趣旨に基づく活動を行っているかどうかをチェックする体制を整えた。この委員会は、現在まで毎年、法律の実施状況を調査し、州知事に対して報告を行っている（その結果は、ウェブサイトにも公開されている。）。

法律制定時から州知事及びその政党が代わった（共和党から民主党へ）ことから、2002年以降、GSP法そのものに新しい展開は見られないうが、このような枠組みがつくられたことで、自治体レベルの政策において、新たな都市計画の仕組が進められるようになった。

3. 日本への示唆 －大規模な民主主義の実践

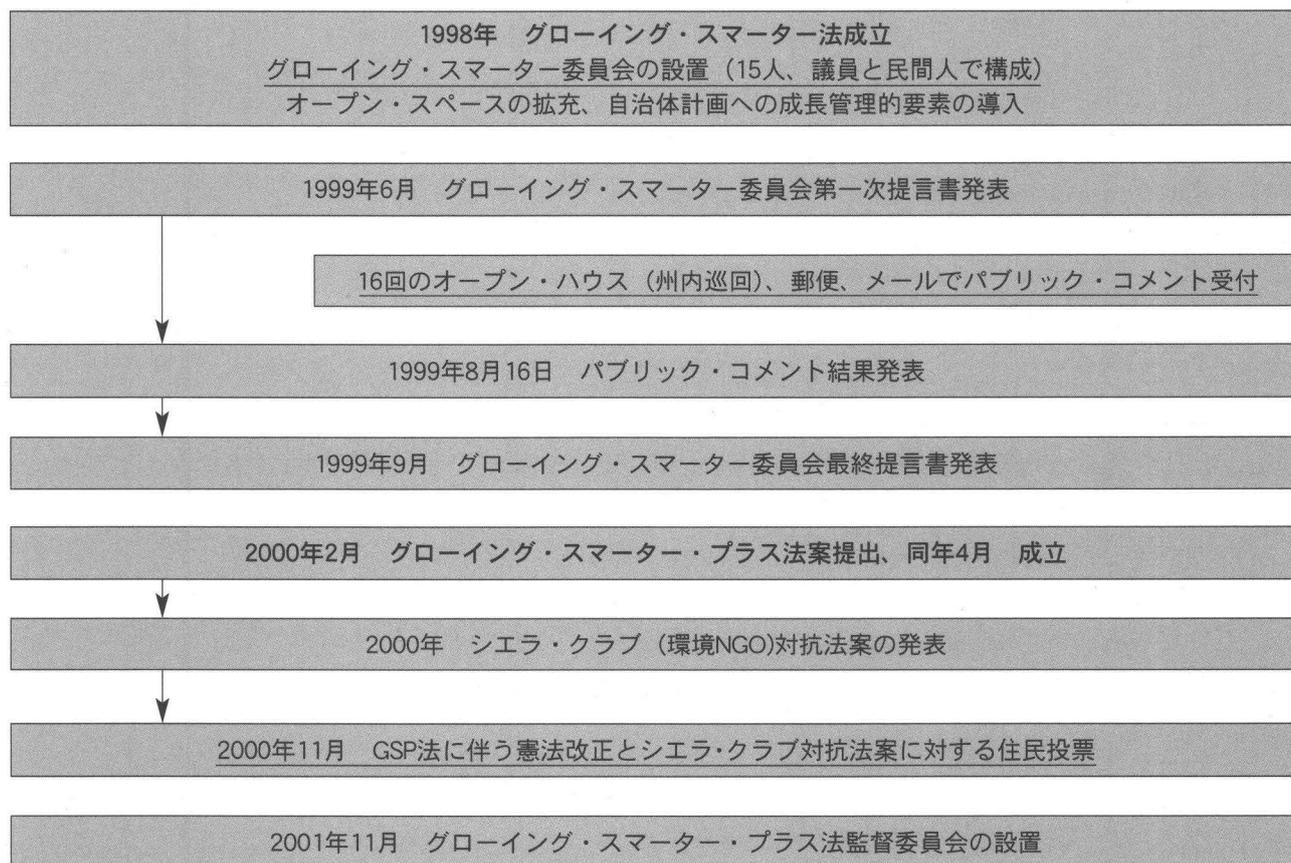
これまで見てきたように、このGSP法は、これまで自治体の裁量に任されていた都市計画の分野に州政府が介入し、広域的な視点から都市計画の枠組みを変革しようとする試みである。とはいえ、州政府は都市計画そのものに介入するのではなく、広域的な行政の視点から自治体の計画づくりに最低限必要と思われる内容と策定方法を示して、その遵守を求めるのみで

あり、具体的な計画内容に関しては、依然として自治体に任せたままである。都市を広域の視点から捉え、個別の開発もその視点から進められるような仕組みを必要としている一方で、これまでのトップダウン方式の都市計画を見直し、できるだけ身近なまちづくりは基礎自治体に任せていこうとする我が国にとっても、このような州—自治体間の関係は、参考になるものである。

また、筆者は、アリゾナ州におけるGSP法の内容だけでなく、その制定・実施プロセスにも学ぶ点が多いと考えている。そのうち、最も注目しているのは、州知事直轄のGS委員会が主導して実施した、法律制定に向けた積極的な住民参加の導入と住民の意見の取込みの試みである。同委員会は、GS法に基づき設立されたもので、できるだけ多くの住民の意見を聴取し、

それを踏まえた形で、今後のアリゾナ州における適切な成長の形とそれに向けて行うべき政策について具体的な提言を行うことが求められた。州知事によって任命された125人の委員と8つの副委員会によって構成され、GS法の施行からGSP法の成立までの約1年間の時限的委員会とされた。設置後まもなく、同委員会は、合計で16回のオープン・ハウスを開催し、市民の意見を聴取すると共に郵便やメールでの意見を求め、合計で1722の意見を集めた。その後、現状の課題と対応策をひとまずドラフトの形でまとめ、それを今度は、州内12箇所ですべて合計16回に亘って実施されたイベントに持参して丹念に住民の意見を聴取し、それを踏まえて更に修正を重ねて最終的な提言書へとまとめ上げた。各地で行われたイベントは「オープン・ハウス」と呼ばれ、まず地元自治体の職員への

図1 アリゾナ州におけるスマートグロース法制整備のプロセス



説明会を行い、その後、4時間半にもわたって住民に対するドラフト段階の提言書の説明、住民と委員会代表者との間の議論が行われる。この徹底した住民参加がアリゾナ州GS法の特徴の一つである。

また、アリゾナ州では、GSP法の制定後、環境保護団体であるシエラ・クラブが法律の不備を強く主張し、対抗する法案を示して住民投票（イニシアティブ）を求めた。この結果、先のGS委員会とシエラ・クラブが州のGSP法と対抗法案の特徴をこぞって説明することとなったが、このことが、かえって州の成長管理に関する住民の関心を高めることにつながったと考えられる。このように民間から対抗法案が出され、それらについて住民投票が行われることは米国においては珍しいことはでないが（但し、イニシアティブに関する法律が整備されている州のみで可能である。）、市町村合併等を契機に自治体レベルの住民投票が広がり始めたばかりの我が国から見ると、様々な主体がその価値観をぶつけ合いながら政策が形成されるこのプロセス

は、実にダイナミックである。

さらに参考になるのは、GSP法の制定後、各自治体において、住民参加を徹底しながら進められた新たなマスタープランの策定のプロセスである。それは、一言でいえば、近隣計画プログラムを通じたコミュニティ計画の積み上げによるマスタープランである。例えば、フェニックス市においては、1998年から2001年にかけてマスタープランの見直しが進められたが、その際に住民の意見を聴取する手段として用いられたのが、最初に、市域を分割してその単位毎に土地利用や基盤整備に関する近隣計画を策定させ、それを市政府に提案させるというプログラムである。この方法は、アーバン・ヴィレッジと呼ばれ、フェニックス市では1979年から導入されていたものである。ただしヴィレッジの数が徐々に増えており、マスタープランの見直しが始まった1998年の段階では市内に14のアーバン・ヴィレッジが設置されていた。

フェニックス市のアーバン・ヴィレッジの設立及び運営の手続は、21名以上の委員によっ

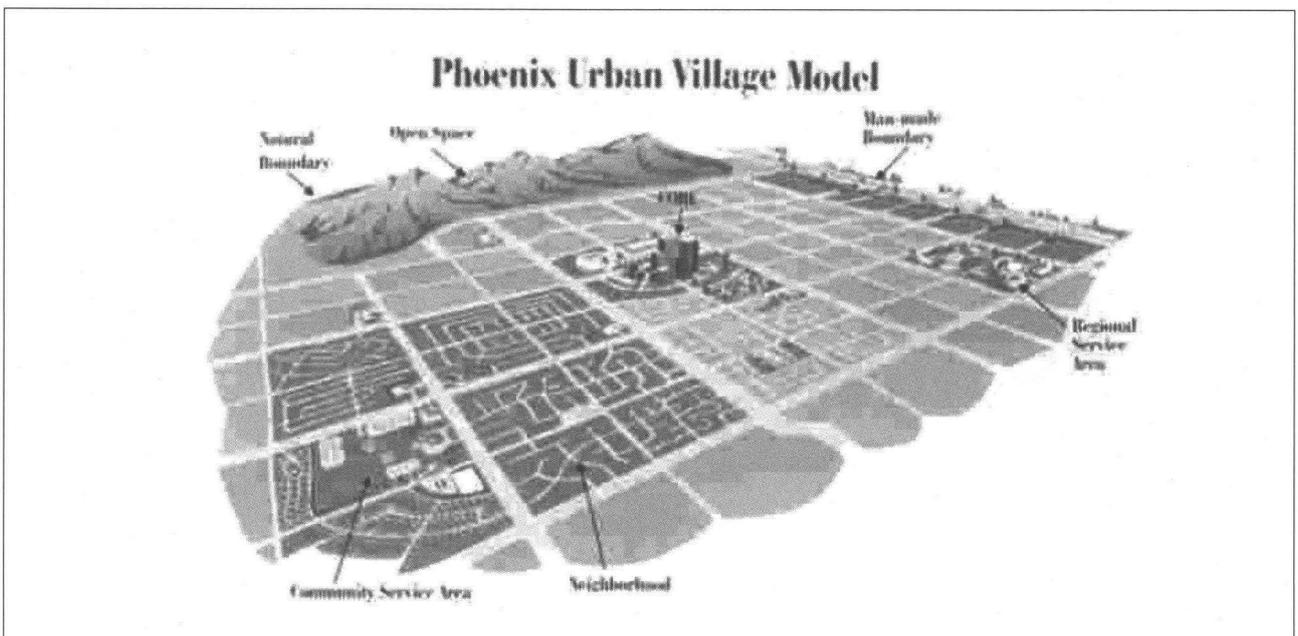


図2 フェニックス市のアーバン・ビレッジ・モデル

出典：フェニックス市総合計画地図

て構成される「ヴィレッジ計画委員会 (village planning committee)」によって行われる。委員のうち2名は市長の、その他は議会の被任命者であり、任命基準として、居住地にばらつきがないこと、委員の半数以上がヴィレッジ内の住民であること、開発・不動産業界、その他ビジネス界、教育機関、貿易・サービス・農業を含む製造業から偏りなく代表者を入れること、などといった点が条例に定められている。

同委員会の主導のもと、ヴィレッジ単位で行われることは、主に次の3点である。第一に、地域の実情に鑑み、市の総合計画で改正されるべき事項を明確に示すこと、第二に、総合計画の実施に関連して地域の抱える問題やニーズがあればそれを明確に示すこと、第三に、ヴィレッジ全体の特徴と、より細かい区域の性格を詳細に検討した上で、市のゾーニングや土地利用のあり方について意見を提出すること、である。

このように、アリゾナ州におけるGSP法の事例は、地区やコミュニティのレベルで計画を自主的に策定し、運用していくことを重視しつつも、それが極端に進むことによって生じるスプロールそしてそれによる渋滞や大気汚染といった外部不経済に配慮するものである。しかも、国や州といった住民生活から身近とは言いがたい政府の政策は、とかくトップダウンの決定になりがちであり、住民の意見を直接反映させる機会が少ないが、このケースにおいては、市民的合意に基づく計画づくりが重視され、州法の策定段階においても、住民の意見を幅広く聴取する機会が設けられた。これらを総合すると、アリゾナ州におけるGSP法の実践は、米国で常に重視される草の根での意思決定とその決定結果を広域政策と調整して両立させるものであり、バランスのとれた都市の発展を維持するための広域計画の策定方法として参考になるだけでなく、日本における今後の地方分権化社会において都市計画におけるデモクラシーをどのよ

うに実現させていくかについて示唆を与えるものである。

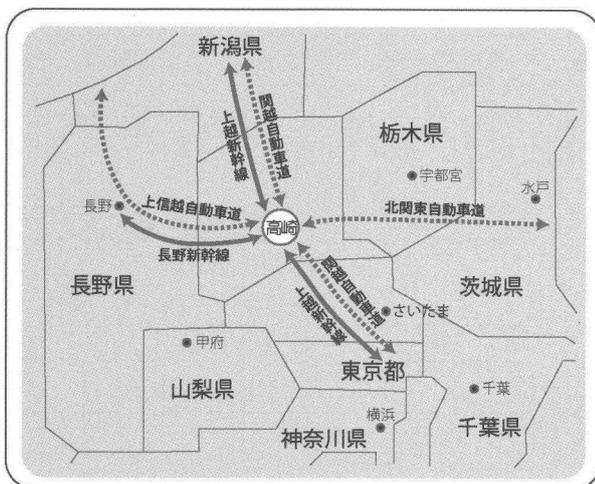
高崎問屋町のまちづくり

— 都市計画の提案制度による、地区計画の決定 —

高崎市建設部都市計画課長 松本 泰夫

■ 高崎市の位置及び地勢

高崎市は、上毛三山と呼ばれる赤城・榛名・妙義を背に、市街地の西南には烏川が流れ、東部は利根川に接しております。古来より中山道・三国街道が通る交通の要衝として発展してきました。そのため現在も、国道17号、18号、354号、406号が通るとともに、JR東日本高崎線、信越線、両毛線、八高線の起終点となっています。高速交通ネットワークも確立され、東京から100km、時間にして約50分という交通条件に恵まれた都市となっています。市域は東西15.8km、南北12.4kmに広がり、総面積は11,072ha（110.72km²）です。市域全域が都市計画区域となっておりまして、昭和46年3月に当初線引きをしております。現在、市街化区域4,215ha、市街化調整区域6,857haとなって



高崎市の位置

おり、地区計画については今回、決定される高崎問屋町地区を含めると、12地区が指定されている状況です。

■ 都市計画の提案制度

～ 都市計画提案制度 誕生！ ～

都市計画提案制度は、平成14年7月に都市計画法の一部改正により、従来は都市計画決定権者に限られていた都市計画の案の作成が、地権者や地域住民・NPO等にも開放されることになったというもので、地方分権・住民自治といった現代の流れに即した画期的な制度です。この制度は、住民等が行政の提案に対して単に受身で意見を言うだけでなく、住民が都市計画に対して主体的かつ積極的に関わっていくことを期待し、また可能とするための制度として創設されたものです。

高崎市民には、市民自らの手で作り上げた群馬音楽センターの例など、市民が自らの力でまちづくりを進めるといった精神が現在まで受け継がれており、近年においては市民のまちづくりに対する関心が高まりを見せ、市民が主体となった様々なまちづくりへの取組みが行なわ

松本 泰夫

まつもと やすお

昭和48年 高崎市入庁建設部土木課配属
平成12年 都市計画部都市整備課長を経て
平成14年 建設部都市計画課長

れ始めています。今後、これらの取組みが本制度を活用して実現化していくことが見込まれることから、円滑に対応していくためには早めに体制づくりを整えていくことが必要となりました。また、提案制度の運用にあたっては、まちづくりや都市計画に対する住民の関心を高め、能動的な参加を促進するための取組みを行うことや、行政が協力や支援を行うことができる体制づくりが望まれてきました。

～ よりよい制度運用（高崎方式） ～

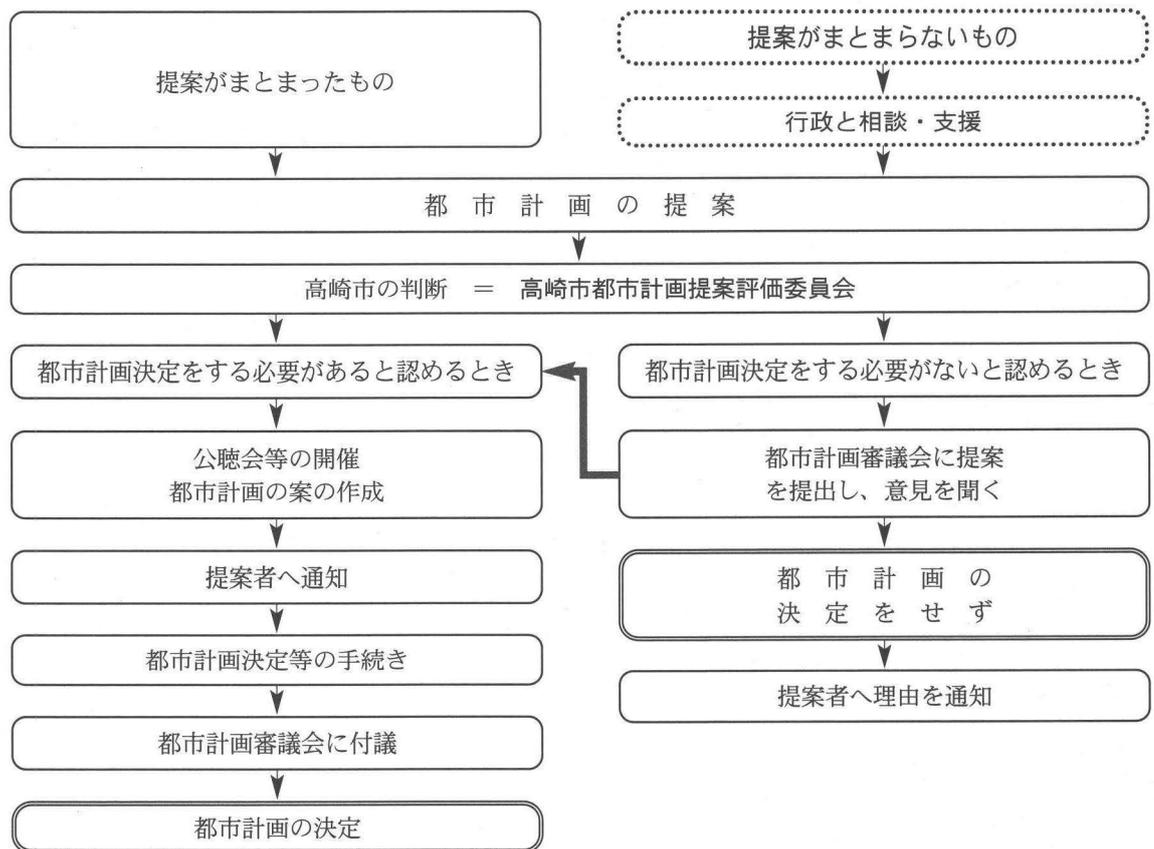
このようなことから、高崎市では、平成14年度に都市計画提案制度に関する調査を行いました。これは、この制度を適確に活用して市民主体のまちづくりを進めるため「条例・規則等で規定すべき事項及び内容に関する検討、提案制度の活用を支援するための方策の検討、提案

制度と連携したまちの維持管理手法の検討」などについて、現在まちづくり活動を行っている市民の方々や、学識経験者・行政職員などを交えて調査委員会を設置し、検討を行なったものです。

提言としては、まず、高崎自治の推進としての市民主体のまちづくりのさらなる展開や、総合的な取組みについて、情報公開・情報提供の徹底についての理念的な提言がなされております。

次に支援方策の充実として、二段構えの提案制度の創設というものが提言されております。これは、一般市民にとって、当初から都市計画法に定められた手続きに基づき、正式な提案をするということは理想的なことですが、現実的には難しいという意見から出されたものでした。提案したいがうまく表現できない、情報の入手方法がわからないといった市民に対して、専門家が指導・助言できるような体制づくりを

制度フロー
（高崎市の方式）



進めるべきだとの内容です。

さらに、地域におけるまちづくりの拠点づくりや、よい提案の表彰等の実施、総合的なまちづくり条例の検討や、都市計画提案制度に関する運用のための条例等の制定の必要性が提言されました。

高崎市では、これらのことを踏まえて、市民がまちづくりの提案を行う場合の手続きのガイドラインや、まちづくり提案に対する具体的な支援方策、まちづくり相談窓口の一元化などについて定めることといたしました。本来、住民からの計画提案は、都市計画法に則り提案できますが、より提案しやすい環境を整えるため、まず、提出書式や、手続きの情報提供、提案者への協力要請等について「規則」として定めました。

さらに、都市計画提案制度の運用については「市民と行政」及び「行政内部」での共通ルールを確立し、手続きを円滑かつ適正に行うための仕組みが必要であると考え、それを「要領」すなわちマニュアルとして決めました。これには、さきほどの調査委員会で提言された「二段構えの提案制度の創設」として、行政が協力・支援を行う「都市計画提案制度アドバイザーの派遣」を定めています。

■ 「問屋町まちづくり研究会」

～ 高崎問屋町（高崎卸商社街協同組合） ～

このような流れに先立って、高崎問屋町では熱心なまちづくりの取組みが行われていました。

高崎問屋町はその名が示すとおり卸のまちです。昭和38年に設立された全国第一号の卸商社街で、以来約40年間、多くの苦難を乗り越えて卸商社街として活発な活動を続けてきました。卸売業の中核として、また、経済活動の拠点として集積されて高崎市の副次的都心を担っ

てきましたが、21世紀を迎えた今、高崎問屋町にも大きな変革の波が訪れています。

高崎卸商社街協同組合について

| | |
|---------|--------------------------------|
| 名 称 | 高崎卸商社街協同組合 《ピエント高崎》 |
| 組 合 立 | 昭和38年4月1日 |
| 組 合 員 数 | 155社 (繊維47社、食品33社、生・消費財75社) |
| 従 業 員 数 | 1,532人 |
| 団 地 面 積 | 376,226㎡ |

(所在地) 高崎市問屋町二丁目7番地

～ 高崎問屋町が危ない！ ～

失われた10年と言われる長期不況と、流通構造の変革の煽りを受けて、卸売業はとりわけ厳しい情勢に晒されて、休廃業に追い込まれる組合員も出てきました。それは、これまで協同組合のルールでもって高崎問屋町の環境を守ってきたのですが、このルールが資産運用しようとする際に自らを縛り上げる足枷となっしまい、倒産する前に土地資産を処分したくても買い手がなかなかつかないためでした。こうして跡地は競売に掛けられ、組合とはまったく縁のない企業・個人が団地内の土地を取得するケースが出始めました。そして、個人が専用住宅を建てたり、風俗店を建てたりといったケースが連鎖的に発生し始める状況となっていました。

こうした状況に無為に流されるのではなく、時代の潮流の中で、自らの力でまちの今後のあり方を探るため、そしてJR線新駅開設を見据えて新たなまちづくりに取組むため、高崎卸商社街協同組合は、[問屋町まちづくり研究会]を立上げ、熱意あるメンバーによる活発な意見交

換や他の事例を集めながら研究を始めました。

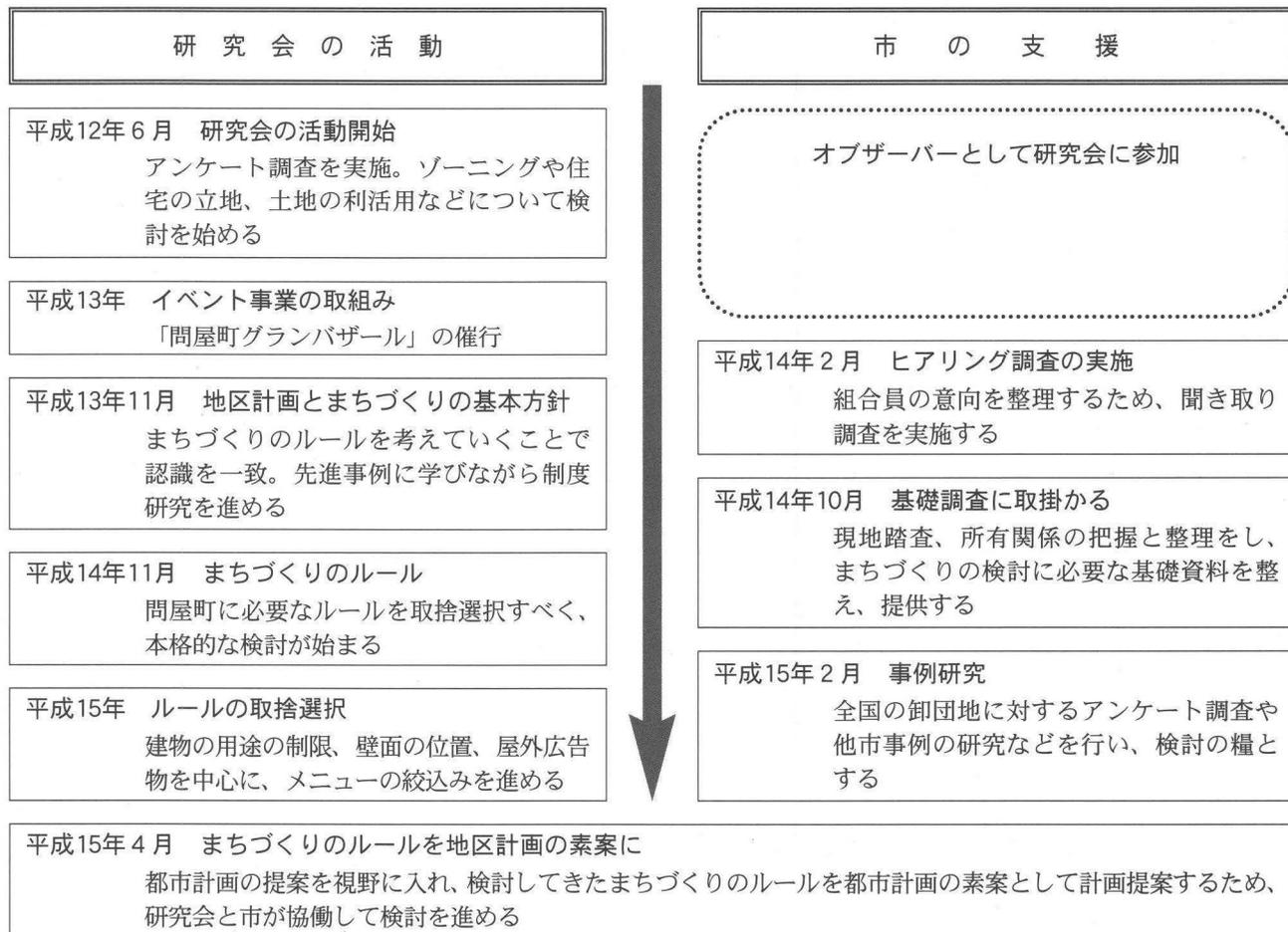
～ 問屋町まちづくり研究会 ～

問屋町を取巻く環境の変化を、問屋町そのものが変革する一つの大きなチャンスと考え、“まちの進むべき方向は、自ら切り開いて行く”という精神のもとで[問屋町まちづくり研究会]は誕生し、平成12年6月から、新たなまちづくりを模索し始めました。

研究会は、様々な考えを持った個人の集合体ですので、ともすれば破綻しかねない危機的状況に度々見舞われました。しかしそのような状況にあっても、お互いの意見を尊重しあう姿勢を貫く正副委員長の手綱さばきもあって、研究は着々と進められ、平成13年11月には、「まち

づくりの基本方針を定めて、それに沿ったルールづくりを考えて行こう！」という、テーマに沿って検討を進めることで、認識を一致するに至りました。

なぜ、まちづくりのルールを定める必要があるかということ、高崎問屋町周辺は商業地域の指定がされており、風俗営業の施設や、遊戯娯楽施設が立地することを規制することができません。そして前述しました、これまで高崎問屋町環境を守ってきた組合のルールが時代の要請に答えられず、自縄自縛の状態になってしまったためです。検討されてきた新たなまちづくりのルールは、高崎問屋町そのものが変革し、時代の要請に答えられるまちを目指し、次のようなコンセプトで作成されました。



- 卸の業態に捉われず、様々な商業展開ができること
- 乱開発を未然に防ぐこと
- 地域環境を守ること
- 広く資産運用ができること

～ 研究会と市が協働して、 ～

平成14年頃からは本格的なルールづくりに的を絞った検討に取り掛かりましたが、市としての協働体制も、この頃より本格稼働しています。研究会と市の協働は、自由な発想を尊重し、活発な意見交換を重ねる研究会に対し、市は技術的な面での助言と、専門的な知識とデータを提供する、という形で進められてきました。ヒアリング調査を行い組合員の意向を整理し、現況調査、所有権関係の洗出し、権利関係の調査を整備、そして先進事例や、全国の卸団地での取組み状況など一連の調査結果を、検討の糧と

なる基礎資料として提供してきました。このように、創意と工夫でルールづくりを目指す研究会と、それを技術的な部分と、専門的な知識で支える市サイドとの協働体制で進めてきたところで、平成14年7月、都市計画の提案制度の創設を迎えました。

～ まちづくりのルールを説明する ～

研究会は、これまで検討されてきたまちづくりのルールを一つの成果としてまとめ、都市計画の提案制度を活用して、これを計画提案することに目標を定め、準備に取り掛かりました。まず高崎卸商社街協同組合の組合理事会の意向を伺い、準備を整え、平成15年7月に組合員に対してまちづくりのルールを3回に分けて説明をしました。これまでは、[問屋町まちづくり研究会]のメンバーによって検討されてきましたので、この説明会が、まちづくりのルール

平成15年 7月…………… 組合員に対して“まちづくりのルール”を説明
 8月…………… アンケート調査を実施
 9月…………… アンケート調査の結果を踏まえて“まちづくりのルール”を『問屋町まちづくり計画案』としてまとめる
 10月22日………… 『問屋町まちづくり計画案』を計画提案
 10月24日………… 高崎市都市計画提案評価委員会を開催

【評価委員会の判断を経て、計画提案を地区計画の原案としてまとめる】

11月10日………… 説明会開催
 12月11日………… 公聴会開催
 12月18日………… 原案縦覧公告
 平成16年 1月19日………… 案縦覧公告
 2月16日………… 高崎市都市計画審議会に付議
 2月26日………… 定例市議会に建築条例の改正案を上程
 4月 1日………… 決定告示と、建築条例の施行（予定）

を実際にメンバー以外の組合員に提示する最初の機会となりました。この説明会では、まちづくりのルールを定めようとする意義が組合全体には浸透していないという現状が浮き彫りとなって現れ、「厳しく規制される！」という先入観から一部の組合員には拒否反応が出てしまう結果となってしまいました。

～ アンケート調査の意味 ～

これまで、研究会という、組合員の一部のメンバーによって検討されてきたまちづくりのルールの主旨が、他の組合員には浸透していなかったという事実を重く受け止めた研究会は、他の組合員の意向も計画提案に反映させるため、全組合員に対してのアンケート調査を実施することとなりました。このアンケート調査はこれまでの説明不足と認識不足を埋め合わせるため、まちづくりに取組むことの意義を伝え、ルールに対する賛否を問う、という二つの目的を持っていました。

およそ1ヶ月にわたりアンケート用紙の推敲を重ね、素案に盛り込まれている制限の内容の一つ一つに対して賛否を問う形の設問で構成されたアンケート用紙を作成し、全組合員に発送しました。発送数161に対して、131の回答が得られ、回収率は81.3%と、この種のアンケート調査では稀に見る高い回収率となりました。

まちづくりのルールをつくるということに対する、組合員の期待と不安を強く感じた研究会は、アンケートの集計結果を再三、吟味咀嚼して可能な限り正確な組合員の意向を抽出するための検討を重ね、結果、平成15年9月、組合員の意向を反映させるための修正を加えてまちづくりのルールを計画提案に係る都市計画の素案(都計法21の2)となる『問屋町まちづくり計画案』としてまとめ上げました。

～ いよいよ計画提案する ～

そしてこの『問屋町まちづくり計画案』に対して、法に定められた同意を求めることとなったのですが、権利者の3分の2の同意を得るということは、容易ではなく、同意書の収集には多大なエネルギーを要しました。熱意あふれる研究会のメンバーの活躍により、ようやく計画提案に必要な3分の2を大幅に上回る、約8割の権利者から同意書を収集し、様式を整えて平成15年10月22日、市に対して計画提案がされました。この計画提案に対して市は直ちに、都市計画提案評価委員会を開催し、この計画提案を都市計画の決定をする必要があると判断するに至ったのです。

■ 高崎問屋町地区 地区計画の決定

市都市計画課は以上の判断を経て、計画提案された『問屋町まちづくり計画案』を地区計画の原案としてまとめ、都市計画決定の手続きを進めました。もともと地域自らが作成した計画案をそのまま原案としておりますので、そもそも合意形成がされていると言ってよい状況でしたので、決定手続きにあたっては大きな障害も無く、きわめて順調に進められ、高崎都市計画12番目の地区計画として、平成16年4月1日に決定告示される予定です。

今回、決定された地区計画は、『問屋町まちづくり計画案』に盛り込まれている制限の内容をほぼ、そのまま地区整備計画にまとめ上げられており、市は、文言の整理のため多少手を加えただけで決定されております。地区整備計画の内容については、建築物に関する事項として、大きく3つの制限で構成されています。

◎ 一つ目は建築物等の用途の制限です。先述しましたとおり、高崎問屋町は卸商社街で、

アンケート調査やヒアリング調査の結果からも、卸の形態に捉われないにしても事業を継続したいという意向を持つ組合員が多く、今後とも業務地としての環境を維持するための制限です。特に平成16年秋には至近にJR線高崎問屋町駅が新たに開設されますので、用途の混在を未然に防ぐことで、秩序ある発展を期しています。ただし、高崎問屋町にはこれまで卸の環境を守ってきた組合のルールがあって、それによってテナントビルや共同住宅などは、これまで建てることのできなかつたのですが、今回の地区計画によりまして、これらの建築物も建てられるようになっていきます。

◎ 二つ目は壁面の位置の制限です。本来、壁面の後退は、狹隘道路に面した建物に対して定める事で、良好な歩行者空間を確保したり、衛生環境を向上させようとするものですが、今回は逆に幅員が10m以上の道路に面する建築物に対して壁面の後退を定めております。もし、高崎問屋町が住宅地であり、住環境を整えることを目的として壁面の後退を定めるのであれば、これは趣旨に反しているとも言えますが、問屋町は大前提として商業集積地であり、そこに生活する人の視点からまちづくりを考えるのではなく、まちを訪れる人の視点から影響効果を考えることが重要だと思われまます。つまり、来街者の視点に立ってみれば、幅員の大きな道路こそ、ブロックとしての街区の『オモテ』であり、街区の背割りを成す裏街路はあくまで『ウラ』であると考え、来街者が感じるまちのイメージを向上するためには『オモテ』のゆとり空間を大きくすることこそ有効であり、効果的であるとの考えからです。

◎ 三つ目は建築物等の形態又は意匠の制限です。[問屋町まちづくり研究会]での議論の過程では、建築物の色彩を制限するなどして、まちの印象を整えよう、との意見もありましたが、それは今後の研究課題として、今回の地区計画

では、建築物に附随する屋外広告物の形態制限としてしています。しかし、屋外広告物もまちの印象に大きな影響があるものですので、大きさや色彩がまちに雑多な印象を与えないようにし、落ち着いたある街区空間を形成しようとするものです。

～ 高崎問屋町が模範を示した ～

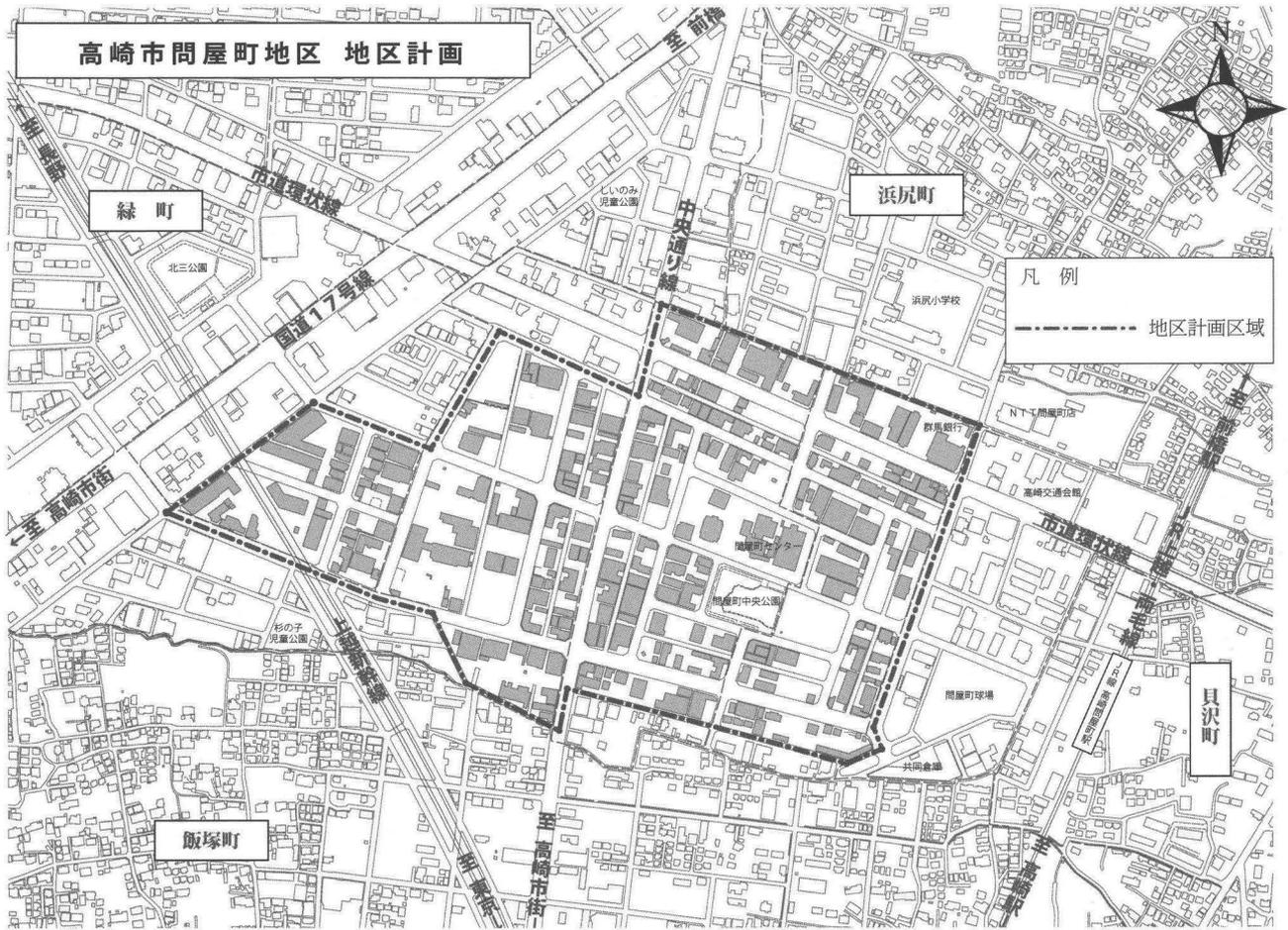
高崎問屋町は既に、業務を行っている地区であり、権利関係や業種が輻輳しているため色々な考えを持った権利者がおり、およそ4年間にわたる[問屋町まちづくり研究会]の取組みは様々な紆余曲折を経る、大変な苦勞を伴ったものでした。しかし、「拙速であってはならない」、研究会委員長が再三再四にわたって言い解かれたとおり、理念を忘れることなく、焦らず、そして粘り強く取組んだ結果は、苦勞を重ねた分、やがて大きく結実するものと確信しています。今回、研究会が導き出すものが、唯一の答えではないかもしれませんが、高崎問屋町の未来に対する選択肢の中から、高崎問屋町自らがその内の一つを選択したという事実の持つ意味は、単に地区計画を一つ決定したという結果だけでは言い表すことができない大きな波及効果を生み出しています。高度経済成長期の昭和38年に設立されて以来、高崎市経済の牽引役であった高崎問屋町が、21世紀の大きな節目を迎えて、再び高崎の先駆役として躍り出てきたことは、他の地域のまちづくりを励まし、突き動かす、大きな力になると期待しております。

そして、高崎問屋町のまちづくりは、地区計画の決定で終わるのではなく、地区計画の決定により地盤固めが終わっただけで、ここをスタートに持続可能なまちづくりに取組み始めています。

地区整備計画

| | |
|-----|--------------------------------|
| 名 称 | 高崎問屋町地区 地区計画 |
| 位 置 | 高崎市 問屋町一丁目、二丁目、三丁目、問屋町西一丁目の各一部 |
| 面 積 | 約 36,6 ha |

| | | |
|-------------|--|--|
| 地区施設の配置及び規模 | | 当地区は区画整理事業により区画道路、公園等の整備が行われていますので、これらの機能が損なわれないように維持、保全を図ります。 |
| 建築物等に関する事項 | 建築物等の用途の制限 | <p>建築物の用途は、用途地域の制限を受けるものに加え、次の各号に掲げる建築物は建築してはならない。</p> <p>(1)住宅、共同住宅、長屋、寄宿舎、下宿又は兼用住宅（ただし、共同住宅、長屋で1階（当該建築物の各階のうち、その床面の高さが当該敷地が接する道路の高さの平均に最も近い階をいう。）の部分店舗、事務所又は診療所（入院施設を有するものを除く。）の用途に供するものを除く。）</p> <p>(2)神社、寺院、教会その他これらに類するもの</p> <p>(3)前号に掲げるものが附属している集会施設</p> <p>(4)公衆浴場</p> <p>(5)自動車教習所</p> <p>(6)入院施設を有する又は独立して立地する診療所</p> <p>(7)ホテル又は旅館</p> <p>(8)ゴルフ練習場又はバッティング練習場</p> <p>(9)カラオケボックスその他これに類するもの</p> <p>(10)射的場、勝馬投票券発売所等</p> <p>(11)畜舎</p> <p>(12)風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条第1項及び第6項から第11項までに該当する営業の用に供するもの</p> |
| | 壁面の位置の制限 | <p>建築物の外壁又はこれに代わる柱の面から基準時における道路境界までの距離は1.0m以上としなければならない。ただし、次の各号の一に該当する場合はこの限りではない。</p> <p>(1)幅員が10mに満たない道路に面する建築物の外壁又はこれに代わる柱の面</p> <p>(2)出窓等で、外壁等の中心線の長さの合計が3m以下であるもの</p> <p>(3)物置その他これに類する用途（自動車車庫を除く。）に供し、軒の高さが2.3m以下で、かつ、床面積の合計が5㎡以内であるもの</p> <p>(4)自動車車庫の用途に供し、軒の高さが2.3m以下で、かつ、周囲を囲わない構造であるもの</p> <p>(5)ポーチその他これに類する用途に供する部分</p> <p>(6)基準時において既に当該規定に適合しない建築物等</p> |
| | 建築物等の形態又は意匠の制限 | <p>(1)建築物等を利用して設置する袖看板は建物一面につき縦一列としなければならない</p> <p>(2)建築物等を利用して配置する屋上広告物及び建築物等に表示する壁面広告物は、一壁面における屋上広告物と壁面広告物の表示面積の合計は当該壁面面積の1/4以下としなければならない</p> <p>(3)屋外広告物は蛍光塗料などけばけばしい色彩の塗料を使用してはならず、発光を伴うものは連続して動光等が変化しないものとする</p> |
| 備 考 | 共同住宅については、その敷地が接する最も幅員の大きい道路に面する部分には、これらの建築物の共同部分等（玄関ホール、エレベーターホール、管理室、荷受室など）を配置しないよう努めなければならない。 | |



地区計画の区域図

■ まちづくりを振返って

ここまで、[問屋町まちづくり研究会]の取組みと都市計画の計画提案、地区計画の決定までの流れを一通り紹介しました。このように、[問屋町まちづくり研究会]は自らの力で見事な成果をあげたわけですが、研究会と協働して取り組んできた市都市計画課も、貴重な経験を行うことができた、という意味では大きな成果を得ております。ここで、市都市計画課が行政としてまちづくりに臨むにあたってのスタンスと、考え方を紹介したいと思います。

～ 研究会 vs 行政の直接対決 ～

今回のまちづくりのケースでは、当初からコンサルタント業者を介在させず、地域と行政の2者による活動を貫き、互いに切磋琢磨して成長できたことが、得られた大きな成果の一つであると考えています。数あるまちづくりの事例の中でも、地域と行政の間にコンサルタントを介在させるケースも多く見られますが、市都市計画課は当初から、このような体制で地域に臨むとコンサルタントが緩衝材として働いてしまうことを、危惧しておりました。つまり、研究会はコンサルタントに向かって議論し、行政もコンサルタントに意向を伝える、そして両者の狭間でコンサルタントが妥協案を提示し、落し

所を探りあう、というような締めくくりには絶対にしたくなかったということです。このような形でまちづくりが収束してしまえば、その後には持続可能な活動体制というのは決して生まれません。そうではなく、議論が白熱するシーンや、意見が対立するような場面でも地域には直接、行政が向き合い、行政が説明し、応答義務を果たしていく、という流れを繰り返し、行政も自らの責務を果たしているということ実践して示すことが地域の信頼を得るための非常に重要な要素となったのではないかと考えております。研究会で出された意見に即座に応答し、例え持ち帰りになったとしても必ず次の議論の場には応答する。権利関係の洗い出しや現況調査など、多大な労力を要する作業も、行政職員が直接手掛け、現地踏査も行政職員が直接出向いて行なう。常に研究会の活動を行政職員がサポートしているということを実働で示すことで、研究会に対抗心と申しますか、一層の意識高揚に繋がることにもなりました。そして、ことあるごとに職員が現地を見て廻ることになりますので、地域の状況をつぶさに観察でき、最新のトピックを常に仕入れておくことにもなり、結果的に互いに同等の情報を共有できるというありがたい副作用もありました。

もう一点、コンサルタントに頼らなかった事由があります。多くのコンサルタントは、各地で集めたノウハウを数多く蓄積していることと思われませんが、これを地域性の異なるケースでも画一的に当て嵌めてこようとする懸念があったことです。コンサルタントは経験も豊富で優れた技術を持っておりますが、地域に溶け込み、地域の独自性を引き出すという点では不安が残ります。今回の高崎問屋町のケースに限らず、まちづくりの現場は必ずそれぞれの地域性というものを持っております。まちづくりとはその地域性を最大限に発揮することが重要で、例えば東京のケースで培われたノウハウをそのまま

高崎問屋町のケースに注ぎ込んでも、地域性のないどこでも同じまちづくりの例の一つにしかならなかったのではと思われまます。そこに生活している人も違えば、風土も違うそれぞれの地域では、それぞれが地域性という独自性を模索することからまちづくりをスタートすることが、望ましいあり方であると考えております。

このように、当初からコンサルタントに頼らずにまちづくりに取り組むということは、多大な労力を要しました。しかしそれが結果には、望ましい形の地域と行政の協働体制の構築に繋がったものと考えております。

～ 住民がまちに誇りを持てるように ～

どのようなケースでも、まちづくりは多くの困難を伴うものですが、住民と行政が同等の情報を共有し、同様の認識を持ち、究極的には住民同士がまちづくりの議論を行えることが望ましいと考えます。そして、そのような活動の暁には、住民が我がまちに誇りを持つことができ、これからも住み続けたいと感じるような「まち」が形作られていくと確信しております。

個性的で魅力のある都市づくりに向けて

—近年の経済社会情勢の変化に対応した都市計画のあり方—

名古屋市住宅都市局都市計画部都市計画課長 渡辺 新生

はじめに

今日、市民のまちづくり活動と行政の動きが相まって新しい流れが生まれつつあります。個性的で魅力のあるまちづくりを市民と行政が協働してどのように創っていけばよいのかを、都市計画の分野について名古屋市の事例をもとに考えます。

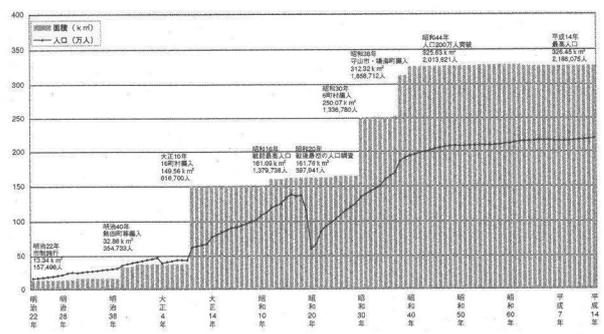
1 成熟社会としての 名古屋市の形成と現況

まず、背景として名古屋市の都市構造の形成過程と現況について述べます。

名古屋市は明治22年の市制施行以来、逐次周辺市町村を合併しながら基本的に市域の拡大と人口増加を続けてきました。しかし昭和38年の合併を最後に市域面積、人口とも微増にとどまり、以来およそ40年が経過しています。この間、道路等の骨格的な都市基盤の整備と、主に周辺部の市街地を対象に土地区画整理事業による面的な整備が行われてきました。また、地域の交通環境の改善などのため、名古屋高速道路や環状2号線などの自動車専用道路の整備を進めているほか、主として地下鉄による鉄軌道の路線網による公共交通網の形成をはかるなど、主要な都市基盤を整備してきており、一定の水準に達しています。

これらの状況と相まって少子高齢化などの社会情勢のもとで、量的拡大をめざした開発を主

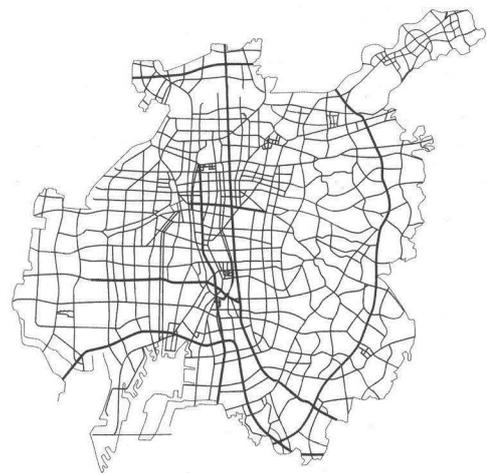
とした都市形成はひとつの曲がり角に来ており、今後は培われてきた優良な都市基盤の活用を基本として、これに地区的特性を加えた市街地空間のいっそうの質的向上が求められる情勢となっています。



(注) 昭和22年～大正8年及び昭和16年～18年は卒業、昭和20年は11月1日、その他は10月1日

(名古屋市総務局統計課資料から作成)

市域面積と人口の変遷



都市計画道路網図

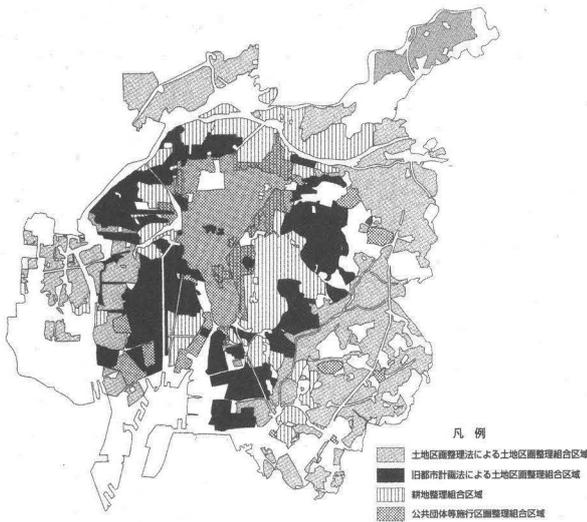
渡辺 新生

わたなべ あらお

1969年4月 名古屋市役所入庁

都市計画課、都市景観室長などを経て

2003年4月より都市計画課長



土地区画整理手法による市街地の整備状況

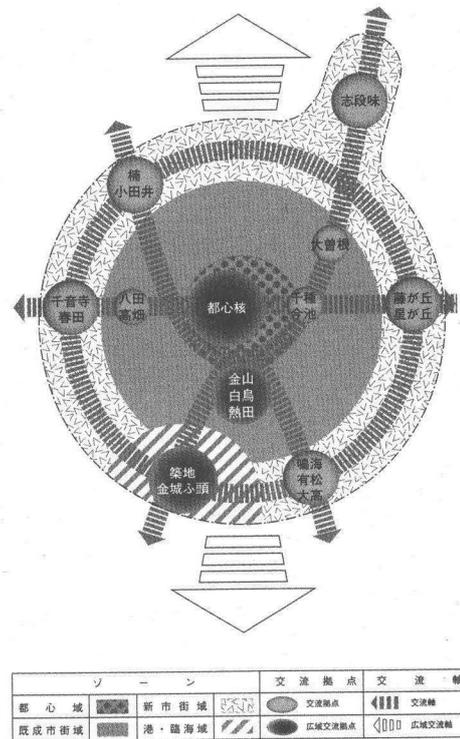
2 新しい都市計画制度と背景

1) 都市計画法の改正

まちづくりに関する法制度の改革として最も大きいものは、地方分権の一環として都市計画法の改正が行われたことと言えるでしょう。これまで、国の責務として定められていた都市計画は都道府県知事等が代理を務めている機関委任事務とされてきました。平成10年の法改正により、地方公共団体の自治事務として、地方公共団体が主体的に取り組むべきものとなりました。このため、従前は国で定められた全国統一的な基準や考え方、方針などに従っていた都市計画が、地方公共団体として、独自の視点に立って固有の立場から定めるものとなっています。この点について、地域の実情とニーズに合わせた、地域特性に即した都市計画がこれまで以上に重要視されるようになったという理解をすれば、特に個性的で魅力的な都市づくりをめざすにあたっては、望ましい方向への転換ということが可能です。反面、多様な個別事情を関係者の理解を得て説明力のある適切な都市計画を定めていくことが前提となることから、都市計画行政担当としてその過程での説明責任の重

さを実感するところとなっています。

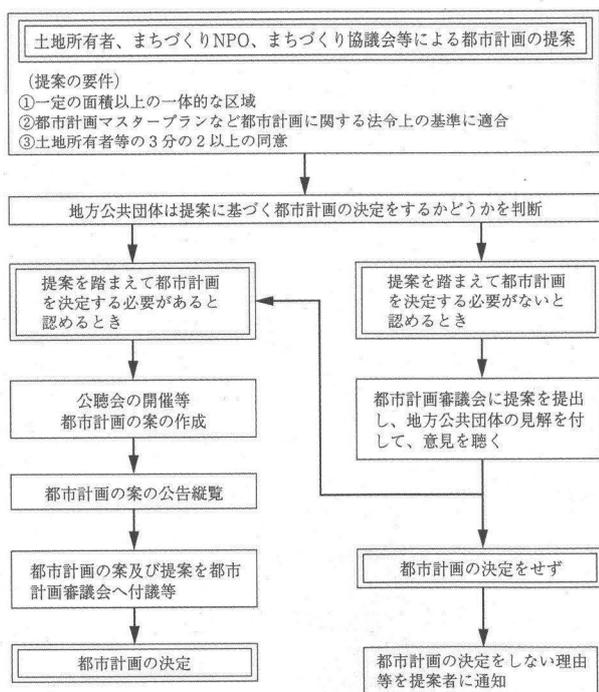
もう一つの大きな法改正として、市町村を単位とする都市計画のマスタープランの作成が必須となったことがあげられます。マスタープランは、まちの将来像を予測し、必要とされるまちの全体計画を長期的視点から立案し、市民合意のうえで策定するものです。本市においては平成13年に策定したマスタープランには、将来土地利用計画や都市基盤整備の基本方針を定めており、現在それらに基づいて都市計画の決定や変更を行い、関連する事業を進めています。このうち土地利用計画については、現在マスタープラン策定後の初めてとなる用途地域等の全市見直し作業に入っているところです。



都市空間将来構想図

さらに、平成14年の法改正により、都市計画提案制度が創設されました。この制度は、地権者やまちづくりNPOなどから、一定の要件のもとで都市計画に関する提案を法手続上可能

としたもので、これまで行政に限られてきた都市計画の発案が市民等に拡大されたものであり、都市計画をいっそう市民に身近なものとなったと言えます。本市では、この制度については端緒についたところですが、今後適切な制度活用により魅力的で個性のあるまちづくりにつなげていければと考えています。



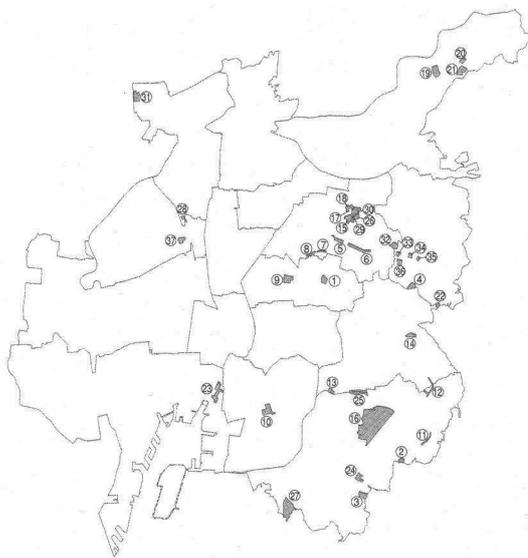
都市計画提案制度の流れ

2) 地区環境保全と自主的なまちづくり活動の広まり

都市計画法の改正の背景には、都市における良好な居住環境の確保と新たな開発との多様な調整について自主的な取り組みと活動の広まりがあると考えられます。こうした動きに対応して、本市において都市計画の分野では地区計画制度を積極的に活用し、これまで市内39地区でのさまざまなタイプの地区計画を決定してきました。当初建築協定を結んでいた地区で、更新時点で地区計画に置き換えた地区や、マンション紛争をきっかけに高さの制限を中心に定

めた地区など、地域住民の良好な環境を自分たちで守りたいという思いの中で、地域と行政が連携して定めたものです。

ほかに、まちづくりに関する市民の活発な取り組みは建築協定の締結という形のものが35地区を数え、徐々に増加しています。その特徴としては、多くが建築紛争などをきっかけとした住民自身の発意と合意形成の努力の結果結ばれたものであることです。また近年では、歴史的建造物や緑地など都市に残されている貴重な魅力資産について、生活環境面だけでなく景観面などへの市民の関心の高まりのなかで、新しい制度の活用などに対応する積極的な活動が見られるようになってきました。



- | | | |
|----------|-----------------------------|-------------|
| 1 山中 | 14 原駅周辺 | 27 定納山 |
| 2 夫清水 | 15 千種台南 (住) | 28 牛島南 (再) |
| 3 武路 | 16 滝ノ水 | 29 千種台センター |
| 4 高針原 | 17 千種台緑ヶ丘 | 30 千種台東 (住) |
| 5 末盛通 | 18 千種台北 (住) | 31 平田 (住) |
| 6 東山通 | 19 志保味ヒューマンサイエンスパーク吉塚 | 32 星ヶ丘 |
| 7 田代第一 | 20 志保味ヒューマンサイエンスパーク研究開発センター | 33 虹ヶ丘西 |
| 8 田代第二 | 21 志保味ヒューマンサイエンスパーク穴ヶ洞 | 34 虹ヶ丘中 |
| 9 御崎所 | 22 梅森坂面 | 35 虹ヶ丘東 |
| 10 笠寺駅西 | 23 木塚 (再) | 36 虹ヶ丘南 (住) |
| 11 篠ノ木北部 | 24 有松駅南 | 37 太閤 |
| 12 神ノ倉東部 | 25 相川南部 | |
| 13 野並 | 26 千種台中央 (住) | |

(再) は旧再開発地区計画
(住) は旧住宅増高度利用地区計画

地区計画位置図 (H14年度末時点)

3 個性と魅力ある都市に向けての土地利用計画のあり方

名古屋市では、都市計画のベースとなる土地利用計画上の課題について名古屋市都市計画審議会に対し「名古屋市における土地利用計画のあり方について」諮問し、平成15年11月に答申を受けています。この答申は、都市計画マスタープランの土地利用方針の実現に向けた検討と、市民の自主的なまちづくりの推進等に向けての検討等を基本課題に提言されたものとなっており、個性的で魅力あるまちづくりに関連するものですので、ここでその内容を紹介します。

1) 土地利用計画のあり方の前提

本市の成熟・安定した都市型社会においては、全般的には開発型の土地利用計画から、既存市街地を中心とした既存の公共施設を生かしたきめ細かなまちづくりへの転換が求められる状況にあると捉えられています。また、市民や企業等の創意工夫によってつくられた地区ごとの計画が誘導すべき方向性に合致する場合には、機動的・弾力的に規制の強化・緩和を行い、きめ細かな対応を図ることが求められています。

2) 土地利用計画上の課題と施策と対応の方向性

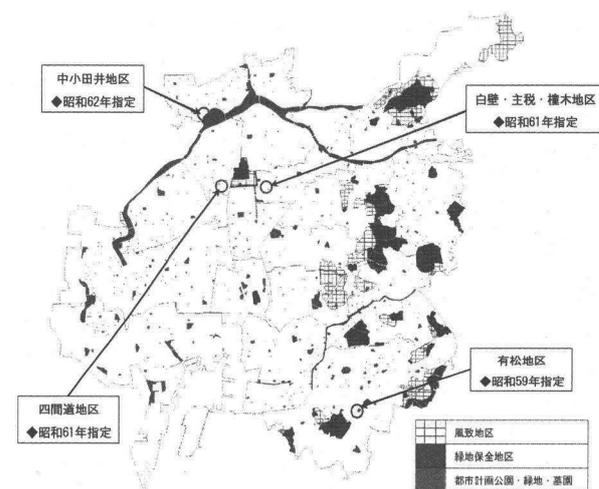
①都心機能強化・都心居住促進（都心部）

名古屋市の都心部については、都心機能強化と都心居住促進の二つの大きな課題があります。都心機能については、中枢機能の集積と広域交流機能の充実、風格ある魅力的な都心空間の形成を図ることによる機能強化が課題となっており、総合設計制度等の特例制度の積極的な活用により、土地利用誘導を積極的にはかる必要があるとされています。また、都心居住については、一定の居住環境を確保

した都心居住地の誘導方策を検討する必要がありますとされています。

②都市魅力資産の維持・増進

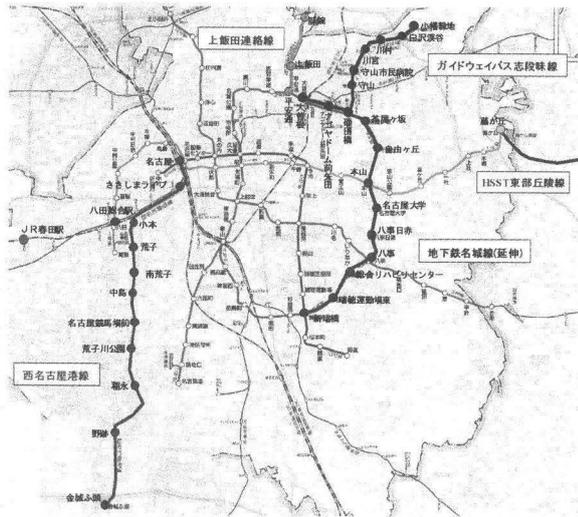
都市に存在する様々な魅力資産は、市街地の質的向上に欠かせないものです。答申では、建築物や町並みなどの歴史資産についての保全・活用や、民有緑地の保全・創出等について、各種土地利用規制・誘導制度の活用により取り組む必要があるとしています。



町並み保存地区と風致地区等の指定状況

③公共交通施設を生かした土地利用誘導

本市では、都市高速鉄道等の公共交通施設の整備にもかかわらず、移動に占める自動車利用割合が増加しています。これに対し答申は、土地利用計画においても交通施策との連携のもとに、鉄道駅等の公共交通施設を生かした土地利用の誘導を積極的にすすめていくことが求められると述べています。

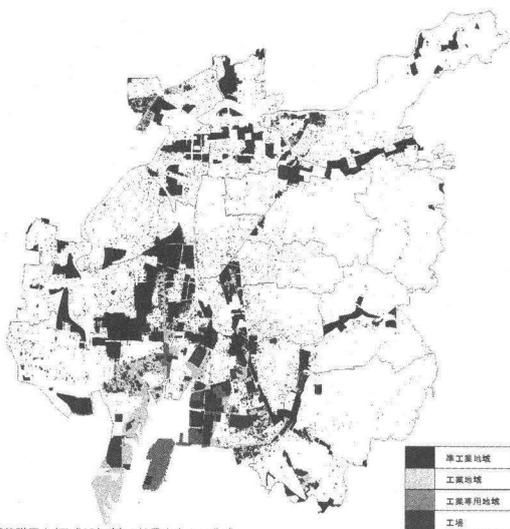


注：名古屋市高速度鉄道路線網図をもとに作成

鉄道駅等の設置状況

④新産業創出を支える土地利用誘導等

名古屋市は産業上では、製造業等の空洞化と新産業創出が課題となっていますが、答申では、土地利用計画においても経済や生活といった質的につながった多様な土地利用の「望ましい混合」を図る施策展開が必要となってきたとされています。



注：都市計画基礎調査(平成13年度)の結果をもとに作成

工業系用途地域と工場分布状況

⑤災害に強く環境に配慮した土地利用の誘導

東海地震等の発生が予想され、また東海豪雨の教訓をもとに、災害に強いまちづくりをすすめる必要があるなどと答申は指摘しています。

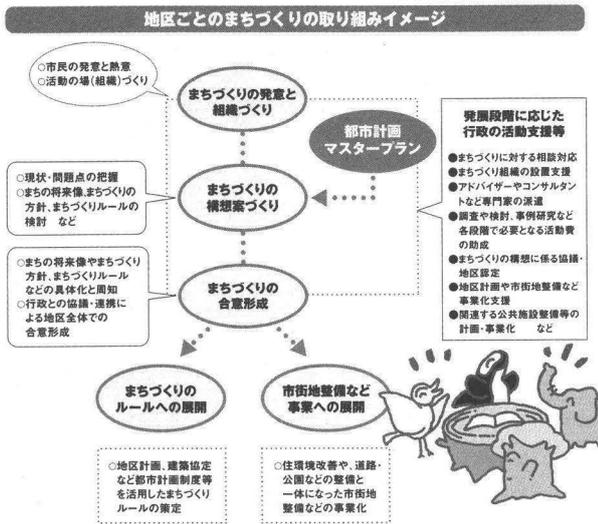
3) 土地利用計画制度の運用方針

①用途地域等の指定標準と見直しの運用

用途地域等の地域地区の指定については、答申では、都市計画の分野における説明責任や決定過程の透明性の向上が求められており、用途地域等の標準的な指定の方針を明確にした指定標準を策定・公表する必要があるとしています。また、用途地域の見直しの方針としては、都市政策上必要な場合などに地区計画制度を積極的に活用しつつ、機動的に部分見直しを行うことが考えられるとしています。見直しの要件等としては、即地的な条件だけでなく都市環境等の都市全体の視点からの妥当性にも考慮する必要があるとされているほか、用途地域等の決定にあたっては、都市計画を定める各段階において、十分な周知措置を講じる必要性が指摘されています。

②地区ごとのまちづくり

マスタープランで掲げた地区ごとのまちづくりをすすめる状況の中で、法改正により都市計画提案制度が創設されました。答申では、提案制度を適切に運用しその活用を積極的に図ることにより、地区ごとのまちづくりを市民等の参画によって進めることが必要であるとされており、市民などが制度を適切に活用するための「提案指針」を策定・公表する必要があると指摘しています。



地区ごとのまちづくりの取り組みイメージ

③都市計画に関する情報提供等

答申では、都市計画に関する情報提供は、市民等がまちづくりへ主体的に参画するための基本となるものであり、インターネット等を有効に活用し積極的な広報に努めることにより、都市計画をより身近なものとしていくことが必要であるとしています。



GISの活用イメージ

3) まとめ

以上、都市計画審議会の答申では、現行の都市骨格を基本として、現在ある都市基盤や産業集積などの都市における蓄積を生かしながら、まちづくりの今日的課題を解決していくという基本的施策の方向が提案されています。そして、

課題への対応には、市民の参加や、市民の主体的な取り組みの必要性を期待し、行政にはそのための制度の充実を求めています。

4 個性的で魅力あるまちづくりへの名古屋市の対応

個性的で魅力あるまちづくりに向けて、都市計画制度運用上の留意事項を2点あげてみます。

1点目として、関係者間における連携と合意形成のあり方についてです。都市計画の案を作成し、これを定める都市計画の決定権者である地方公共団体は、市民等の合意形成を前提に定めていくことになります。個人としての市民の他、企業やNPO等の様々なまちづくり関係者が関わっています。また、それぞれの関係者の、まちの将来像・身近な環境・まちづくりへの取り組み等に対する考え方も様々であり、多様な考え方の調整が必要となる場合があります。例えば、住民と開発者の間では、計画意図が相対するケースがあり、地区の将来像について共通認識を持った相互理解の中での調整が求められることになります。計画作成・調整主体と地方公共団体には、このような状況下で、情報の公開や、透明性のある手続き、説明責任などが今まで以上に求められていると考えています。

2点目として、都市計画は20年先を見通して10年先の計画を定めるものと考えられていましたが、求められる市街地環境水準や土地利用実態がめまぐるしく動いており、土地利用変化などに対し個々に機動的な対応が必要となる場合があります。一方で高質な都市ストックを前提とする良好な都市づくりは長い期間をかけて形成していくものであることは不変であり、長期的な展望を持って臨む重要性はこれまで同様、忘れてはならないことと考えます。

以上の2点は相矛盾する場合もあると考えられ、都市計画の案の作成や手続きにあたっては、

これまで以上の柔軟で機動的な対応により、関係者の合意のもとに進めていかねばならないと考えています。

1) 行政の取り組み

①用途地域等の全市見直しにあたっての対応等

現在、名古屋市ではマスタープランの策定と都市計画審議会の答申を受けて、新都市計画法以来第4回目となる用途地域等の全市見直し作業に着手したところです。これまでの用途地域等の指定・見直しは、都市規模の拡大・都市機能の拡充に対応するための変更見直しに主題がありました。これに対し、今回の見直しはできあがった現在の都市基盤を基本とし市街地環境の質的な向上を図るどのように図るかが主題となるものととらえています。答申においても、先述のとおり都心機能の拡充・都市魅力資産の保全・活用、新産業創出などがあげられていますが、こうした課題に対しては、現行土地利用計画の継続を基本としながら様々な制度の活用により対応していくことが有効と考えています。

手続きの進め方については、これまでも全市見直しの際には、全戸配布される広報紙や、各区役所での説明などを実施していましたが、今回の見直しにあたっては、素案段階において様々な手段を使って広報周知活動に努め、市民の参画を得て、地域の特性を生かしたよりよい見直しになるようにしていきたいと考えております。

②その他の構想等

都心部については、まちづくりの目標を明らかにし、魅力的な都心の形成をめざすため、名古屋市都心部将来構想を平成16年3月に策定しました。この構想の実現には、市民や民間事業者等と行政の連携が重要と位置づけています。この構想に位置づけられている広小路ルネサンスは、地元商店街・沿道関係者をはじめとした市民と一体となって、広小路通沿いの堀川、

近代建築物、公開空地などの既存の魅力資源を活用して、広小路通を歩いて楽しい、にぎわいが連続する通りへの復興をはかることとしています。



広小路ルネサンス イメージ図

また、名古屋の都心からほど近い、名古屋城から徳川園に至る一帯は、名古屋の近代化の歩みを伝える歴史的な遺産の宝庫とも言える地区であり、江戸時代の門・塀や、明治から戦前にかけての近代建築物等が残り、一部はまちなみ保存地区にも指定されています。この地区一帯を文化のみちと位置づけ、貴重な建築遺産の保存・活用など既存の魅力資源の活用によるまちづくりに取り組んでいます。

2) 市民の活動に対する支援、企業の活動に対する誘導

①都市計画情報の市民への提供

近年の法改正の趣旨においても、社会情勢の流れからも、都市計画に対し幅広く意見を取り入れる必要があることは疑う余地がありません。そのためには、基礎的な都市計画の情報を、市民や企業により身近なものにしていく必要があると考えています。例えば、近年他の政令指定都市で、インターネット上で用途地域等の土地利用計画の情報を閲覧している都市が見受けられます。これらの情報は、現在でも市役所に

において縦覧が可能なものですが、まちづくりの基礎となる都市計画情報を、地区ごとのまちづくりの主体者である市民や企業などに使いやすい形で提供することにより、よりいっそう市民等への都市計画の理解が深まり、有意義な提案につながるのではないかと考えています。

②地区計画制度の活用

本市では、先述のとおり現在39地区の地区計画を定めており、各地区の特性に応じた規制・誘導を実施しております。地区計画は、全市的に定める用途地域等の地域地区を補完する制度とすることができます。各地区の特性を引き出すためには、この制度を市民が主体となり活用していくことが有効であると考えており、行政としても活用の促進と制度活用に対する支援を図りたいと考えています。

③都市計画提案制度等の活用

提案を行う制度として、都市計画法による提案のほか、都市再生特別措置法に基づく都市計画の提案が可能となっています。このうち、都市再生特別措置法に基づく提案は、区域が政令により指定されており、事業者からの提案を受け、都市の再生に資する計画に対し緩和等を実施することができる制度となっています。公共サイドのみでは十分な対応が難しい都市の諸課題に対し、開発事業者の提案により対応を図るものとして、適切な活用を図っていきたいと考えています。

また、都市計画法に基づく提案は、対象がマスタープラン以外のすべてについてであり、提案者も地権者及びまちづくりNPO等と幅広いため、さまざまな活用が想定されます。制度の活用に当たっては、地区ごとのよりよいまちづくりのため、提案により変更がありうる部分を示す「提案指針」の作成に取り組むなど、提案者側により使いやすい制度としていくことが必要と考えています。



都市再生緊急整備地域（名古屋駅周辺・伏見・栄地域）

おわりに

都市の個性と魅力は、そこに住み・活動する人と、そこにあるものがあいまって創られています。本市にはこれまで培われてきた、さまざまな都市魅力資産や都市基盤が既にあります。これらをうまく活用し、地域の自主的な取り組みの支援をはじめ各種の制度活用などに知恵を絞っていき、いっそう個性と魅力あるまちづくりをすすめていくことが重要と考えています。

ドイツ大小の都市をめぐる (2)

弁護士 大場 民男

はしがき

本誌21号2001(平成13)年3月刊に「ドイツ大小の都市をめぐる」を掲載させていただいた。北から順に書いてきて途中で切れてしまった。今回はその続きである南部地方を書かせていただく。と言っても行程と筆の勢いで南のカールスルーエも前稿で書いているので、一部北へ戻ることとなる。地図は前記号のものを参照されたい。

ケルン Keln

ケルンはライン川沿いの人口100万人の大都市である。ドイツ最大のゴシック大聖堂が眺められる(写真K1)。街のどこからでも見られる(写真K2)。ケルン行政裁判所(写真K3)を視察する。ボンで宿泊したときはケルンへ食事に来たことがある。ボンから北、十数キロでドイツ鉄道で20分で着く。

ボン Bonn

ドイツ西部を流れるライン河畔のドイツの旧都市であった人口15万人の小都市である。



写真 K1

1988(昭和63)年に訪れた。ほんとに小さな町で同じ時に訪れたフランクフルトに見劣りし、その後に赴いたベルリンと較べるべきもの



写真 K2



写真 K3



大場 民男

おおば たみお

1957年 司法試験合格
1958年 名古屋大学法学部卒業
1960年 静岡地方裁判所判事補
1961年 弁護士登録、現職
代表的著作／新版 縦横土地区画整理法
上・下
最近の著作／第四 土地区画整理—その
理論と実際—
土地区画整理組合の再生



写真 H1



写真 H2



写真 H3

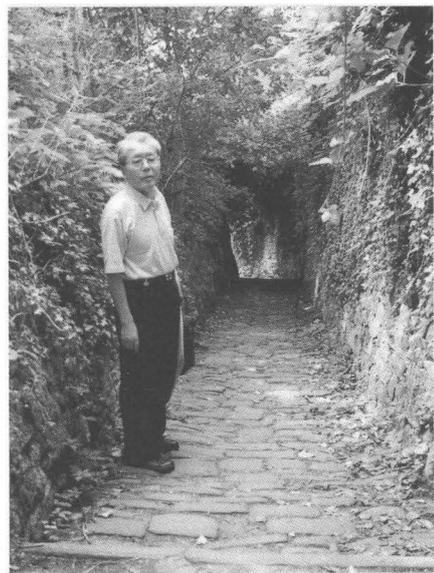


写真 H4

がなかった。大学とベートーベンの生まれた所というだけであった。写真として掲示するものもない（天候が悪く、また人物が入っていることもある）。しかし、この「ドイツ大小の都市をめぐる」から外すには忍びがたい町である。首都として不適當だからこそ暫定首都として選ばれたボンへの哀愁がそうさせるのだろうか。

ヴィース バーデン Wiesbaden

フランクフルトの西方40kmの所にある人口27万人の都市である。ヘッセン州の州都である。ヘッセン州の大都市フランクフルトが当然州都と思っていたのであるが大はずれである。従って、都市計画、土地収用、地区詳細計画などの調査は、ここヴィース バーデンのヘッセン州政府でしたのである。

バーデン=温泉とあるとおり、後述のバーデ

ンバーデンにつぐ温泉保養地であり、ライン河とタウナス山地の中間に位置し、まちのなかも緑の多い美しい町と感じた。

ハイデルベルグ Heidelberg

フランクフルトの南約100km、ライン川の支流ネッカー川の川畔にある街である。人口が何人か案内書に書かれていないし説明もなかったがドイツの地図の扱いからみて数万人か。ドイツで一番古い大学ハイデルベルグ大学の学生が2万7000人とは書かれている。

ハイデルベルグ城が有名である。ネッカー川に架かる「古い橋」の愛称で呼ばれるカール・テオドール橋の上に立って城を背景に撮影した

のが写真H1である。ネッカー川はよく氾濫するとのこと、その水位を橋桁に刻している。それを写したのが写真H2である。

14世紀にできたゴシック様式の聖霊教会が写真H3である。

今述べた所はネッカー川の南側にある。北側にある哲学者の道という散歩道が有名である。いつか行ってみたいと思っていたところ3回目のハイデルベルグ訪問でやっと叶えた。写真H4である。道自体は何の変哲もない散歩道である。しかし、景色の開ける展望所から眺めるハイデルベルグの風景は素晴らしい。観光用のパンフレットの写真はここから撮影しているのであろう。戯曲「アルト・ハイデルベルグ」が生まれたことを実感できるものである。

バーデンバーデン Baden baden

Baden バーデンはドイツ語で温泉のことで

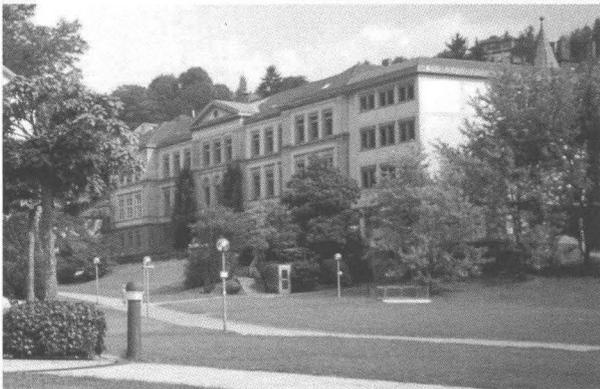


写真 B1

あるのでバーデンバーデンは温泉のなかの温泉という意味となる。現に世界的に名高い温泉保養地である。しかし日本の温泉地のように湯煙があがっているわけではない。高級別荘地の感がある(写真B1、2)。

カラカラ浴場へも入ってみたが大小のプールのある健康そのものである(写真B3。左の建物は屋内プールであり、右は屋外プールである)。温泉の町から欧州を代表する文化都市を目指しているとのことである。欧州で2番目の収容能力を持つフェスト・シュピール・ハウス(写真B4)もある。

バーデンバーデンは3回も行ったが実にいい所である。名古屋人にとっては、オリンピック



写真 B2

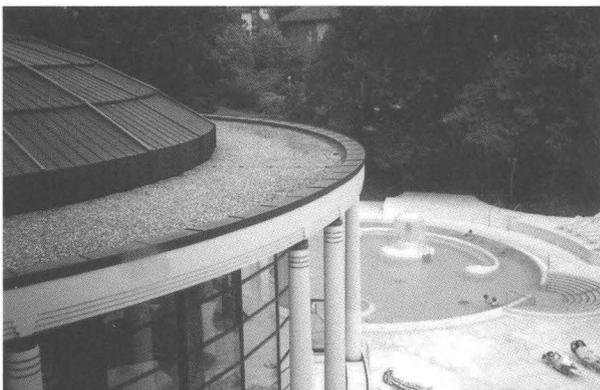


写真 B3



写真 B4



写真 F1



写真 F3

誘致のIOC決議にソウルに敗れたという古い記憶を打ち消せばであるが。

フライブルク Freiburg

フライブルクはドイツ南西端の都市である。西へ30km行くとフランスに入り、南へ70km行くとスイスのパーゼルに着く。人口20万人、近隣16町村を含めると60万人である。

車の都心乗り入れ制限で日本でも有名になっている。例えば毎日新聞平成13年12月19日号、写真F1は同紙からの借用である。車の乗り入れを制限するかわり路面電車を活用している。写真F2がそれである。4両ぐらい連結している。狭い道路で人も大勢いる。そういうなかを



写真 F2



写真 F4

走るのでスピードが出ているように感ずる。乗車したキップ（切符）が写真F3である。DM＝ドイツマルク表示であるが現在はユーロ表示になっていよう。ドイツやイタリアの鉄道は改札口がなくキップが回収されてしまわないのが嬉しい。記念に残るからである。打刻時刻と車中改札（ほとんどないが）とでチェックしているのであろう。

「この街は中心部から自動車が閉め出されており、美しい自然に恵まれ、木々の緑を眺めながらレストランのテラスで飲食できます」との橋爪隆神戸大学助教授のフライブルク大学通信（法学教室252号7頁）を写真F4は捉えているのであろうか。

シュツットガルト Stuttgart

ドイツ最南東端の州であるバーデン・ヴュルテンベルク州の州都で人口60万人である。

メルセデス・ベンツの本社がある。今年三菱自動車への出資拒否などの報道の都度テレビに写し出されたので本社の塔が写真S1である。その塔の少し前に屋根のないエスカレーターがある(写真S2)。日本では屋根のないエスカレーターはほとんど見ないので撮影した。

ベンツ本社の敷地内に自動車博物館がある。歴代のベンツ車が展示してある。日本語で「天皇陛下旧御料車」と日本人向けのPRにも抜けない。博物館の内を撮影するのは自由であるが、博物館から外に向けて、すなわちベンツ社を写そうとしたら監視員が飛んできて制止された。企業秘密を守るということであろう。

広々とした宮殿広場へ行く。中央に高さ70mの記念塔が立ち、東西に新・旧の宮殿がある(写真S3)。広場の中から道路へ出る自動車に対しては、高さ50cm位の石柱が地中に潜って通行可となり、道路から広場へ入ろうとする自動車には感応せず石柱が立ったままとなっていて入らせない装置があった。広場の美観を損なわず、自動車の入りを制し、出るを助ける

という機能をはたしている。心にくいばかりの工夫と感じた。

シュツットガルト市役所の人に教えられた書店buchhausに出向いてドイツの建設法典(これはわが国の都市計画法、建築基準法、土地区画整理法、土地収用法、都市再開発法などが含まれている、本誌21号71頁でも触れた)を買う。3階建てのなかなかの書店である(写真S4)。ドイツ語もできないので書いてもらったメモを示して目的を達する。本の現物と領収書をくれるだけで包装も袋入れもしない。ゴミを発生させないようにするためか、年1800労働時間を達成したドイツでは余分の労働で時間を使わないようにしているのか、わからないがさっぱりしている。



写真 S1

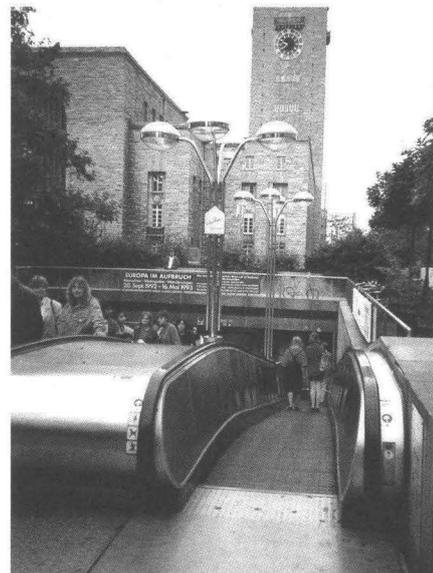


写真 S2



写真 S3



写真 S4



写真 T1



写真 T2



写真 T3

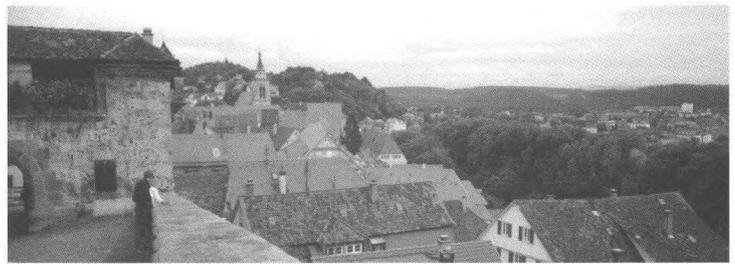


写真 T4

ちなみに、シュツットガルト市での区画整理では面積式の換地設計をしているとのことであった。

チュービンゲン Tübingen

シュツットガルトから40km南へ下ったところがチュービンゲンである。中心市街地にはバスが入れないので徒歩となる。入り口に当るネッカー川の橋を渡るのであるが、ここから見る街並みが美しい(写真T1)。街の中は石畳である(写真T2)。車の出入りをできないようにしてあるのもうなずける。

ゆるやかな坂を登るとチュービン城の城門(写真T3)へ着く。城門前からのチュービンゲンの見晴らしは写真T4である。降りて町のなかを歩くが1491年建築の家を保存(生活もしている)しており、古きを尊ぶところは日本とは異なると感ずる。

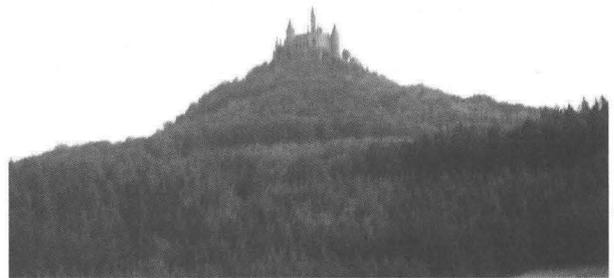


写真 T5

チュービンゲンを更に南へ下るとホーエンツォレルン城が小高い丘の上に見える(写真T5)。ドイツを代表する2つの名城の1つがミュンヘン南のノイシュベンシュタイン城で、他の1つがこの城といわれる。さもありませんか。

アウクスブルク Augsburg

ローマ皇帝アウグストゥスの名を冠したドイツ最古の都市といわれる。市制2000年を祝ったという古い町である。ミュンヘンの視察を終えて、西北約60kmのこの町に夕刻に着いて、

夕食後市内の一部を一廻りする。路端に止めてある二輪車の90パーセント以上日本製であるのを見て感心する (但し1983年5月のこと)。

翌日10時には出発してしまったので、いい写真はとれずにおわる。今思うと残念である。

ミュンヘン Munchen

ドイツ最南西端の州であるバイエルン州の州

都で人口は130万人、面積310平方キロメートル、南ドイツの文化・商工業・交通の中心地である。

高層建築を嫌う低層建築主義の都市計画をもっている。写真M1、M2はミュンヘン市役所 (といっても人形塔のある観光名所の新市庁舎 (写真M3) ではなく、新市庁舎から少し南のブルーメン通りに所在するもの) の土地管理部の

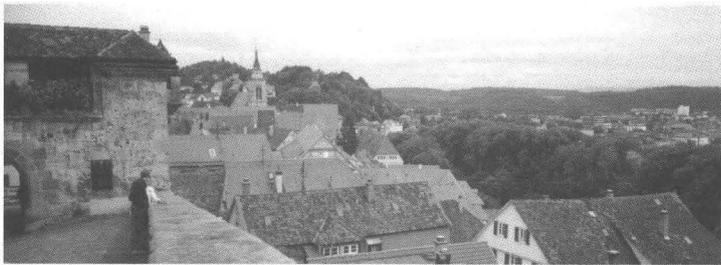


写真 M1



写真 M2



写真 M3



写真 M4



写真 M5



写真 M6

ある10階の窓から撮影したものであるが、高く写っているのは教会（フラウエン教会、サンクトミヒヤエル教会）ぐらいである。

高層建築をつくらせないという象徴的出来事はヘリティデパートの取り壊しである。同デパートが16階建てを建築したところ、教会の尖塔が見えなくなるなど市民の反対が強く取り壊させ5階建てにさせたというものである。建ぺい率をゆるめ容量的には高層のときと同じか少し大きくしたが取り壊し費用や新築費用の何割かを賠償したとのことである。議会建築諮問委員会の仲介もあって苦労したとのことであった。強制しえたのかどうか、強制しえたとしたらその法的根拠を質問したが、通訳が悪いのか質問が伝わらず要を得なかった。

ミュンヘンも他のヨーロッパの街、例えばローマ、パリのように、当初、城壁で囲まれた地区が中心市街地をなしている。ミュンヘンのそれは直径約2kmである。城壁を壊した跡地を環状道路（リンク）としている。そのなかの道路は直線が少ない。リンク外、なかでも北側は柵型の街区を形成している。ミュンヘンは土地整理（土地区画整理もその重要な一種）が盛んであるので、同事業によって整備されたものと思われる。

観光地としてはニューフエンブルク城（写真M4）がそれである。

ビールの町として名高くオクトバー・フェスト（十月祭）には世界中から人々が集まると言われる。平成4年訪独の際には、ちょうどその時季にぶつかり、会場のテレージエンヴィーゼへ行ったが本当によく賑っていた（夜景のためと撮影技術未熟なため写真を掲示できないのは残念である）。

フェルリーナ団地を視察する。建物、池、公園などが程よく配置されて美しい団地である（写真M5、6）。

あとがき

昨年7月にある団体で、ワイマール、ライプツィヒ、ドレスデン、マイセン、ポツダム、ベルリンなどドイツ東部のツアーが企画された。しかし、SARS騒ぎの最中であり、平成14年8月のエルベ川沿いの大洪水によるドレスデンなどの浸水被害の復旧も十分でないこともあってか、催行人員15人のところ3人しか集まらず、ツアーは中止となった。もし行けておれば、ドイツ全域をカバーできたのにと、今でも残念に思っている。

クリエイターズマーケット

クリエイターズマーケット事務局代表 相羽 寿郎

1. クリエーターズマーケットとは。

「クリエイターズマーケット」は、イベント名からスタートしました。しかし、現在は、イベント名にとどまらずある種のネットワーク・情報発信基地として捉えられるようになってきました。まずはその「クリエイターズマーケット」とは、どんなイベントなのかを説明します。

クリエイターとは、各種デザイナーからイラストレーター・フォトグラファー、陶芸家、洋裁和裁をする人、色々な分野の職人まで幅広く、とにかくあらゆるジャンルでオリジナル制作を

行っている人を対象としています。そしてプロのみでなくセミプロからアマチュアまで含めています。また、年齢層についてもイメージ的には学生中心と言われることが多いのですが違います。中心は20代半ばから30代半ばですが、層は幅広く、これまでに8歳の手作りクリエイターから80歳のクリエイターまでの参加をいただきました。最近、ミドル層からシルバー層の方々の参加が増えてきました。その中でも特にベビークリエイター、プロを目指す若手というか新進クリエイターに出会いとチャンスの時空間を提供することが、この「クリエイターズマーケット」の大きな目的となっています。

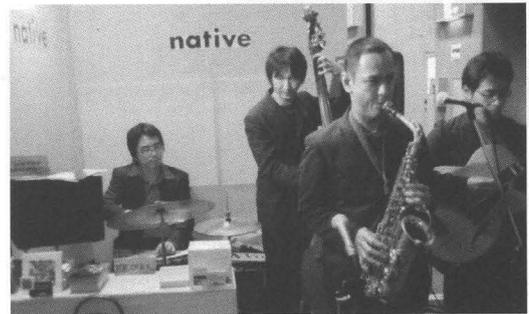
「クリエイターズマーケット」のサブタイトルは、“つくるひとの祭典”というイベント性と“ギャラリー&マーケット”という直訳では「展示即売会」ですが、それを出会いとチャンスの場の提供という意味するフレーズで使用しています。ほとんど多くの出展者及び来場者は、このイベントに『ものづくり』の世界での人とのコミュニケーションを楽しんでいます。そこには作品の評価や制作活動の情報交換、制作に



相羽 寿郎

あいば ひさお

1960年 愛知県生まれ。愛知大学文学部社会学科卒業後流通業界へ。バイイング、店舗マネージメントを経験し、店舗プロデュースになる。1991年 有限会社ビータ設立。現在 イベント、店舗商業施設、広告などさまざまな企画を手がける。



対する刺激などがあり、新たなコラボレーション制作までも生まれます。またその会場＝時間にギャラリー関係者やバイヤー、デザイン事務所や制作プロダクションの方、製造系会社の関係部署の方々の来場でビジネスチャンスもあります。

『ものづくり』＝オリジナル制作に興味・関心がない人達には、フリーマーケットと勘違いされることが多々ありますが、全く違います。フリーマーケットと違う「クリエイターズマーケット」の会場に入った初めの印象は、確かにフリーマーケットのようですが、ブースを見ていくとその違いに気が付きます。当然、陳列されているものはオリジナル制作のものであるし、ただ不用品を含め商品を売るためだけのフリーマーケットと違い、作品＝商品を演出するディスプレイやブース自体を表現の一部とする空間がたくさんあり、作品＝商品を大切にしてい

います。

「クリエイターズマーケット」には、自己表現の1つとして作品＝商品を制作し、それを展示するだけの人もいれば販売する人もいます。パフォーマンス（芸や技、演技等）を見せる人も。よくもまあこれだけ『つくるひと』がいるものだ、知らなかったと言われます。そうです。いるのです。それをもっともっと多くの人に知って頂きたいし、作品を見て欲しいのです。そしてまた、見て刺激を受けて『ものづくり』に参加して欲してほしいのです。

クリエイターズマーケットの出展参加者は、最初もちろん名古屋を中心に県内から集まりましたが、現在は愛知・岐阜・三重・静岡の東海圏からはもちろんのこと、関東・関西からの出展者も増え、遠くは札幌や熊本から出展いただきました。これはクリエイターのコアな情報の広がりのおかげでもあります。出展者はみんな

などこからきても思いは変わらず自分の作品＝商品がどのように見られるのか、評価されるのか、気に入る人がどのくらいいるのか、他にどんな制作をしている人達がいるのか、そんな色々な情報を求めて出展してきます。この広がりイベント名に止まらずある種のネットワーク、情報発信基地として捉えられるようになってきた由縁です。

2. クリエーターズマーケットのこれまでの経緯。

平成11年11月28日に名古屋国際会議場イベントホールで第一回目の「クリエイターズマーケット」を開催しました。開催するきっかけは、それまでオリジナル制作者を集めたマーケットイベントが屋外で行われていました。屋外でのデメリットは天候や風、砂埃等々たくさんあり、出展者も少なく限られていました。そこで、屋内で多くの東海圏のクリエイターを一堂に集めたイベントを開催しようと言い出したスーパーコーディネーター稀温（キオン）というパート

ナーと一緒に開催に向けて始動しました。それがその年の4月でした。その頃は漠然と名古屋発のクリエイターをバックアップしたり、育てたり、見いだしたりしたいと考えていました。

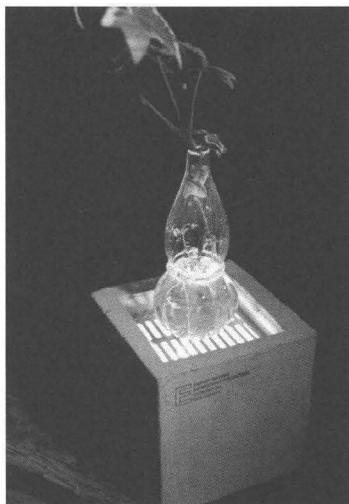
半年の準備期間を費やし、1回目の開催で手応えを感じ、年に2回のペースで開催を続けてきました。会場は2回目から手狭となりポートメッセなごやの広い会場に移して、今年の7月開催で10回目となります。回を重ねる毎に出展者も来場者も増え、順調にイベントとして成長し、知名度の上がり、恒例として多くの方々に楽しみにされてくるようになりました。『ものづくり』を行っている人達には、せめて知ってもらおうと考えて頑張った結果でしたが、そこには単に出展者の増加や来場者の増加が良い結果ではなく、事務局にまたウェブサイトにも、クリエイターの情報が集まりだしたことが最大の産物となりました。これによりクリエイターのネットワーク、情報発信基地となってきたのです。



3. クリエーターズマーケットから育った人達

クリエイターズマーケットが今年で5年目を迎え、もう10回目かという感じです。しかし5年という月日は短くて長く、初めの頃からずっと連続出展している方も少なくなりました。それはその方の制作活動の流れもあると思いますが、一部にはクリエイターズマーケット卒業者として独り立ちした方や一般市場に作品=商品が出回っている方もいます。

初回から出展頂いていた「KITSUJI」さんは、コンクリートでサイコロ形のインテリア照明を制作しています。素材のコンクリートに相反して柔らかい光が印象的な作品です。その作



品が他のクリエイターの作品とコラボレートして幅が広がったのは、すぐのことでした。あるイラストレーターの絵が照明の光で照らされたり、金属細工の作品とコラボレートして楽しいインテリア照明となったり・・・。その「KITSUJI」さんのコンクリート照明が東京で開かれた大きな見本市「ギフトショー」に出展して、400社もの相手先からオファーがあったということです。

横浜から参加して頂いた万華鏡作家 細野朝士の作品は、クリエイターズマーケット事務局の手配でニューヨーク・アクセント・オン・デザインに参加し、世界の数社からのオファーがありました。

クリエイターズマーケット事務局としては嬉しい限りです。まだまだ事務局として力不足ですが、これからもクリエイターズマーケットから育ったと言っただけのクリエイターを応援したいと考え、その企画事業を「クリエイターズマーケット」はもちろんのことイベント以外の場でも表現する時空間、チャンスをつかむ時空間を作っていきたいと考えています。

4. クリエーターズマーケットの諸活動

クリエイターズマーケット事務局では、出展経験者や来場者を中心に応援して下さる人、スポンサーさんのために色々な活動をイベント以外にも年間を通して考えております。これまでは、「さくらアパートメント」や「広小路ルネサンス」が有名になりました。

「さくらアパートメント」は、栄ミナミの矢場公園西にある好立地の和風旅館とビジネスホテル「さくらや」だった施設を商業施設として業種業態変更し、建物の有効利用を行いました。客室1つ1つをミニショップ&ミニアトリエとして区画し、古風情緒豊かな和風旅館（本館）

までも利用して、個性豊かな楽しい面白い商業施設にしました。そこにはクリエイターズマーケットのデータベース及びネットワークが重要な役割を果たしました。テナント募集開始から2～3ヶ月で40程のテナント入居者が予定以上に早く契約して、3年前にオープンを迎えることが出来ました。人通りから少し路地を奥に入る立地ですが、それも面白みであり、賑わいを保っています。

「広小路ルネサンス」は、広小路通り及び商店街の活性化を目指したイベントとして今年の11月に実施されました。コアとなる展開として、「音楽とアートのストリート」として広小路を彩りました。インディーズ及びストリートミュージシャンのストリートステージとクリエイターのストリートショップで広小路通りに賑わいを持たせました。栄公園では、イベントステージにてミュージックステージとファッションショーを展開しました。

これまでこれ以外でもデザインコンテストに協力することにより、その情報をターゲットに的確に流したり、応募者の拡大と参加者にチャンスを増やすことを考えて実施しております。

その他、古民家物件をアトリエやショップとして紹介したり（瑞穂区松月町田中邸など）、現在商店街として沈滞している岐阜柳ヶ瀬商店街の中に「柳ヶ瀬アパートメント」（仮称）を商店街の活性化の一つとして計画を進めています。「柳ヶ瀬アパートメント」（仮称）は、商店街の活性化の起爆剤となればと考えておりますし、そして岐阜エリアのクリエイターのネットワーク拠点となり、それが一つの「柳ヶ瀬ブランド」となればと仕掛けています。

このようにクリエイターズマーケット事務局では、出展経験者や「つくるひと」のためになる情報や仕掛けをドンドン展開していきたいと思えます。そして、クリエイターズマーケットの出展経験者をはじめ「つくるひと」の発表の場や披露の

場、ビジネスチャンスの時空間を提供していきたいと思えます。それが自然とものづくりの活性となり、人の賑わいをつくったり、個性的で魅力的なまちづくりに役立てば幸いです。



名古屋の地域特性に関する比較調査研究

財名古屋都市センター調査課研究主査 中山 晶恵

1 調査研究の概要

名古屋市が策定した新世紀計画2010は、「誇りと愛着の持てるまち・名古屋」の実現をめざすものである。市民一人ひとりが名古屋に愛着を感じ、このまちを誇りに思うことができるようにしたいという願いが込められている。

一方、都市のイメージは、外からのイメージが良いほどそのまちに住む市民の誇りと愛着を育て、更に良い都市をつくっていかこうとする推進力ともなるのだが、名古屋の都市イメージは未だはっきりとしておらず、没個性とまで言われている。

成熟社会において、“元気都市”名古屋を構築していくためには、名古屋をよく知り、名古屋の良さをまちづくりにどのように活かしていくかが重要な課題となる。

このため、名古屋の地域特性を他都市との比較により、また、対外的評価により、明らかにし、中部国際空港の開港や日本国際博覧会「愛・地球博」の開催に向け、「21世紀に活かすべき名古屋の良さ」を客観的に絞り込んで浮き彫りにして、名古屋の個性を活かしたまちづくりの方向について検討を行う。(本稿はその概要を記したものであり、詳細は、財団法人名古屋都市センター研究報告書』No.0048 2003.3「名古屋の地域特性に関する比較調査研究」を都市センターライブラリにてご覧いただければ幸いです。)

2 既往調査の整理

これまでも「名古屋の魅力」に関する調査は様々に行われている。これまでの諸調査の蓄積を活かすために、その到達点を整理する。

名古屋市では1985年頃から「アイデンティティ」や「イメージアップ」をキーワードに様々なアンケート調査や庁内における研究会を設け、外からのイメージ把握、イメージ向上策などを検討していた。また、民間もその動きを受けるとして、都市のイメージを意識した。1989年開催のデザイン博覧会の前後には、それぞれ大都市企画主管者会議、財団法人名古屋都市センター、名古屋商工会議所まちづくり方策研究会が調査主体となり、3つの調査が行われている。

これらの調査の結果が共通して指摘しているのは、名古屋は、暮らしやすさは評価されるが、極端に保守的・閉鎖的な都市であり、個性に乏しいということである。

そして一朝一夕にはなりたたない都市のイメージを確立するために、大小のソフト・ハード施策を関連付けて推進すること、情報発信を多様に行うこと、そして調査を通して再評価された、あるいはポテンシャルが改めて認識された100m道路や、ものづくり・産業の文化を活かすことなどが提案されている。

調査後、官民がその共通認識のもと、提案は実施に移され現在につながられている。中でもデザイン博覧会の開催は、名古屋のイメージ向

上に貢献し、内外の評価にも変化を与えたと思われる。

3 対外的・客観的指標から見る名古屋の魅力

(1) 基礎データが示す名古屋の姿

21世紀は、全人類の半数以上が都市を中心に活動すると予測され、「都市の世紀」ともいわれている。この定住人口あるいは交流人口を奪い合う都市間競争の世紀にあって、名古屋はその魅力を発信し、人びとの働き、住み、学び、遊び、といった活動の受け皿となりうるのだろうか。東京都区部および他の政令指定都市との比較において検証する。都市の規模、企業にとっての魅力、住民にとっての魅力、交流民にとっての魅力、各種ランキング結果の5項目に分け様々なデータをみたが、ここでは各々主に特徴的なものを挙げる。

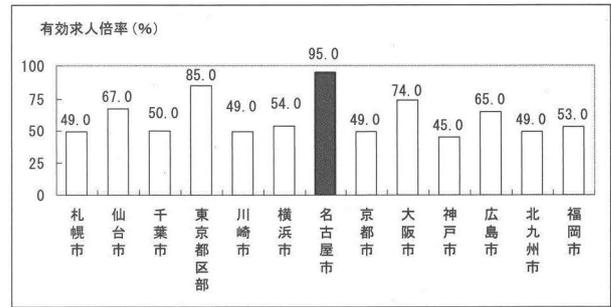
ア 都市の規模（人口、面積、人口密度など）

まず、基礎指標から名古屋をみる。人口は220万人弱で、東京都区部、横浜市、大阪市に次ぎ第4位である。面積は326.45km²で、福岡市、千葉市と近い規模であるが、人口密度は6,652人/km²と高く、東京都区部、大阪市、川崎市、横浜市に次ぎ第5位となっている。

イ 企業にとっての魅力（市民所得、高額納税者数、銀行預金残高、可処分所得額、労働力人口、銀行本支店数、完全失業率など）

企業にとっての魅力は、労働力があるか立地が良いか、またいかに多くのビジネスチャンスがあるかにある。消費・経済の指標から名古屋市を見ると、市民一人あたりの所得は第2位である。また、労働力人口割合は東京都区部、川崎市に次いで第3位、有効求人倍率は95%と他都市を引き離して第1位であり、産業のまち

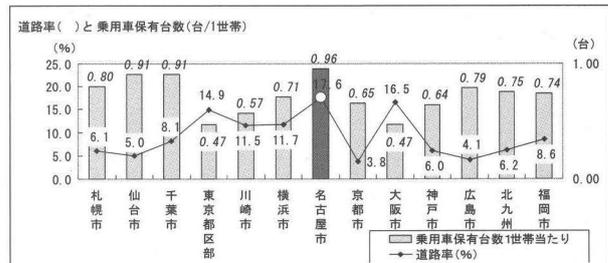
としての強さ、安定感を見せている。



(大都市比較統計年表00年)

ウ 住民にとっての魅力（平均寿命、病院数、生活インフラ整備率など）

まちで生活する住民にとっての魅力を整理する。道路率（行政区域面積に対する道路区域面積の割合）は17.6%で第1位、道路舗装率は99.0%で第2位といずれも高い水準にあり、計画的な都市整備を進めてきたことが伺える。乗用車保有台数は一世帯あたり0.96台で第1位となっている。また、住宅についてみると、1住宅あたりの延べ床面積は76.5m²と高水準にあり、住宅地地価（約17万円/m²）・公営賃貸住宅賃料（2,045円/坪月）・民営賃貸住宅賃料（5,044円/坪月）ともに、関東・関西圏の都市に比べて安価である。また通勤時間も41.1分と比較的短く、都会でありながら快適な住環境がうかがえる。



(道路率：名古屋市道路統計02年、乗用車保有台数：大都市比較統計年表00年)

エ 交流民にとっての魅力（昼間人口比率、サービス業集積状況、文化施設設置状況など）

もちろん住民にとっての魅力ともなるが、文化・教養面等における指標を整理する。まちの魅力となる人の賑わいの昼間人口比率は大阪市、東京都区部に次いで第3位となっている。人口10万人当たりの小売店数は第4位、飲食店数は第2位と高い水準にある。「名古屋人は喫茶店好き」と昔から言われるが、人口1万人当たりの喫茶店数は第2位、年間の一世帯あたり喫茶代は第1位である。また、図書館の一人あたり蔵書数は高くない水準ではあるが、一人あたり年間図書貸出冊数は4.76冊で東京都に次いで第2位と高水準になっている。その他、映画館数およびスポーツ施設数は中位だが、ゲーム店数は第2位、パチンコ店数は第3位と多い。

オ 各種ランキング結果からみる名古屋の魅力

民間調査機関等が発表している各種ランキング結果を整理する。東洋経済新報社が2002年に発表した「673都市比較 住みよさランキング」においては、名古屋は住みよさ格付けでAランクに位置し、政令指定都市の中では最も良い評価となっている（673都市比較では203位、第1位は福井市）。内訳としては「富裕度（1位）」と「利便度（2位）」が高評価を受けている。

カ まとめ

名古屋は、「道路率の高さ」「乗用車保有台数の多さ」「有効求人倍率の高さ」「喫茶店での消費額の多さ」「図書館貸出冊数の多さ」などがそれぞれ特異な数値を示しているが、それ以外はほとんどの高水準を持っているにすぎない。トータルで見ると、三大都市の名にふさわしい「都会的機能」を持ちながらも、生活の基本となる住環境に恵まれ「暮らしやすいまち」と評価される。悪くはないのだが、今ひとつインパ

クトのある指標がない。すなわちデータからはイメージが確定できないのである。

(2) 雑誌記事から見る名古屋の都市イメージの
移り変わり

戦前から20世紀末まで、名古屋のイメージは大きくは変化していない。各種基礎データに裏打ちされた「偉大なる田舎」「ケチとお値打ち」などのキーワードで語られてきた。名古屋は繰り返し揶揄されながらも、都市としての規模を保ち、「無視しがたい存在」であった。

しかし、ここ数年でマスコミの取り上げ方が変化している。名古屋は「無視しがたい存在」から「注目されるべき存在」になりつつある。

90年代の最後ではまだ「派手婚」「味噌カツ」など永く根付いたキーワードで揶揄されていたが、21世紀に入ると全国的な不況を尻目に、万博、新空港、名古屋駅前ビル建設ラッシュなど地道に力を蓄えてきた名古屋の消費が火を噴く。

特にブランド店の進出やデパート等商業床の拡大は注目され、またそこを「ハレ」の場として名古屋人の豪快な消費行動が繰り広げられている。そして更に名古屋人の消費行動を見込んで新たな業態や文化が続々と名古屋市場に参入している。後ろ向きなニュースが多い中で雑誌編集者は勢いのある名古屋を取り上げている。

また、「名古屋巻」「名古屋嬢」「名古屋買い」などの新しいキーワードが生まれ、バブル崩壊後の不景気の世の中で名古屋が“元気”であることが、大きく評価されている。それぞれの言葉は勢いの良さをイメージさせ、かつての名古屋のキーワードにあった揶揄感は若干あることは否めないが、あくまでプラスのイメージである。

名古屋嬢（なごやじょう）：女性ファッション誌が名づけた、名古屋の若い女性の愛称。日常からブランド品を身につけ、ゴージャスでありながら可愛らしいファッションを好む。母親との仲がよく、地元デパートで買い物をする、といったライフスタイルを特徴とする。

名古屋巻（なごやまき）：名古屋嬢の定番の髪型。レイヤーを入れたロングヘアに大き目のカールをつけたエレガントなスタイル。名古屋のヘアサロンが提案し、全国に広まった。

名古屋買い（なごやがい）：生活必需品はディスカウントストアで購入するのに対し、ブランド品などハレのものはそのために貯蓄し現金で購入する。商品を見定め長い目で見てお値打ちなものを惜しげもなく買う。

にビジネス・マネー誌、女性誌（ミセス向け）に多く取り上げられており、プラスイメージの躍動感が全国に伝えられていると言える。

名古屋に関する国内の主要な雑誌記事を並べてみると、オリンピック誘致の失敗のマイナスイメージ、デザイン博覧会開催のプラスイメージが大きな影響を与えていることが分かる。またその二つの影響以外では、好況時にはマイナスイメージに取り上げられ、不況時にはプラスイメージで取り上げられるという傾向が見られる。

現在の長引く景気低迷期が終わり、好況の時代がやってきたときに、再び揶揄されるのか、あるいは現在のプラスイメージを保ち、さらに発展させていくかどうかは、今後の戦略にかかっているのではないだろうか。

メディアは動きのあるまちをタイムリーに取り上げる。その動きがプラスイメージであれ、マイナスイメージであれ、報道は集中する。

週刊誌・月刊誌では事件・事故を取り上げる傾向があるため、1つ凶悪事件が起こると、大量の記事が露出する。ビジネス・マネー誌は不況に極端に強いあるいは弱いまちを取り上げるため、そこそこ安定していたり、動きの無い都市は取り上げられない。また、女性誌（ファッション誌等）はあくまでも明るい記事が必要とされるため、「見る・遊ぶ・食べる・買う」などの消費行動を満足させるための要素が取り上げられる傾向がある。

一概には言えないが、週刊誌への露出度はマイナスイメージのバロメーター、ビジネス・マネー誌への露出度はそのまちの活力度合いのバロメーター、女性誌（ファッション誌等）への露出度はプラスイメージのバロメーターになっているのではないだろうか。近年の名古屋は他都市と比較しても露出度は高いほうであり、特

■名古屋に関する雑誌記事タイトル一覧（シャドウ部分は景気後退期。○+イメージ、▼-イメージ）

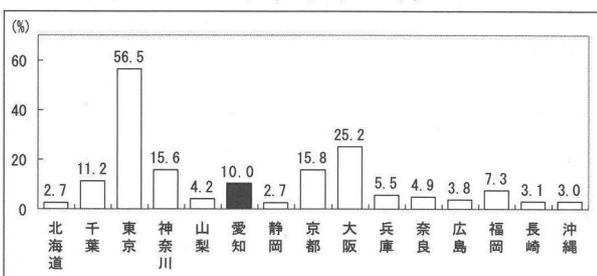
| 年代 | 年 | 記事キーワード・タイトル等 |
|---------------------|----------------------------------|---|
| 1980年代 | | 名古屋バッシングとデザイン博覧会効果 |
| | 81 | ▼タモリにこけにされた大いなる田舎名古屋大研究 それでも88オリンピックへバク進中 |
| | 81 | ▼バーデンバーデンの決戦 ソウルに大敗 |
| | 82 | ▼10.24大暴動 日本シリーズが証明したやっぱり名古屋 |
| | 83 | ▼五輪誘致崩壊一年で露呈した名古屋の惨状 |
| | 84 | ▼コアラ誘致合戦の予想外の展開 |
| | 87 | ▼名古屋遷都案をぶちあげた東海銀行のエピフリアー的思想 |
| | 88 | ▼尾張・名古屋の本領発揮 金のしゃちほこ船で港巡り |
| | 89 | ○名古屋デザイン博をステップに魅力ある都市へ |
| | 89 | ○パルコ栄出店で転換促される4M百貨店 |
| | 89 | ○デザイン博をきっかけに進む街のお化粧直し |
| | 89 | ○デザイン博で脚光 時代は名古屋だがや |
| 89 | ○名古屋は日本のヘソ!! 新トレンド発信基地 | |
| 1990年代前半 | | おしゃれな街へ変身 |
| | 91 | ○名古屋「大イナカだわ」から変身中 |
| | 91 | ▼「スーパーひかり」が止まらない |
| | 92 | ○名古屋が生んだ食の知恵 |
| | 93 | ○アジア最大級的水族館&大芸術シアター完成 尾張名古屋は巨大水族館で逆襲するだギャー |
| | 93 | ○街でデザインするパブリックアート名古屋市に見るその可能性 |
| | 94 | ▼joke town騒動 |
| | 94 | ▼さすが名古屋! 公園に住むホームレスの「豪邸」拝見 |
| 94 | ▼名古屋の真実 様々な冗談伝説を引きずる日本最大の「イナカ都市」 | |
| 1990年代後半～ 2000年代 | | 明るい21世紀の幕開け |
| | 96 | ▼名古屋「派手婚」伝説は不滅です!? <ルポ> |
| | 98 | ○NEW WAVE (新潮流) 味噌カツだけではない! 名古屋発のB級グルメ |
| | 00 | ▼名古屋5000万円恐喝事件 |
| | 01 | ○女性誌「JJ」までが特集「今、名古屋が元気です」 |
| | 02 | ○名古屋発ゴージャス女子大どえりゃあお嬢様たちのキャンパスライフ |
| | 02 | ○緊急特集 大変貌! 名古屋経済 ものづくりの街が「経済の質」で東京・大阪を超える日は近い —「NAGOYA」が世界ブランドになる日 |
| | 02 | ○特集 来て! 見て! 名古屋 奥の深い魅力を探ります |
| | 02 | ○名古屋—戦国の覇者を生んだ歴史あるまち |
| | 02 | ○特別インタビュー 野依良治 ノーベル化学賞受賞 名古屋大学大学院教授に聞く |
| | 03 | ○ドラマチック名古屋 万博で愛知のモノ作りを世界へ発信 百貨店ウォーズ第2ラウンドへ |
| | 03 | ○燃えたぎる「名古屋キャリア」の“エレガンス魂” 実況中継 |
| | 03 | ○景気爆発の「名古屋買い」名古屋が元気だ |

(2) 海外からみる名古屋の姿

「日本」を紹介するホームページや海外で出版されるガイドブックにおける「名古屋」に関する記述をみた。貴重な海外旅行体験をより充実したものとするために、人々はインターネットサイトやガイドブックなどから情報を得ようとする。しかし、残念ながら「名古屋」に関する記述は東京・大阪・京都に比べて少なく、実力を発揮しているとはいえない。現状では「名古屋」をメインの訪問地にすることはまず難しいであろう。実際、外国人旅行者の愛知県来訪率は10.0%（01年度数値）で、東京、大阪、京都などに大きく引き離されている。

しかし、その中でも今後の戦略により海外からの訪問客にとっての魅力となりそうな要素が浮かんでくる。それは「名古屋城」と「ものづくり」である。各種ガイドブックやサイトに必ず名古屋城の写真は使用されており、大規模な城建築は海外からの旅行者にとって大きな魅力であることがわかる。また、日本が世界に送り出すものとして自動車とやきもののイメージは大きく、名古屋はその中心地であると紹介されている。時に「NAGOYA」よりもその名を知られている「TOYOTA」とブライダル・レジストリー※の選択肢にディナーセットなどで必ず入るといわれる「Noritake」といったものづくりブランドが名古屋にもたらすプラスイメージは大きい。

■都道府県別訪問率（%）（上位15県）



平成13年度訪日外国人旅行者調査
 (複数回答 47都道府県の延べ訪問率は207.6%)

※ブライダル・レジストリー

結婚の贈り物を受取る側が欲しい商品を小売店に登録し、贈る側は登録店を知らされ、リストアップされた商品の中から予算に合った品物を選ぶという合理的なギフトシステム。「リスト・ド・マリージュ」とも呼ばれる。

4 名古屋の魅力を高めるために

名古屋の評価や名古屋の魅力の背景をもとに、これまでの分析結果から際立って見えてくる名古屋の地域特性をとりあげると、次の3つの視点が挙げられる。

第一は空間的特質であり、直接目に見える魅力要素である、名古屋城や広々とした道路に代表される都市空間であろう。名古屋市民にとってこの二つは日常的風景であるが、市外からの人々、特に海外の人々にとっては大きな魅力要素であり、ガイドブックでは必ず取り上げられている特長（魅力）である。金鯱を戴く名古屋城は今なお名古屋市民にとってもシンボルであり、世界に誇りうる名城である。

第二は安定した産業基盤である。目に見えづらい魅力要素であるが、景気循環の中で特に不況期になると名古屋の経済力は見えるようになり、評価される。これはバブル期でもバブルに踊らず堅実にものづくりに励み、また大規模プロジェクトが進捗して、名古屋は元気であるという評価である。そこには安定したものづくりの歴史と基盤がある。

第三は注目されだした名古屋の消費経済である。消費動向は一般の週刊誌やファッション誌で取り上げる恰好の素材である。名古屋の消費行動は女性をターゲットとして、「ゴージャスさ」や「エレガントさ」が全国の注目を浴び、流行の追随でなく、流行の発信源としての評価がなされてきている。そこには豊かな生活文化、生活基盤が整っているからであり、そこが名古屋の魅力要素となっている。

(1) “ものづくり”は名古屋の世界ブランド

名古屋にとって欠けているものは、“名古屋のブランド”と“情報発信力”である。最近ようやくものづくりについては“名古屋ブランド”として定着しつつある。また、中部国際空港の開港や愛知万博の開催を契機にして“NAGOYA”の世界ブランド化への期待が高まっている。自動車産業をはじめとした“ものづくり”の中核として名古屋はブランド化が可能であるが、今後、産業観光を通じて情報発信力を強化していく必要がある。ものづくりに内在する情報化をITで対応する必要もあり、2004年のITS世界会議、2005年の愛・地球博は、当地の“ものづくり”をアピールする恰好の機会であると言える。

(2) “まちづくり”は世界に冠たる資産

変わるものと変わらぬもののバランスの良さは、“ものづくり”だけでなく、“まちづくり”にも活かされている。戦前まで現存し国宝に指定された名古屋城は、詳細な実測データのもとに天守閣や本丸御殿をはじめ多くの施設の復元が可能であり、世界に誇れる資産である。市民に愛された城は、築城開始から2010年で四百年を迎えるが、今なお当地域のシンボルであり続けている。また、城はその城下町を含めて考えるべきであろう。それはまちづくりである。城下町という町割のうえに戦災復興事業を実施し、今日の都市基盤を築き、名古屋は世界に冠たる近代都市の象徴となった。名古屋の都市計画は“道”を配置し、“道”とともに発展してきた歴史でもある。この“道”を市民のために有効に活用される姿を明示することが名古屋の魅力を高めていくことに繋がる。変わらぬ都市部の基盤割りと変わる土地利用と都市空間。20世紀のまちづくりの資産を活かして21世紀にふさわしい都市を形成していく、さらなる変化が名古屋の魅力を増していくことになる。

(3) “くらしづくり”は名古屋のアイデンティティ

生産の対極にあるのが消費である。マスメディアに多く取り上げられるのは、生産より消費やライフスタイルであり、消費は文化を支え、情報発信力が強く、閉鎖性を開放する。消費需要のあるところに資本も進出し、まちは一層活気を増す。よって、消費=文化をうまくアピールすることが名古屋の魅力を高めることに繋がる。

食は地域の文化を色濃く反映しており、名古屋は独自の食文化を有している。これまで名古屋の食文化は揶揄されてきたが、名古屋の味覚が東京に進出し、B級グルメとして再評価され始めている。ナゴヤ料理としてブランド化し、スローフード社会、健康長寿社会に呼応する、土着性と洗練性のバランスが取れた食物語をアピールしていくことが求められる。例えば、天むすもエビ煎餅もひつまぶしも手羽先も、端材を加工した環境食、高級な食材も端材使用で安く提供する大衆食、赤味噌を代表とする健康食、云々、人にも環境にも優しい食文化である。

また衣はファッションであり、消費情報の発信力の強い分野である。最近、名古屋城ならぬ“名古屋嬢”なる言葉が登場し、これまでトレンドライダー（流行に乗る人）であったファッション系も、今日ではトレンドメーカー（流行を作る人）へと転換を始めている。名古屋は今まさに、ファッションのトレンドメーカーとして情報発信が始まったばかりである。

5 名古屋自慢 —何を語り、何を魅せるか—

名古屋の魅力をより特化させる「名古屋自慢」を「ものづくり」「まちづくり」「くらしづくり」の3つの視点から整理し、その背景から課題・展開例までを一覧表にまとめた。

■名古屋自慢（名古屋の魅力）の分類と展開例

| | ものづくり | まちづくり | くらしづくり |
|--------|---|--|---|
| 背景 | <ul style="list-style-type: none"> 木曾三川による肥沃な濃尾平野での農業による人口の定着と富の集積 織物どころ(糸)、木材集散(木)、やきもの(土)の産業を特色として、兵器・航空機生産、特許制度が後押しする形で工業化が進捗 | <ul style="list-style-type: none"> 日本の中央に立地し、東西交通の通過点であり、南北交通との結節点という交通の要衝 防衛都市として名古屋城とその城下町が形成 同時に商業都市としての町割を実施 | <ul style="list-style-type: none"> 肥沃な濃尾平野、交通の要衝という条件下での豊かさをもった暮らし 江戸時代の町人文化にもとづいた芸どころ名古屋 自立的都市圏での自己完結性がもたらす行動様式、合理的精神とそれにもとづく生活文化 |
| 発展 | <ul style="list-style-type: none"> 繊維→織機→自動車へ からくり人形・合板→車両・飛行機→機械工業へ やきもの→洋食器→衛生陶器・ガイシ・プラグ→ファインセラミックスへ | <ul style="list-style-type: none"> 基盤割りの城下町をベースとして、第二次大戦の戦災復興による100m道路をはじめとした都市基盤の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ケチ・お値打ちや実利・合理の日常的な行動様式に対して冠婚葬祭などの非日常での派手さのバランスを維持 |
| 自慢 | <ul style="list-style-type: none"> 「糸・木・土」から端を発した生産技術革新の連続性と近代的生産システムの確立 | <ul style="list-style-type: none"> 復元可能な天下の名城 整備水準の高い都市基盤 | <ul style="list-style-type: none"> 味噌や酢を中心とした独自の食文化（健康食・環境食、大衆食） |
| 魅せもの | <ul style="list-style-type: none"> 産業技術記念館（織機等） ノリタケの森（食器等） クロイゾンスクエア（七宝） 企業ショールーム 各種産業遺跡 ものづくり文化の道（扇子、友禅、凧、菓子等） など | <ul style="list-style-type: none"> 現名古屋城＋復元可能な天守閣と本丸御殿 久屋大通および若宮大通の100m道路を代表とする豊かな公共空間 | <ul style="list-style-type: none"> 赤味噌などの健康食 天むす、えび煎餅、ひつまぶし、手羽先などの環境食、大衆食 名古屋嬢に代表される行動様式 |
| 転換 | <ul style="list-style-type: none"> 生産技術と生産システムの再構築 | <ul style="list-style-type: none"> 整備されたハードの活用、高付加価値化 | <ul style="list-style-type: none"> 始まった文化の情報発信 |
| 課題・展開例 | <ul style="list-style-type: none"> 産業観光の推進（体験、ネットワーク、情報発信） モノに関わるサービス向上（情報化、車側のITS） 伝統と先端の融合による新たな価値の創造 | <ul style="list-style-type: none"> 本丸御殿の復元 憩い、賑わいの場としてのオープンカフェやパフォーマンスの展開 ITSの導入 環境配慮のための空間緑化 都市美としての花の活用 | <ul style="list-style-type: none"> 土着性と洗練性のバランスの取れた食の物語づくり 名古屋めしをベースにした新しい食の提供、発信 くらしの豊かさの情報発信強化 |

暮らしやすさが評価される反面、都市イメージに乏しい名古屋にこれまで欠けてきたのは、魅力の情報発信である。それにはオールラウンドのほどほど評価より、地域の魅力を市民が認識し誇りに思い、自信をもってアピールしていくことが大切である。

また、首都圏は東京だけでなく、横浜や川崎、千葉等の大都市が、関西圏では大阪だけでなく、神戸や京都等の大都市が互いに競争と協調を繰り返しながら大都市圏（大都市）の情報を発信しているのに対し、ここ名古屋は孤軍奮闘している。名古屋市周辺都市は20～30万人都市が取り囲むように立地（環状都市群）し、中小としながら特色ある産業を有する。それらを包括した名古屋大都市圏があって、ものづくりやくらしづくりの独自性が完結する。単一都市の魅力ではなく、大都市圏の魅力を引き出しながら、名古屋がそのセンターでありショーケースであるという関係作りを行う必要がある。環状都市群の魅力向上もその意味で不可欠である。

都市イメージが明確になれば、その明確さが都市の交流人口を生み、にぎわいを創出する。二大プロジェクトである中部国際空港の開港や日本国際博覧会「愛・地球博」の開催が間近に迫っている今は、「ものづくり」「まちづくり」「くらしづくり」の分野における名古屋の魅力を世界的に売り出す絶好のチャンスである。白い街と歌われ、白いキャンバスのように様々な可能性を秘めていた街には様々な色が塗られてきている。都市基盤が整備され、産業基盤（経済）が安定した名古屋の底力を見せ、くらしの豊かさを情報発信すべきである。

● 編集後記 ●

私事ですが、一昨年昨年と欧州に行く機会に恵まれました。英国ではセミデタッチドを主とし緑が濃くオープンスペース豊かな郊外住宅地や都心部のヴィクトリアンテラス群の美しさに心惹かれ、一方で都心再開発のダイナミズムに驚かされました。ドイツでは、飛行機の窓から見た都市と農山村部の歴然とした区画の厳密さや、総合交通施策・環境施策・中心市街地活性化策と都市計画の有機的な連携システムに関心をひかれました。

日本でも、成熟社会の都市づくりを求めて、都市計画制度が変わりつつあります。小林先生も述べられているように、人口減少・市街地の縮小が予想され、これは、ゆとりある環境を創造する好機でもあります。その方向性を探る契機にこの号がなれば幸いです。

最後に、年度末の忙しい時期に、テーマ趣旨をこなしかれていない執筆依頼文を快く受け止め、示唆に富む原稿を執筆いただきました執筆者の皆様に、この場を借りまして厚くお礼申し上げます。ありがとうございました。

賛助会員のご案内

これからのまちづくりを進めていくには、市民、研究者、企業、行政など幅広い分野の方々の協力と参加が不可欠です。財団法人名古屋都市センターでは、諸活動を通してまちづくりを支える方々のネットワークとなる賛助会員制度を設けています。是非ご加入ください。当センターの事業内容については、ホームページ (<http://www.nui.or.jp/>) をご覧ください。

年会費 ◇個人会員…一口5,000円 ◇法人会員…一口50,000円

(期間は4月1日から翌年の3月31日までです。)

● アーバン・アドバンス No.33 ●

2004年3月発行

編集・発行 財団法人 名古屋都市センター

〒460-0023 名古屋市中区金山町一丁目1番1号

Tel: 052-678-2200 Fax: 052-678-2211

印刷 名港印刷株式会社

表紙デザイン temple

定価700円 (本体価格667円)

アーバン・アドバンス

| No.33 2004.3 |

[特集] 都市計画システムの変革

Change of the urban planning system

海外便り ● ドイツ大小の都市をめぐる 2



〈ケルン〉



〈バーデンバーデン〉



〈フライブルグ〉



〈シュットガルト〉



〈ミュンヘン〉



〈チュービンゲン〉



Nagoya Urban Institute