



アーバン・アドバンス

2007.02_No. **42**

特集テーマ論文

参加協働型社会づくりにむけて ● 世古 一穂

協働支援のための条例 ● 松下 啓一

市民ワークショップを中心とした「成長する都市マスタープラン」の軌跡 ● 浅野 聡

まちづくりのチャンスとしての小学校 ● 鈴木 賢一

WIN-WIN-WINでつくる まちの共生価値 ● 甲斐 徹郎

[特集] 協働でつくる地域・まち・都市

名古屋発

名古屋都心、久屋大通のオープンカフェ ● 水野 裕晶

名古屋都市センター事業報告

調査研究

まちづくり活動支援（地域センターワークショップ）

まちづくりセミナー 水辺に託すまちの再生 ● 篠原 修



特集 協働でつくる地域・まち・都市

2007.02_No. 42

- | | | |
|---|---|------------------|
| A | B | グリーンチェーン推進ネットワーク |
| C | | A. 設立シンポジウム |
| | | B. 身を乗り出して |
| | | C. 緑がつながる街 |
| | D | 伊勢市都市マスタープラン |
| | | D. 真剣なまなざし |
| E | F | 学校づくり |
| | | E. 小学生の発表 |
| | | F. 私たちの教室 |



[特集] 協働でつくる地域・まち・都市

あり方	参加協働型社会づくりにむけて 金沢大学大学院人間社会研究科 教授 (特非)NPO研修・情報センター 代表理事 世古 一穂	5
仕組み	協働支援のための条例—その意義と水準— 大阪国際大学法政経学部法政経学科 教授 松下 啓一	12
事例	市民ワークショップを中心とした「成長する都市マスタープラン」の軌跡 —三重県伊勢市の取り組み— 三重大学大学院工学研究科建築学専攻 助教授 浅野 聡	19
	まちづくりのチャンスとしての小学校 —住民参加による設計プロセスに学ぶ— 名古屋市立大学大学院芸術工学研究科 教授 鈴木 賢一	28
	WIN—WIN—WINでつくる まちの共生価値 株式会社チームネット 代表取締役 甲斐 徹郎	35

名古屋発

	名古屋都心、久屋大通のオープンカフェ 名古屋市緑政土木局道路部道路管理課 占用係長 水野 裕晶	43
--	--	----

名古屋都市センター事業報告

調査研究	リモートセンシングとGISを利用した都市緑化の適地選定 名古屋工業大学大学院 助教授 小松 義典	49
	人口減少・環境重視時代における名古屋の都市行政のあり方に関する基礎研究 —名古屋都市圏における名古屋市の位置づけ— (財)名古屋都市センター調査課 研究主査 清水 敏治	58
まちづくり活動支援	緑区東部方面地域センターの構想案を話し合おう！ —地域センターワークショップの取り組み— (財)名古屋都市センター調査課 研究員 安藤 修一	66
まちづくりセミナー	水辺に託すまちの再生 政策研究大学院大学 教授 篠原 修 氏	74

はじめに

各地で、市民と行政が共通の目的を達成するために連携して活動する「協働」が取り組まれ、成果をあげています。しかしながら、まだまだ実践における試行錯誤の部分も多く、実務の負担感などから取り組みに消極的な意見も少なくありません。

「協働」は、市民にとっては地域・まち・都市の様々な課題解決に目を向けて自ら行動することで自己実現を図ることを可能とし、行政にとっては多様化する市民ニーズや新たな課題により高い次元で応えることを可能とするものです。

今後、成熟社会のなかで、より豊かな地域・まち・都市をつくり、育てていくために、「協働」の必要性はますます高まっていくものと思われます。また、今年から始まる団塊世代の人々の退職は、「協働」をさらに広げるきっかけになると思われます。

そこで今回は、特集テーマを「協働でつくる地域・まち・都市」とし、まちづくりにおける「協働」について、様々な視点から考えていきます。

特集

協働でつくる地域・まち・都市

参加協働型社会づくりにむけて

金沢大学大学院人間社会研究科 教授
(特非)NPO研修・情報センター 代表理事 世古 一穂

1. はじめに

1998年に通称、NPO法（正式名称は「特定非営利活動促進法」）が施行されてから8年がたった。NPO法人数は2万9千（2006年10月31日現在）を超え、日本社会に着実に定着した感がある。

今日、市民・NPO・企業と行政がお互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力して活動する「協働」というスタイルが、全国各地で取り組まれ、成果をあげつつあり、今後も「協働」への関心はいわゆる2007年問題・・・団塊の世代と呼ばれる人々の大量の退職などによって、より高いものになると思われる。

それとともに、地域・まちづくりに関心を持ち、実際に地域で協働のまちづくりや地域づくり、その他多様な活動に取り組む「協働コーディネーター」の人材養成がますます重要な社会的課題となってきた。

2006年に(特非)NPO研修・情報センターが自主事業として、また委託事業として各地で実施してきた「協働コーディネーター養成講座」にも多くの方の参加があり、大盛況だった。今年はこの路線をさらに充実させ、各地の「協働コーディネーター養成講座」経験者と協働で講座を作っていきたいと考えている。

「協働」は市民にとっては、生活、活動する地域、まち・都市について考え、行動し、責任を分担することによって、参加協働型の地域、まちづくりを実践し、住み良い、住み続けたい

まちづくりを実現するとともに自己実現をはかり、市民、NPOが専門的な能力を高めることが可能になる方策である。

「協働」は自治体によっては、多様化する市民のニーズに、より高い次元で応えとともに、限られた財源、人員の中でのきめ細かい対応を補足する手段として期待されているが、本来は市民セクターへの分権、自治体改革の真髄ととらえるべきものである。

各地での「協働」の取り組みは、まだまだ実践の中での試行錯誤の段階のものも多く、NPOが下請化する傾向があるとともに、自治体の担当者レベルで実務の負担感・・・NPOとの合意形成、NPOの専門性の不足等も関連・・・から「協働」への取り組みに消極的な意見も少なくないのも現実である。

本稿では協働とは何か、市民、NPOと行政の協働を進める上で必要なこと、真の「協働」を実現するために必要な社会的仕組み、ルール



世古 一穂

せこ かずほ

京都市生まれ。NPO法づくりのための「市民活動制度連絡会」の世話人として活動を続け、特定非営利活動促進法に尽力。97年から人材養成を専門とするNPOを支援するNPO、「NPO研修・情報センター」の代表理事。2006年から金沢大学大学院人間社会研究科教授。地方制度調査会委員、ESD-J理事等政府、自治体の委員、各種NPOの理事等他多数著書として「市民参加のデザイン」ぎょうせい「協働のデザイン」学芸出版など多数。

づくり、協働をコーディネートする人材養成のあり方等について論及したい。

2. 協働とは

(1) 真の協働を進めるための5つの原則

協働とは「お互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力して活動すること」、「社会の課題の解決に向けて、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定の期間、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたること」である。

これまでの行政の対応においては、「単に相手がNPOであれば協働」と言った誤解や「行政が協働を主導・管理」するような傾向があったことは否めない。

しかし、これでは協働によってNPOが行政の下請け化してしまったり、NPOが本来もっている特性が発揮されずに終わってしまったりすることにもなりかねない。

協働をうまく進めるためには、NPOと行政がお互いに協働をすすめるにあたっての基本理念と下記の基本原則を共有しておくことが必要だ。

① 対等の原則

協働においてNPOと行政は上下関係ではなくお互いに対等の関係を保つことが基本であることをよく認識することが必要だ。

行政はNPOを育てる、育成するといった視点ではなく、NPOと同じ地域、まちづくりのパートナーであるという意識が重要だ。行政はNPOの支援者、援助者、まして指導者ではない。

対等の関係をもつためにはNPOと行政が日頃から話し合いの場をもち、相互理解を深める中で、協働の可能性や協働事業の進め方が共有される。そのためには特に行政側からの積極的

な話し合いの場の設定や計画段階からのプロセスの情報提供が不可欠である。

② 公開の原則

NPOと行政が協働する際、お互いの説明責任を果たすことは勿論だが、協働についての社会的な理解を得るためにはNPO等の参加機会を広く確保するとともに協働のプロセスや成果等を積極的に公開していくことが必要である。

また、NPOと行政は価値観や行動原理が異なるため、お互いの立場や特性をよく理解し、尊重しあった上で、協働事業におけるお互いの役割や責任の分担等を明確にし、合意した上で協働の取り組みをおこなうことが必要だ。

そのためには協働に関する協定書等を交わし、それを市民に公開することも必要だ。

③ 目的共有の原則

NPOと行政がお互いに協働によって達成しようとする目的を共有することが不可欠である。

行政の目的にNPOを従わせたり、NPOの目的に行政が合わせたり、擦り寄ったり、といったことは間違いだ。それぞれが主体的に取り組むべき課題に対して役割を明確にし、円滑に協働をすすめられるようにするには、まず目的を双方が協働して創ることが大切だ。そのためには行政からもちかけるにしろ、NPOから提案するにしろ、計画の最初の段階からラウンドテーブルを用意することが大切である。

④ 自主性、自立性の尊重の原則

NPOと行政の協働を進めるにあたっては、行政は、NPOの活動が自主的かつ自己責任のもとで行なわれていることを理解して、その主体性を尊重すること、NPOの特性をいかした柔軟な取り組みができるよう行政内部の対応方法、ルールを作ること、行政職員の意識改革が必要である。

また、対等の立場に立つということから、NPOの活動が自立できる方向で協働をすすめることが重要だ。

⑤時限性の原則

協働が「仲良しごっこ」、「馴れ合い」にならないようにするためには、行政とNPOは協働のプロセスが市民に常に開かれているようにし、常に緊張関係を保つことが必要である。協働事業について常に自己評価し、一定の時期に客観的に評価されるプロセスを組み込むこと、評価を協働のプロセスにきちんといれて協働を継続する必要があるかどうかを常に検証していく必要がある。

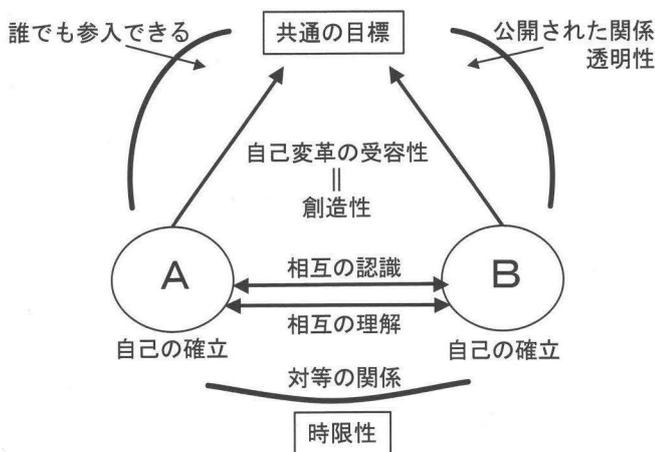


図1 新しい公共を創り出すパートナーシップの原則

(2)協働は市民分権

協働は分権の視点からみれば、地域への分権、市民セクターへの分権でもある。

地方分権が国から都道府県、市町村へのタテの分権であるのに対し、協働はタテの分権ではなく国、都道府県、市町村という行政セクターからそれぞれのレベルへの市民セクターへの水平分権である。公共公益領域を行政セクターと市民セクターがどのように役割分担し、公共の仕事を担当していくかということである。勿論、市民セクターへの分権は税の再分配を伴うこと

はいうまでもない。もっといえば、税制改革なしには真の「協働」はすすまない。

また、行政が担うべき公共領域とNPOと協働する公共領域、NPO、市民が担う公共領域を設定していくということは、「協働」とはいいかえれば行政改革の新しい手法と言えるのである。

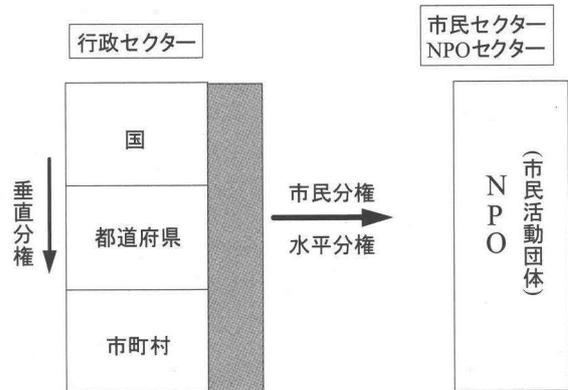


図2 地方分権 (垂直分権)

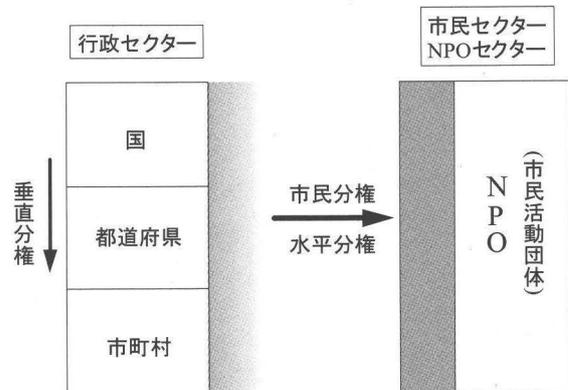
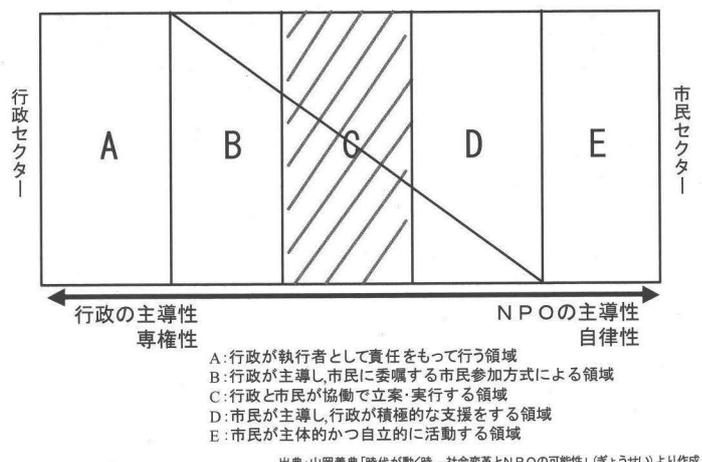


図3 市民分権 (水平分権)



出典：山岡義典「時代が動く時—社会変革とNPOの可能性」(ぎょうせい)より作成

図4 協働の領域設定と役割分担

3. 真の「協働」を実現するために必要な社会的仕組み、ルールづくり

真の「協働」を実現するためには次のような社会的仕組みが必要である。

(1) NPOのネットワークによるNPO活動を促進するための連絡・調整機関、及びNPO活動に関する専門家のネットワーク

- ・ NPOのネットワークによるNPO活動を促進するための連絡・調整機関

地域のNPO間のネットワーキングによるアドボカシー活動を行なうとともに地域の行政から「協働」の依頼があったときに個々のNPOでうけるのではなく中間支援組織がその仕事がどのNPO、もしくはNPO間の協働で実施すべきかをコーディネートし、委託や補助金等の利害調整もできる中立的な立場の中間支援のNPOが必要である。

日本では各地で行政主導でつくられたNPO支援センター等のNPOの支援組織ができていし、また民間の中間支援組織もできているが、いずれも行政との協働をすすめるためのコーディネート機関としての独立性、中立性に欠けている。また、ネットワーク組織としての利害関係の調整能力をもたない。

NPO活動を促進するための中立的な立場の連絡・調整機関が不可欠である。米国では財団協議会やインディペンデント・セクターなどの団体がそれにあたる。

- ・ NPO活動に関する専門家のネットワーク

NPO活動のプロとしてNPOの現場、最前線で働く人々で、コンサルティングやPRの専門家（非営利、営利を問わない）のネットワーク、NPOセクター支援の仕組みづく

り、企業内のCSR（社会的責任）やフィランソロピー（社会公益活動）部門の担当者等とNPOが協働していくためのラウンドテーブルを創ることも今後の日本の市民社会形成に必要な。

例えば米国にはフィランソロピー（開発、環境、貧困、人種差別、異文化理解等々の社会問題）を認識させ、フィランソロピー活動に参加していくことの意義について教育活動を行なうNPOが分野ごとに多数ある。日本社会にもそうしたNPOが必要であり、そうしたNPOがきちんと運営できる資金や寄附を得られるしくみが必要である。

(2) NPO活動に関する調査・情報提供機関、NPOメディア

- ・ NPO活動に関する調査・情報提供機関

NPO組織のダイレクトリーの発行や関連図書資料を整備して提供する機関、各地の多様なNPOの活動を調査するコンファレンス・ボード（協議会など）が必要である。

各地の官設民営、官設官営型のNPO支援センターでは、一様に地域のNPOの情報は集めてはいるがダイレクトリーとしてきちんと年次ごとに発行しているところはほとんどない。また、多様なNPOの活動を調査する機能をもっていない。関連図書資料をおき、会議スペースの貸し出し、各NPO等のイベントやNPO法人申請の支援、講座案内のちらしの設置、印刷機等の提供で終わっているところがほとんどというのが現状である。

調査機能をもつにはネットワークの要になり、紙ベースでの情報収集は勿論、インターネットでの情報があつまる仕組みづくりとそれを専門とする人材の配置が必要である。

- ・ NPOメディア

NPO/NGOの情報を報じる専門の新

間、雑誌、TV等が必要だ。日本でもそうした雑誌や新聞があるがまだミニコミの域を出ないか、各NPOの機関紙にとどまっているといわざるを得ない状況である。

例えば韓国はNPO活動（韓国では市民運動といい発音もシミンウンドウそのままの発音）が非常に盛んで、特にアンブレラNPOと呼ばれるインターメディアリーNPO（行政・企業とNPO/NGOとの仲介をする組織）が発達している。韓国ではNPO新聞（日刊、月刊）オーマイニュースというインターネット新聞等が非常に活発でNPO/NGOの活動を報道することで市民のNPO/NGOの支援につなげている功績が大きい。

日本でも独立したNPOメディアが是非とも必要である。

(3) ボランティア紹介機関

2007年問題、いわゆる団塊の世代と呼ばれる人々の大量の退職などによって、ボランティアをしたい人・できる人の数は多くなると予想されるが、

ボランティアをしたい人・できる人とボランティアを求めているNPOとのマッチングをする機関が必要になる。

現在でも各地の社会福祉協議会（社協）や官民それぞれのボランティアセンターがあるがまだまだマッチングの機能が弱い。そのため媒体や専門のコーディネーター等の養成も急務である。

米国、英国、カナダ、デンマーク、ベルギー、オランダ等々のNPO、ボランティア先進国では、ボランティアの求人情報紙をだして、マッチングを専門にやっている中間支援のNPOが多数存在する。

(4) 募金促進機関

日本のNPOにおける資金源の多くは会

費、少し大きな事業型のNPOになると行政からの委託や補助金である。どのNPOも寄附収入をふやしたいと願っているが寄附が集まらないのが現状である。

募金活動を促進、支援するための機関や募金活動を実施してくれる団体や機関が必要である。また募金活動をどのようにすすめたらいいかの相談にのってくれるコンサルタントの育成も日本の市民社会を強化していくのに必要な課題である。

米国ではAAFC（米国募金協議会）等が上記の役割を担っている。

(5) 社会のNPOに対するニーズ調査・支援機関

NPOの支援を必要とするプロジェクトや団体を調査、情報収集し、該当するNPOと助成団体や寄附したい人々につなげ、コーディネートする機関が必要である。

米国では福祉、教育、芸術、医療、マイノリティ等々の各部門ごとに多数ある。

(6) 助成機関、融資機関、政府の補助金制度、税制優遇措置

・助成機関

日本にもトヨタ財団、三菱財団、日本財団等NPOの活動に助成する助成財団はあるが、NPOセクター先進国といわれる欧米にくらべてまだまだ少ないのが現状である。

・融資機関、制度

NPOに対して低利、無担保で資金を融資する金融は日本にも未来バンク、市民バンク等があるがまだほんの一握りである。欧米のNPOセクター先進国では一般の銀行がNPOへの低利の融資の枠をもってそれをきちんと実行することが銀行の評価にもつながるといった仕組みも発達している。

・政府補助金制度等

NPOセクターを支援するための政府の支援制度、補助金の拠出は、日本ではまだまだ未発達だ。

例えば米国ではODA（政府開発援助）をNPO/NGO経由で拠出していく制度をもっているが、日本でもそうした仕組みづくりが必要である。また、それは、そうしたしくみに携わる専門家を政府、NPOセクター双方に養成することとセットでなければならない。

・税制優遇制度

税制優遇措置について日本ではNPOに寄附した人が優遇税制をうけられる認定NPO法人制度があるが、NPO法人が2万9千団体あるのに対して認定NPO法人はわずか39法人（2006年8月現在）にとどまっていることからわかるように、税制優遇制度がNPO支援制度として機能していないのが実態だ。

NPOへの寄附に対する個人・法人への税制優遇制度をもっと実質的に使える制度に改革することと、日本のNPOセクターの力量形成をはかるためにはNPOそのものへの税制優遇措置も必要である。

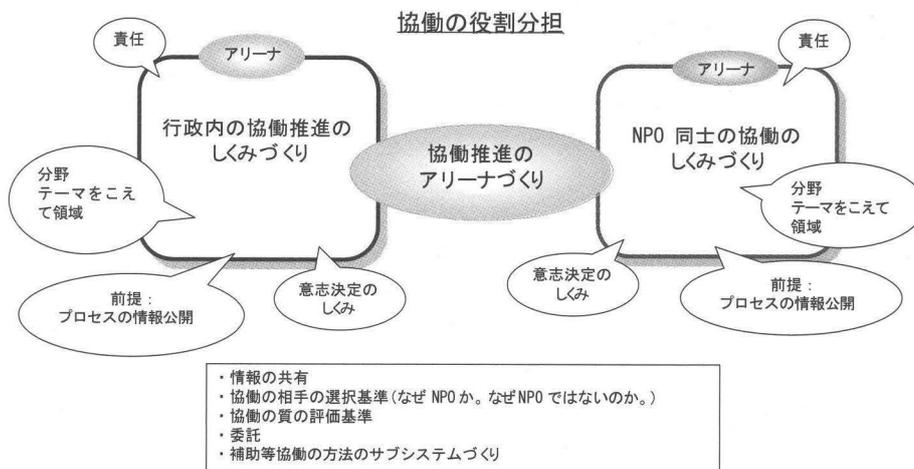
(7)NPOの評価機関

NPOが社会に役立つ有効な活動をしているか、活動、組織運営、会計処理、情報公開のあり方をチェックし、評価する独立、中立のNPOが必要である。

例えば米国ではウォッチドッグ・格付け機関としてNCIBとCBCCがある。NPOの評価にあたっては受益者評価、第三者評価の必要性がいわれることが多いが、日本のNPOセクターを強化し、協働の担い手として自立した運営をしていけるようにするためにはまず自己評価が必要である。

そのためには、自己評価の基準、評価指標についてNPOが協働で開発し、それを活用し、その結果を公表していくことが必要である。同時にNPOの自己評価をサポートするNPOや専門家、NPOが自己評価をするために必要な資金を支援する助成金の仕組みも必要である。また、企業や行政がNPOを評価するためにはNPOの中間支援組織との協働で評価をおこなうことが不可欠である。

一方的な格付けはNPOの自立性を阻害し、NPOを行政や企業の下請け化する可能性もあり、NPOセクターの強化にはつながらない。格付けが必要ならば社会的合意を得られるNP



なぜ協働によるのか？協働のための協働になっていないのかの問い直しの必要

図5 行政とNPOの協働

〇の参加型、協働型の方法論をとることが前提となる。

4. 協働をコーディネートする 人材の必要性

(1) 行政とNPOの協働推進のしくみづくり

真の協働を実現するためには図5で示したように行政内の協働推進のしくみづくりとNPO同士の協働のしくみづくりが必要となる。

行政内の協働推進のしくみづくりを実現するためには縦割り行政に横軸を挿す役割の部署を設置し、そこに予算や人事を含む権限をもたせることが必要である。それによってはじめて各部、各課でおこなう協働に関するコーディネート機能が果たせることになる。従来よくあるような調整連絡の役割はあるが権限のない協働担当部署を設置することでは縦割り行政の限界を超えて真の協働を実現するのはむずかしい。

NPOの側も行政の縦割りにリンクして縦割り構造になっている。NPO同士がネットワークを形成し、そこで、行政から委託される仕事の割り振りをしたり、お金の配分のための合意形成システムを機能させる中間支援のNPOが必要となる。

行政、NPOがこれまで述べたようにそれぞれ縦割り構造に横軸をさす役割と機能、権限をもった部署や、中間支援NPOをつくることができた上で協働推進のアリーナをつくり、企画の段階から行政セクターとNPOセクターが協働していくために、話し合い、合意形成していくことになれば真の協働は実現する。

協働とは行政の1部署と1NPOが仲良くすることではない。セクター間の協働の実現のしくみを図5のように形成することが必要である。

(2) 「協働コーディネーター」の必要性とその職能の社会化の必要性

行政とNPOの協働推進のしくみづくりを実現するためには行政セクター、NPOセクター、及び協働のアリーナにそれぞれ行政内部を、NPO同士を協働のアリーナでの協働の場のコーディネートをになう「協働コーディネーター」が必要である。「協働コーディネーター」とは様々なネットワークの要となり、参加と協働をデザインしていく専門家である。参加型の会議やワークショップのプロセス、参加者の構成、プログラムのデザインをおこなうだけでなく専門家やスタッフを集めてくることも含めた総合的なコーディネーターである。こうした協働のコーディネーターの専門家がかわることによってはじめて行政とNPOの協働推進のしくみづくりが可能となる。

これからの参加協働型社会においては「協働コーディネーター」を協働実現に不可欠な人材として認識し、その職能を社会化し、人材を養成していくことが必要である。こうした考えから筆者は「協働コーディネーター」養成のプログラムを開発し、各地で講座をひらき人材養成につとめている。

真の協働の実現には行政とNPO双方のセクターが協働推進のアリーナを形成するというしくみづくりと同時に「協働コーディネーター」が不可欠である。

協働支援のための条例—その意義と水準—

大阪国際大学法政経学部法政経学科 教授 松下 啓一

はじめに

一昨年秋に、学生たちと一緒に『協働社会をつくる条例—自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』（ぎょうせい）という本をつくった。全国の自治基本条例、市民参加条例、市民協働支援条例を調査して横並びにし、各条例の水準・到達点を整理しようという試みである。気楽に始めたが、〇×をつけるのとは違って、条文を比定するという作業は、言葉の一つひとつにまで踏み込まなければならず、思いのほか難しい作業だった。

本稿では、この市民協働支援条例の水準を最近の動向を踏まえて紹介するとともに、なぜ市民協働支援条例なのかといった基本の部分についても、少し丁寧に論じてみたい。

1. 市民協働支援条例の意義と位置づけ

(1) 市民協働支援条例の意義

・定義

市民協働支援条例とは何か。これを定義するのは容易ではないが、私が考える市民協働支援条例とは、市民・NPO（以下では、NPOは法人格の有無を問わず、市民公益活動を行っている人の集まりといった意味で使っている）が、まちづくり（公共）の担い手として、元気に生き活きと活動できるように、その活動等を支援・促進し、あるいは行政や議会と市民・NPOと

の間で協力して活動するに当たっての基本原則や支援・協働の制度や仕組みを定めている条例である。

この定義にはいくつかのポイントがあるが、この条例には協働・支援に関する基本原則やそれを具体化する制度・仕組みを規定していることが要件で、したがって、個別の協働・支援施策を対象とする条例（サポートセンターの設置条例など）は、市民協働支援条例とは区別して考えている。

こうした市民協働支援条例の数であるが、全国で約30の自治体が制定している。

・理論的なバックボーン

市民協働支援条例の理論的なバックボーンとなるのが、新しい公共論である。^{*(1)}

従来の公共論は、公共の担い手を行政と考えるのに対して、新しい公共の考え方は、公共は行政だけでなく市民・NPO等も担い手であり、それぞれが対等な立場で、多様な価値観に基づき、多元的に公益を企画・提供するという



松下 啓一

まつした けいいち

大阪国際大学教授（現代自治体論）、ひらかたNPOセンター副理事長。50歳を過ぎたのを機に、26年間勤めた横浜市を2003年に早期定年退職。職員時代には、総務、環境、都市計画、経済、水道等の部局で調査・企画を担当。著書は『新しい公共と自治体』（信山社）、『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい）、『新しい公共を拓く パーセント条例』（慈学社）など。

ものである。

これまでの自治体条例の多くは、古い公共を対象に、政府の活動を規律し、あるいは市民化するのがねらいであるのに対して（情報公開条例、行政手続条例など）、市民協働支援条例は、新しい公共を対象に、その公共化・市民化をねらった条例である点が特徴である。^{*(2)}

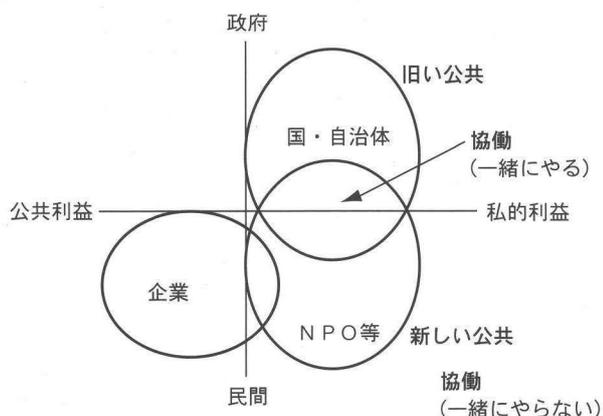


図1 古い公共・新しい公共

・必要性

条例は必要性和引き金（trigger）があつてはじめてつくられる。

どの調査を見ても、NPOは資金、活動拠点、情報、人のネットワーク等の問題を抱えている。平成16年度市民活動団体基本調査（内閣府）によると、NPOの多くが、行政からの支援を「必要だと思う」（77.4%）と回答している。また、必要な支援の内容としては、「活動に対する資金援助」（71.4%）が最も高く、次いで「活動や情報交換の拠点となる場所の確保・整備」（51.2%）の順となっている。

こうした支援の必要性に対する回答のひとつが、NPO法に基づく法人格の付与であるが、一般には法人格を取ったからといって、直ちに寄付や公的援助が増えるわけではなく、NPOが抱えている課題の直接の解決策にはならない。やはり、法人格付与以外の協働支援施策が必要で、ここに自治体政策の役割・出番がある。

(2) 市民協働支援条例の位置づけ

・自治基本条例を支えるスタッフ条例

自治基本条例の定義も厄介であるが、私の考える自治基本条例のポイントは、

- ①自治（まちづくり）の基本理念や基本原則が書かれていること
- ②住民が自治（まちづくり）の主体として位置づけられていること（権利や責務が規定されていること）
- ③役所や議会が自治（まち）のためにがんばる規定が定められていること
- ④住民や住民団体が自治（まち）をつくるにあたって、元気でがんばることができる規定が定められていること

である。これらがそれなりに規定されていれば自治基本条例であると考えている。

この4つのポイントのうち、③は行政・議会を市民の役所・議会とするためのルールを定めるものである。役所や議会は、公共を担うことが本務の組織で、市民のために活動するのは当然のことであるが、これを名実とも、市民の幸せを実現するためにがんばる組織にしようというものである。そのための仕組みが、情報公開、市民参加制度等であり、自治基本条例では、これら仕組みが詳細に規定されている。

④は市民やNPOが自治（まちづくり）の主体となって、元気でがんばれるようにするためのルールや仕組みを定めるものである。公共は政府だけでなく、市民、テーマコミュニティ、地域コミュニティが担って豊かなものになるが、そのためには、これら市民やNPOが、縦横に活動できる制度や仕組みが必要である。自治基本条例では、行政の支援や行政等と市民・NPOとの協働に関する原則等が規定されることになる。

このように考えると、市民協働支援条例は、自治基本条例の市民公益活動に関する部分（④）をさらに具体化・明確化する条例ということになる。

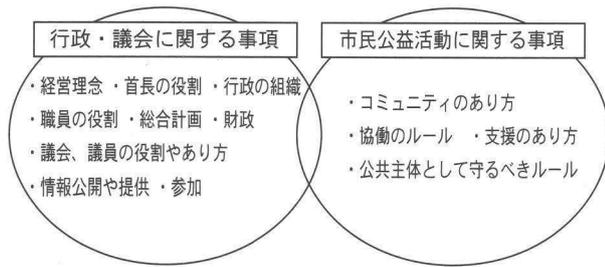


図2 自治基本条例の対象領域

・市民公益活動に関する基本条例

市民協働支援条例の下位には、個別の協働・支援施策を内容とする条例が位置する。NPOサポートセンターの設置（鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例）、税の減免（岡山県特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例）、基金の設置（神奈川県かながわボランティア活動推進基金21条例）等に関する条例である。また市民が自分の税金の使い道を指定できる条例（パーセント条例）もこれに含まれる。

このように市民協働支援条例は、市民公益活動の促進に関する基本条例としての性格を持っている。

これら下位条例のうち、注目すべきはパーセント条例である。

パーセント条例とは、市民が支払った税金の数パーセント(通常は1%)を自分が指定するNPOが行う事業に使うように指示・指定できる条例である。その意味で、用途指定条例ともいうことができるし、また選択を投票と考えれば市民投票条例の一種ともいうことができる。ハンガリーのパーセント法を起源に、日本では現在、市川市（市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例）が制度化している。この制度については別に詳しく書いたので、こちらを参照してもらいたい。^{*(3)}

このパーセント条例は、ボランティア促進や市民参加にとどまらずに、新しい公共を拓く制度という一面を持っている。その意味では、市民協働支援条例の下位条例としての範疇を越えているともいえよう。

・ソフトロー的条例・枠組み条例

市民協働支援条例は、裁判所による強制的実効までは保証されていないが、関係者の行動や実践に事実上の拘束を与えるソフトロー的な条例である。

また、この条例は実施すべきこと等の大綱を定めた枠組み条例としての性格も持っている。具体的な内容は、協定や指針、施策に委ねられている。

枠組み条例であることの典型的な例は、多くの市民協働支援条例で総合施策方式を採用していることである。総合施策方式とは、協働・支援施策の具体的内容を条例には記載せずに、それを後日定める総合施策（基本計画・基本方針等）に委ねる方式である。

こうした形式が採用されるのは、条例は、一度、制定されると、事実上そう簡単には改正ができないこと、そのためには条例制定時点では、NPOとの協働・支援策の具体的内容を詰めき

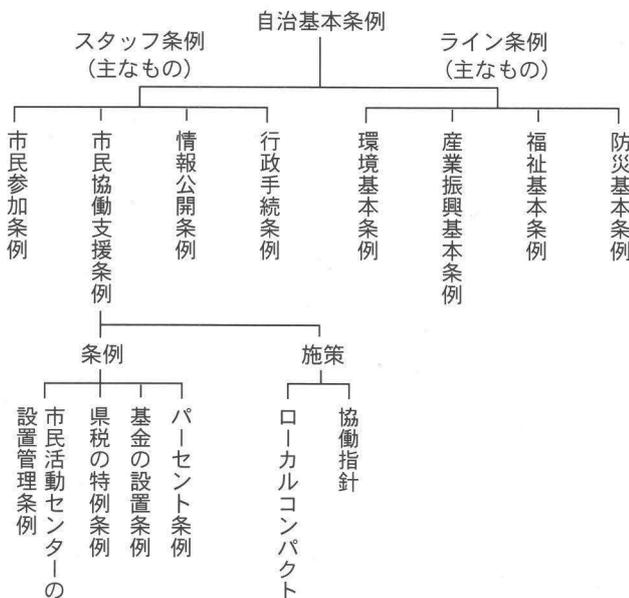


図3 条例の体系

れず、また、予算措置やNPOの活動状況に政策が左右されるといった不確実な要素がある場合は、後の運用のなかで弾力的に動ける形式として、この総合施策方式が便利だからである。

総合施策方式の問題点は、施策内容の検討を行政内部の後日の検討に委ねてしまうという点である。ただ、この後日の検討のなかに協働の仕組みを組み込むことができれば、行政内部だけの論議で協働・支援施策が決定されるという問題は回避できることになる。

なお、枠組み条例では、枠の内容を充実していくことが重要であるが、その場合に参考になるのが気候変動枠組み条約で行われているCOP方式である。この条約では、温室効果ガスの発生を最小限に防止することの必要性(枠組み)だけを条約で確認し、具体的な内容は締結国が集まって、COP(Conference of the Parties コップ)と呼ばれる締約国会議で、別途、定めるという方法を採用している。COPは、定期的に議論をする場を設定するとともに、期限を付した進捗管理を行うことで、加盟国間の相互理解を進め、問題解決に向けて着実にステップを上げていく手法である(具体的な温室効果ガス排出量を決めたのが3回目のCOPが開催された京都で決まった。京都議定書である)。したたかな大人の決定方式であるが、こうした手法を行政も市民・NPOも学ぶべきであろう。

(3) 条例とすることの意味

市民協働支援に関するルールは、条例という政策形式で定めなくてもよいのではないかと、指針や協定でもよいのではないかとという疑問もあろう。条例審査の大変さを考えると行政担当者が指針に傾きがちなのもよく理解できる。また英国を模して、ローカルコンパクトによるべきではないかという意見も有力である。

しかし、市民協働支援に関する基本事項は、まずは条例で定めるべきである。

一般に条例が好ましい理由として、法規範としての強制力があげられる。たしかに2年以下の懲役若しくは禁固、100万円以下の罰金、拘留、科料、没収(地方自治法第14条③)がある条例は強力である。しかし、市民協働支援条例の場合は、誘導支援的な事項が中心で、罰則の適用が想定される場合がほとんどないため、この面での条例化のメリットは乏しいといえよう。

むしろ重要なのが、条例の政治的・行政的な側面で、つまり条例は、まちづくりの主体である行政、議会、市民の3者が参加・協議して決めるという点が重要で(基本条例の制定過程における市民参加や市民との協働はデュープロセスとなっている。いくつかの自治基本条例はこれを明示している)、要するに、まちの基本ルールをつくるのであるから、まちづくりの主体が参加し、全員で決まったことを共有することが大事だからである。

したがって、行政だけ、あるいは行政と当事者・関係者だけでつくるのではなく、市民全体を代表する議会も参加してつくるべきである(条例を具体化する行政の行動指針や行政とNPOとの協約は、関係者でつくってもよい)。

2. 市民協働支援条例の内容

条例をつくる際のポイントという観点から、市民協働支援条例の内容を考えてみよう。

(1) 基本的視点—協働と支援をめぐる

・支援から協働へ

市民協働支援条例を年代別に並べてみると、全体の流れは、支援から協働に向かっていることが分かる。NPOと行政は、それぞれ独立した別のセクターであり、公共の担い手としては対等であることを考えると、まずは協働が重要で、支援はNPOの自立を軽視し、対等性を阻害するおそれがあるという指摘はもっともだからである。

ただ、注意すべきは、現時点では、地域で活動するNPOの多くは、自立性が十分ではないという点である。実際、自立できるだけのマーケットも育っていない。こういう状態で形式的に協働を行うと、NPOが本来持っている持ち味を逆につぶすことになる。スジが通った話は、実際には現状をより悪くするというのはよくあることで、それはここでも当てはまるだろう。実質的な協働ができるように、NPOの自立を前提としつつ、適切な支援を行うことが必要である。その解答は簡単ではないが、その仕組みを組み立てるのが市民協働支援条例づくりである。

・一緒にやる協働・一緒にやらない協働

協働と支援に関しては、一緒にやる協働・一緒にやらない協働という区分から考えると、支援の意味がより明確になる。

まず一緒にやる協働であるが、これは行政とNPOが協力して活動するような場合で、普通にイメージする協働である。

これに対して、一緒にやらない協働もある。一緒に活動しないけれども協働であるというもので、つまり、公共利益を図るといった目的で活動していれば、一緒に活動しなくても（それぞれ独立して活動しても）、大きな目的のために協働していると考えられるものである。実際の場面では、行政と市民・NPOと一緒に活動するケースよりも、それぞれが独自に活動し、一緒に活動しない場合が多い。こうした一緒にやらない協働が多ければ多いほど、社会は豊かであるということになる。

協働をこのように整理すると、採用すべき協働施策の内容が明確になってくる。

一緒にやる協働では、一緒に協働をうまくやるための準備、相手方の選定、契約、協働の監査・評価が施策の中心になるが、一緒にやらない協働では、市民・NPOの自立や主体性の確保のための支援制度や仕組みづくりが中心になる。

(2) 主な内容

これだけ条例が制定されてくると、内容的には類似のものが増えてくる。市民協働支援条例の共通的な事項を簡単に紹介しよう。

・名称

名称には、協働・支援の対象活動を称する言葉として、ボランティア活動、市民活動、市民公益活動、非営利公益市民活動の言葉が使われている。ただ、その意味はほぼ同義で使われている。最近ではまちづくりを意識した名称も使われている（大府市協働のまちづくり推進条例、今治市市民が共におこすまちづくり条例）。また個性的な名称も目立つようになった（綾瀬きらめき市民活動推進条例）。

・前文

前文を持つ条例が多い。前文の内容もほぼ共通で、制定の経緯、地域におけるNPO活動の意義、条例化の理念が語られている。市民協働支援条例では、前文はほぼ標準装備となっている。

・基本理念・基本原則

ほとんどの条例が、基本理念・基本原則の規定を持っている。共通的な内容としては、市民、NPO、事業者、市は、相互に尊重・理解しつつ、対等の立場で、互いに協力・協働するというものである。相互に尊重、理解する（横須賀市）、対等の立場に立つ（藤沢市）、情報の共有・公開（横浜市）といった用語がほぼ共通で使われている。

・市民の役割

市民協働活動の主体である市民の役割に関する規定である。市民は、まちづくりの主体であることから、その役割としては、市民公益活動に関心を持つこと・理解すること（池田市）、その理解の結果として、積極的参加し、非営利公益市民活動にさまざまな形で協力していくこ

とが期待される（犬山市）。ただし、その協力は強要されたり、義務とされるものではなく、あくまでも個人の自発性・主体性に基いて行われることが前提である（大和市）。

・市民活動団体等の責務

活動の主体である市民活動団体に関する規定である。ほぼすべての例で規定している。その内容であるが、市民活動団体がその活動を行うときは、基本理念にもとづきながら（横須賀市）、社会的責任を自覚しながら（仙台市）活動し、その活動の内容が、社会的な認知を受けるためにも、市民に理解されるよう努めることが期待されている（横須賀市）。なお、最近では、自治会などの地域コミュニティを協働の主体として、正面から規定する条例も目立つようになった（大府市、知多市など）。

・市の役割・責務

中心となるのが市民公益活動に対する市の役割・施策であることから、その関連規定は豊富である。市の基本的な役割としては、市民活動を推進するための施策を講じることにあるが、そのためのメニューとして、知識の普及や意識の啓発（箕面市）、職員の認識を深める（横須賀市）、市民協働を推進するための事業を行う（横須賀市）、情報の提供・公開（大和市）、市民公益活動が活発に行われる環境の整備（藤沢市）、参加の機会の拡充（大和市）などが規定されている。

・市の施策

市民公益活動を推進する施策が例示されている。特徴的なのが、市民活動推進計画を定めるというものである（藤沢市）。この点については、すでに述べたが、この条例が枠組み条例としての性格を持っていることに由来している。

・参加・参入の機会

参加・参入の機会に関する規定は、市民協働・支援条例のなかで提案している具体的な仕組みのひとつである。これには、市政への参加と市が行う業務への参加がある。

市政への参加は、公共政策の担い手であるNPOの政策提案能力に期待したものである（大和市）。これに対して市業務への参加は、箕面市条例が最初に規定したもので、多くの条例に波及している。これによって、NPOの専門性等の特性を活かしたサービス提供が可能になること、これが財政的支援となってNPOの自立に寄与することができるといったメリットがある。

・登録制度

NPOが公共サービスの提供者になるには、一定の責任や能力が求められる。登録することによりNPOの能力を公に表示し証明することで、公共サービスへの参入機会の提供を受けようとする場合の前提条件となっている（箕面市）。

・財政的支援

NPOの最大の悩みは財政問題である。ただ、市民協働支援条例で直接触れているのは意外と少ない（横須賀市）。地域のNPOはボランティアの延長が多いから、いくら財政的な自立性を追及しても限界がある。市による財政的支援は必要である。だからといって安易な財政支援を許容するものではない。横須賀市条例では、財政的支援を「既得権としない」と明記している。

・第三者機関

市民公益活動に関することを行政だけで決定するのではなく、市民・NPOが参加した審議会で決定するものである。審議事項は、市民公益活動の推進、市民協働の推進に関する事項が基本である（藤沢市）。委員構成は、専門性、

市民参加の見地から、学識経験者、市民公益活動団体の関係者が基本となっている。

- * (1) 新しい公共については、拙著『新しい公共と自治体』（信山社 2002年）参照。
- * (2) その点から見て、市民協働支援条例の内容が十分であるかは議論の余地がある。NPOの公共セクターとしての責任（情報公開、説明責任等）が弱い。
- * (3) 松下啓一ほか『新しい公共を拓くパーセント条例』（慈学社 2006年）

市民ワークショップを中心とした「成長する都市マスタープラン」の軌跡 —三重県伊勢市の取り組み—

三重大学大学院工学研究科建築学専攻 助教授 浅野 聡

1. はじめに

公募による市民ワークショップを中心とした都市マスタープラン（都市計画法第18条の2にもとづく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」のこと）づくりに三重県伊勢市において取り組んでから、早いもので10年以上が経過しました。この取り組みは、東海地方では初めてまた全国的にも1, 2番を争うという極めて早い段階であったことが特徴でした。

この間、都市計画やまちづくりを取り巻く様々な社会制度の変化は大きく、伊勢市で市民ワークショップを議論していた頃と現在を比較すると、その状況の違いに改めて驚きます。NPO法、中心市街地活性化法、地方分権推進一括法、景観法、まちづくり3法改正など、枚挙にいとまがありません。さらに近年の市町村合併も極めて大きな社会変革です。1994年度から伊勢都市マスタープラン策定委員会が立ち上がりましたが、このようなことはいずれも当時は想定していなかったことばかりです。めまぐるしいほどの社会制度の変革の中で、2~3年間で策定することが多かったといわれる多くの市町村の都市マスタープランにおいては、これらの変革にどの程度柔軟に対応しているのでしょうか。

筆者の知る限り、三重県内においては、一度策定された都市マスタープランが社会制度の変革などに対応して見直され、リニューアルされたものは伊勢市を除いて例がありません。他県

でも殆どないのではないのでしょうか。伊勢市都市マスタープランは、この荒波にもまれながらもある程度は柔軟に対応できた希有な事例ではないかと思えます。後述しますが、それは20世紀中に都市マスタープランを急いで完成させることをやめ、時間をかけながら段階的に完成させる方針（成長する都市マスタープランという基本コンセプト）を伊勢市が持っていたからです。

筆者は、この取り組みに関して、市民ワークショップ運営委員会、策定委員会、都市計画審議会に委員長や委員などとして参加し、一貫して関わり続けることが出来ました。本稿ではこの経験を踏まえて、伊勢市における市民ワークショップを中心とした「成長する都市マスタープラン」の取り組みの軌跡、特徴、課題、展望について論じてみたいと思います。

2. 基本コンセプトは「成長する都市マスタープラン」

伊勢市の取り組みは、「成長する都市マスタープラン」という基本コンセプトで取り組んで



浅野 聡

あさの さとし

1964年東京都生まれ
早稲田大学理工学部建築学科、同大学院
博士後期課程修了
早稲田大学助手、三重大学講師を経て現職
日本建築学会奨励賞、三重県さわやかま
ちづくり賞（景観部門）、
国土交通大臣まちづくり功労者などを受賞

きたことが特徴です。これは当時の伊勢市建設部都市計画課の計画係長のアイデアをもとに、策定委員会で決めていったものです。継続的な実践と点検にもとづいて、段階的に協働型まちづくりの取り組みを展開させていくことを重視したのです。

それでは「成長する都市マスタープラン」とは、どのようなことを意味するのでしょうか。簡潔にいうならば、時間をかけながら柔軟に都市マスタープランの計画内容を充実させていくことを意味しています。通常は都市マスタープランとして全体構想と地域別構想を同時に策定・公表することが一般的であるのに対して、伊勢市の場合は意図的にそのようにはしていません。

具体的には「全体構想」と全体構想に大きな影響を与える「中心市街地の地域別構想」だけを先行して策定・公表し、その後、中心市街地に隣接する地域の中から順次取り上げ、地域ごとに市民ワークショップを開催して時間をかけながら（1地域あたり2～3年間）、地域別構想を策定・公表する方針としています。（なお

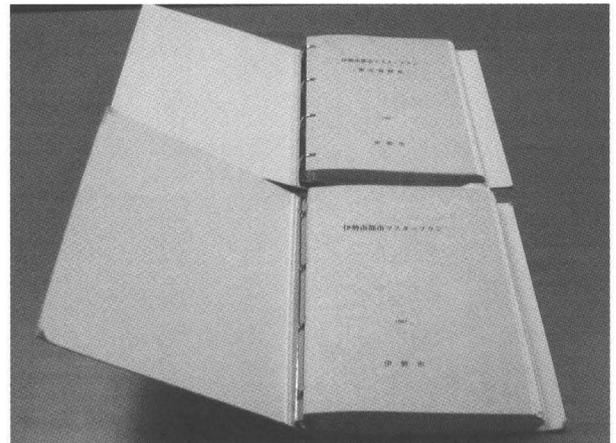


写真1 加除式の伊勢市都市マスタープラン（本編）

地域別構想の単位は中学校区を基本としており、市内が9地域に分けられています。）

従って都市マスタープランの計画書も1つの冊子として印刷されたものではなく、決定された地域別構想の計画書を順次ファイルに閉じていく加除式としています。この形式は、旧建設省の担当者からもユニークな取り組みとの評価を頂きました。

2003年度にバージョンアップした都市マスタープランの全体構想においては、この加除式

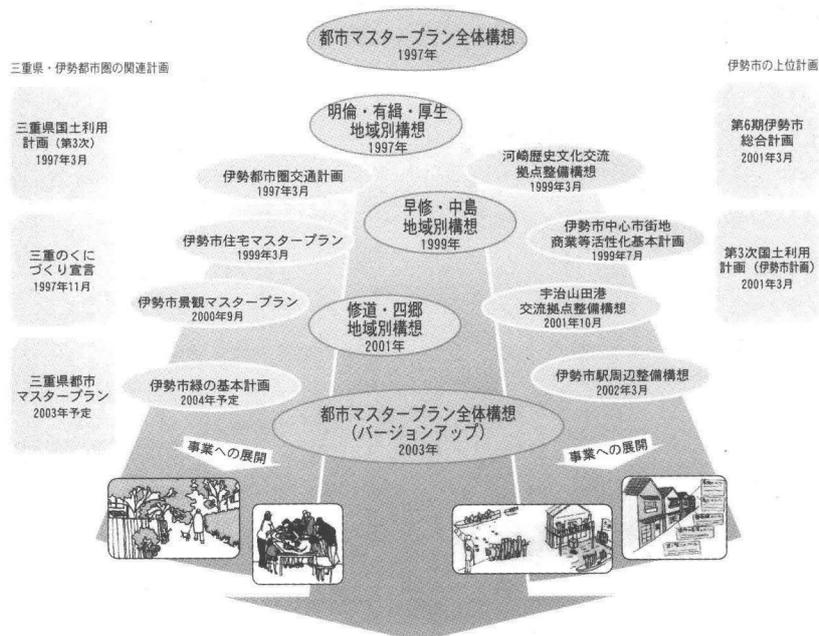


図1 成長する都市マスタープランの概念（「伊勢市都市マスタープラン全体構想 version 2.0」より）

の計画書も含めて成長する都市マスタープランの特徴として、(1)計画から事業への展開、(2)市民参加プロセスの成長、(3)計画のバージョンアップ、(4)加除式の計画書、(5)インターネットによる情報交流の5点を掲げています。筆者の知る限り、このような内容を掲げている市町村都市マスタープランは希有であり、ユニークなものといえるのではないかと考えています。

それでは、何故、このような基本コンセプトとすることが出来たのでしょうか。

その理由の1つは、伊勢市は大都市圏内に位置しておらず、都市マスタープランの策定に取り組んでいた1990年代中盤から後半にかけては、民間による大きな開発圧力がかかる状況ではなく、また公共事業も大規模なものは特に予定されていなかったため、市街地の環境が急変する状況ではなく、市民と協働して高齢社会対応などを先取りした環境保全型・修復型のまちづくりに取り組める状況にあったからです。地形条件からみても、市域の約2/3は森林地域が占めており、それらは神宮林（伊勢神宮）であったり、伊勢志摩国立公園や風致地区に指定されているなど、まちの背となる森林地域が概ね保全されており、大規模に開発される状況にはないという事情もありました。

この基本コンセプトは、決して伊勢市固有のものではなく伊勢市と類似状況にある全国の地方中小都市でも適用出来る考えではないかと思えます。

3. 都市マスタープランの策定プロセスの全体像を描く

1994年度から策定委員会が立ち上がり議論が始まりましたが、当時は、市民と市町村が協働して策定した都市マスタープランとしては、東京都世田谷区の「世田谷区新都市整備方針」が唯一の先行事例としてあるだけでした。ただ

しこの事例も世田谷区街づくり条例にもとづく区の都市づくり・街づくりの総合的方針として位置づけられ、その後策定予定とされていた都市マスタープランに同方針を反映させるというものであり都市マスタープランではなかったこと、またたたき台を用いて区民が協議するスタイルであったため、たたき台を用いずに白紙の段階から取り組むことを考えていた伊勢市とは異なる状況にありました。このように参考にする事例が殆どないために、策定委員会では自分達でアイデアを出して進めていかないといけない状況にありました。

まず始めに苦労したことは、都市マスタープランの策定プロセスの全体像を描くことでした。市民ワークショップを開催することは決めていましたがこの新しい協働手法をどの場面でとり入れていくのか、また従来手法である住民説明会、公聴会、縦覧公告、意見書の提出などとの関係をどのようにするのか、これらのプロセスを整理して都市マスタープラン完成までの道のりの全体像を描き、運営委員会、策定委員会、伊勢市、参加する市民の全員で共有する必要がありました。

原案は専門家から提案することとなり、事務局とも相談の上、筆者が考えて作成し（図2）、策定委員会で議論の結果、これをベースに進めることとなりました。全体像を白紙の段階から考えるのは苦労しましたが、協働のあり方を考える絶好の機会でした。策定プロセスの全体像は解説文と解説図からなり、伊勢市における都市マスタープランづくりの進め方の雛形となっています。

市民ワークショップの位置づけとしては、大切な項目として(1)組織・構成、(2)期間、(3)目的、(4)成果の反映、(5)事務局を掲げ、それぞれ明文化して、位置づけが明確に共有されるように配慮しました。

特に成果の反映については留意し、①市民ワ

ークワークショップの記録と公開（ワークショップの活動を記録ノートとして編集して公開すると共にまちづくりシンポジウムを開催して一般に報告する場を設けること）、②策定委員会との意見交換（市民ワークショップの場で作成した地域別構想案を策定委員会に提言し、同委員会で検討後、提言に対する質問などが生じた際には適宜ワークショップを開催して策定委員会と意見交換する場を設ける場合があること。また市民ワークショップの提言に対する最終的な検討結果を「市民ワークショップの提案と市の考え方」として編集して公開すること）、③伊勢市都市マスタープランの策定過程（市民ワークショップ終了後の策定委員会での検討の後、都市計画法などにもとづく手続きとして、素案の縦覧、住民説明会、公聴会、案の縦覧、伊勢市都市計画審議会での審議、市議会への報告などのプロセスを経て伊勢市長が都市マスタープランとして決定、公表すること）、④市民ワークショップの今後の展開について（今後も協働型まちづくりを推し進めていくこと）、などの点を記しました。

市民ワークショップのプログラムは、(1)まちの現状を調査して把握する、(2)まちの特徴や課題、将来の方向性を分析する、(3)まちづくり手法や制度について勉強する、(4)計画案を策定する、(5)策定した案を評価して再度煮詰める、(6)計画案のスケジュールイメージをつくる、という手順を踏まえて策定しました。（図3）最初の地域においては策定プロセスと同様にプログラムを策定することも苦勞しました。詳細な説明は紙面の都合上省略しますが、プログラムづくりも市民ワークショップをゴールに導く上で重要なものであり、地域別構想づくりを重ねる度に改善を重ねて成長させるように努めてきました。

4. 成長するプロセスの中で 生み出してきた成果

一連の活動の中で生み出してきたものとして、都市マスタープランそのものがあるのはもちろんですが、それ以外にも都市マスタープランを取り巻く様々なものを生みだしてきました。主なものを上げると以下の通りです。

第1にまちづくり学習のツールとして『まちづくりブック伊勢』（学芸出版社、2000年）を制作したことです。（図4）これは、最初の市民ワークショップに参加した市民から「まちづくりについてわかりやすく解説した本があるといいな」という声が制作のきっかけとなったもので、協働型まちづくりを推し進めるために中学生でも理解できることを目指して、伊勢市におけるまちづくりの基礎知識を1冊の本にまとめて編集したものです。都市マスタープランの市民ワークショップの運営と併行しながら、ブックづくりのワークショップも開催して1997年～1999年にかけて編集しました。このブックは、市民ワークショップ時に参加者全員に配布し、まちづくり学習の教材として活用しています。

第2に都市マスタープランで得られた協働の経験を都市計画の分野別マスタープランを策定する際にも活用したことです。伊勢市住宅マスタープラン（1999年）、伊勢市景観マスタープラン（2000年）、伊勢市緑の基本計画（2004年）などを策定して都市計画の分野別マスタープランを充実させてきましたが、これらの計画を策定する際にも市民ワークショップを開催するなど、幅広く市民と協働する場面をとり入れてきました。

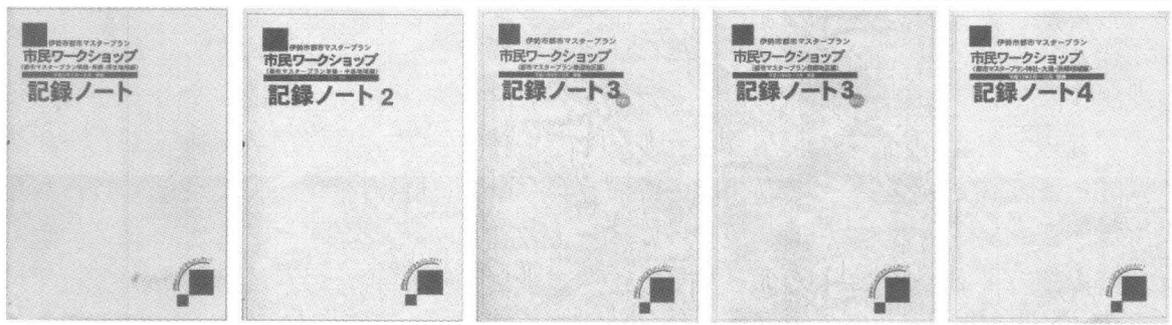
第3に地方分権推進一括法（2000年）にもとづき新しい機能を導入して伊勢市都市計画審議会をリニューアルしたことです。具体的には、

伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップ・リーフレット



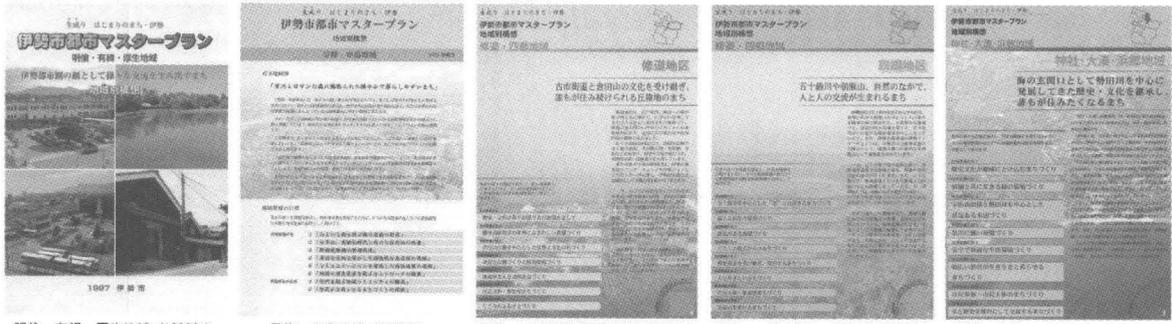
明倫・有緒・厚生地域 (1996年) 早修・中島地域 (1998年) 修道・四郷地域(修道地区) (1999年) 修道・四郷地域(四郷地区) (2000年) 神社・大湊・浜郷地域 (2003年)

伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップ・記録ノート



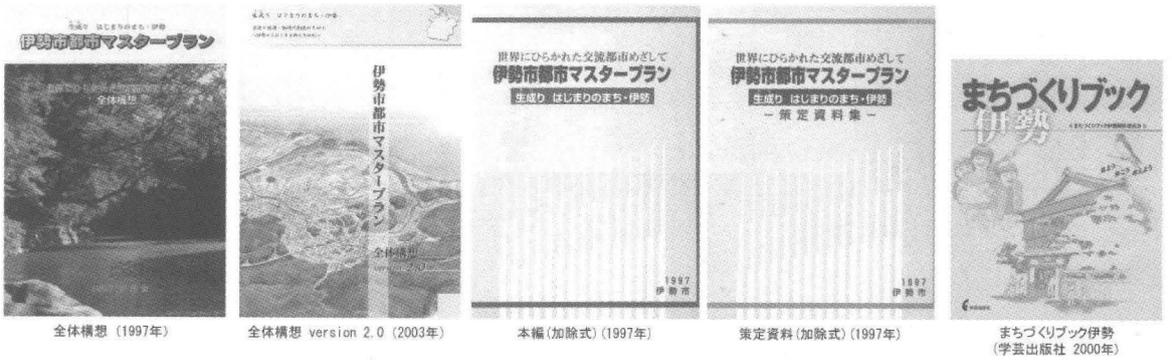
明倫・有緒・厚生地域 (1996年) 早修・中島地域 (1998年) 修道・四郷地域(修道地区) (1999年) 修道・四郷地域(四郷地区) (2000年) 神社・大湊・浜郷地域 (2003年)

伊勢市都市マスタープラン・地域別構想 (冊子)



明倫・有緒・厚生地域 (1996年) 早修・中島地域 (1998年) 修道・四郷地域(修道地区) (1999年) 修道・四郷地域(四郷地区) (2000年) 神社・大湊・浜郷地域 (2003年)

伊勢市都市マスタープラン・全体構想 (冊子) + 本編 + まちづくりブック伊勢



全体構想 (1997年) 全体構想 version 2.0 (2003年) 本編(加除式) (1997年) 策定資料(加除式) (1997年) まちづくりブック伊勢 (学芸出版社 2000年)

図4 伊勢市都市マスタープラン及び市民ワークショップ資料一覧

三重県内において先駆けて市民委員の公募制度を導入したこと、必要に応じて都市計画技術研究会を設置出来るようにしたこと、所掌事務として従来の市長の諮問に応じて調査審議することのみならず関係行政機関への建議も新設し、市長からの諮問がない事項に対しても都市計画審議会が自主的に建議出来るようにしました。

第4に都市マスタープランで位置づけられた計画を実現したことです。トップバッターとして本格的に事業化したのは河崎地区です。全体構想の中で河崎地区内に「河崎歴史文化交流拠点」を整備することがうたわれていましたが、河崎商人の代表的な商家（小川酒店）が取り壊されて姿を消す恐れが生じ、地元団体（河崎町連合会、河崎まちなみ館、伊勢河崎の歴史と文化を育てる会、伊勢河崎・蔵バンクの会、河崎倶楽部）によって、同家の修復整備に関する要望が伊勢市に出され、これを踏まえて小川家、地元団体、伊勢市の間で協議がなされ、建物は小川家から伊勢市に寄付、土地は伊勢市が購入することになり、都市マスタープランで位置づけた計画内容に従って「伊勢河崎商人館」として誕生することになりました。現在は、NPO法人伊勢河崎まちづくり衆によって、河崎地区のまちづくり拠点として管理運営されています。



写真2 伊勢河崎商人館（国登録有形文化財）

また事業化以外にも土地利用（用途地域）を見直すことによって都市マスタープランの計画を実現してきています。バージョンアップした新しい全体構想の中で将来都市構造の方針として位置づけられた「郊外への無秩序な市街地の拡大を抑え、既成市街地や既存集落の再整備を中心としたコンパクトな都市づくりを目指します」という考えにもとづいて、中心市街地の周辺地域の用途地域をワンランク下げたり（第2種中高層住居専用地域を第1種中高層住居専用地域に変更するなど）、伊勢河崎地区において伝統的町屋を活かした商いを核としたまちづくりを推し進めるために地区内の第2種住居地域を近隣商業地域へと変更すると共に準防火地域の指定解除を行いました。都市マスタープランに従って用途地域の見直しまで行った事例は、全国的にみても殆どないのではないかと思います。

第5に都市マスタープランの全体構想もバージョンアップしてリニューアルしたことです。1997年に最初の全体構想を公表しましたが、その後、複数の地域別構想や分野別マスタープランの策定が進み、また様々な社会制度の変革も進みその内容が古くなってきたために策定し直すことになり、2003年に新しい全体構想が公表されました。

この取り組みは「成長する都市マスタープラン」の考えにもとづいて全体構想のバージョンアップと表現しており、計画名称も「伊勢市都市マスタープラン 全体構想 version 2.0」（最初のをversion 1.0として、今回のものを2.0としました。2.0としているのは、パソコンのソフトのように、今後マイナーチェンジして2.1などと表現することがありうると思ったからです。）

5. 「成長」を支えてきた 研究的視点の大切さ

—伊勢市と三重大学との共同研究による成果—

「成長する都市マスタープラン」の取り組みが続いたことの理由の1つとして、伊勢市が研究的視点を取り入れることを重視してくれたことがあげられます。

より洗練された協働手法に成長させていくために、市民ワークショップの企画運営は、伊勢市からの依頼を受けて、伊勢市と三重大学浅野研究室との共同研究として継続して取り組むことが出来ました。(なお1996年度の最初の取り組みの際は、当時の策定委員長であった後藤春彦先生が窓口となり、早稲田大学後藤研究室と三重大学浅野研究室との共同研究として取り組みました。) 同一主体が一貫して関わられたおかげで、市民ワークショップ・プログラムを段階的に改善出来、また記録ノートやリーフレットを同一の編集方針のもとで発行することにより、全体として連続シリーズ(図4)としてわかりやすいものに出来たのではないかと思います。

これらの一連の取り組みは、営利を主とせざるをえないシンクタンクやコンサルタントではとても担当できなかったことでしょう。伊勢市の担当課が研究的視点を重視してくれたことと、筆者自身にこのテーマに対する強い研究的関心があり地元大学による社会貢献としても意義があったことが上手く絡み合ったように思います。

6. 近年の社会変革の中で生じた 課題

現在、直面している課題について簡潔に触れてみましょう。1994年度からはじまった一連の取り組みは、2002年度のバージョンアップ

した新しい全体構想の策定、さらに2004年度の地域別構想(神社・大湊・浜郷地域)の策定へと継続して活動してきましたが、この2、3年間は新しい社会制度の変革に直面する中で、足踏みせざるを得ない状況です。具体的には2004年度に制定された景観法が登場したことです。

新しい全体構想には、都市づくりの基本姿勢として、(1)市民参加・市民主体のまちづくり、(2)美しい風景まちづくり、の2点を掲げており、これらを実現する上で必要な条例として「伊勢市風景まちづくり条例(仮称)」の検討を全体構想のバージョンアップと併行しながら進めていました。

しかしこれを条例化する直前に国土交通省によって「美しい国づくり政策大綱」(2003年)が発表され、この中で全く想定していなかった景観法の制定がうたわれたため、同省とも協議の上、景観法の進捗状況を見極めた上で条例化をはかることが望ましいということになり、ゴール直前でストップがかかってしまいました。

そしてさらに市町村合併に直面することにもなりました。条例の検討がストップしてまもなく市町村合併の議論が本格化し、当然のことながら伊勢市単独での都市マスタープラン(地域別構想)づくりもストップしました。

その後、2005年11月に伊勢市、二見町、御菌村、小俣町が合併して新しい伊勢市が誕生して現在に至っていますが、「成長する都市マスタープラン」の活動は、上述の通りこの2、3年間は足踏みせざるを得ない状況であり、風景まちづくり条例については景観法の活用と併せて検討することが今後の課題です。

7. おわりに —広域市としての新展開へ—

全国的にも例がない「成長する都市マスタープラン」の活動の中で、さまざまな成果を生み出してきたことは、今後、ますます必要となる協働型まちづくりを推し進めていく上で何事にもかえられない有益な経験を手に入れられたのではないかと考えています。

ただし前述の通り、近年の社会制度の変革の中で新しい課題に直面してきています。また他都市と同様に中心市街地の衰退状況が改善されないなど、目にみえる成果が中心市街地で十分にあげられなかったことも課題です。これは協働手法を洗練するだけでは解決出来ないことであり、また単独市町村の力だけでも解決出来ないことです。市民の日常生活圏が広域化する中で、隣接する市町村と協働で対応しないと根本的な解決にはならないからです。

昨年、このような状況下において隣接する町村と合併して新しい伊勢市が誕生しました。今後、広域市として新しい視点に立ったまちづくりを推進していくことが強く求められていくでしょう。

近いうちに新しい伊勢市として第1号の都市マスタープランの策定が始められていくものと思われませんが、「成長する都市マスタープラン」の理念をしっかりと継承した上で、広域的視点を持って新展開していくことが期待されます。筆者も引き続き関わっていくことが出来ればと思っています。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、多くの伊勢市民、伊勢市都市マスタープラン市民ワークショップ運営委員会・伊勢市都市マスタープラン策定委員会・伊勢市都市計画審議会の委員、伊勢市都市計画課及びまちづくり推進課の担当者の皆様には、大変にお世話になりました。記して感謝の意を表します。また合併後の初代の伊勢市長になられながら亡くなられた故加藤光徳前市長のご冥福をお祈り申し上げます。加藤氏は、市長になる前の三重県県土整備部まちづくり推進課の職員だった時から伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップに継続して参加され、協働の取り組みをいつも応援して頂きました。

参考文献

- (1)伊勢市都市マスタープラン市民ワークショップ記録ノート（1～4）、伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップ運営委員会、伊勢市都市マスタープラン策定委員会、三重大学浅野研究室、伊勢市、1996年～2003年
- (2)伊勢市都市マスタープラン市民ワークショップ・リーフレット（1～4）、伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップ運営委員会、伊勢市都市マスタープラン策定委員会、三重大学浅野研究室、伊勢市、1996年～2003年
- (3)浅野聡、「市民ワークショップによる成長するプランづくりへ」、『市民参加のまちづくり』、渡辺俊一編著、学芸出版社、pp.37-56、1999年
- (4)浅野聡、「伊勢市都市マスタープラン・市民ワークショップ成長記1999」、NIRA政策研究、VOL.12、NO.12、pp.44-49、1999年

まちづくりのチャンスとしての小学校 —住民参加による設計プロセスに学ぶ—

名古屋市立大学大学院芸術工学研究科 教授 鈴木 賢一

1. はじめに

小学校は、子どもたちの成長を学習・生活の両面から支える教育施設であるだけでなく、地域にとってはコミュニティーの重要な拠点施設である。学校経営と学校建築については、学習指導要領、補助金、標準設計など規制力の強い仕組みが構築され、全体として一定のルールに従ってコントロールされてきた。しかしながら、将来に対応した新しい教育施設として、あるいは社会の変化にふさわしいコミュニティー施設として、各校が自立的な姿勢を打ち出すよう脱皮が求められている。小学校の新設、改築、統合など、建設に伴う構想から設計のプロセスは、新しい時代の小学校のあり方を地域の中で具体的に見直す貴重な機会である。筆者は、最近下山村（現豊田市）、亀山市、名古屋市などで、地域住民を中心とした関係者による学校づくりのプロセスに関わってきた。まずはそうした具体的事例を紹介しながら、学校づくりと地域づくりの関係性について記述してみたい。

2. 5校を統合した山間部の木造小規模校

下山村（現豊田市）立巴ガ丘小学校は、過疎化が進む山間地域にある5つの小規模小学校を統合した学校である。過疎地の教育問題は村にとって長年の懸案事項であったが、問題解消に向けての具体的な動きとしては、平成9年7月

に建設推進委員会が立ち上げられてからであり、以降3年間に11回の委員会が開催された。地域住民14名、教員3名を含む30名の委員が集まり建設地、就学区域、通学方法などを議論した。建設予定地は、5つの小学校のうちのある小学校の敷地に決定された。これを受けて平成13年4月にPTA関係者10名、地域代表住民17名、教員5名を含む総勢41名により統合小学校建設実行委員会が発足し、筆者も委員として議論に加わった。平成16年3月まで11回の会議が開催された。

委員会の下には、施設設備部会、開校準備部会、閉校対策部会が設けられた。施設整備部会において、敷地予定地に関する立地上の問題点（軟弱な地盤、水害の危険性、狭小で不整形な敷地、運動場の日照不足、拡大する開発面積など）が指摘され、解決策を求められた。幸い隣接する高台を代替地とすることが実現可能となり、不安を払拭すると同時にプロジェクトを大きく前進させた。

木造校舎の実現については、多くの課題を解決しなければならなかった。産業構造の変化や



鈴木 賢一

すずき けんいち

1981年名古屋大学工学部建築学科卒、86年同大学院博士後期課程満了。設計事務所勤務後、名古屋大学助手、同講師を経て96年名古屋市立大学助教授。06年より現職。工学博士、一級建築士。2006年愛知県人にやさしい街づくり特別賞受賞。著書「子どもたちの建築デザイン」農文協2006年など。

人材不足から地域木材の供給システムが衰退する状況で、補助金の申請、技術的問題もあり実現に向け多くのエネルギーが投入された。木造校舎の話題に端を発して、山間部における村民の生活の変化、世代間の意識の違い、若者の流出と高齢化、伝統文化の継承など、議論は村での生活の根本的あり方に立ち戻ることがしばしばであった。折しも県内で開催されていた環境万博（愛地球博）のテーマに沿って、博覧会施設に使用された木材の再利用が実現したことは象徴的であった。

この計画プロセスにおいては、子どもや村民の思いをキャッチするためのいくつかの働きかけを試みた。5つの小学校で以前から実践を重ねている合同学習の時間に、学校建設に向けてのワークショップを実施した。「私の学校自慢」（低学年）、「私の学校の歴史」（中学年）、「学校の改造計画」（高学年）というテーマをそれぞれ掲げ、学習成果の発表の機会を得た(写真1)。本来の利用者である子どもたちの気持ちや意見をどう救い上げ、それを実現するかは、大人以上に困難な課題でもある。しかし、子どもの視線は、管理に偏りがちな、大人の発想を軌道修正してくれる。5つの小学校で同時に取り組めたのは、従来から強い結束があったからに他ならない。また、廃校の活用について村民の意識を知るための簡易アンケートも実施した。合わせて廃校になる小学校の活用計画案を、建築系大学生の有志で練り上げ、建設実行委員会のメンバーに披露した(写真2)。

こうした意見交換の結果は設計事務所に引き継がれ、平成17年4月に青い空、緑の山を背景に赤い大屋根が映える校舎が誕生した(写真3)。学校統廃合プロジェクトには、期待と同時に寂しさが入り交じる。次世代を担う子どもたちにふさわしい学びの環境を創造する期待と、地域の学校の長い歴史に幕を下ろす寂しさである。地域の拠点として認知されるために

も、子どもたちだけでなく、多くの村民に気軽に立ち寄ってほしいものである。古くからのコミュニティが新たな学校のスタートによりどう変貌するのか見定めてみたい。



写真1 学校づくりワークショップで発表する小学生



写真2 廃校の活用計画案を地域住民に提案する大学生



写真3 愛知万博で使われた木材を活用した木造校舎

3. 城郭跡の歴史を継承する改築小学校

亀山市立亀山西小学校は、歴史的にも景観的にもユニークな立地条件をもつ。学校敷地はかつての亀山城跡地そのもので、敷地北側には当時の土塁が手を加えられることなく残されている。北の土塁からは鈴鹿山系を一望でき、南の前面道路の反対側には三層の市庁舎が対峙する高台にある。市の中心部にある歴史ある小学校であり、卒業生を中心に多くの市民の思いが幾重にも積み重ねられてきた。しかし、当時の面影を明らかに伝承するものは、敷地脇にある「多聞櫓」と呼ばれる遺構だけである。貴重な歴史財産としての土塁の価値も、校舎改築の議論がスタートするまでは、話題にのぼることもあまりなかった。

老朽化に伴う校舎改築の論点は、特殊な立地特性をどう活かすことができるか、将来の亀山のまちづくりのシンボルとしてどんな可能性を示すことができるかであった。本格的計画の第1段階は、平成11年1月から平成13年7月まで開かれた市の専門職員による9回の改築検討委員会である。ここでは学校建設にかかわる基本的事項の検討がなされた。これを受け、より多くの関係者の知恵を集めるために亀山西小学校改築事業懇話会が結成され、検討段階の第2段階に入る。筆者はこの段階から研究室の学生数名とともに参加した。平成13年9月から平成14年3月まで7回の全体会議と4回のワーキング会議を重ねた。市民2名、PTA3名、新校舎建設期成会2名、自治会2名、文化財専門委員1名、学識経験者3名、教員2名、校長、教育長、助役各1名、その他4名の計22名による委員構成である。

ここでの最大の議題は、既存校舎を使用しつつ必要規模の学校に建替えることが可能かどうかであった。もともと狭い敷地でもあり、別敷

地での建築可能性、土塁の埋め立てによる敷地拡張など、より広い敷地確保のための提案がなされた。敷地決定の判断材料を提供するために、研究室からは旧来の敷地での配置案を模型で提示した。このプロセスを通じて、当該敷地での建替えが可能であることを確認することが出来



写真4 教室から直接出られる中庭は人気の場所



写真5 形態や色彩など城の跡地を意識したデザイン



写真6 学校建設と同時に整備された土塁と埋門

た。何よりも、この地域の歴史的意義と土塁の保全保護の必要性、城郭跡地にふさわしい景観の重要性などを共通認識できたことは、地域特性をより深く理解するのに役立った。これらの成果は、城郭跡地にふさわしい形態的配慮、鈴鹿山系を望む視線の確保、狭い敷地の有効利用などの基本方針として、設計者選定プロポーザルの要項に示され、厳しい条件ながら、体育館・プールを地上階に配置しながらもコンパクトな平面構成を実現できた。この間話題に上った亀山城址にふさわしい校舎形態、敷地からの眺望確保、歴史的価値の再認識などは、今後のまちづくりに向けての共通認識の基盤づくりに大いに貢献したはずである。

平成17年4月再スタートを切った新しい学校では、開放的な職員室と校長室が教員と子どもたちの日常の自然な交流を促している。校舎中央にある中庭では、エネルギーいっぱいの子どもたちの歓声が響き渡っている(写真4)。敷地北側の土塁からは埋門と呼ばれるかつての遺構も発掘され、周辺公園整備事業の一環として復元整備された。学校整備をきっかけに城址にふさわしい景観がもどり、古を忍ぶ品格のある地域へと戻りつつある(写真5、6)。引き続き隣接する公園整備事業に関わりながら、学校が子どもを通じて地域を培う力、将来のまちづくりに資する力の大きさを再認識している。

4. 人口増加地区での分離新設小学校

植田東小学校は、名古屋市天白区に平成21年4月開校予定の新設校である。植田地区にある植田小学校と植田南小学校の2校の児童数が増加したため、分離新設校を整備することとなった。この地域は地下鉄開通以降急速に開発が進み、若い世代の流入が続いている。名古屋のような大きな都市では、数多くの均質な学校を整備することに力が注がれ、地域の意向を積極

的に取入れる仕組みがなかった。しかし、ここでは本格的住民参加の設計プロセスが初めて採用されることとなった。平成17年の年末から計画をスタートして概ね1年経過した現在、実施設計の最終段階である。市内で学校の設計における住民参加の前例ない中で、教育委員会と住宅都市局では一体となって体制を整えつつ、関係者の間で試行錯誤が展開された。

平成17年10月に植田・植田南分離新設校建設準備委員会(建設準備委員会)が発足し、新設校に関する通学区域の決定、校名の決定、建設委員会の発足、地域の意見調整、関係機関への働きかけと連絡調整を行う組織として動き出した。両学区の区政協力委員長、PTA会長、校長、民生委員、連合子供会会長、地域代表など総勢23名で構成された。この建設準備委員会の下に、施設の建築計画を実質的に議論する専門部会が設けられたのである。メンバーは、PTA関係者、地域住民、教員などが両校から参加した。メンバーの結束とモチベーションを維持するために、プロジェクトU(Uは植田の頭文字)と名付けられた。筆者はアドバイザーとしてこのグループに参加した。住民参加で設計に取り組むためには、通常より時間がかかるが、そのための特別な期間が準備されたわけではなく、通常的设计期間でこうした作業を同時並行しなければならなかった。本来は検討プログラム自体をメンバーで組み立てるべきであるが、そうした時間的余裕もなく3ヶ月8回の一連のワークショップによるプログラムをアドバイザーとして提案した。大まかには、前半でどんな学校にするかの構想を共有すること、中盤では敷地内の校舎配置を考える、後半では部屋配置を考えるという構成である。

限定されたメンバーでの議論に閉じこもるのを避けるため、誰でも自由に議論に参加できる機会も設けた。4回目のワークショップでは、公募参加の機会とし、敷地を見学し(写真7)、

それを活かしてグループワークで校舎配置の議論を行うこととした(写真8)。しかし、集まった住民の関心は、どんな学校ができるのか説明を聞きたいということであり、自ら構想を組み立て設計に参加するという意識はなかったようである。

環境にやさしい学校の実現を目指し、屋上庭園のアイデアが出されたことがあった。日頃より管理の困難さを知る学校サイドからは、適切な維持管理に対する様々な疑問が提示された。校舎周辺の樹木についても同様である。地域の人びとがそこに入り込んで、維持管理に関わる仕組みがあれば解決できる課題である。自身を楽しみながら作業できる市民、子どもたちに自然の良さを伝えられる市民さえいれば、決して困難なことではない。新しい建物には、それを活用できる新しいソフトが必要である。それには地域の力を導入する雰囲気と仕組みが必要である。

結果的に、狭い敷地ながら中庭のある低層(2階建て)の学校、内装に木を多用するという新しいタイプの建築を組み立ててきた。平日夜遅くまで議論に加わった参加者からは、学校づくりの大変さとそれ以上に期待感が語られた(写真9)。しかし、現時点では参加メンバーの枠を越えて幅広く地域の知恵やエネルギーを集集するところまではいたっていない。今後、建設のプロセス、使用開始に向けてより大きな地域の関心と知恵を集約したい。

5. 学校に必要な基本構想

3つの住民参加による学校計画の事例からは、学校と地域との様々な関係をみることが出来る。同じ小学校といっても立地が異なり、関与する人々が異なれば、論点が異なるのは当然である。

教育施設としての学校と、商業施設としての



写真7 学校予定地に公募で集まった住民へ状況説明



写真8 ブロック模型を使った校舎配置の検討



写真9 平日の夜遅くまで議論が続く

コンビニエンスストアは、機能的にはまったく異なるが、両者とも標準スタイルの建物が全国各地に行き渡っているという点でよく似た性格を持つ。建物に地域の風土の違いや、敷地の特性を反映させないという点で似ているのである。同一性能のものを、場所を問わず設置する手法である。義務教育の場である小学校は、学年毎に学ぶべき内容や方法全てにわたり学習指導要領が提示されており、カリキュラムはほとんど同じである。特に、戦後子どもたちの人口が急増した時期には、量的な整備が急務であり、同じスタイルで経済的で一定の質をもった学校建築の整備が求められ続けた。教育は、将来の国の力を左右する要素でもあり、きわめて政治的な課題でもある。そのために、国は学校建設に対する補助金制度を整備し、標準設計という規格的な設計図を予め用意して、一定の教育施設を整備するシステムを構築してきたのである。

一般に、設計プロセスで重視される「土地の特性を読み取って建築に反映させる」という基本事項は、学校建築では不要であったと言っても過言ではない。同一スタイルのチェーンストアを展開するコンビニと同じ構図である。全体を統括する中枢組織が商品構成や陳列方法を統一的に決定しているのと同様に、学級数分の普通教室といくつかの特別教室を北側片廊下で連結してきた。そこには個別の基本構想、基本計画が見られない。住民参加の理念さえ省かれてきた。しかし、もはや社会状況は明らかに変化してきている。

「まちづくり」ということばが広まっている。「まちづくり」は、従来使われてきた「行政が主導的に進める物的環境整備を通じた都市計画事業」とは異なる。「市民が主体的に進めるソフトな地域づくり活動」という意味が強いことばである。建設による環境整備から、整備された環境を活かした市民活動に重点が移行しているとも言える。しかし、ソフトな市民活動のみ

を意味するものではなく、市民生活や市民活動を支えるインフラや公共建築の接点がなくなったわけではない。むしろ、こうした環境整備に関わる構想段階や設計プロセスにおいてこそ住民の意志が取り込まれる貴重な機会である。

最も身近な公共施設であるからこそ、どんな学校が必要なのか、どこに設けるべきか、どんな機能が必要か、どんな形態が地域にふさわしいかを考える仕組みが必要である。地域の意志を学校に反映させる仕組みである。

6. 地域とともに考え、作り、使う学校

原点に立ち戻るために、地域と学校の歴史を振り返ってみたい。明治初期に近代教育制度を導入した日本は、全ての子どもたちが公平に教育を受けられるよう、きわめて短期間に全国津々浦々相当数整備したことで知られる。初期の学校建築の中には、擬洋風と呼ばれる建築史上特筆すべき洋式を採用しているものも少なくない。地元の大工が、見よう見まねで洋風の建築様式を取り入れたものだ。学校という未知の施設に対する期待と、実現するための意気込みが読み取れる。

何よりも名もない地方において学校建設に対する地域住民の関与の仕方は、並大抵ではなかった。用地の無償提供から始まり、運動場の整地作業、木材など建設資材の提供、建設労働力の担い手として、全面的に学校にエネルギーを注いだ様子は、各地に残る記録をひもとけば明らかである。以降地域に学校が根付くと、コミュニティの核として機能する。地域にとっては子どもを預ける場としてだけでなく、住民の集会、季節毎の行事の場として多いに活用された。集落の中で夜遅くまで明かりの灯る学校を提灯学校と呼び、地域の誇りとした。校舎や校庭の維持管理にも地域住民の力が惜しげもなく

投入された。個別に様々な事情を抱えながらも、学校と地域は相互関係を強く保っていたと考えられる。

しかし、こうした学校と地域の相互依存の関係はいつしか希薄になり、現代においては学校が地域から孤立して、内向的な世界を構築しているかの印象さえ持つ。外部からの人の侵入を恐れ、地域に対して門を閉ざした学校の姿である。子どもと教師だけの特殊な生活が展開されている。

かつて、都市計画の領域でC.ペリが近隣住区という考え方を示した。小学校区を中心とする日常徒歩圏をまちづくりの単位としてとらえる概念である。学校区は子どもを介して地域が連携する自治組織の基本単位となることも多い。かつて小学校は地域住民の活動の拠点でもあった。コミュニティの重要な意思決定を行う場として、あるいは住民が大挙して参加するレクリエーションの場であった。学校には、地域に必要な情報と高度な施設設備があったのである。しかしながら、社会が成熟し、学校以外の公共施設が整備されるようになる。集会のための公民館、情報を手に入れるための図書館、文化活動の鑑賞や発表の場であるホールや美術館、あるいは様々な競技に対応するスポーツ施設などである。また、住民自身が平日には近隣住区から離れた職場で大半の時間を過ごし、休日にも遠隔地の行楽に出かけるなど、行動範囲も大いに広がり地域に密着した生活者が少なくなってきた。いわば小学校は、本来の目的である子どもたちの教育施設としての機能に純化されてきているともいえる。

しかし、地域コミュニティが疎遠な社会であるからこそ、小学校を地域施設として再編成する必要があるだろう。学校開放という制度もあるが、「学校を使っていない時間に開放する」以上の関係性を導入できないだろうか。子どもや教師がまちに出かける、地域の人が学校に自由

に出入りする対等の関係である。

既にそんな学校が各地で動き始めている。千葉県習志野市立秋津小学校では、父親たちの小さな活動からスタートさせ、今や学校を拠点とするまちづくりのムーブメントにまで発展させている。福岡県博多市立博多小学校では、設計を担当した女性建築家が常識と戦いながら地域と学校の壁を乗り越えるきっかけを作った。埼玉県志木市立志木小学校は、全ての特別教室を地域と子どもたちが共有する画期的な試みを実現している。三重県いなべ市立石榑小学校では、地域の人々が設計ワークショップから運営ワークショップへと展開し、開校後は地域から1000人を集める大イベントを実行している。

安心安全、環境保全、健康福祉など地域の課題は、そのまま学校の課題でもある。そのスタートとして、関係者が協働して安全で使いやすく夢のある学校を検討し、将来にわたって学校と地域が連携できる大きなチャンスを見逃すべきではない。

WIN-WIN-WINでつくる まちの共生価値

株式会社チームネット 代表取締役 甲斐 徹郎

現代人の「豊かさづくりのジレンマ」

現代の都市部では、豊かな生活環境を求める個人個人の住まいづくりが、その土地の環境喪失を招き、その繰り返しが都市の豊かさを失わせている。つまり、都市では、「豊かさを追求すればするほど、豊かさを失う」というジレンマにはまり込んでいる。現代の都市環境の再生を図るための方策は、こうした個人個人のレベルで引き起こしているジレンマを断ち切ることである。

まず、現代がどんな時代なのかを認識する上で、こうしたジレンマに入る前の時代に形成された集落と現代都市とを比較し、具体的なまちづくりの方策について論じたいと思う。

ジレンマを招くパラダイム

沖縄・本部半島に備瀬という集落がある。その航空写真(写真1)を見てみると、集落全体が豊かな森に囲まれ、個々の住宅が個別の細胞のようで、その細胞が連続することで街全体がひとつの生き物のような豊かな環境が形成されていることがわかる。

この集落全体の環境がどのように形成されてきたのかは、集落の中に入るとわかる(写真2)。森のように見えていた環境は、実は森ではなく、1軒1軒の家を囲む生け垣だったのである。敷地の四方を福木(フクギ)という木で囲んだおよそ300軒の家々が碁盤の目のように並び、その

緑が延々と連なって森のように見えたのである。

この森のような環境は、ここの住人に豊かな恵みをもたらしている。そのひとつは、連なった生け垣が見事な防風林の役目を果たし、台風の猛威から家を守っていることである。この集落の中にいるとさらに大きな恵みを感じることができる。それは、涼しさである。大量の樹木が空調装置として機能し、快適な気候をつくり出しているのである。そして、もうひとつの恵みは、サトウキビ畑を塩害から守る役割である。

こうして見ると、備瀬での家をつくる行為は、単に建物をつくることではなく、環境をつくることであり、街並みをつくることであり、家族を守ることであり、耕作地面積を増やすことであるというように、すべてが連続的につながっていることがわかる。

本来の環境共生というものは、単一機能としての環境をつくることではなく、すべてのものが連続していくものをいかにつくるかということがポイントだと、伝統的な集落を見ていると



甲斐 徹郎

かい てつろう

1959年東京都生まれ。千葉大学文学部行動科学科卒。1995年住宅を専門分野とした「住まいづくり」及び「街づくり」のマーケティングコンサルタント会社「チームネット」設立。環境共生型コーポラティブ住宅「樺ハウス」が第2回日本都市計画家協会まちづくりプロジェクト部門大賞受賞。「エコロジー住宅市民学校」を開校して環境共生手法の普及啓発を続ける一方、企業とのタイアップによる環境共生事業の可能性を追求。「まちに森をつくって住む」ほか著書多数。



写真1 備瀬の航空写真



写真3 現代の住宅地の航空写真

(写真1・3出展：琉球新報社「ふるさと飛行」)



写真2 備瀬集落内部の様子

よく分かる。

逆に現代の都市では、なぜ伝統的な集落のような連続的な環境が形成されないのだろうか。備瀬の航空写真と、沖縄における都市部の住宅地の航空写真(写真3)を比べてみると、現代の都市環境は、街全体としての豊かさが見えてこない。

こうした沖縄での街並みの変化はいつ頃から始まったのかを推測してみると、1962年を境に街が大きく変貌し始めたようである。この年、

沖縄では木造住宅の着工数をコンクリート住宅が上回っており、この年以降、沖縄ではコンクリート住宅が主流となっていく。

備瀬の集落に残る住宅はどれも木造である。木造住宅は、コンクリートに比べると構造的に弱いものなので、台風の猛威から家族を守るためには、建物単体では不十分で、建物全体を樹木で包み、さらに隣の住人とも協調しあいながら防風林を形成することが必要であった。つまり、あの備瀬の美しい街並みは、弱い木造技術を補うための必然性から生まれたものなのである。

一方、コンクリート住宅の場合は、構造的に強固なものなので、まったく周囲の環境に依存することなく、建物単体で台風に対処することができる。

こうした技術の進歩により、「個」と「個」、「個」と「街」の関係は急速に失われ、住まいづくりを周囲との関係にとらわれることなく、自由で自分本位なものへと変えることになり、そうした住まいづくりが、現代都市の調和のない街並みを生み出していったのである。

私は、こうした時代の大きな変化を次のようなパラダイムの変化として捉えている。

- ① 伝統的な集落を成立させていた時代のパラダイム＝「依存型共生」
- ② 都市問題を生み出している現代のパラダイム＝「自立型孤立」

依存型の弱い技術をベースにしていた時代には、必然的に外環境との共生関係が生まれるが、自立型の強い技術をベースにしている時代では、共生する必然性がなくなり、外環境と関係をもたない住まいづくりが街並みと環境を破壊し、ヒートアイランド現象などの現代の都市問題を招くと同時に、地域コミュニティを必要としない暮らしが個人の孤立化を招くという見方である。

こうしたパラダイムという時代の価値観を規定している枠組みが、私たちの住まいを街の環境から切り離し、その結果、「住まいをつくること」が「街の環境を破壊すること」につながるという現代のジレンマを招いているのだと私は考えている。そう捉えると、現代のジレンマを打開するための方策は、この現代のパラダイムそのものをいかに変換させるかということに論点は絞られるはずである。

パラダイム論から見えてくる 未来のシナリオ

パラダイム論というのは、時代の価値観を規定している枠組みが、ある時を境にして不連続に変換するという捉え方である。このパラダイム論に基づくと、現代の都市環境問題の解決を図るためには、過去の集落の環境を理想とし、安直に「伝統回帰」を唱えるのは間違いだということに気付かされる。

先に示した「依存型共生」から「自立型孤立」へのパラダイムの変換は、住宅の生産技術の進化によってもたらされたものである。別の見方

をすると、伝統的集落における住まいは現代のような便利な技術がなく、「不便」だったのである。その「不便さ」を補うために集落の住人は外とのつながりを切ることができなかった。そうした外とのつながりが、「豊かな」街の環境を創りだしてきた。

一方、現代都市の住人は、技術の進化によって、スイッチひとつで暮らしをコントロールできるような「便利さ」を手に入れた。もはや「不便さ」を補う必要がなくなり、外とのつながりがなくなる。その結果が、「豊かではない」街の形成につながる。

つまり、伝統的集落と現代都市の特徴は、片や「不便だけど豊か」、片や「便利だけど豊かでない」と言い換えることができる。しかし、現代の便利な技術が招いた「豊かさの喪失」を憂えて「豊かだった過去に回帰しよう」と呼びかけても、おそらくほとんどの人は反応しないはずである。なぜなら、われわれ現代人は、「便利な生活」を得てしまったからである。もはや「不便な生活」には戻れないのである。

パラダイムとはそういうもので、一度先のパラダイムへ進むと、過去へは戻れない。では、現代人は永遠に「豊かさづくりのジレンマ」から抜け出せないのか。いや、そんなことはない。パラダイムの特性に従えば、現代のジレンマから抜け出す道筋が見えてくる。それは、パラダイムは、過去へは戻らないが、いずれ必ず先へ進むということである。

次なるパラダイム

現代の「自立型孤立」というパラダイムこそが、現代の都市問題を引き起こしている根源であると私は思う。その問題のひとつがヒートアイランド化に代表される環境問題であり、もうひとつがコミュニティ問題である。都市で多発している「窃盗犯罪の多発」、「子供の犯罪」、

「ひきこもり」、「独居老人問題」などは、「自立型孤立」というパラダイムの中で、コミュニティが希薄となった都市における必然として起きている問題であると思う。

そうした問題がクローズアップされる度合いが増せば増すほど、時代のパラダイムが変換をきたす機運が高まっているともいえる。

では、次なるパラダイムはどのようなものだろうか。私は、おそらく今後のパラダイムは、次のように進むのではないかと考えている。

第一パラダイム	「依存型共生」	「不便」	「豊か」
第二パラダイム	「自立型孤立」	「便利」	「豊かでない」
第三パラダイム	「自立型共生」	「便利さ」	「豊かさ」

「自立型」の便利な生活を得てしまった私たちは、もはや「依存型」の不便な世界へは戻れない。便利な「自立価値」は捨てられず、今後も徹底して追求されるだろう。そして、「便利さ」だけでなく「豊かさ」にも目を向け始める都市住人が芽生え始め、その「豊かさ」の根源をなす「共生価値」が見直される時代が来ることだろう。私は、こうした次なるパラダイムを、「自立型共生」と呼んでいる。

この第三のパラダイムへと時代をシフトさせる原動力は、第一のパラダイムでも、第二のパラダイムでも実現できなかった、「便利さ」も「豊かさ」もどちらも実現させるという「贅沢さ」であると思う。

「複雑系」と都市環境再生

では、どのようなシナリオがあれば、このようなパラダイムシフトを実現させることができるのか。そのコンセプトとして、「複雑系」の

メカニズムを応用したパラダイムシフトのシナリオづくりを提言したい。

写真4は、群れをなす鳥の様子である。一羽の時は全く勝手に飛んでいる鳥が、複数集まると、あたかもひとつの生命体であるかのように見事な編隊飛行を行う。こうした鳥の編隊飛行はどのようなメカニズムで形成されているのかを、グレイグ・レイノルズというエンジニアが、コンピュータシミュレーションを活用した研究によって解明している。このシミュレーションプログラムは、独立した個々の鳥に対して、他の鳥との関係のとり方について、3つの単純な規則を与えるというものである。

その規則とは、「群れの方向に飛ぶ」「近くの鳥とスピードと方向を合わせる」「近づきすぎたら離れる」という簡単なもので、その関係のルールを与えておくだけで、あたかも「集団の意志」があるかのように、一定の秩序をもった全体性を生み出すというものである。

こうした研究によって、個と個が一定の関係性をもつことで、個の自発的な活動を通して秩序をもった全体性が形成されるという特性が、自然界や人間の社会行為の中に広く見出されることがわかった。そして、こうした特性をもった世界が「複雑系」と呼ばれている。私は、現代の都市環境を、この「複雑系」のメカニズムによって再生できるのではないかと考えている。

伝統的集落を見てみると、この複雑系のメカ



写真4 鳥の編隊飛行

リズムが作用して、秩序のあるあの美しい街並みが生まれたように思える。単一の住まいによって自己完結せず、建物の周囲に一定の規則をもって樹木を植えるという単純なルールがあり、その繰り返しが複雑な全体を生み出してきたのである。

一方、現代の都市においては、個々の住まいの自己完結性が高まったことにより、個々の住まいづくりというふるまひは、他との関係を結ぶことがなくなってしまった。その結果、複雑な系としての「全体」は生まれず、現代の住まいづくりの繰り返しが、無秩序な都市環境をつくりあげてしまっているというのが、私の見方である。「自立型孤立」というパラダイムの中で、私たちの都市生活における最大の特徴は、あえて他者と関係性を結ぶ必然性がなくなったということである。そして、こうした関係性を失った個人個人の住まいの有り様が、「複雑な系」としての全体の秩序が生まれなくなってしまった原因である。

このように共生することの必然性がない時代において、豊かな環境創造を推進するためには、連続的な関係性を、「個」にとっての価値として編集する戦略が必要となる。

「関係」を価値化し、 「複雑な系」を創発させる

どうやって現代の都市環境を再生させるか。そのポイントは、失われてしまった「関係」を住まいづくりの場面で復活させることである。たとえば、図1のイラストのような緑豊かな公園に接した住戸の場合、A住戸は何もしていなければ、公園で生成される冷気の恩恵を受けることができない状況にある。この場合の改善策は、例えば図2のイラストのように、A住戸全体が公園の一部に取り込まれてしまうようにプランすることである。そうした場合、A住戸は

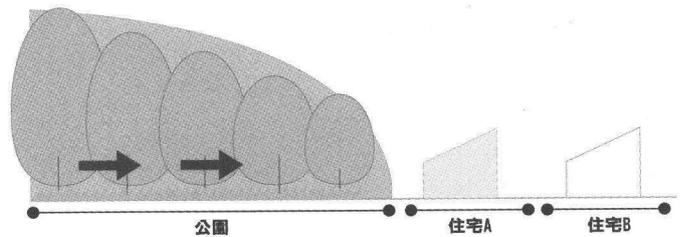


図1 公園に隣接した住戸

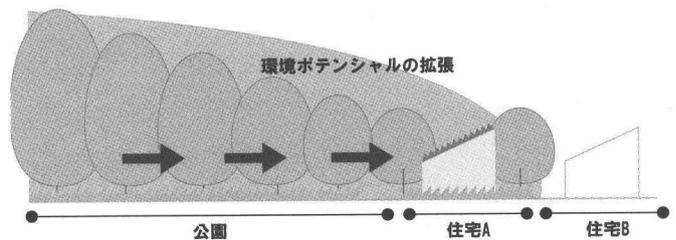


図2 公園に隣接した住戸の環境改善

公園の中に家を建てた場合と同じような環境ポテンシャルを享受することができる。

A住戸がここまでやると、Aに隣接するB住戸は同じように自分の敷地内でAと同じ対応をすることで、公園のポテンシャルを自分の敷地まで導入することができるわけである。というように、街の環境再生を考えるときは、街全体を変えるのではなく、個々の住宅の中にそういった環境ポテンシャルの拡張子を入れていくということが重要なのである。

例えば図3のように、街の真ん中に公園があったとする。周りに家があって、その周りの家がすべて閉鎖的で自己完結的な生活をしている限りにおいては、その家の存在自身が阻害要因となって、公園のポテンシャルを街に広げることが阻むことになる。しかし、図4のように先ほどのA住戸のような家をつくることで公園のポテンシャルを自分の敷地まで拡張するというスタイルの家をつくったとする。さらにBという住戸がそれに倣ったとする。そういう住戸がA、B、C、Dといくつか増えていくと、その家づくりが公園のポテンシャルを街へどんどん拡張

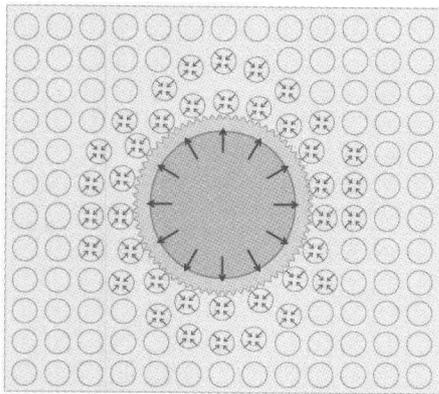


図3 公園と周辺住戸の関係1

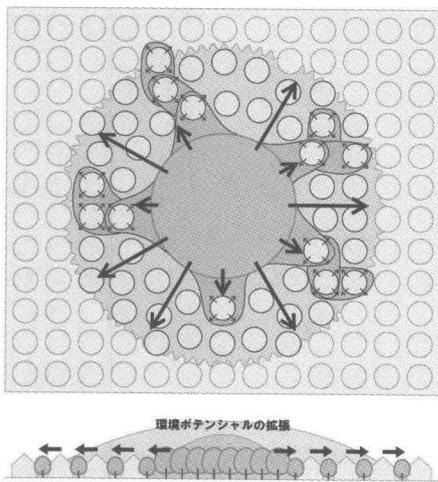


図4 公園と周辺住戸の関係2

することになる。

そういう考え方があれば、個々の住宅づくりという振る舞いを通して街全体のポテンシャルを上げていくことが可能となるはずである。結果として街全体が一つの大きな環境の装置に変わっていき、個人の豊かさが高まっていくと、その個人個人の利益がインセンティブとなり、その街の環境は自動的に再生していくこととなる。

つまり、「個」と「個」の関係が、その当事者である「個」に対して価値を生むということが、お互いに関係性を結び合うことの動機となる。そうして生まれる「得」の連鎖反応がさらに互いの価値を高めあうという構図をつくり上

げることになる。

こうした価値観が、マーケティング戦略として事業手法の中に位置づけられたときに、市場がそうした価値を普及させるメカニズムとして機能し、「個」から街全体を変えて行くという流れが可能となる。

『流山グリーンチェーン戦略』と「グリーンチェーン推進ネットワーク」

「複雑系」の特性を導き出せば、行政がマスタープランを策定し、強引にそのプランの実現を押し進めなくとも、個々の自発的な取り組みに基づいて、都市全体の環境形成はできるはずである。そのポイントは、個々の住まいづくりの取り組みに、「関係」を価値化させるルールを導入することである。そして、そのルールは、決して複雑なものではなく、単純なものでいい。

こうした考え方に基づき、住まいづくりを、関係性をもった「生活環境の総体」として捉え、いかにして暮らしの総体価値を提供するかというトータルな戦略論として捉えなおし、街づくりのひとつの手法として提案したことがきっかけで、流山市で大変ユニークなプロジェクトが動き始めている。

平成18年4月から流山市で実施している「流山グリーンチェーン戦略」の事例をベースに、都市環境再生のために行政と企業、そして市民とが連携したモデルを示したいと思う。

千葉県流山市は、江戸川を挟んで東京都と隣接する市であるが、これまで交通の便が悪く、電車では松戸か柏を経由しなくてはならなかった。平成17年8月のつくばエクスプレス開通により、秋葉原まで20数分と、これまでの半分の所要時間で流山と都心とは直結することとなった(図5)。

つくばエクスプレスの開通で、流山には2つの新駅が誕生した。ひとつは「セントラルパー

ク駅」であり、もうひとつは「おおたかの森駅」である。「おおたかの森」の名が示すとおり、これらの駅の周辺には、オオタカが営巣する森が存在するほどの豊かな自然環境に恵まれたエリアである。

こうした緑豊かな環境も、宅地開発の計画が決定しており、放っておけば自己完結型で外との関係性を重視しない住宅の集積によって街の環境は急激に悪化することが懸念されていた

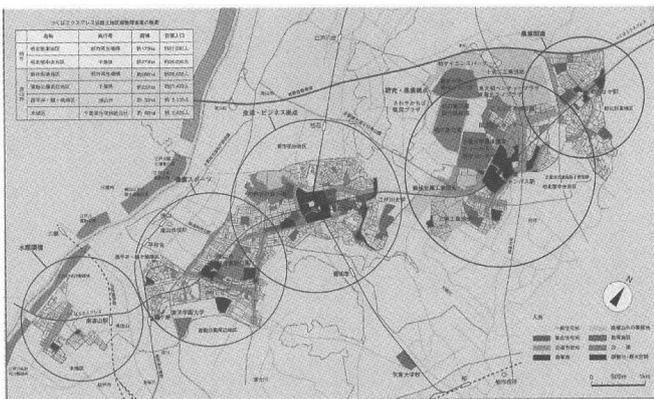


図5 つくばエクスプレス開通に伴う流山市内の新駅周辺計画



図6 緑環境が分断される従来型の宅地開発



図7 宅地の緑の連鎖が森と街をつなげる



図8 流山グリーンチェーン認定マーク

(図6)。

緑豊かな流山の価値を損なわないように、そして、緑の存在そのものが流山に住むことの最大の価値となるように、流山市は「グリーンチェーン戦略」を標榜し、その取り組みを模索し始めている。市として「緑の価値指標」を定め、新駅周辺地区で今後開発される住宅に対して、この価値指標を満たしているかどうかを評価し、市として積極的に緑化を奨励するというものである。

この「緑の価値指標」には工夫がある。それは単に一定量の緑を植えればいい、というものではなく、隣り合う住まい同士が敷地を越えて互いに緑をつなげあうことで、街全体の環境価値を高め合うように工夫されていることである。これにより、個の取り組みは他者の取り組みと関係を持ち合う。こうした関係に価値を見出そうというのが、流山での戦略である(図7)。

宅地を開発する業者は、この指標を満たしていることをユーザーにアピールすることで、販売力の向上に活用し、流山市がそれを推奨する形で支援する。こうした行政の取り組みと民間企業のマーケティング活動を通じて、この「緑の価値指標」は広く普及することとなり、その連鎖によって流山における「緑の価値」の増殖を図るというものである(図8)。

その評価基準は、いたって単純である。評価基準は単純であっても個と個との小さな関係が大きい

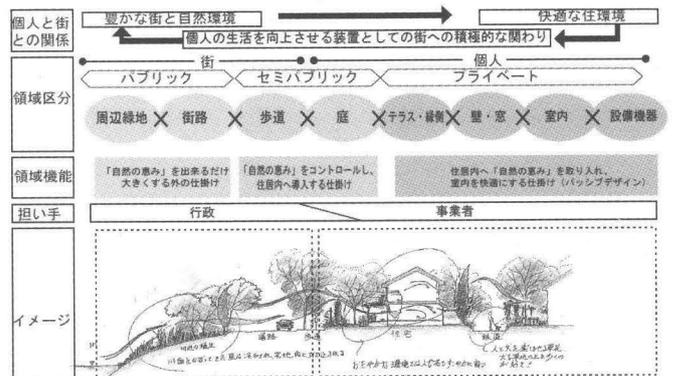


図9 「個」の価値の連鎖による全体価値の形成概念図

な全体を創造し、その関係はやがてオオタカが営巣する流山の森へと連続する。森は、夏場の冷気の生成源である。その冷気は緑が連鎖することで個人の庭先へと流れ込む。こうした暮らしが流山に住むことの魅力となり、資産価値の高いマーケットが形成される。そのマーケットが意識の高い新住民を誘い、その新住民の取り組みにより緑の連鎖はさらに強化されることになる(図9)。

そして、それぞれの建物の緑がつながることで、個の利益を高めるとともに、街全体の微気候を整え、環境負荷が少ない、より快適な環境づくりを推進していくことを目指している。

「関係創造システム」の構築に向けて

現代人が獲得した「便利な生活」は、高度な技術に基づいた「商品」によって実現した。現代人が「便利さ」の次に求め始めるであろう「豊かな生活」は、「関係」が創り出す。「関係」を価値化すること、それが現代の都市環境を再生させる処方箋になるに違いないと思う。

しかし、それはまだ未体験ゾーンである。これまでわれわれは、「商品」としての住宅を生産し都市に並べるシステムは確立したが、「関係」を創造するシステムは未確立である。

こうした街づくりの考え方を全国に推進するために、平成18年9月に、行政、企業、市民との協働に、研究者、NPOも加わり、「グリーンチェーン推進ネットワーク」が設立され、その「関係」を創造するシステムの模索が始まっている。

まさに産官学民による、WIN-WIN-WINの連携構築の試みである。そしてその連携が構築され、「関係」が創造する「豊かな生活」が顕在化したとき、世の中のパラダイムは変貌を遂げているに違いない。

名古屋都心、久屋大通のオープンカフェ

名古屋市緑政土木局道路部道路管理課 占用係長 水野 裕晶

1. 平成18年度の実施概要

平成18年度久屋大通オープンカフェは、久屋大通オープンカフェ推進協議会が、前年までの道路使用許可に加え、道路占用許可も受けて、名古屋まつりの始まった10月13日から11月30日までの計49日間行われた。

全部で9箇所（内1箇所は公開空地で実施）に、パラソル、椅子、テーブル等の施設が設置され、そのうち飲食店が一定のサービス（注文品の配達）を行ったのは3箇所であった（図1）。

利用者の延べ人数は約1万630人、うち飲食を行ったのは1640人であった。



ホットドッグ専門店前 中央は名古屋市長

2. 名古屋発

平成12年度に久屋大通で行った社会実験が、名古屋市のオープンカフェの第一歩である。全

国的にも初めての試みであった。

名古屋の道路の幅員は、広いことで知られている。この広い幅員の道路空間を何かに活かさないかという観点でオープンカフェの検討が始まった。試行錯誤の中で、歩道上にパラソル、椅子、テーブル等を置くことからスタートした。パラソル、椅子、テーブル等は道路そのものという位置付けである。

道路そのものであるならパラソル等は固定されているべきだという議論もある中で、平成14年度のオープンカフェは、名古屋市が実施主体のイベントとして警察から道路使用許可を受ける形となった。

平成16年度には、地元主導で「久屋大通オープンカフェ推進協議会」が設立され、この協議会に道路使用許可が出された。平成17年度も同様の形で行われたが、ここまでの時点では、道路占用許可は行っていない。



水野 裕晶

みずの ひろあき

1959年生まれ

1982年 南山大学経済学部卒業 同年名古屋市役所へ

1999年 財団法人名古屋国際センター出向、同センター広報情報課主査

2002年 緑政土木局用地部公園事業推進課主査

2004年 緑政土木局用地部公共用地課公園用地係長

2005年4月から現職

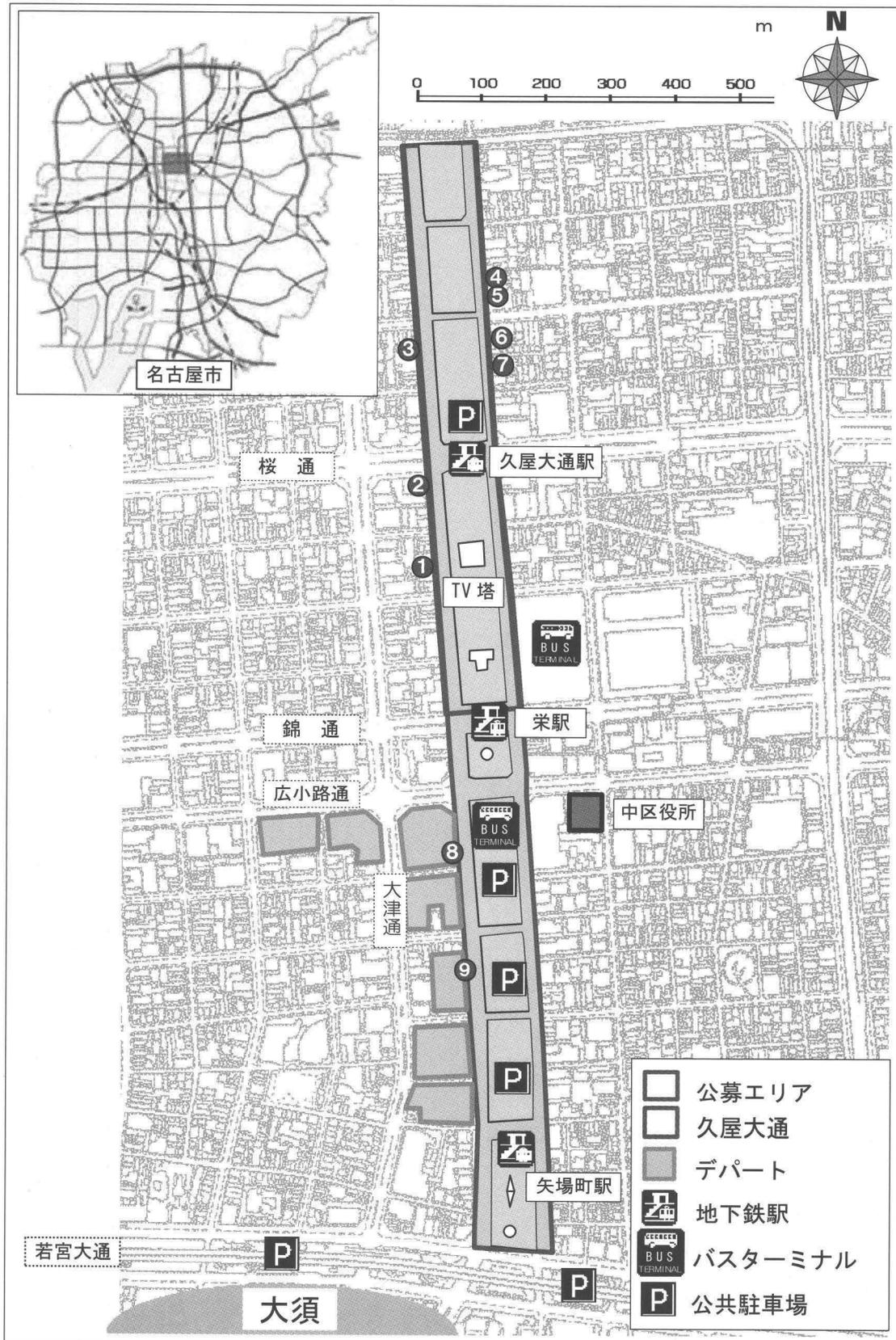


図1 久屋大通オープンカフェ実施場所 (③は公開空地、他は歩道で実施)

3. 道路占用許可へ

名古屋市では、平成17年度までのオープンカフェは、ごく短期間の一時的な路上イベントであるとの考え方に立ち、道路占用許可の対象としていなかった。

道路占用許可は、許可のできる物件が道路法、同法施行令に制限列挙されており、逆に言えば、これらの物件以外は許可できない。

名古屋市の占用許可担当は、オープンカフェをこれらの列挙されている物件と判断することは難しいと考えていたともいえる。

占用許可担当が許可対象としての判断を見送り、久屋大通で社会実験イベントとしてオープンカフェが続けられる中、平成17年の3月に国から「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて」という国土交通省道路局長通知が出た。この通知は、地域の活性化や都市における賑わいの創出等について道路管理者としても支援する立場に立ち、オ

ープンカフェ等の路上イベントに対して道路占用許可を弾力的に行うことができる、という内容のものである。少々乱暴な言い換えとなるが、要件を満たせば、オープンカフェについても道路占用許可をしてもよいということになったといえる。

遅ればせながら、この通知に後押しされる形で、占用許可担当（当然ながら私を含む。）はオープンカフェと向き合うこととなった。後述するが、私自身としても、路上カフェのテーマと再会することになった。

4. 一歩進む

オープンカフェは、「道路空間の新しい活用策」の検討をするという位置付けで、当局の企画経理課、道路建設課が所管してきており、社会実験としては、平成17年度で一定の検証を終えていた。

平成18年度からの担当となったのが道路占用許可を所管する道路管理課である。久屋大通

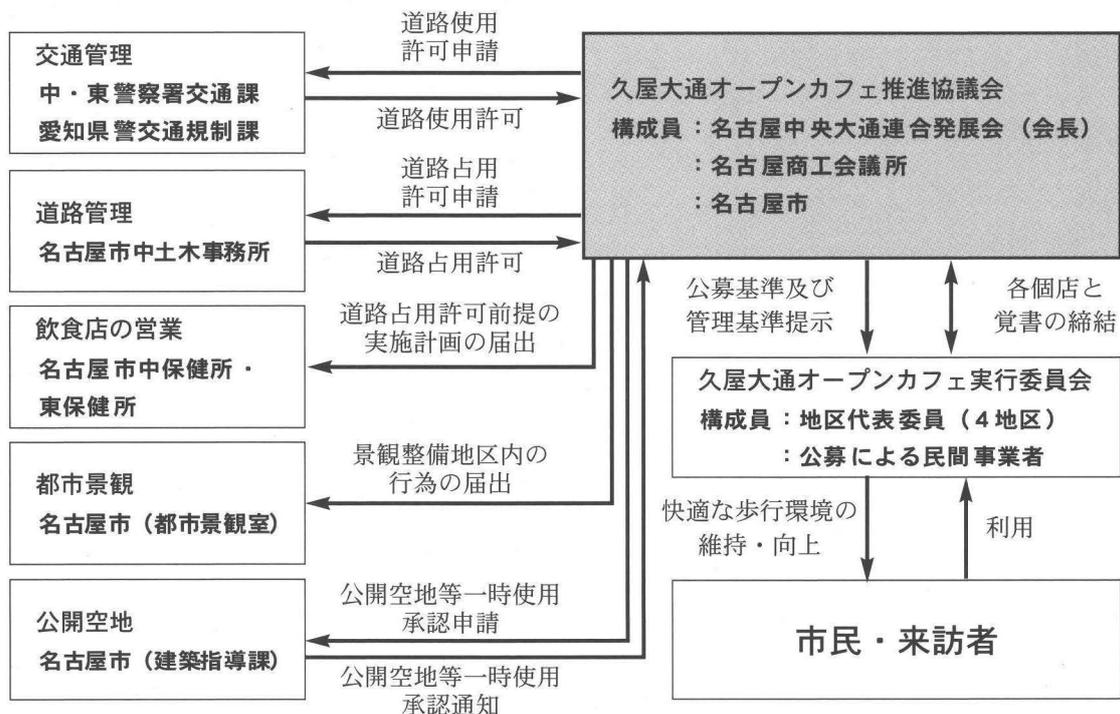


図2 推進体制と諸手続

オープンカフェ推進協議会の一員として、企画を推し進める一方で、道路占用許可を行うという微妙な立場での実施となった。

占用許可担当としても、断る立場から認める立場へと、大きく対応を変えることになった。認めるとなればなつたで、検討すべき事項がいくつも発生する。課題を整理しながら、許可の実施に向けて事務を進めることになった。

道路占用許可だけが課題であったわけではない。昨年までのオープンカフェでは、飲食店の店員による飲み物や食事の配膳（狭義の給仕）は、食品衛生法の観点からも疑義があるとされており、実現していなかった。このことについては、道路占用許可を行うという前提で食品衛生法の許可担当課で一定の整理がされ、道路占用許可期間中はかまわないということになった。これは名古屋市のオープンカフェの進展という点では、大きな一歩となったと思う。

道路使用許可については、中警察署交通課、県警本部交通規制課と実務の調整を進めた。道路管理課がオープンカフェを道路占用の許可対象として判断していなかった時期から、道路使用許可を出していただいていた過去の警察当局の判断には言葉もないが、本年の実施にあたって、都心部の賑わいの創出も必要だとの観点から、前向きなご指導とご協力をいただくことができた。あらためて感謝をしたい。

5. 何が変わったか

道路占用許可を出すことによって、久屋大通のオープンカフェのどこが変わることになったのだろうか。

実施期間が前年の9日間から49日間になった。この期間の延伸は、利用者への浸透という点ではかなり大きな効果があった。短期のイベント扱いでは、リピーターは呼びにくい、その場所へ行けば椅子やテーブルがあるというこ

とが定着すると、そこで食事や喫茶をするために、近辺の会社等から人が集まるようになった。

昨年までは社会実験としての位置付けであったため、行政側が提供したり、補助を行っていたパラソル等の資材は、今年からは店舗側で用意することとなった。道路占用許可を受けたテーブルへは、バスケットに入れた形であれば、注文品も店員によって提供できることとなった。



イタリア料理店前 バスケットにいれて注文品を届ける

飲食店にとっては、自ら用意したテーブルであることも手伝って、オープンカフェに新たな自分の店の客席としての性格も生まれ、周辺環境への関心もより高くなったと思われる。座った場所から出されたゴミが目に入れば、ゴミ出しルールの徹底が必要なことも改めて実感する。置き看板やのぼり旗が通行の邪魔になることや、放置自転車が雰囲気や壊すことも気にかかるようになる、などなど。現実にゴミ出しルールについて改善に向けて動き出した事例もあった。

先に触れたように名古屋市は全国に先駆けて、平成12年度からオープンカフェの社会実験を行ってきた。立場を変えて、地元の方にとってみれば、規制の高さを身を持って実感してきたともいえる。先人として切り開いてきたが故に、ヨーロッパで行われているような路上カ

フェ実現の実感が遠くなっていた印象もあると思う。

振り返って見れば、今年のもっとも大きな成果は、協議会を構成する久屋大通に面した地元の方たちに、「自分たちでオープンカフェができる」という実感が伝わったことではないかと思う。

平成18年度のオープンカフェを開始して間もない日、新たな店舗から、来年度春の来店希望が推進協議会事務局に寄せられた。

6. 「オープンカフェ」

オープンカフェという単語は、私の英語の辞書では探せない。念のため、英国人に尋ねてみたが、“Open cafe”という英語表現には違和感があるようで、「“オープンエア”な場所の喫茶店ということをお願いしたいのかな」とした上で、「あえて言えば、“Street side cafe”ではないか」という。因みにたずねた英国人は、「英国には雨が多いので路上カフェはない」とも言っていた。もともとないものは英語の表現もないともいえる。因みに米語では、“Sidewalk cafe”という表現があるとも聞いた。

路上カフェは、フランスやスペインなど他のヨーロッパの国々では、容易に見かけることができ、市民生活の一部となっている。

ここで、この単語表現について切り出したのは、現時点では全国的に使われるようになっていく「オープンカフェ」という単語表現の指し示すものが、言葉から見ても日本的にアレンジされたものであることを説明したかったことにある。

ヨーロッパの路上カフェは、個々の飲食店が道路を管理する市役所などの許可を受けて、店舗前の路上に客席を設置している。河川堤防上など店舗から一定の距離をおいた場所での営業もあるが、基本的には店舗の路上への拡張である。

他都市を含め、日本の事例では個々の店には道路占用許可は出しておらず、協議会等の地域の団体に許可を行っている。また、久屋大通の事例では、飲食を提供する店でなくても店舗の前にテーブルや椅子を休憩施設として提供しており、これも広くオープンカフェとしている。他都市の事例でも、イベントや地域の祭りの中で、路上にパラソル付きの休憩施設を設置する場合、飲食サービスの有無を問わず、オープンカフェという言葉が使われている。

現在のオープンカフェは、名は体を現すというように、日本的にアレンジされたものといえると思う。

カタカナで表現しなくても、日本には路端で団子などといっしょにお茶を出していた伝統的な茶店があったことにも思い至る。久屋大通のオープンカフェでは、公開空地の中ではあるが、日本茶販売店が赤い番傘、長いすに緋毛せんを敷いて抹茶を点て、彩りを添えている。



公開空地で実施した和風喫茶

7. 路上にカフェがあるということ

現在はなくなってしまったが、名古屋市に海外派遣研修という制度があった。自分でテーマを立て、調査する海外の都市を選び、訪問の約束も自分で取り付けて、一人で調査をしに行く

という研修である。平成8年度に私もこの研修をする機会をいただき、スペイン、フランス、ドイツの3カ国の調査を行った。調査のテーマの一つが「ヨーロッパの街の路上にカフェがあるということ」であった。

当時の私は現在の道路管理課の前身の課におり、占用許可事務ではないものの道路管理行政に携わっていた。私的なヨーロッパ旅行で路上カフェを知り、どうして日本ではできないのかという疑問がわいた。道路の広い名古屋市で実現できれば、名物にできるのではないのかというかすかな期待もあって、この調査テーマを提出した。調査に行かせていただくことになった。

調査した3カ国4都市では、どこの都市も道路を管理する権限を有し、その権限の中で、路上カフェを許可していた。これらのカフェは違法なものではなく、適法なものであること、その背景に、カフェの存在を路上の邪魔なものとして捉えず、街の機能の一部として認めている市民生活があることがわかった。

気候の違いもあると思うが、日本ではそもそも路上でコーヒーを飲むという習慣がない。多くの場合、法令は権利調整が必要なときに制定されるものと思うが、あえて、路上カフェを道路占用許可の対象物件にする必要性がなかったのであろうということが、当時の私の答えになった。

研修を終え、その成果を少しでも活かさないかという思いもあり「名古屋新基本計画2010（平成12年11月策定）」の立案時に、路上カフェの検討について提案し、「都心部など名古屋の魅力とにぎわいを代表する地域では、オープンカフェなど魅力ある歩行者空間として、地域住民などによる道路の維持管理を含んだ新しい道路の活用についての仕組みづくりをすすめます。」と、同計画に記載されることになった。平成12年度のオープンカフェの社会実験は、この新基本計画策定と平行して実施されている。

8. 結びにかえて —久屋大通オープンカフェ推進 協議会事務局—

久屋大通のオープンカフェは、久屋大通オープンカフェ推進協議会によって運営されている。この推進協議会の事務局を手弁当で担当されているのが、都市研究所スペースの井澤知旦氏である。

井澤氏は、各種の懇談会の委員等を歴任され、名古屋市のまちづくりにも様々な形で関係されている。個人的にもオープンカフェに多くの頁が割かれている「公共空間の地域共同管理・運用システムの研究」をまとめられ、久屋大通のオープンカフェにも深く関わってこられた。

平成18年度のオープンカフェの実施にあっても、推進協議会の運営、出店者の募集、道路占用許可、道路使用許可の事務手続きなど、井澤氏なしでは進まなかったことばかりである。この場を借りてお礼を申し上げたい。

多くの市民の利用を得て、平成18年度のオープンカフェは11月末で終わった。推進協議会は、平成19年春の実施に向けて動き始めている。より洗練され、多くの店が出て、継続されていくことを期待し、私も微力をつくしたい。

参考文献等

- 1 国土交通省道路局編集協力「道路行政セミナー」2005年4月、pp.1～24
- 2 井澤知旦「公共空間の地域共同管理・運用システムに関する研究—公共一元管理から地域共同管理へ—」2004年3月
<http://www.nagoyanet.ne.jp/cafe/>
- 3 白井隆一郎『コーヒーが廻り世界史が廻る—近代市民社会の黒い血液—』、中央公論社 1992年10月

リモートセンシングとGISを利用した 都市緑化の適地選定

名古屋工業大学大学院 助教授 小松 義典

1. はじめに

循環型の社会に対応した都市・建築を計画するうえでの都市の空間構成を検討するなかで、その構成要素として特に都市環境の改善に重要な役割を持つ“みどり”の配置¹⁾を考えていくことが重要だと捉え、研究課題「名古屋市における環境負荷をできるだけ少なくした快適都市空間・都市構造づくり」に対応した研究テーマ「リモートセンシングとGISを利用した都市緑化の適地選定」を設定した。

本研究は、“みどり”のもつ複合的な環境改善効果を生かした快適な都市空間づくりのための緑化適地選定手法を開発することを研究のねらいとしており、リモートセンシングデータを活用することで、これまで以上に詳細な緑化施策を支援することができるようになることに研究の意義がある。

筆者らは、高分解能リモートセンシングデータを解析して得られる詳細な緑被分布情報の活用方法を検討してきた²⁾³⁾。本研究においても、高木単体の樹冠形状と配置をリモートセンシングで把握した上で、都市域で整備されている既存のGISデータや現地踏査による調査結果を参照することにより、都市の緑化適地の評価方法を提案する。

まず、緑のある景観が歩行者の心理的・生理的な快適性を向上させていることに着目して、歩行者が見る緑の量を緑視率で把握すると共に、通行量や緑被率などのデータを統合した緑

化適地選定手法を開発する。

次に、樹木と建物による日影が歩行空間の熱環境改善に大きな役割を果たしていることに着目し、樹木と建物による夏季の時間ごとの日影分布図を作成することによって、日中、日影とならない歩道を抽出し、その場所が日影となるような樹木の配置を考える。これらの歩行者の視点での緑化適地の評価により、道路空間を有効に活用した名古屋市の緑化計画への提案の一つになることを研究の目的とする。

2. 詳細な緑被分布図の作成

都市域の緑は、都市環境の向上に重要な役割を果たしており、量の拡大と質の向上が求められている。核となる大規模な公園・緑地を過密な都市空間で増加させることは容易でないため、屋上緑化など建物周辺の緑化が進められている⁴⁾。こうした、小規模で身近な緑は、物理的・心理的環境を改善するだけでなく、防災や生態系の保全など、様々な役割をもって、その重要性が増大してきている。

これまで行われてきた大規模な緑を対象とした数年間隔の調査⁵⁾は、地上踏査で対応されて



小松 義典

こまつ よしのり

1963 高知生まれ
1987 阪市大卒
1989 東工大院了
～2003 清水建設勤務
博士(工学)・環境カウンセラー

きたが、小規模な緑を含めて多頻度の調査を継続するには、時間的・経済的に限界があり、リモートセンシングを活用した都市緑被分布図の作成が期待されている。

小規模な緑を活用した快適で安全な都市づくりを進めていくには、緑の実態を正確に把握したうえで、解析・評価を行うことが重要である。規模の小さい緑は、大規模なものに比較して、変動が大きいいため、現況の正確な把握には、多頻度の調査が必要と考えられる。

最近の緑化施策の中心は、屋上や壁面などの建物緑化や庭木、生け垣、小公園等の点的な緑である。しかし、空中写真や赤外線写真を使った調査は、視覚判読による緑の抽出を行なっているなどの理由で、10～100m²以上程度の緑が対象とされることが多い⁶⁾⁷⁾。こうした調査結果は、点的な緑が調査対象に含まれないため、緑化施策の成果を詳細に確認することが困難な地域も存在する。

1) 緑被分布調査の現状

先進的な事例として東京都を例にとると、「緑被率標準調査マニュアル」⁸⁾を作成し、これに基づいて区市町村が定期的な緑被調査を実施している。マニュアルには、解析の方法と手順として水準Ⅰ～水準Ⅲの規定がされている。水準Ⅰでは縮尺1/2,500程度の空中写真の判読により1m程度が緑被地抽出の最小単位であり、水準Ⅱでは3m程度が最小単位とされている。こうした詳細な緑被調査の水準に基づいて、一部の区市町村では詳細な調査が行われた例がある。

こうした調査は、通常の可視域カラー写真または近赤外カラー写真の人力による判読を基本とし、機械的方法を補助的に利用している。このため、判読結果の客観性や調査の省力化に課題が残されている。また、区市町村毎に、調査結果の精度や更新頻度にばらつきがあり、都全域を一括して評価する事が出来ないのが現状で

ある。そこで、リモートセンシングデータを利用した調査が期待されていると考える。

リモートセンシングを利用した調査事例としては、地球観測衛星IKONOSの空間分解能1mのパンクロデータと4mのマルチスペクトルデータを利用して、画像処理により、概ね1m²以上の緑を抽出したとする墨田区の調査⁹⁾がある。

一方、非常に詳細な調査が行われている場合にも、町丁目別に緑被率を求めたり、数十メートルのメッシュ図として扱う等、分布に関する情報を失ってしまっているものも少なくない。

建物緑化に代表される今後の緑化は、住民参加が前提であろう。そのため住民が緑の実態、緑化の効果を確認し、緑化の必要性や目的を明らかにすることができるような緑被情報の提供が必要となる。現状では報告書や市民向けのホームページを作成するにとどまり、その内容も統計量としてグラフ化されたものや、かなり大縮尺のメッシュデータの場合が多く、実際の分布状況を十分に把握できる情報は少ない。自分の住んでいる地域のみどりの分布状態を視覚的に理解でき、さらに必要に応じて緑被率やみどりの経時変化等の情報が得られるよう、GIS(地理情報システム)を活用した双方向型システムの提供も求められていると考える。

2) リモートセンシングによる緑被分布図の作成

都市域を観測する場合に要求されるリモートセンシングデータの空間分解能に関する研究¹⁰⁾成果に基づき、空間分解能1mよりも高分解能で観測されたリモートセンシングデータを使用し、市街地の小規模な緑被を抽出対象に含めた詳細な緑被分布図を作成する。

緑被の抽出には、高分解能人工衛星(Quick Bird)データを使用した。観測の概要を表1、解析対象地区の位置を図1に示す。樹木の展葉後で植生調査に適した時期は4月中旬以降であるが、2005年4月以降8月末までの時点で、高

表1 観測概要

観測日時	2005年3月24日10:44		
天候	快晴,雲量0		
衛星名	QuickBird		
軌道高度	450Km		
オフナディア角	7°		
分解能	パンクロ	0.6m(直下)	
	カラー	2.4m(直下)	
観測波長帯域	パンクロ	450~900nm	
	カラー	青	450~520nm
		緑	520~600nm
		赤	630~690nm
		近赤外	760~900nm



図1 解析対象地区

分解能衛星が飛来した日時の名古屋市上空に雲がない観測は行われていなかったため、3月下旬の快晴日の観測データを使用することとした。

パンクロデータの空間分解能は0.6mであり、都市観測に適した空間分解能を満たしているが、観測波長帯域が可視域から近赤外域と広がっている。一方、カラーデータは同波長帯域を4分割して観測しているが、空間分解能は1/4の2.4mである。こうしたデータを結合して、高空間分解能且つ高波長分解能のデータを生成する方法として、ここでは、主成分結合¹⁾により、パンシャープン画像を作成した。

まず、パンシャープン画像に対して、正規化植生指標 (NDVI, 下式) を適用し、緑被分布の予察図を作成した。植生指標は、緑葉に含まれるクロロフィルの分光反射率が可視域赤R (0.7 μm付近) で20%未満と小さいのに対して、近赤外域NIR (1.0 μm付近) では急激に上昇し60%を越えていることを利用して植生と植生以外を判別するための指標である。

$$NDVI = (NIR - R) / (NIR + R)$$

次に、予察図を基にして現地踏査を行い、NDVI値による緑と緑以外の判別閾値を決定し、緑被分布図を作成した。現地踏査は名古屋工業大学御器所キャンパス (約14ha) の植生、鶴舞公園等の周辺の緑地、及び、周辺道路の街

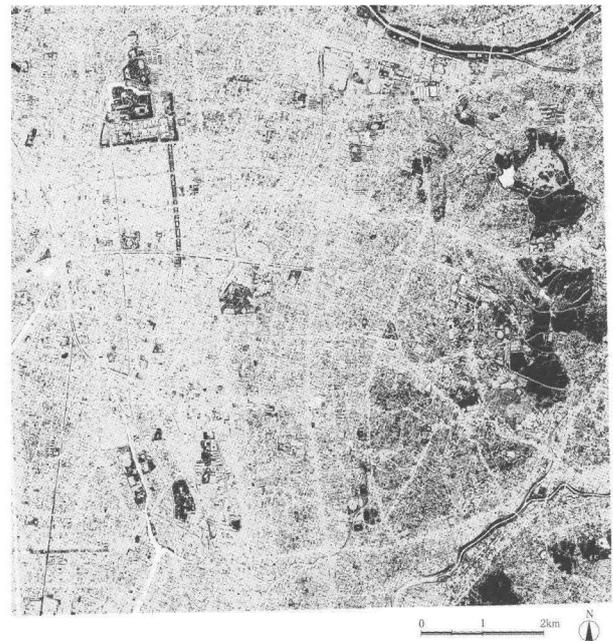


図2 全域の緑被分布図 (黒色: 緑被)

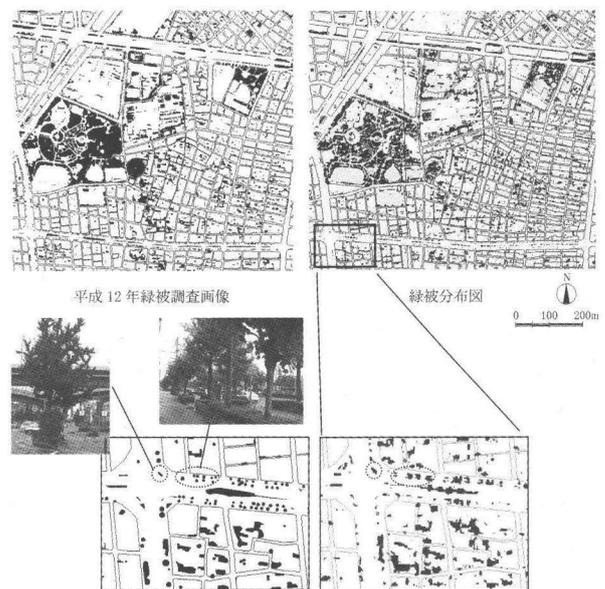


図3 緑被分布図と緑被調査画像の比較 (黒色: 緑被、現地踏査エリアの部分拡大、現地撮影写真)

路樹を対象とした。図2に作成した全域の緑被分布図を示す。また、図3に部分拡大した緑被分布図と10m²以上の緑被を対象にした平成12年度の緑被調査結果⁷⁾の画像を比較して示す。

以上、都市域の小規模の緑被を把握するための解像度の要求を満足した高空間分解能のセン

サが利用できるようになったこと、および、広域をほぼ同時に観測することができ、全域を同一の基準で客観的且つ高速に画像解析できるという利点から、リモートセンシングデータを利用した緑被分布図の作成を行った。

3. 歩行空間の緑化適地評価方法

都市緑化の適地選定の基本は、現況で緑被が少ない地域を選択するものであり、緑量の指標としては一定範囲の緑被率を使うことが多い。また、緑被率を基に地域を絞り込んだときに、地域内のどこを緑化するかを判断する必要がある。これに対しては、緑被率で表される緑の量に加えて、歩行者が見る緑の量、歩道への日影、緑の質や分布形態、土壌や地形、さらには、地価や人口分布など様々な要素を加えての評価が考えられる。

本研究での緑化の目的を歩行者を対象とした景観の向上と温熱環境の改善として、歩行者が見る緑の量、及び、歩道への日影の量を増加させるような緑化を進めることが出来るような適地評価方法を提案する。ここでは、都市全域へ展開出来る手法とすることを前提として、より詳細な情報が利用できるトレーニングエリアにおいて評価方法の検討を進める。トレーニングエリアは名古屋市昭和区の名古屋工業大学とした。

1) 歩行者が見る緑の量に着目した緑化適地

緑被の平面的な分布情報からの緑被率に加えて、地上踏査により把握される歩行者の緑視率やアンケートによる移動経路など、多種類の情報を活用した緑化適地選定方法を検討する。

まず、対象地区内のどこを緑化を進める必要があるかを検討するため、地区内道路・通路の中心線で27のエリアに分け、各エリアの現況の緑被率、および、エリア内建物の屋上緑化可能面(図4)を全て緑化した場合の緑被率を求めた。

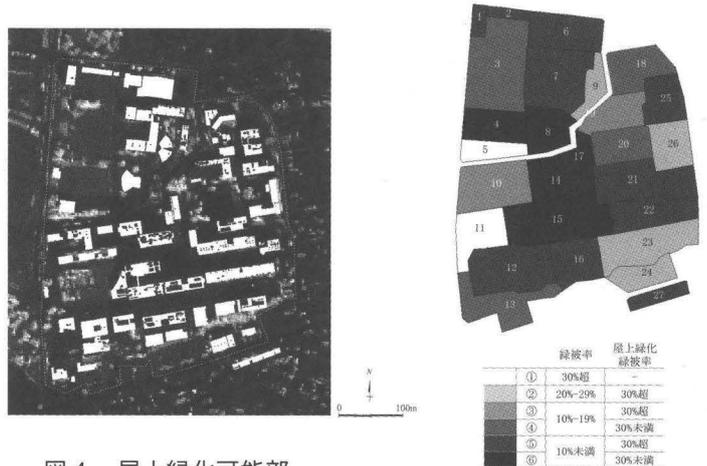


図4 屋上緑化可能部
(緑被分布図上に白色で表示)

図5 緑化適地ランク

この結果から、現況の緑被率を4段階、屋上緑化したときの緑被率を2段階に分類し、6通りの組み合わせにより、各エリアの緑化の必要性をランク付けした(図5)。

次に、歩行者が目にする緑を緑化適地の評価に加えるため、対象地区内の移動経路毎の通行量と緑視率を把握した。この結果を基に、緑視率の平均値との差に通行率を乗じた値を“通行・緑視値”として求めた(図6)。この値が低い場所ほど緑化の優先度が高いことを示している。

この通行・緑視値のランク、および、緑被率による緑化ランクを併せて、総合的な緑化適地ランクを決定する。通行・緑視値が下位3ランクで計測された場所が属すエリアの緑被率ランクを組み合わせると14段階のランク付けを行った。図7にその分布を示す。緑被率、通行量、緑視率の各指標を総合することで、緑化の必要な場所が絞り込まれている様子が分かる。

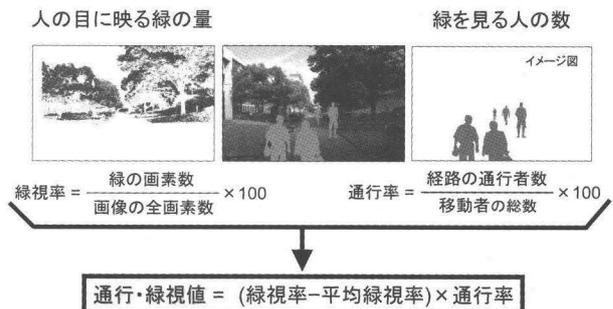


図6 通行・緑視値の算出イメージ

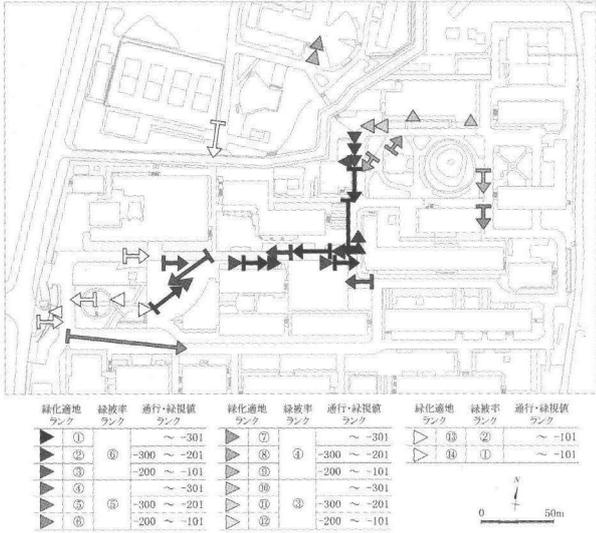


図7 ランク付した緑化適地の分布

2) 歩行者の温熱環境改善に着目した緑化適地
都市域の歩行空間の熱環境は年々悪化しており、都市域全体の緑化に加えて、歩行者への緑陰による直接的な快適空間の形成も大切な役割となっている。ここでは、街路樹による歩行空間への日影分布を推定し、歩行者の熱的快適性を向上させるような緑化適地の評価方法を検討する。

樹木と建物による夏季の日影分布図を作成することによって、日中、日影とならない歩道を抽出し、その場所が日影となるような樹木の配置を考えることによって、歩行者にとって快適な歩行空間の形成を行う。樹木による日影を把握するには、リモートセンシングデータから得られる樹冠形状の平面分布だけではなく、樹高や樹冠の立体的な形状を把握する必要がある。これらについては、既存の情報を活用して推定する。樹木は個々の形状や大きさは多様であるが、樹種ごとの標準樹形により、一定の形状モデルをあてはめることとした。

対象地区には10種類の高木がみられたが、基本樹形、枝下の高さの比率より、図8に示す5種類の樹木モデルに分類できた。各樹木について、樹冠形状、樹高の要素を付け加えて日影

を把握する。

歩行者にとって熱環境の悪化が懸念される夏季(6~9月)5時刻(8,10,12,14,16時)の日影を地表面から高さ1.5mの位置で抽出・重ね合わせて日影分布図を作成した。一例として、昨夏の最高気温を記録した8月8日の日影分布を図9に示す。

以上、トレーニングエリアに植栽されている樹木を5つの樹木モデルに分け、特徴を詳細なデータから付加することによって、樹木による日影の把握を歩行者スケールで行う方法を示した。

モデル	I	II	III	IV	V
樹種	イチョウ他	ヒマラヤスギ他	クス他	ニセアカシア他	ケヤキ
樹形	円錐型	円錐型	卵円型	卵円型	盃型
樹木モデル					

図8 樹木モデル

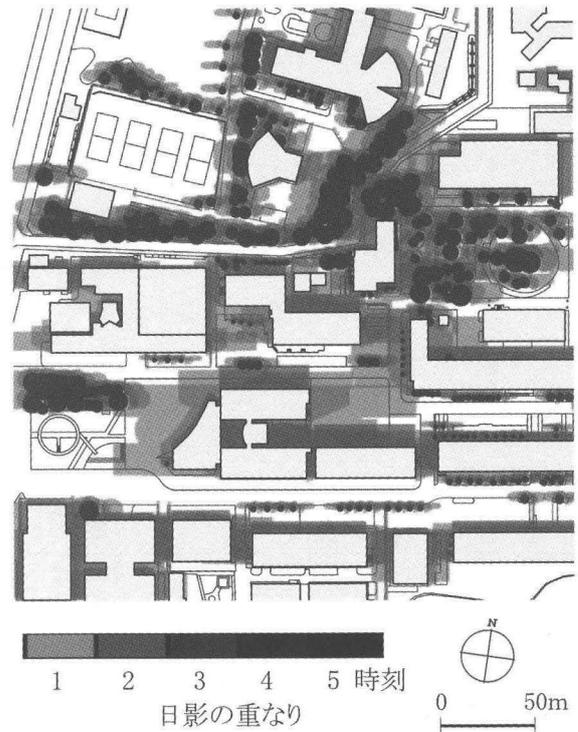


図9 樹木と建物の日影分布図の一例(8月8日)

4. 都市域での日影分布の解析

トレーニングエリアにおける歩行空間への緑化適地の評価方法の検討により、緑陰による歩行者の熱環境改善効果による緑化の広域での展開が可能と考えられた。歩行者にとっての緑を含む景観を緑視率と緑被率とで評価し、緑化適地を探る手法も重要と考えるが、緑視率の観測を容易に広域に展開できる方法の開発を待たなければならない。

ここでは、トレーニングエリアにおける解析手法を広域で適用するため、歩行空間への緑陰に関係する街路樹を対象として簡易な樹木モデルを設定した解析を進める。また、トレーニングエリアで利用可能であった植栽図などの詳細情報に対応する市全域で整備された情報の利用方法も検討する。このとき、GISデータやCADデータのスケールでは、トレーニングエリアで利用可能であった縮尺1/100の建築計画のスケールから、都市全域では縮尺1/2,500の都市計画スケールへ展開することになる。図面としての精度や構成要素の数量などを考慮した解析手法が求められよう。各スケールで利用可能な空間データを対比して表2に示す。

表2 各スケールで利用可能な空間データ

用途	トレーニングエリア	都市域
建物3D	設計図書	都市計画基礎調査
植栽位置の把握	植栽図・現地踏査	緑被調査図
樹冠の把握	高分解能リモートセンシングデータ・緑被調査図	
樹種の把握	植栽図・現地踏査	公園配置図
歩道の作成	設計図書	都市計画基本図

歩道における樹木の日影は街路樹によるものが大半を占めることから、都市全域で整備された情報を利用して街路樹の樹種とその標準形状をモデル化する。名古屋市の街路樹¹²⁾の樹種は、植栽本数の上位8種類で81%を占めており、また、高圧線や樹種ごとの基本樹形を考慮した剪定¹³⁾がされているために、夏季における街路

樹の樹形はほぼ決まっている。ここでは、図10に示す5つの樹木モデルを設定し、樹高は、街路樹の剪定基準高さより一律12mとした。このモデルにより、植栽本数で94%の樹種がモデル化できる。また、樹冠、植栽位置はトレーニングエリアと同様に求め、樹種については公園配置図を利用した。

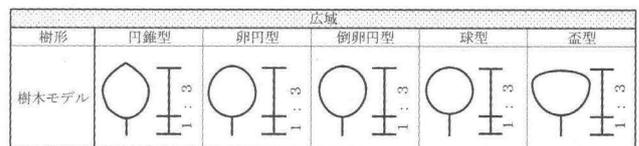


図10 広域における簡易樹木モデル

衛星画像の取得範囲は、緑化による環境改善の必要性が高いと考えられる名古屋市中心部の約100km²としたが、この全域の街路樹を解析するには、その本数が多いことと樹木モデルの配置が自動化できていないことから相当の労力を要する。このため、名古屋市中心部を代表する土地利用や街区構成をもつ地区として1.2km四方の7地区を選定し、解析対象地区とする。

図11に選定した7地区と本研究で使用する地区名称を示す。商業地域として①名駅、②栄の2地区、住宅地として③白壁、⑥覚王山の2地区、大規模緑地を含む地区として④鶴舞、⑤熱田の2地区、風致地区として⑦八事を選定している。

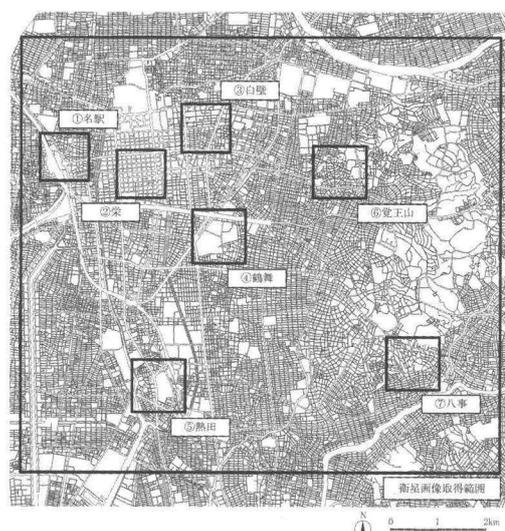


図11 衛星画像取得範囲と解析対象地区 (都市計画基礎調査データより街区境界線を表示)



図12 各地区の街路樹と建物の日影の重ね合わせ図（8月8日）

提案してきた解析手法による日影分布図を作成し、地区間の比較検討及び路線による特徴を考察する。なお、建物3Dに関しては、都市計画基礎調査の建物の階数データを参考に、一階の床下を600mm、各階の高さを3600mm、屋上の天井高さを1000mmとして求めた。日影分布図の一例として、各地区の8月8日の5時刻を重ね合せた日影分布図を図12に示す。

名駅地区で、地表面から1.5mの位置が日影とならない歩道を抽出した結果を図13に示す。また、平日と休日の歩行者数¹⁴⁾と日影率との関係を表3に示す。

これより、平日、休日ともに歩行者数が多い歩道①は、セントラルタワーなど比較的高層な建物が集まっている場所なので、終日日影となっている。また、歩道⑥などは、道路が南北に伸びているので、時間ごとの建物や樹木の日影の影響を強く受け、街路樹が植栽されていない場所や、建物が近くにない場所が、日中、日なたとなっていることが分かる。

解析によって抽出された、日中、日なたであ

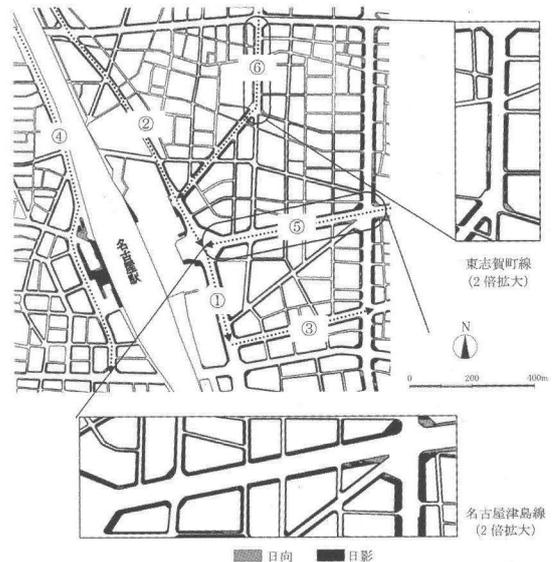


図13 緑化が必要な歩道の抽出例（名駅）

表3 主要道路の歩行者数と日影率の関係

道路番号	道路名	歩行者(人)		自転車(台)		日影率(%)
		平日	休日	平日	休日	
①	名古屋津島線	28,403		947		99.1
		52,822		1,022		
②	広井町線	9,906		1,140		85.8
		6,597		1,224		
③	錦通線	9,684		814		94.8
		7,859		989		
④	椿町線	7,507		1,047		59.4
		7,055		1,633		
⑤	名古屋津島線	5,969		778		91.7
		1,094		698		
⑥	東志賀町線	928		1,199		84.5
		502		1,119		

った歩道が日影となるような樹木の配置を考えることによって、歩行者にとって快適な歩行空間を形成することができる。

5. まとめ

これまでの都市計画では、主に土地利用の視点から情報が整備され、基本計画に利用されてきた。今後、より具体的な政策を進めていくには、基本となる土地利用情報に加えて、土地被覆に着目した情報整備が必要であろう。これにより、緑環境や熱環境等の解析・評価を進めることができるようになり、環境政策の効果を具体的に把握しながら、都市環境計画を進めていくことができよう。

本研究では、高木単体の樹冠形状と配置を高空間分解能リモートセンシングで把握した詳細な緑被分布図を土地被覆情報として作成した上で、都市域で整備されている既存のGISデータや現地踏査による調査結果を参照することにより、都市の緑化適地を評価する方法を示した。

まず、建築計画スケールの詳細な空間データが整備されているトレーニングエリアにおいて検討を行った。緑のある景観が歩行者の心理的・生理的な快適性を向上させていることに着目して、歩行者が見る緑の量を緑視率で把握すると共に、通行量や緑被率などのデータを統合した緑化適地選定手法を提案した。また、樹木と建物による日影が歩行空間の熱環境改善に大きな役割を果たしていることに着目し、樹木と建物による夏季の時間ごとの日影分布図を作成することによって、日中、日影とならない歩道を抽出し、その場所が日影となるような樹木の配置を検討した。

次に、都市計画スケールで整備された情報を利用した市全域に展開できる評価手法の検討を行った。トレーニングエリアで提案した評価手法から、緑陰による歩行者の熱環境改善に着目

した緑化適地選定が広域で展開可能と考え、利用可能な空間データのスケールとその精度を考慮しながら樹木モデルと建物モデルの設定を行い、日影分布図を広域で作成した。また、日影分布図から歩行者にとって温熱環境の改善が必要と考えられる日向となっている歩道を抽出し、ここに緑陰を創るような緑化を進めることを提案した。

以上、本研究で提案した歩行者の視点での緑化適地の評価方法は、歩行空間の緑化を効率的に進める支援を行うことができるものであり、道路空間を有効に活用した緑化計画に活用されることで、名古屋市の都市環境の質の向上に寄与していくと考える。

今後は、より多様な視点による緑化適地の評価を行う方法を検討し、都市緑化推進に関する具体的な提言を行っていきたいと考えている。

謝辞

研究の実施にあたり、(財)名古屋都市センター、名古屋市の皆様にも多くの貴重なご意見をいただいた。名古屋市のGISデータは、名古屋市都市計画課、緑政土木局より貸与された。名古屋工業大学の設計図書等は名古屋工業大学施設企画課より提供を受けた。調査及び解析にあたり当時名古屋工業大学学部生の小西達也氏、越野加緒里氏に多くのご協力いただいた。ここに、深謝の意を表する。

文献

- 1) 古澤達也：エコロジカルネットワーク計画と都市計画, 都市緑化技術38(2000)6.
- 2) 小松義典・梅干野晁・松永恒雄：市街地と里山を対象とした都市緑被分布詳細図の作成方法, 日本建築学会技術報告集15(2002)185.
- 3) 小松義典・梅干野晁：高分解能衛星データを利用した都市緑化の適地選定, 日本リモートセンシング学会学術講演会論文集36(2004)109.
- 4) 社団法人日本公園緑地協会編：緑の基本計画ハンドブック改訂版, 1997.
- 5) 環境庁自然保護局編：日本の植生 第4回自然環境保全基礎調査植生調査報告書(全国版), (財)自然環境研究センター, 1997.
- 6) 東京都：「東京都緑の保全計画(仮称)」検討委員会報告書,1998.
- 7) 名古屋のみどり平成12年度 緑の現況調査報告書：名古屋市緑政土木局緑地部緑化推進課,2001.
- 8) 緑被率標準調査マニュアル：東京都環境保全局自然保護部緑化推進室編, 1988.
- 9) 羽柴秀樹・亀田和昭・田中聰太郎・杉村俊郎：高分解能衛星画像データを用いた都市域における小規模緑地の詳細分布図作成の可能性の検討, 地図(日本国際地図学会誌) 38-4(2000).
- 10) 梅干野晁・小松義典：住宅地の土地被覆分類におけるMSS画像の最適空間分解能, 日本建築学会計画系論文報告集426(1991)57.
- 11) Schowengerdt, R. A., Reconstruction of Multispatial Image Data Using Spatial Frequency Content., Photogrammetric Eng. & Remote Sensing 46-10 (1980)1325.
- 12) みどりの年報2004年, 名古屋市緑政土木局,2005.
- 13) 道路空間緑化基準,名古屋市緑政土木局,2003.
- 14) 平成11年度道路交通情勢調査,名古屋市,2000.

〈平成17年度自主研究〉

人口減少・環境重視時代における 名古屋の都市行政のあり方に関する基礎研究 —名古屋都市圏における名古屋市の位置づけ—

財団法人名古屋都市センター調査課 研究主査 清水 敏治

1 調査の背景と目的

日本の都市の多くは、高度経済成長期以降の発展過程において、モータリゼーションの進展とともに、自動車への依存度が高い市街地を郊外へと拡大してきた。その結果、身近な自然環境や美しい景観を失い、コミュニティの崩壊や中心市街地の空洞化を招き、また、大気汚染やヒートアイランド化が進行するなど様々な問題を抱えることとなった。さらに今日では、人口減少時代の到来や環境重視への意識変化などから、効率的なインフラの維持管理やエネルギー消費における環境負荷の低減など、新たな課題への対応も求められるようになってきている。

このような状況を背景に、都市の拡大を抑制し、環境負荷の少ないコンパクトでサステナブル（持続可能）な都市を再構築する必要性が高まっている。しかし、その具体像は、個々の都市の成り立ちや将来の目指すべき方向、周辺自治体との関係などによって様ではない。近年の人口動向だけを見ても、大都市圏の人口が増加している一方で地方の人口が減りつづけているように、都市を取り巻く状況は個々の自治体において大きく異なっている。また、市町村合併が推進される一方で、道州制や大都市制度などの議論も行われており、都市のあり方自体も変わろうとしている。

そこで本研究では、持続的な発展を確保することができる名古屋のあり方を考えるにあたり、まず、名古屋市を取り巻く動向を人口、経済、

環境などの視点から整理し、名古屋市にとっての[機会 (opportunity)]、[脅威 (threat)]としてまとめた。次に、名古屋市との結びつきが特に強く一体の日常生活圏を形成している市町村の範囲を名古屋都市圏として抽出した後、成長、環境負荷、生活の質という3つの視点から選定した各指標により名古屋都市圏の市町村の比較を行い、名古屋市の特徴を「強み (strength)」、「弱み (weakness)」としてまとめた。そして最後に、[機会 (opportunity)]、[脅威 (threat)]、「強み (strength)」、「弱み (weakness)」の4つの要素をもとにSWOT分析を行い、名古屋の都市行政のあり方についての方向性を導き出し、名古屋の都市行政のあり方について考察した。

2 名古屋市を取り巻く動向の整理

名古屋市を取り巻く動向は、国の白書などの記述を参考にして「人口」、「経済」、「環境」、「市民」、「行政」、「都市計画」の各視点から整理し、名古屋市にとっての[機会 (opportunity)]、[脅威 (threat)]として表にまとめた(表1)。

3 名古屋都市圏の把握

市町村は、住民に最も身近な基礎的自治体として、個別又は連携してサービスを提供している。一方、住民は、通勤・通学、買物などの目的によって行動範囲をかえ、居住する市町村の区域を越えた一定の範囲の中で日常生活を営み、サービスの提供を受けている。

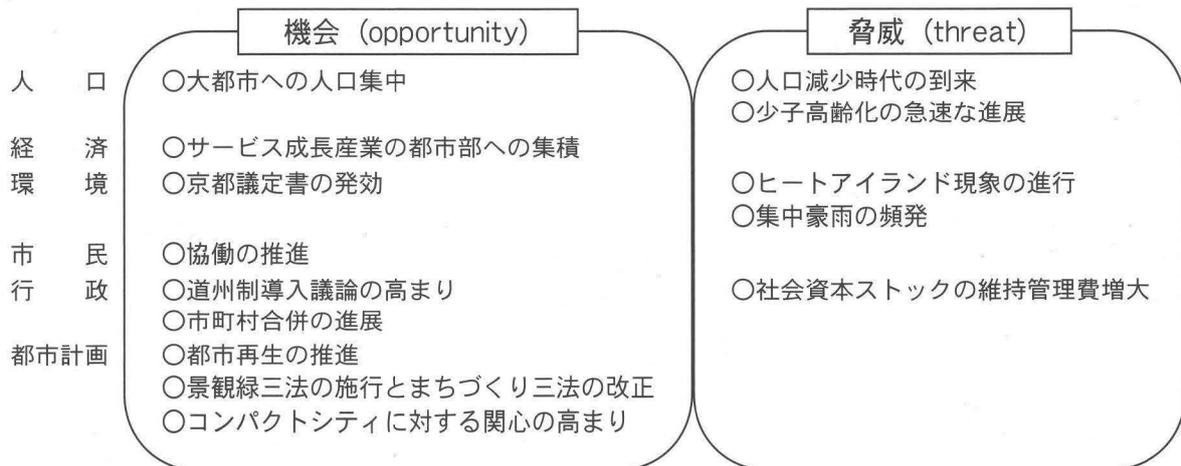


表1 名古屋市にとっての機会と脅威

そこで、名古屋市との結びつきが特に強く一体の日常生活圏を形成していると思われる市町村の範囲を「名古屋都市圏」とし、国勢調査の定義による名古屋大都市圏（名古屋市を中心市とし、原則、名古屋市への15歳以上通勤・通学者数の割合が常住人口の1.5%以上あり、かつ接続している周辺市町村からなる区域）から都市圏の核となる複数の都市を抽出することにより「名古屋都市圏」を把握した。

具体的には、「製造品出荷額等」、「商品販売額（卸売業）」、「商品販売額（小売業）」、「自市町村内通勤通学者割合」という都市の拠点性を示す指標ごとに、名古屋大都市圏の市町村を拠点性の高い順に6、5、4、3、2、1とランキングし、それぞれの結果を足したものをさらに6段階にランキングすることで、名古屋市、豊田市、岡崎市、四日市市、小牧市、岐阜市を都市圏の核となる都市として抽出した（表2）。

	製造品出荷額等 ランク	商品販売額 (卸売) ランク	商品販売額 (小売) ランク	自市町村内 通勤通学者 割合ランク	ランク 計	総合ランク
名古屋市	6	6	6	6	24	6
豊田市	6	6	6	6	24	6
岡崎市	6	6	6	5	23	6
四日市市	6	6	6	5	23	6
小牧市	6	6	5	4	21	6
岐阜市	4	6	6	5	21	6
刈谷市	6	5	5	4	20	5
安城市	6	5	5	4	20	5
鈴鹿市	6	4	5	5	20	5
一宮市	5	5	5	4	19	5
春日井市	5	5	5	3	18	5
豊川市	5	4	5	4	18	5
大垣市	4	4	5	5	18	5
西尾市	6	3	4	4	17	5
各務原市	5	4	4	4	17	5

表2 拠点性ランキングの結果（上位2ランクのみ）

そして、これらのうち小牧市以外の①豊田市・岡崎市、②岐阜市、③四日市市が、名古屋市から20～50kmの範囲にほぼ均等な3方向に分かれて

位置する(図1)ことから、名古屋都市圏を、名古屋市役所を中心とした概ね20km圏内にある愛知県内の市町村の区域とした(図2)。

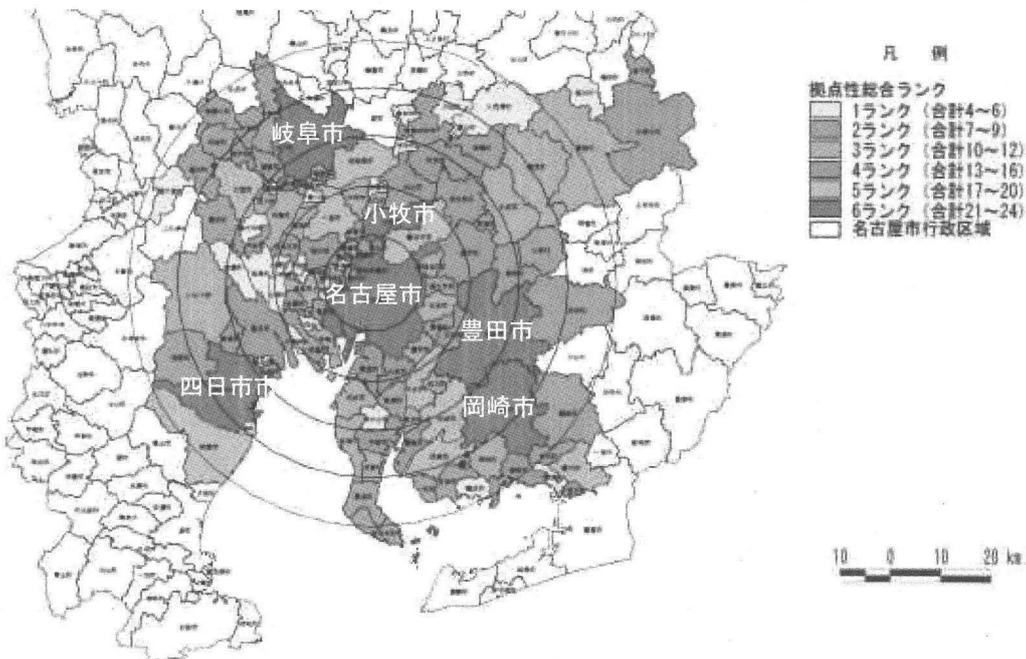
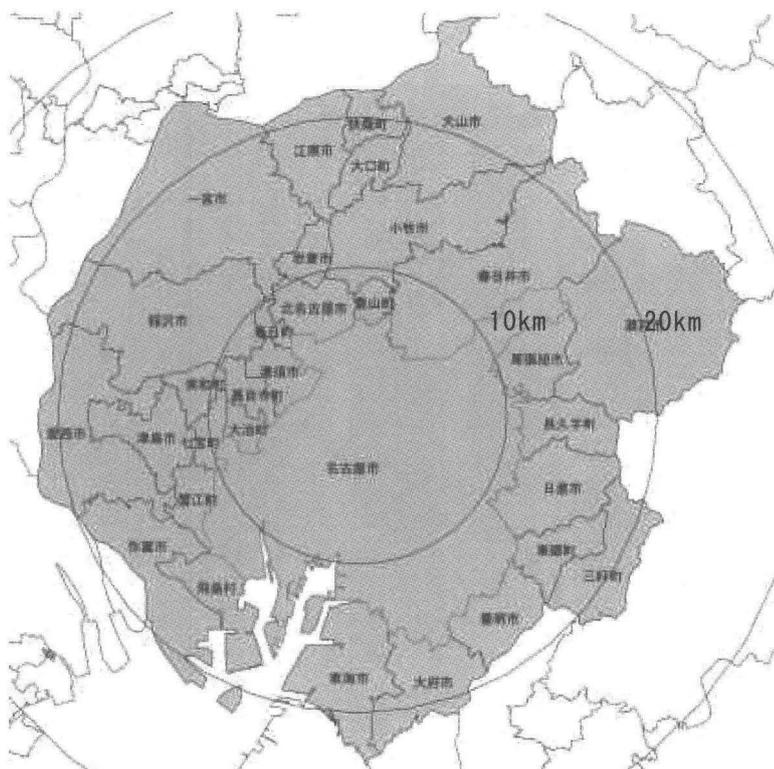


図1 名古屋大都市圏(平成12年国勢調査)における拠点都市の分布



名古屋市からの距離	市町村名
10km未満	清須市、北名古屋市、豊山町、春日町、七宝町、甚目寺町、大治町
10km以上 20km未満	一宮市、瀬戸市、春日井市、津島市、犬山市、江南市、小牧市、稲沢市、東海市、大府市、尾張旭市、岩倉市、豊明市、日進市、愛西市、弥富市、東郷町、長久手町、大口町、扶桑町、美和町、蟹江町、飛鳥村、三好町

市町村の名称は、平成18年4月1日の市町村合併を反映

図2 名古屋都市圏の市町村

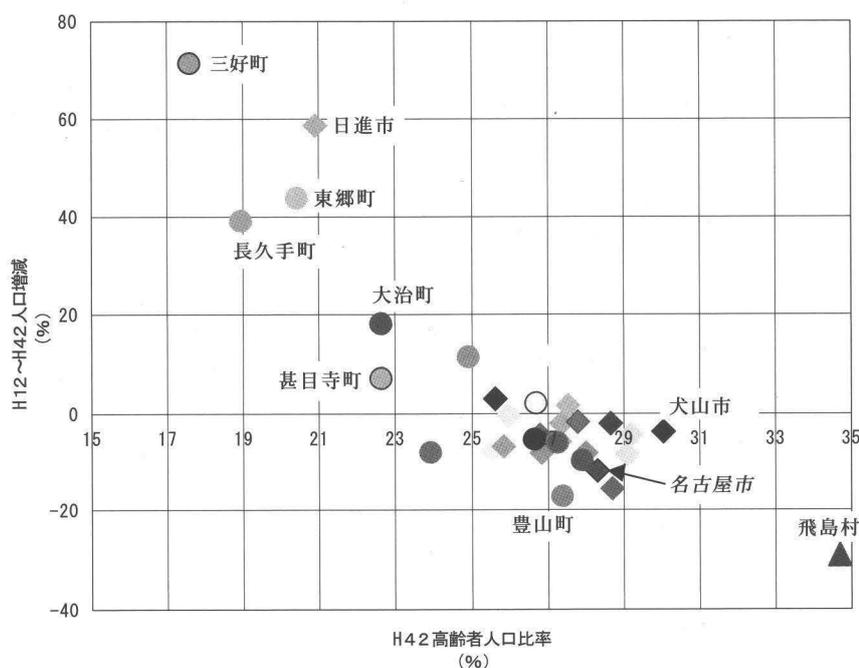
4 名古屋都市圏における 名古屋市の評価

名古屋都市圏における名古屋市の評価は、コンパクトシティを視野に置きつつ、市町村の安定的な維持又は成長を支える都市構造を評価す

る「成長」、市町村のコンパクトで環境負荷の少ない都市構造を評価する「環境負荷」、市町村の生活利便性の高い都市構造を評価する「生活の質」という3つの視点から定量的な比較が可能な指標を選定し（表3）、選定した指標ごとに名古屋都市圏における31市町村との比較をもとに行った（図3）。

視 点	評価項目	評 価 指 標
成 長	人 口	将来人口増減 将来高齢者人口比率
	経 済	1人あたり市町村内総生産 1人あたり市町村民所得
	行 政	財政力指数（3か年平均） 公債費比率（3か年平均）
環境負荷	居 住	人口集中地区人口比率 人口集中地区人口密度
	移 動	1世帯あたり登録自家用自動車数 自動車利用率
	ごみ等	ごみ排出量 リサイクル率
生活の質	住宅環境	基盤整備率 下水道普及率（人口） など
	施設利用	1000人あたり店舗数 1店舗あたりサービス面積 など
	自然環境	1000人あたり自然的土地利用面積 自然的土地利用面積の割合

表3 評価項目と評価指標



「日本の市区町村別将来推計人口（平成15年12月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）より作成
図3 31市町村との比較例（「将来人口増減」と「将来高齢者人口比率」の場合）

そして以下のとおり、名古屋市の特徴を把握するとともに、名古屋市の「強み (strength)」、「弱み (weakness)」として表にまとめた (表4)。

(1) 成長

人口については、周辺の市町村に比べて将来の人口減少の割合が高く、高齢者人口比率も高くなることが予測されている。特に減少する人口は、平成17年 (国勢調査速報値) から平成42年 (推計値) までに約29.7万人と見込まれ、名古屋市内で最も人口の多い緑区の人口21.7万人を大きく上回り、春日井市の人口約29.5万人とほぼ同じ規模に相当している。

経済については、活動の規模をあらゆる市町村内総生産は他市町村に比べ格段に大きく、それを人口一人あたりに換算した場合も全体の中では高い部類に入るが、飛島村 (港湾)、大口町 (企業)、豊山町 (空港)、東海市 (企業) など、人口は少ないが特定の施設、企業などがある市町村には及ばない。また、地域の経済水準・所得水準を示す指標である人口1人あたり市町村民所得 (分配) については、全体の中位にある。

行政については、財政基盤の強弱を示す財政力指数がほぼ1に近く、健全な状況にあるが、全体の中では中位である。一方、一般に10%を越さないことが望ましいとされる公債費比率は、20.2%で、全体の中で最も高くなっている。なお、財政力指数の全国平均は0.47、公債費比率の全国平均は11.2であり、名古屋都市圏の市町村は比較的堅実な状況にある。

以上より、名古屋市は、経済、行政については、周辺の市町村と比較して特に心配される要素は少ないと思われるが、将来の人口については、大幅な減少、高い高齢化人口比率を考えると、将来にわたって市町村の規模、行政サービスなどを維持する上で心配な面がある。

(2) 環境負荷

居住については、人口の97.6%が人口集中地区に住み、その人口密度も77.3人/haと高く、周辺の市町村と比較して最も市街化が進み、市域に占める人口集中地区の面積比率も84.0%と最も高い。しかし、世帯あたりの人員が少なく、今後の世帯数の増加も心配される。

移動については、1世帯あたりの登録自家用自動車数、移動における自動車利用率とも低く、都市内での鉄道、地下鉄、市バスなどの公共交通機関が充実していることが伺われる結果となっている。また、自市町村内での通勤・通学者が多く、他市町村に比べ移動距離も少ないと考えられる。

ごみ等については、1人1日あたりごみ排出量、リサイクル率ともに全体の中位にあるが、人口10万人以上の市 (人口の多い順に、一宮市、春日井市、小牧市、稲沢市、瀬戸市、東海市) との比較に限れば、1人1日あたりごみ排出量は最も少ない部類に、またリサイクル率は高い部類に入る。

以上より、居住、移動、ごみ等から見た他市町村との比較の中では環境への負荷が少ないと判断される。しかし、世帯あたり人口が年々低下していることや、人口集中地区内の人口密度を政令指定都市の中で比較してみると下位の部類に入ること、東京圏、大阪圏に比べると自動車利用の割合が高いことなどから、今後とも環境負荷の低減に取り組む必要がある。

(3) 生活の質

住宅環境については、基盤整備率、下水道普及率がともに高く、宅地としての環境は整備されている。一方、1住宅あたり延べ面積は最も低く、高齢者等のための設備がある住宅率が低い部類にある。

施設利用については、体育館を除き、店舗、病院・診療所、保育所、図書館及び都市公園は、

いずれも1箇所あたりのサービス面積が小さく、他の市町村と比較して対象とする施設までの距離が近く利便性が高いことが想像できる。

自然環境については、自然的土地利用面積、自然的土地利用面積の割合とも最も低い。

以上より、住宅環境、施設利用においては、生活の質が高いと考えられるものの、自然環境については、市域のほぼ全域が市街化区域であることを考えればやむを得ない面もあるが、市街地における身近な緑の保全・創出が必要である。

		強み (Strength)	弱み (Weakness)
成長 行政	人口 経済	○1人あたりの市町村内総生産が高い	○将来の人口減少率が高い ○将来の高齢者人口比率が高い
	行政		○公債費比率が高い
環境 負荷	居住 移動	○人口集中地区内の居住割合が高い ○人口集中地区内の人口密度が高い ○1世帯あたりの自家用車が少ない ○自動車の利用割合が低い	○1世帯あたり人口が少ない
	ごみ等	○自市内での通勤・通学者が多い ○規模の大きな都市の中では1日1人あたりのごみの排出量が少ない	
生活 の質	住宅環境	○下水道普及率が高い ○基盤整備率が高い	○1住宅あたりの延べ面積が小さい ○高齢者等の設備がある住宅の割合が少ない
	施設利用	○身近に便利施設がある	
	自然環境		○自然が少ない

表4 名古屋市の強みと弱み

5 持続的発展可能な名古屋の都市行政のあり方 (SWOT分析)

名古屋の都市行政のあり方についての方向性を導きだすためにSWOT分析を試みた。SWOT分析とは、内部環境の「強み (Strength)」と「弱み (Weakness)」、外部環境の「機会 (Opportunity)」と「脅威 (Threat)」の4つ

の要素から、強みと機会の相乗効果を狙う「積極的攻勢」、強みを活かし脅威に対抗する「段階的施策」、弱みを克服しつつ機会を生かす「差別化戦略」、守りに徹し、撤退も検討する「専守防衛又は撤退」というマトリクスを作成し、ある条件下のある事象を評価し、可視化することで分析を進めるものである。以下、SWOT分析表を示す (表5)。

名古屋市を取り巻く動向		機 会	脅 威
		名古屋市と近隣市町村との比較	<ul style="list-style-type: none"> ・大都市への人口集中 ・サービス成長産業の都市部への集積 ・京都議定書の発効 ・協働の推進 ・道州制導入議論の高まり ・市町村合併の進展 ・都市再生の推進 ・景観緑三法の施行とまちづくり三法の改正 ・コンパクトシティに対する関心の高まり
強み	<ul style="list-style-type: none"> ・1人あたりの市町村内総生産が高い ・人口集中地区内の居住割合が高い ・人口集中地区内の人口密度が高い ・1世帯あたりの自家用車が少ない ・自動車の利用割合が低い ・市内での通勤・通学者が多い ・規模の大きな都市の中では1日1人あたりのごみの排出量が少ない ・下水道普及率が高い ・基盤整備率が高い ・身近に便利施設がある 	<p style="text-align: center;">＜積極的攻勢＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○生活便利施設の集積によるまちなか居住の推進 ○人口密度を維持したコンパクトな市街地の形成 ○車利用の抑制による公共交通機関の充実 ○既存の都市基盤施設（道路、公園など）の有効活用による魅力創出 ○都市再生の推進による既成市街地の更新 	<p style="text-align: center;">＜差別化戦略＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○交流促進による中枢性の向上 ○高齢者等が移動しやすく暮らしやすいまちづくり ○子育て環境の向上による人口減少への対応 ○公園などの防災拠点の強化による防災空間の充実
	弱み	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の人口減少率が高い ・将来の高齢者人口比率が高い ・公債費比率が高い ・1世帯あたり人口が少ない ・1住宅あたりの延べ面積が小さい ・高齢者等の設備がある住宅の割合が少ない ・自然が少ない 	<p style="text-align: center;">＜段階的施策＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ゆとりある住宅の整備 ○高齢者向けサービス施設の充実 ○近隣市町村との協力による財政負担の軽減 ○近隣市町村の自然とのネットワークの強化 ○市街地における緑地の保全と創出

表5 名古屋の都市行政のあり方についての方向性（SWOT分析表）

6 名古屋の都市行政のあり方

以上より、名古屋の都市行政のあり方を以下に示す。

- (1) 日常生活の利便性が高いコンパクトな市街地の形成

名古屋市は周辺市町村と比較して店舗、病院・診療所、図書館等の便利施設が身近にあり、日常生活圏での利便性が高い。

したがって、この強みを活かすとともに、人口の都心回帰という当面の流れをチャンスとして捉え、駅周辺部等での積極的な居住誘導や生活関連施設の集積を進めることで、日常生活の

利便性を高めたコンパクトな市街地を形成する。そして、人口及び人口密度の低下を防ぎ、インフラ等の基盤を効率的に維持管理する。

また、まちづくりにおける市民・企業との協働を進め、地域コミュニティの強化を図りながら、美しいまち並みを形成する。

(2) 都市的魅力を凝集した求心力の高い中枢都市の形成

今後の急速な人口減少と高齢社会の進展という予測に対し、名古屋都市圏における中枢都市である名古屋市が商業、業務、文化、娯楽、情報などの拠点としての都市的魅力を一層高めていくことが必要である。

そのため、市街地環境の整備や市民、企業との協働により新たな魅力をつくり出していく。そして、各市町村とを結ぶ公共交通のネットワークを充実するとともに、高齢者等を含む多くの人々がアクセスしやすい環境を整え、さらには、周辺市町村との協力による交通需要の管理により名古屋市内への自動車流入を抑制し、環境負荷の低減を図る。

なお、道州制やスーパー指定都市などの新たな枠組みも想定し、名古屋市が周辺市町村との合併や連携等についての中核都市としてのビジョンを明確に持ち、周辺市町村の機能を吸い上げてしまうのではなく、都市圏全体で活力を維持し、成長が図れるような中枢都市を目指すことが必要である。

(3) ゆとりのある環境重視のまちづくり

名古屋市は土地区画整理による基盤整備率、下水道普及率が高いものの、1住宅あたりの延べ床面積が小さく、高齢者等の施設がある住宅の割合が低いなど、ゆとりのある居住環境への改善が必要である。また、近年の局地的集中豪雨の頻発に伴い、水害発生の危険度が高い地域などでは、危険性の少ない場所への段階的な誘

導を考えることも必要である。

さらに、地球温暖化やヒートアイランド現象の進行などに伴い、都市環境への様々な関心が高まる一方で、市内の緑被率は低下を続けており、市域に占める森林、農地等の割合も少ない。したがって、引き続き都市公園や道路の緑化に努めるとともに、私有地での緑地の保全、屋上、壁面などを含めた緑化の推進を積極的に誘導する。また、近隣市町村のまとまりある緑を計画的にとり込んだ広域の観点から緑のまちづくりを進めることも必要である。

緑区東部方面地域センターの構想案を話し合おう！ —地域センターワークショップの取り組み—

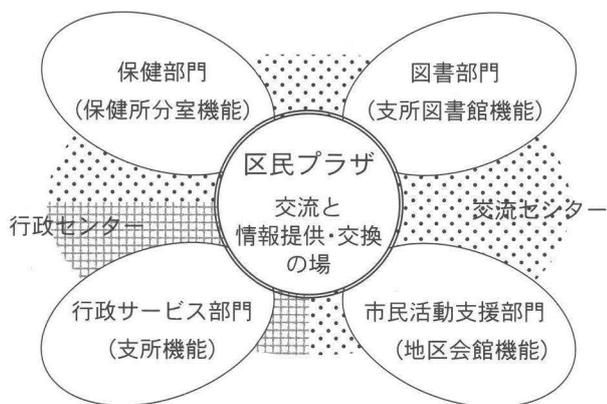
財団法人名古屋都市センター調査課 研究員 安藤 修一

はじめに

緑区東部方面地域センター〔仮称〕（以下「地域センター」という。）は、緑区東部の徳重地区に建設が予定されている図書・市民活動支援・保健・行政サービスの各部門と区民プラザ（交流と情報提供・交換の場）からなる複合施設です。

地域センターワークショップは、この複合施設を「自分たちの手で使いやすい施設を作りたい」という地域住民の思い、「地域に親しまれる施設としたい」という行政の思いが合わさり行われました。このワークショップでは、地域に密着した施設であるということもあり、名古屋市では初めて区役所が中心となり、ワークショップの企画・運営が行われました。

そんなワークショップに、名古屋都市センターも参画しましたのでその概要を紹介します。



地域センターの概念図

1. 名古屋都市センターの役割

名古屋都市センター（以下「都市センター」という。）では、住民主体のまちづくりを支援するため、昨年度「まちづくり支援班」を設け、人材の育成、まちづくり活動への助成などを行っています。

また、行政と地域との橋渡しをするなど、まちづくりが住民主体で進むような取り組みに力を入れています。

この地域センターワークショップにおいても、ワークショップの企画案づくりや当日の司会進行などの運営を行い、地域と行政とを繋ぐ役割を担いました。

2. ワークショップの前提条件

行政が整備条件を整理する前のワークショップだったこともあり、ワークショップに先立ち決まっていた条件は、建設する場所と複合施設であることの2点のみで、予算、面積などその他の条件はほぼ白紙の状態でした。白紙のキャンパスに自由に夢を描くことが出来る反面、厳しい名古屋市の財政状況や敷地による制約といった現実もあり、夢と現実の折り合いをつけていかなければならない、非常に難しいワークショップとなることが予想されました。

地域センターワークショップの概要

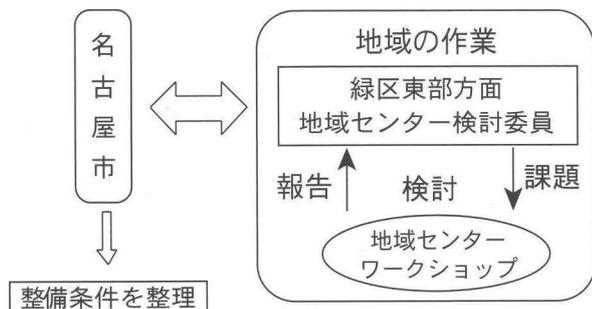
1. ワークショップの役割

地域センターワークショップは、地域の思いを整理する場として、緑区東部方面地域センタ

一検討委員会とともに設けられました。

ワークショップは、地域の代表者で構成された検討委員会からの要請により地域の思いを検討し、その内容を検討委員会に報告する役割を担いました。また、検討委員会は、ワークショップで検討した地域の思いを整理し、名古屋市に構想案として示す役割を担いました。

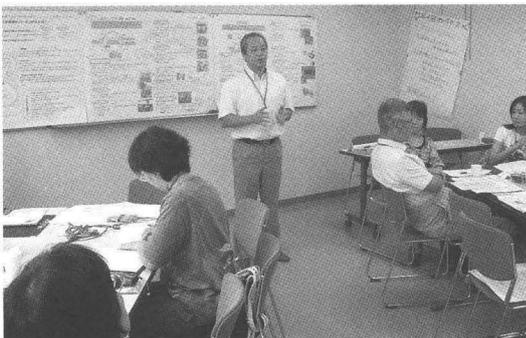
なお、検討委員会にはワークショップの参加者代表が4人参加し、ワークショップで話し合った地域の思いが正しく検討委員会に伝わる仕組みになっています。



検討委員会とワークショップの関係

2. ワークショップのアドバイザー

行政にとっても都市センターにとっても、今回のような大きな複合施設のワークショップは初めての試みでしたので学校をはじめとする公共的空間の専門家であり、ワークショップの手法による住民参加型のまちづくりを多数手がけている名古屋市立大学大学院芸術工学研究科教授の鈴木賢一先生にアドバイザーを依頼しました。なお、鈴木先生は検討委員会の座長も務められました。



3. ワークショップの参加者

地域センターワークショップの参加者は、周辺の徳重学区・常安学区・黒石学区から推薦してもらおうとともに、各戸配布の広報なごや（緑区版）などを用い、緑区在住・在勤・在学の方を募集しました。当初は地区推薦15人、一般募集10人程度の参加者を予定していましたが、募集したところ20人の方から応募があったため、一般募集枠を広げ、地区推薦15人、一般募集20人の計35人で行うことになりました。集まった参加者は、20代から70代と年齢層は幅広く、平均年齢は55歳と若干高めでしたが、強い思い熱い思いをもった若々しい方々ばかりでした。



参加者とスタッフ

4. ワークショップの基本的な視点

地域センターワークショップは、以下の点を踏まえて企画しました。

- (1)グループワーク中心のワークショップ
少人数によるグループワークを中心とすることで参加者同士が、話しやすく、お互いをより深く理解しあえるようにしました。
- (2)参加者主導のワークショップ
グループには、メンバーの中から選ばれた進行係を置き、進行係を中心にワークショップが行われるようにしました。なお、何か解らないことがあればいつでもサポートできるようにスタッフがグループの話し合いを見守りました。
- (3)デザインゲームを取り入れたワークショップ
限られた時間内で、参加者の思いを十分に引き出すため、予めカードなどのワークショップグッズを用意し、それらを用いたワークショップを行いました。

5. ワークショップの流れ

今後の名古屋市の建設計画に反映させるためには、地域住民の思い（構想案）は短期間でまとめる必要がありました。そのため、ワークショップは7月15日、29日、9月2日、23日の

計4回とし、その分、効率的・効果的に進行出来るようプログラムを工夫することにしました。

また、検討委員会には第2回終了時に中間報告を、最後に最終報告を行うことにしました。

第1回 地域センターワークショップ
「地域センターへの夢を語ろう！」

と き：平成18年7月15日（土）
と ころ：徳重コミュニティセンター

—— 本日のプログラム ——

14:00~14:05
1 開会あいさつ(緑区役所)

14:05~14:10
2 地域センターワークショップの流れ

14:10~14:15
3 ワークショップとは？(名古屋市立大学 鈴木賢一教授)

14:15~14:45
4 お隣さんを紹介しよう！

14:45~14:55
5 地域センターとは？(名古屋市住宅都市局開発調整課)

14:55~16:10
6 地域センターへの夢を語ろう！
★グループで考えよう 45分
★グループ案を発表しよう 20分
★全体でまとめよう 10分

16:10~16:15
7 次回のご案内など
7月29日（土）9時40分~12時10分（9時30分受付開始）

第2回 地域センターワークショップ
「具体的なスペースをイメージしよう！」

と き：平成18年7月29日（土）
と ころ：徳重コミュニティセンター

—— 本日のプログラム ——

9:40~10:00
1 前回のあさらい

10:00~11:55
2 具体的なスペースをイメージしよう！
★グループで考えよう 80分
★グループ案を発表しよう 20分
★全体でまとめよう 15分

11:55~12:10
3 次回のご案内など
9月2日（土）9時40分~12時10分（9時30分受付開始）

第3回 地域センターワークショップ
「こんな部屋があったらいいなあ！」

と き：平成18年9月2日（土）
と ころ：徳重コミュニティセンター

—— 本日のプログラム ——

9:40~9:45
1 前回のあさらい

9:45~10:00
2 検討委員会の報告

10:00~11:00
3 行政担当者からの説明

11:00~12:00
4 こんな部屋があったらいいなあ！
★グループで考えよう 30分
★全体でまとめよう 30分

12:00~12:10
5 次回のご案内など
9月23日（土）9時40分~12時10分（9時30分受付開始）

第4回 地域センターワークショップ
「地域センターをつくり上げよう！」

と き：平成18年9月23日（土）
と ころ：徳重コミュニティセンター

—— 本日のプログラム ——

9:40~9:55
1 前回のあさらい・本日の進め方

9:55~12:00
2 地域センターをつくり上げよう！
★利用者のイメージは？ 10分
★グループで考えよう 70分
★グループ案を発表しよう 25分
★全体でまとめよう 20分

12:00~12:10
3 開会あいさつ(緑区役所)
(検討委員会への報告など、今後の流れ)

6. ワークショップの内容

第1回 ワークショップ「地域センターへの夢を語ろう！」（7月15日）

この日は、はじめてのワークショップという 参加者でつくりあげる地域センターの目標（テーマ）を話し合いました。
 こともあり、どんな地域センターがいいのか、
 地域センターで何がしたいのかなど、これから

目標（テーマ）
を考えよう

○事前に用意した30種類のカードから地域センターの目標（テーマ）を各自5つ選ぶ。

誰もが気楽に
立ち寄れる
地域センター

運営にも区民
参加できる
地域センター

災害時の拠点
になる
地域センター

他の地区に自
慢できる
地域センター

夜の時間も
利用できる
地域センター

グループで
話し合おう

○選んだ目標（テーマ）とその理由をグループ内で発表。
 ○グループで話し合い、グループ案を3つに絞る。



グループ案を
発表しよう

○各グループ案を発表。

交流できる地域センター、自分たちで運営する地域センターといった提案が多かったです。

各グループから提案された地域センターの目標（テーマ）

Aグループ	<ul style="list-style-type: none"> ・利用規制が少なく、夜間利用もでき、区民参加で運営する ・すべての世代が交流でき、誰もが気楽に立ち寄れる ・緑区の歴史・文化を感じる資料室（古窯）がある
Bグループ	<ul style="list-style-type: none"> ・世代をこえて誰もが気軽にふれあえる、集い、遊び、学びあう区民憩いの場 ・区民が運営に参加し、利用規制を少なくし、夜の時間も遅くまで利用できる ・駐車場は人口10万人の区民プラザにふさわしい広さをもち無料とする
Cグループ	<ul style="list-style-type: none"> ・愛称「夢ひろば」 ・趣味、生きがい探しの場 ・人と人との交流の場（子育て支援、世代間交流） ・災害防災の拠点
Dグループ	<ul style="list-style-type: none"> ・区民参加 夜間利用・利用提案OK、利用規制少、緑区らしさを区民参加で ・交流 すべての世代、ひとりでも、目的がなくても、外国人でも ・安全 利用者の顔が見える、夜間でも大丈夫、災害時の対応

各グループでテーマを3つに絞って欲しいとお願いしたところ、あれも、これもとテーマを繋げた提案が各グループから出され、当初意図した明確な目標像を定めることができませんでした。

一方、地域の方々が多くの思いを地域センターに抱いていることが確認できたとともに、「夢ひろば」という参加者の思い（夢）を集約するネーミングが提案され、一定の成果を挙げる事が出来ました。

第2回 ワークショップ「具体的なスペースをイメージしよう！」(7月29日)

地域センターで何がしたいのか?どのように
 過ごしたいのか?何をする場所が欲しいのか?
 この日は、第1回ワークショップで話し合った

地域センターの夢(目標・テーマ)を実現する
 ために必要な機能(スペースや設備)を話し合
 いました。

「あったらいいな」と
 思う機能を考えよう

○「あったらいいなあ」と思う機能(スペース・設備)
 を各自5つ考え、事前に用意したカードに記入。

自分の立場だけでなく、子ども、高齢者、主婦などさま
 ざまな立場から「あったらいいな」と思える機能を考え
 てもらうとともに、いつ、どんなふうにご利用するのかにつ
 いてもあわせて考えてもらいました。

こんな場所(もの)があったらいいなあ!

マンガ 文庫
 (今や本の文化といわれるマンガの部屋)

誰が **子ども・青少年** が

いつ **休日、学校・仕事帰り**

どんなふうにご利用するの?
 ふいと立ちよって心のいきほき
 をします。

こんな場所(もの)があったらいいなあ!

防音できる部屋

誰が **音楽をやる人**

いつ

どんなふうにご利用するの? **音楽の練習**
 他の人に迷惑をかける。また、初音
 でも音がねなく音を出せる。場所
 がのると良い。

こんな場所(もの)があったらいいなあ!

**夜9時以降も部屋が
 借りられる**

誰が **仕事をしている人達**

いつ **夜間**

どんなふうにご利用するの?
**フレキシブルな多様化に求めら
 れ、夜間利用も必要。**

グループで
 話し合おう

○誰が、いつ、どんなふうにご利用する機能なのかを
 グループ内で発表。

○グループの「一押し」機能を3つ選ぶ。

グループ案を
 発表しよう

○各グループの「一押し」機能を発表。

Aグループ	<ul style="list-style-type: none"> 机や椅子、ソファがあり誰でもいつでも気軽に「何でも使えるコーナー」 楽器演奏、カラオケ、和太鼓などができる「防音装置のついた部屋」 小学生から高齢者まで歴史や文化を調べて学ぶことができる「郷土資料室」
Bグループ	<ul style="list-style-type: none"> 住民主体の運営で「有効に活用できる会議室」 カラオケや合唱の練習や音楽会ができる「防音スタジオ」 障害者や健常者が交流でき、障害者が活躍できる「喫茶・売店コーナー」
Cグループ	<ul style="list-style-type: none"> 誰もが気軽に利用できるボランティアによる「なんでも相談窓口」 新しい文化・祭りの発祥起点となる「伝統文化を開発する新しい町づくりコーナー」 ミニコンサートができるような「防音設備のある部屋」
Dグループ	<ul style="list-style-type: none"> 日が暮れるまでバンドの練習ができるような「防音措置を完備した部屋」 区民プラザの運営・企画を担う人たちが利用できる「プラザオフィス」 ゆっくりお茶を飲めたり、語り合えたりできるような「カフェテリア」

みんなで「一押し」
 機能を選ぼう

○各グループから提案された
 「一押し」を全員で人気投票。

Dグループから提案された「プラザオフィス」が一番多くの得票を集めました。



区民プラザを管理・運営していくための拠点となる「プラザオフィス」が最も必要な機能に選ばれ、
 地域が管理・運営への参加を強く望んでいることを改めて確認することができました。また、防音設備
 のある部屋の整備を望む声が意外に多いことも分かりました。

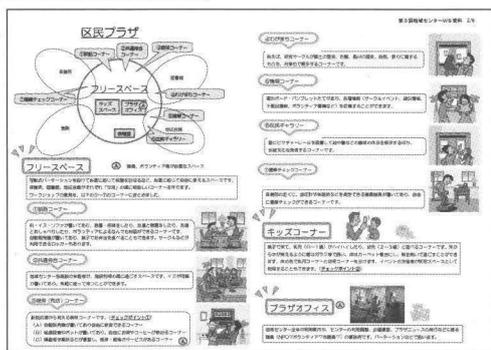
第3回 ワークショップ「こんな部屋があったらいいなあ！」（9月2日）

この日は、第2回ワークショップで提案された機能を実際の空間（部屋）に置き換える作業を行いました。ただ、時間的な制約があったため、予め行政の各担当者に第1回、第2回のワ

ークショップで出された意見を反映した素案（たたき台）を作成してもらい、その素案（たたき台）をもとに話し合いを進めることにしました。

素案(たたき台)の概要を説明

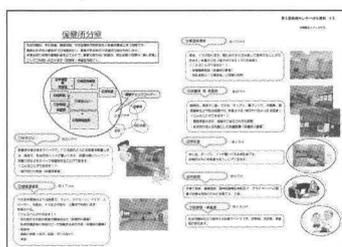
○区民プラザ・地区会館・保健所分室・図書館の各行政担当者から、素案(たたき台)の概要を説明。



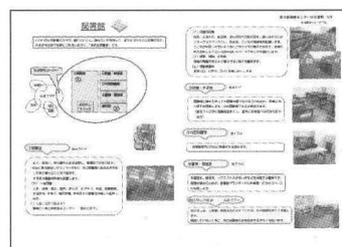
区民プラザ



地区会館



保健所分室



図書館

グループで話し合おう

○素案を修正（加筆・削除）し、グループ案を作成。

グループ案を発表しよう

○各グループの修正案を発表。

- ・キッズスペースは保健所のロビーと合体させるなどして広くとって。
- ・緑区内で活動しているNPOやボランティアの小さなオフィスを用意して欲しい。
- ・社会福祉協議会などの出先機関をつくって欲しい。
- ・喫茶コーナーは、障害者作業所などが運営し、喫茶・軽食のサービスがあるイメージ。
- ・キッズスペースは、親子がふらっと訪れてフリーに利用し、乳幼児だけでなく小学生まで利用するイメージ。ただし、乳幼児と小学生を区別する工夫が必要。 など

前回のワークショップで提案された機能を元に行政の各担当者が作成した部屋の素案を説明したところ、面積をはじめ具体的な条件に関する質問が参加者から多く出されました。しかし、ワークショップの結果を踏まえ具体的な整備条件を整理している行政にとっては、答えに窮する質問が多く、より具体的な話し合いをしたい参加者にとってはもどかさの残るワークショップとなってしまいました。また、行政側の説明に時間がとられ十分に話し合う時間がとれなかったことも、反省すべき点の一つです。

第4回 ワークショップ「地域センターをつくり上げよう！」(9月23日)

この日は、最後のワークショップということもあり、これまでのWSで整理した地域センターのふりかえりを行い、足りない点・不安な点を話し合ってもらいました。具体的には、利用

者が主人公となる物語を考えてもらい、区民プラザでの過ごし方(使い方)や各部屋に必要な備品などについて話し合いました。

どんな人が利用
するのかを考えよう

○地域センターの利用者像を整理。

参加者から、親子連れ、サラリーマン、主婦、小学生、元気な高齢者、中高生、障害者、フリーター、外国人といった意見が出されました。



物語を考えよう

○区民プラザでの過ごし方を中心に各自物語を作成。
○物語づくりを通し、区民プラザの使い方、必要な備品を整理。

グループで
話し合おう

○作成した物語をグループ内で発表。
○グループの「一押し」物語を1つ選ぶ。

グループ案を
発表しよう

○各グループの一押し物語を発表。

(主人公：高校2年、男子、17歳)

平日

- 学校からの帰り、今日はどこにも寄らず、地下鉄池袋駅まで帰ってきた。このまま自転車で家に向かう気が起きないので、地域センターに向き直って来た。
- 入り口の案内を見ると、図書館や地区会館が隣にあって、フリークライミングができる施設があるみたいだ。1人でもできそうなので面白そうなので覗いてみた。
- カバンをロッカーに置き、靴下を脱いでトライしてみた。
- 難しかったが、指導員らしき人が声を掛けてくれてアドバイスとおりにしたら、思ったより高い所まで登れた。
- 面白かったが、疲れたので40分位してからそこを離れた。
- 次に図書館を覗いてみた。SF小説を借りて地域センターの椅子でジュースを飲みながら読んでみた。思ったより面白くなかったので、別の本を借り直した。
- 時間つぶしには良い所だと思って、自転車で帰宅した。

(主人公：地域の小学校に通う6年生の女子児童。天気は雨の日)

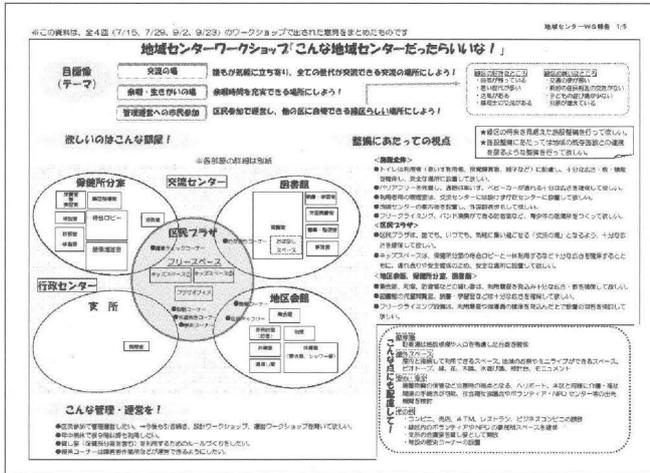
- 私達は徳重小学校の6年3組、仲良し3人組。
- いつも放課後「遊ぼう」って時は、アビタ路店でマックを食べ、プリクラを撮ることが多いかな。
- でも今日は、さやちゃんが、「徳重交差点にできた「区民プラザ」へ行ってみようよ！子どもが遊べるコーナーや図書館もあるらしいヨ！」と言い出したので出掛けることに。
- お昼は、喫茶コーナーのホットドック。なかなかイケてました。
- その後、談話コーナーでおしゃべりしたかったんだけど、行ってみると井戸端会議のおばさんに占領されていたので、キッズスペースでボールで遊ぼうと移動。
- でも、キッズスペースにも保育園くらいの子ちゃい子がヨチヨチ歩いていて、ここでハレーボールをするなんてちょっと憂鬱なかんじ。大きい子たちが自由に遊べるスペースが欲しいな。でも、危ないことをする子もいると思うので、ルールがあって、子ども達を守ることができると、楽しく遊べると思うな。

物語づくりを通して、地域センターをロールプレイングすることで、より具体的な使い方や必要となる備品等の提案が出されました。最後のワークショップということもあり、これまで話し合った内容を振り返ってもらったのですが、これまで出ていない提案も多く出され、一定の成果を得ることができました。また、最後には引き続き、設計・運営ワークショップを行って欲しいという提案がなされ、参加者の地域センターへの思いが伝わってきました。

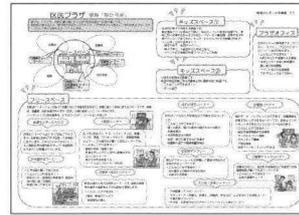
7. ワークショップを通してまとめ上げた構想案

4回のワークショップを通して参加者から提案された内容をまとめ上げたものが以下の資料です。この資料は緑区東部方面地域センター検

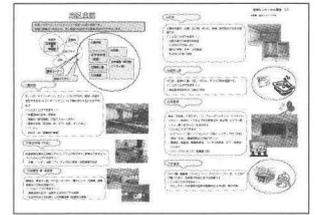
討委員会に、ワークショップの検討結果として報告されました。



全体



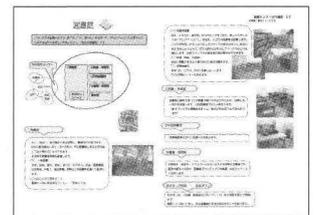
区民プラザ



地区会館



保健所分室



図書館

おわりにかえて

地域センターワークショップは、熱心で積極的な参加者に助けられ、4回という短い回数の中、一定の方向性を見出すことができました。行政が考えていては出てこないような提案も多々あり、ワークショップを通して地域住民の思いを取り入れていこうとした当初の目的を十分に達成することができました。

また、地域に身近な区役所が行政側の窓口となることで、地域と行政がより近い関係で話し合える事を確認できたことも、今後の住民主体のまちづくりを考える上での大きな成果といえます。

一方、行政が整備条件を整理する前のワークショップだったこともあり、ワークショップに際し参加者に前提条件(予算枠・面積枠)を示すことができず、当初から危惧していたとおり、あれも、これもと、参加者の思いで大きく膨らんだ構想案となってしまいました。構想案の優先順位を決めることが出来なかったことも今後への反省の一つです。

緑区東部方面地域センターの計画は始まったばかりです。その始めの一步を住民の足(手)で大きく踏み出せたことは、大変意義があることだったと思います。

ワークショップアドバイザーの鈴木先生も言われていたように、地域センターの計画は「止まったり、一気に進んだり、後戻りしたり」と紆余曲折を経て、今後進むことと思いますが、今回のワークショップでまとめ上げた地域住民の思い(構想案)を羅針盤に計画を進めれば、きっと素敵な地域センターが出来上がると信じております。

最後に、都市センターがワークショップの企画運営に実践的に取り組むのは今回が初めてのことでしたが、複数の名古屋市関係課(緑区役所、開発調整、図書館、地区会館、保健所、支所担当)をつなぐいわゆる縦割り行政をつなぐ役割と住民と行政をつなぐ役割を果たすことが出来たと自負しています。この経験をいかして、今後も住民主体のまちづくりに関する手法や進め方を研究し充実させていくとともに、引き続き地域住民と行政との橋渡しを通じた住民主体のまちづくりを支援していきます。

平成18年度
第3回
まちづくり
セミナー

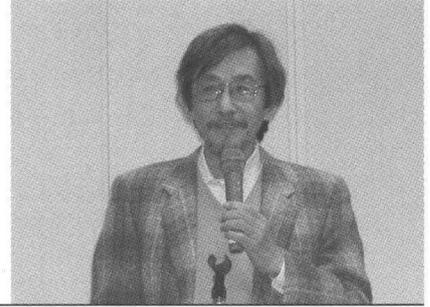
水辺に託すまちの再生

講師：政策研究大学院大学

教授 しのはら おさむ 篠原 修 氏

日時：平成19年1月31日(水) 午後3時～5時

会場：(財)名古屋都市センター大研修室



私は、大学は土木工学科を卒業しましたが、学生の頃から今日に至るまではほぼ40年、「景観」、つまり「風景を良くするにはどうしたらいいか」ということに取り組んでまいりました。

いまから20年ほど前、初めて橋のデザインを手伝うことになりました。以来、橋のデザイン、水辺や広場の整備に携わり、最近では、世の中で評判の悪いダムや連続立体交差事業も手がけています。

本日は、「水辺に託すまちの再生」というタイトルで、水辺の再生がいかにかまにインパクトを与えるか、という話をしたいと思います。

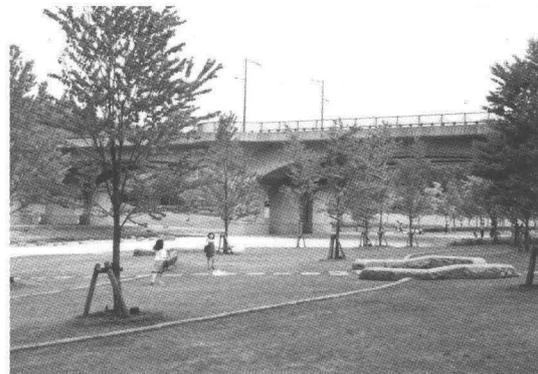
1. 橋を架けても、まちは変わらない

まず、私がデザインした橋をいくつか、紹介します。

□公園の上に架けた橋（千葉県松戸市）

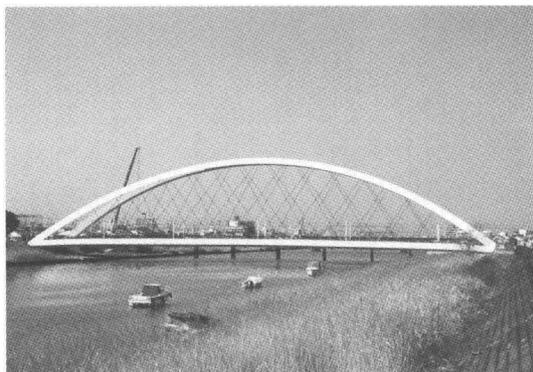
1986年、初めて橋のデザインに関わりました。このとき、松戸市の担当者は、せっかくいい公園を作るのに変な橋を架けられると公園が台無しになる、と心配しておられました。

橋を架けて2年ぐらい経った様子です。当初の意図どおり、公園に植えた樹木が大きく育ち、橋が半分ぐらいしか見えなくなりました。



□辰巳新橋（東京都江戸川区）

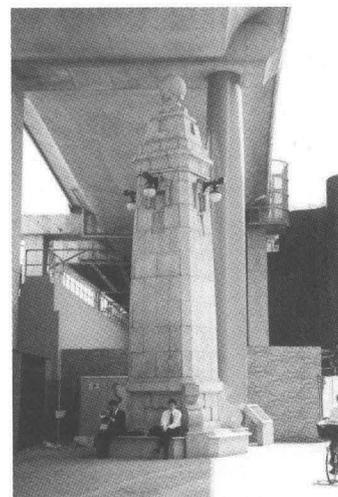
東京の江戸川区には、新中川という戦後に掘った運河があります。幅は約100mあります。そこに新しく架ける橋をデザインしました。辰巳新橋です。デザインのねらいは、「シンプルだけど、見る場所によって姿が変わる」としました。この橋は、テレビドラマで2回使われました。



□高架橋（中央線東京駅、丸の内側）

中央線東京駅の丸の内側に高架橋を造りました。ヨーロッパの都心では、たいてい鉄道は半地下に入っています。都心のいい場所に高架の鉄道や道路などの構造物を造ることは、文化的に野蛮なのです。しかし、ここでは、諸処の事情により高架にするしか仕方ありませんでした。

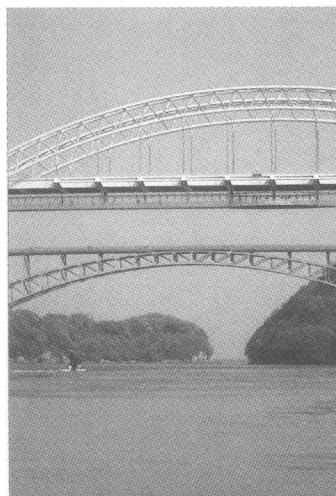
高架下に待ち合わせ場所をつくろうと、戦前に設計された外濠アーチ橋の橋塔を1本据えました。現在は、ホームレスの人が座らないように、チェーンで囲ってあります。



□新西海橋（長崎県）

昭和30年にできた西海橋（上路式アーチ）に並んで、新西海橋（中路式アーチ）を架けました。

実は、新西海橋は自動車専用道路なので、法的に歩道が付けられなくて困っていたのですが、長崎県の担当者の計らいで、橋そのものは道路の予算で、歩道は公園の予算で造ることができました。こういう柔軟性は、公共事業において非常に重要だと思います。



□新港サークルウオーク（横浜、新港埠頭）

横浜には、新港埠頭という大正から昭和にかけて開発した港湾施設があります。そこに楕円形の歩道橋を架けました。この歩道橋を歩いていると、赤レンガ倉庫が見えます。



橋のデザインを褒められることは度々あります。ただ、「橋を架けたことがきっかけになってまちが変わっていくことはほとんどない」というのがこの20年やってきた私の結論です。かなり大きな橋を一本架けても、まちはまったく変わりません。建築についても同じです。いま名古屋では次々と超高層ビルを建設しています。就業人口が増えるので、周りに飲食店や物販店が増えたりしますが、まち自身が良い方に変わることは、それほど期待できないと思います。

では、明治以降、日本はどのようにまちをつくってきたのでしょうか。

2. ヨーロッパをお手本にまちをつくったけれど

明治維新以来、日本はヨーロッパやアメリカの先進国を追いかけてきました。まちづくりや都市整備に限らず、教育も軍事も産業構造も欧米をお手本とし、その結果、近代化に成功し、今日の豊かな日本になりました。

明治初期、当時の政府の首脳陣が欧米を視察します。この岩倉具視を団長とする遣欧使節団には、木戸孝允、大久保利通も参加しています。そのときの様子を、秘書官として同行した久米邦武は克明に記録し、『米欧回覧実記』という本にしました。これは非常におもしろく、明治の初めに日本人が欧米へ行って、何を勉強しようと思ったのか、何に驚いたのかがよくわかります。

●遣欧使節団が見たパリのまち

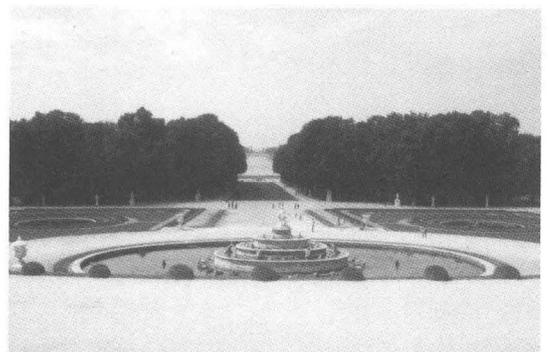
パリに着いた遣欧使節団の面々は、さぞ驚いたことでしょう。当時の日本は大都市でも建物は木造2階建て。メインストリートは、東京



でさえ幅10間(18m)、他の城下町ではだいたい4間(7.2m)です。かたやパリは、「ブールヴァール」と呼ばれる大通りの広いこと。幅員70m、4列の並木が壮麗な凱旋門通り。フランス人が「世界で一番美しい広場」と自慢するコンコルド広場。建物は6階、7階建ての石造り。街路樹はプラタナス、マロニエなどがすばらしい。「そうか、近代的な都市とはこういうものなのだ」と思ったのではないのでしょうか。

パリのまちは、立派な広場があり、その周りに建物があり、それを広い道でつなぐ「陸の都市」と言えます。実は、その姿は、ルイ14世が造った「ベルサイユ宮殿」を模したもののなのです。

ベルサイユ宮殿は、庭園から宮殿に続く見通しのよい真っ直ぐな道があり、その両脇にはボスケ(樹林)を備えています。要するに、宮殿へ続く道が「ブールヴァール」で、樹林が「建物」を現わしているのです。



その現在に続く「きれいなパリ」は、実は、19世紀後半、ナポレオン3世が当時のセーヌ県知事オスマンを使って完全につくり変えたまち、いわゆる「パリ大改造」後のまちなのです。ブールヴァルという広い通りを何本もつくり、道のわきにあった建物は全部壊し、高さを揃えて統一した町並みにつくり変えたのです。中世の細い道はデモ隊や反乱軍に有利でした。だから、大改造の目的は、軍隊が迅速に移動できる真っ直ぐな広い道を造ること、そして景観をよくすることでした。

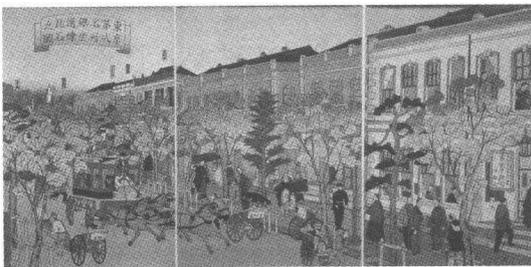


●文明開化に相応しいまちとは

□銀座れんが街

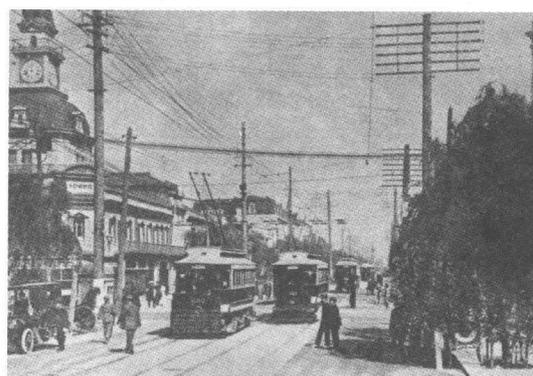
さて日本では、明治の初め、銀座から築地のあたりが火災に遭い、新しいまちをつくることになりました。それが、「銀座れんが街」です。

パリのようなまちにしたかったのでしょう。銀座れんが街は、当時では最も広い、幅15間（27.2m）でした。そして、初めて専用の歩道を造り、並木も整備しました。本当はパリに倣ってマロニエかプラタナスを植えたかったところでしょうが、当時の日本になかったので、桜と松を植えました。建物も4階、5階建ては無理なので、レンガ造りの2階建てになりました。当時の様子を描いた絵を見ると、なかなか華やかです。東京の新名所という感じです。



明治5年に銀座れんが街が完成し、その10年後には江戸の頃からメインストリートだった新橋・上野間に馬車鉄道が走ります。

明治37、38年頃には、並木が柳に変わっています。いたるところに広告・看板が見られますが、日本は昔からこんな風だったようです。



明治22年に東京市区改正設計が始まり、都市計画事業が決定して、日比谷通りには路面電車が走ります。当時から町並みは統一できなかつたようで、レンガ造りなどいろいろな建物が混在していました。

□一丁ロンドン

三菱（現、三菱地所）は、明治政府から払い下げてもらった丸の内に、「一丁ロンドン」と呼ばれるオフィス街をつくりました。一区画だけがロンドンのまちのようでした。非常に統一感のある風景だったのは、事業主体がすべて三菱で、設計もジョサイア・コンドルら同じメンバーによるからです。ただ、レンガ造りのため、関東大震災ですべて壊れてしまいます。もうすぐ東京駅の復原工事が始まりますが、それに合わせて三菱一号館も復元されることになりました。



□神宮外苑界限

大正になると、青山通りから明治天皇・皇太后を記念した絵画館へ行く通りをヨーロッパ風にしました。完全にバロック式です。こういう立派な4列の並木道はなかなか見当たらないので、最近では東京の地下鉄でもPRしています。

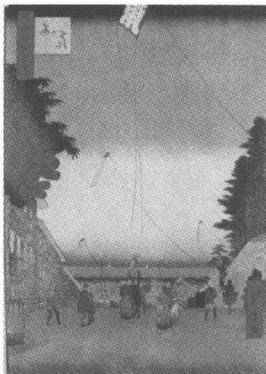


このように、ヨーロッパの真似をしてせっせとまちをつくったわけですが、本当は間違っていたのではないのでしょうか。

3. 日本の都市のベースは「水」ではないだろうか

江戸初期の屏風絵図によれば、江戸の中心街には運河があります。そこには人がいっぱいいて、荷物を運んでいたりします。活気があって、生き生きとしていた様子がうかがえます。家も川に開いて建っています。

また、「潮見坂」という坂の上からは江戸湾が見えます。まちの真ん中から海が見えるのです。そんなふうに、江戸はまさに「水の都」だったわけですが、日本橋の竹河岸の風景などは、名古屋の堀川もこんなイメージだったのではないかと思います。



時代が下り、関東大震災後も水の風景は見られます。昭和5年以降も掘割運河がいっぱいあって、まだまだ「水の都」と言えます。銀座のど真ん中にお濠があって、船遊びをしていたのです。60年ぐらい前には、まだまだ日本では水が庶民にとって非常に身近な存在だったわけです。ただ、太平洋戦争後は全部埋め立てたので、掘割はほとんどなくなりました。

いまでも、都市のど真ん中にお城があって、木がたくさんあって、お濠に水があるという、誠に日本的な風景が半蔵門にあります。これこそ日本のオリジナルで、どこの真似でもありません。



ヨーロッパへ行くと感じるのは、明らかにヨーロッパは「陸の都市」だということ。かたや日本のほとんどの都市は海の近くや河口にあり、盆地にあっても川の脇に発展し、山間部に行けば水路がたくさんあります。特に、戦国時代末から江戸時代の初期にかけてつくられた城下町は、完全に水のまちです。日本の都市の良さ、まちらしさのベースは、「水」だったのではないのでしょうか。

ところが明治以降、ヨーロッパやアメリカに追いつこうと一生懸命突き進んでいるうちに、私たちは「日本的で、素晴らしいでしょう」と世界に誇れるような町並みをなくしてしまったようです。

もちろん、近代化しても、まちの個性や良さをそのままのこしているまちが世界にはたくさんあります。昔からの水路をいまでも大切に使っているアムステルダム。水辺に市役所があって、「いいまちだな」と感じさせるストックホルム。経済の発展とそのまちの良さというものは両立しないわけではないのです。

つまり、橋を架けても超高層ビルを建ててもまちは変化しないけれど、日本は「水のまち」という歴史を持つせいか、「水辺の整備をすると、まちは変わる」と、いままでの経験から実感しています。大袈裟に言うと、DNAにそう刻まれているのではないか、と思うほどです。

そこで、川の整備によってまちが変化した例をご紹介します。

津和野川の水辺のデザインをすることになり、平成3年から8年間、島根県の津和野へ通いました。川の整備をきっかけに、この15～16年で、まちは随分と変わりました。

4. 水辺の整備がまちを変える（津和野を例に）

森鷗外、西周の出身地でもある津和野町は、島根県の一番西に位置する人口1万人ほどの町です。さきごろ隣の町と合併しました。津和野城跡があり、まちの真ん中を津和野川が流れています。石州瓦が使われているため屋根がみなオレンジ色なのが、この地域の特色でしょうか。

津和野のメインストリートは、江戸時代の藩校「養老館」がある殿町通りです。昭和50年前後、非常に多くの人々が、特に「アンノン族」と呼ばれる若い女性が観光に訪れました。いまは訪れる人も減りましたが、それでも年間100万人ぐらいは来るようです。

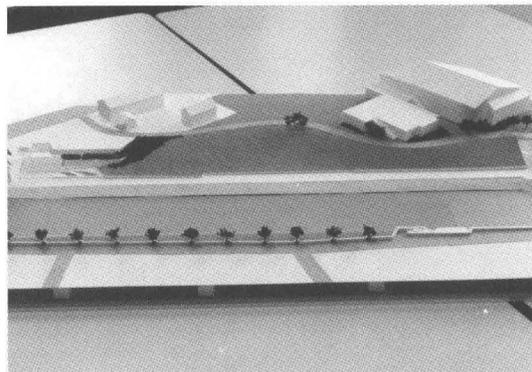
また、津和野は「山陰の小京都」と言われる山間の都市で、上流の方から水を引いており、町中に水路が流れています。水路に沿って菖蒲が植えられ、水路ではたくさんの鯉を飼っています。



●川と道とまちをつなぐために

私に関わる以前につくられた津和野川の整備プランというのは、極めて普通で、「護岸を整備して桜を植える」という、川の管轄内だけで整備する計画でした。しかし、これでは、せっかく川を整備しても、道やまちとつながりません。

そこで、津和野大橋のわきに広場をつくり、殿町通りを歩いている人に広場へ出てきてもらえるようなデザインを考えました。川も見えるし、下流には芝生の広場もあります。とにかく、町の人でも観光客も水辺を歩いてほしいと思い、広場等を整備するのに必要な、川に隣接する土地を県の人に「買ってください」とお願いしました。運のいいことに、その土地は民地ではなかったので、県が買っていただきました。その時点で、この仕事の50%以上は成功した、と感じました。



●津和野らしい護岸に

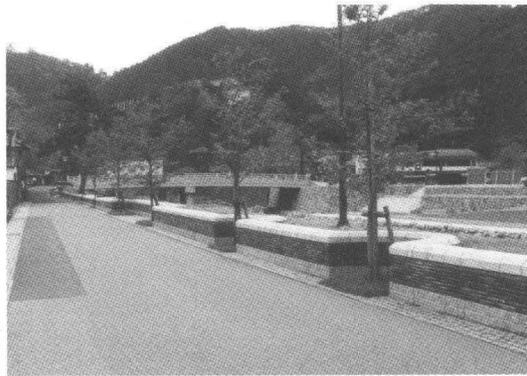
私が関わる以前に、試験的に護岸工事を行っていましたが、これが地元の人には極めて評判が悪かったようです。というのは、玉石を使っていたからです。地元の人に言わせると、「津和野の護岸というのは、山から採ってきた角ばった石を空石積みしなければいけない」というわけです。

そこで、本当は空石積みにしたかったのですが、護岸が高すぎるため河川構造令に引っ掛かり、空石積みは実現しませんでした。

空石積みができないので、ある工夫をしました。コンクリートで護岸をつくり、コンクリート面の前にモルタルを使って石を積み上げたのです。コンクリートはまったく見えません。また、洪水で水位が上がれば間に泥がたまり、将来は草とか苔が生えるだろう、と考えました。



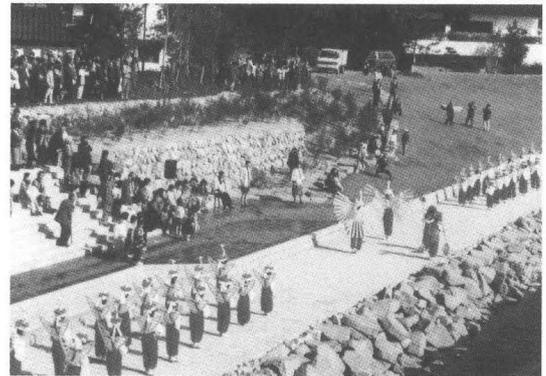
護岸の裏側、道路に面した方は、洪水時には少し高さが足りないということで、パラペットを付けました。ベンチが置けないので、パラペットは腰掛けられる高さにし、歩道には住民の希望で桜を植えました。この少し下流に病院があるのですが、入院患者や見舞い客に水の流れを見ながら散歩してほしい、と考えたデザインです。水の流れを見ながら歩くのは実に気分がいいものです。



●川に近づきやすい施設を

水辺に下りる階段というのは、狭くて急で、使いにくいものが日本では多いようです。そこで、ここでは思い切って、大きな階段にしました。水を見ながら、のんびり階段を下りて、水をまじかに見ながら川沿いに歩いたり芝生の広場へ行けるデザインです。

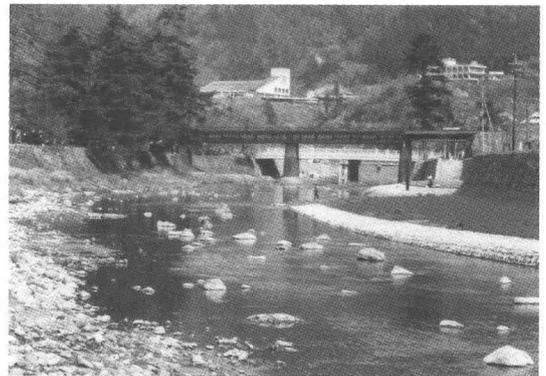
広場ができた記念イベントでは、階段や広場が観客席になりました。デザインする時点で、階段や広場がそういう使われ方をするかもしれない、と予想していました。



●地元の人がリラックスできるように

上流の方は、観光客はほとんど訪れず、地元の人が利用するだけなので、リラックスできるように、デザインの調子をカジュアルにして、広場をたくさん整備しました。

河川敷にある広場にはクローバーが生えています。まちなかの公園と違い、「川は生きているのだから、水がかぶったりすると様子が変わる」ということを示したかったのです。一方、その上にある広場は、ほとんど水に浸からず、いつも乾いているので寝転がっていられます。



太鼓谷稲荷神社の前も整備しました。屋台がいっぱいありましたが、全部取っ払ったら、屋台に隠れていた立派な灯籠などが現われました。ちなみに、地元の人たちがフラワーポットなどを置いてくれて、きれいになりました。広場に置いた大きなベンチに座って、川でも見ながら御参りから戻ってくる人を待てるようにしました。

●水の流れや表情を楽しみたい

この改修は川の床を下げるやり方です。そうすると、川に段差が出来ます。落差工といいますが、これは二段構えで、一段はコンクリートのつるつる面にし、もう一段は石を埋め込みました。そうすることで、水の流れる表情がきれいに見せることができるのです。また、道路から階段をつけて、子どもが川辺に下りてきて水遊びができるようにしました。河川に必要な構造物も、デザインによっては水の流れが楽しめ、また水遊びができることを示したかったのです。

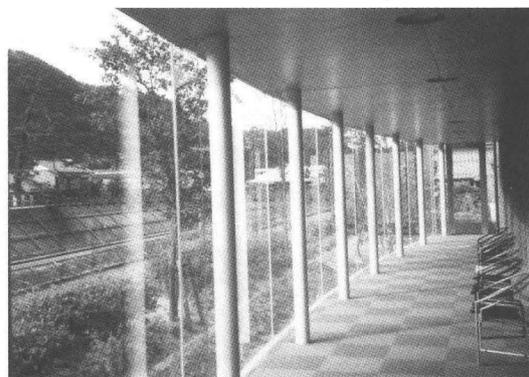


できあがったら、波模様になって水が流れました。転波というのですが、これは予想通りでした。



●そして、まち全体が変わった

やや上流の方に「森鷗外記念館」ができました。二つの棟をつなぐ渡り廊下からは、鷗外が10歳まで毎日眺めていた川や山や城跡が見えます。つまり、記念館へ来た人に、鷗外が子どもの頃に見ていた風景を見せよう、というわけです。鷗外のエッセーなどに記述された木や草も植えられています。



後日談があって、建設省の河川担当のエライ人がここに来て、「なるほど、鷗外はこういう風景を眺めていたのか。それにしてもここから見えるコンクリートの護岸はよくない」と言われたそうで、修景することになりました。つまり、川の整備を行ったことで、その川を生かした建物ができ、その建物から見たところが問題になって、もう一度川を整備し直したということです。川と周りが関係し始めたのです。

そんなふうには、周囲が変わってきたので、県は殿町通りの整備をやり直すことにしました。安っぽいカラー舗装をやめて、全部御影石の道に変え、歩道を広げて木も植え直しました。そして、それに続く本町通りも整備することになったのです。

このように、平成3年から津和野の水辺に関わってきました。川の仕事そのものは8年間でしたが、10年も経つといろいろ変わるものだと実感しています。



最後に申し上げたいのは、公共事業が完了した後、それが住民にどのように使われているかという事後評価がほとんど実施されていないのはマズイ、ということです。現在、公共事業の効果というのは、費用対効果によって判断されますが、それは効果を測る一つ的手段に過ぎません。そうではなくて、「そこに住んでいる人の生活が物心両面にわたって、どのくらい豊かになったか」ということが、本来の公共事業の効果を表すものだと思っています。

そういう意味で、ときどき学生たちと事後評価を行っています。水辺を整備すると、明らかに、散歩のルートが変わるし、通勤経路まで変わります。みな水辺を歩くようになるのです。

もちろん、整備して1～2年で効果が出る事業もあれば、10年経たなければ効果が出ないものもあります。しかし、そういうデータを積み重ねながら取り組んでいくことが大切だと思っています。

■質疑応答

【質問】 名古屋のまちは、名古屋城が高台に造られ、熱田の宮の宿、つまり水辺のにぎわいとは離れてしまいました。そして、市内を流れる各川の水辺空間もまちとうまくつながることができなかった歴史があります。また、「景観」となると、まずは名古屋城、熱田の社、テレビ塔というように、「立派なものを」というイメージが名古屋の人にはあります。

それで、立派な橋というと、名古屋港にできたトリトンですが、ここは今やトラックでいっぱいです。それは、名古屋が、工業を中心とするしっかりした産業基盤を持っているからこそでしょう。そのことを、まちづくりや景観につないでいくにはどうしたらいいとお考えでしょうか。

【篠原】 以前、地元の方が、「やはり天下の名古屋城のお濠に水がないのはおかしい」とおっしゃいました。水利権の問題などで難しいでしょうが、木曾川から導水してきれいな水辺にすれば、ずいぶん変わるとは思います。ちなみに、東京の隅田川では、貸切の屋形船で遊ぶ人たちもいて、江戸時代より船は多いそうです。水遊びは水辺に近づく一つのキッカケになります。

名古屋の場合は、川が市民からあまりに遠い存在なのでしょう。人が見ないものはどんどんダメになります。汚くても人が見ていれば、だんだん関心が持たれるようになり、「何とかしなくてはいけない」という気になり、変わっていくかもしれません。歴史的な条件が悪いのではなくて、市民の意識次第だという気もします。

【質問】 日本の都市景観や都市の設計は無節操に感じます。欧州との違いはどこから生まれたのでしょうか。公共空間に対する意識の違いが一つあるようにも感じますが…。

また、高速道路を廃止して川を復活させたソウル市のチョン・ゲチョンの事例は、どのようにして成し得たのでしょうか。

【篠原】 ヨーロッパ諸都市の都市景観行政の基本は、「近代工業化以前に石とかレンガとか鉄で造られたものを保存して、いかにうまく活用するか」ということです。そういう意味で日本を見ると、かつての門前町などの重要伝統的建造物群保存地区は現在79しかありません。つまり、日本には、町並みとして守るに値するものがほとんどないということです。そういう違いがあります。

また、ヨーロッパでいう公共空間というのは、パブリックではなくて、「コモンスペース」だと思います。ヨーロッパの集合住宅では、室内だけでなく、コモンスペースの庭も自分のものです。日本の場合は、住宅だけが自分のものです。そのへんの違いが綿々と生きていると思います。日本でも、集合住宅が増えて、近くの公園を皆で管理するようになれば、「皆のもの」という、いわゆるコモンスペースへの意識が生まれるようになるかもしれません。

韓国のチョン・ゲチョンについては、一つには、日本と行政のシステムが違うのでできたのでしょう。市長の権限が非常に強いわけです。ただ、まちなかにある鬱陶しい高架道路をなくして、水辺を復活させたのは非常にすばらしいことだと思います。

● 編集後記 ●

昨年度、名古屋都市センターでは、市民等のまちづくり活動を支援するための組織を充実するとともに、まちづくりに関心を持ち、実際に地域でまちづくり活動に取り組む人材を育成する「地域の“まちづくりびと”養成講座」を開催しました。そして今年度は、その取り組みを講座修了生も加わって企画、実施した養成講座「まちづくりに挑戦！」へと発展させ、地域の方や区役所などにも関わってもらいながら、ワークショップを軸にした講座として実施しました。

いずれもたくさんの参加者があり、講座を担当していない私にも参加者の熱心な様子、楽しそうな様子が伝わってきました。参加者のこうした経験が広く地域に広がれば、いずれは「協働」が根付き、まちづくりの中で当たり前のようになる日が来るのではないのでしょうか。

最後に、ご多忙の中、執筆を快くお引受けいただきました方々にこの場をお借りして御礼申し上げます。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、学識者、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。趣旨にご賛同いただきまして、ご入会いただきますようお願い申し上げます。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/>) をご覧下さい。

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.42 ●

2007年2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

表紙デザイン フォーマットデザイン 金武智子

42号デザイン 稲垣 卓 (名古屋工業大学 建築・デザイン工学科3年)

印刷 名港印刷株式会社

※ この印刷物は、再生紙（古紙含有率100%、白色度70%）を使用しています。

アーバン・アドバンス バックナンバーのご案内

号数	発行年月	テーマ
No.24	2002.01	新しい交流アイテム
No.25	2002.03	活気と交流の仕掛け
No.26	2002.08	時代変化とまちづくり
No.27	2002.11	都市の産業とまちづくり
No.28	2003.01	都市の交通とまちづくり
No.29	2003.03	都市の環境とまちづくり
No.30	2003.09	都市回帰と都市再生
No.31	2003.11	都市産業の再生
No.32	2004.01	都市の安全とやすらぎ
No.33	2004.03	都市計画システムの変革
No.34	2004.11	情報通信技術と都市の未来展望
No.35	2005.01	グローバル化と都市の未来展望
No.36	2005.03	環境重視と都市の未来展望
No.37	2005.11	変貌するすまい・まちづくり
No.38	2006.01	質の高い豊かな生活を生み出す環境づくり
No.39	2006.03	市民協働による安心・安全・快適なまちづくり
No.40	2006.10	都市内農地を活かした環境保全型まちづくり
No.41	2006.12	拠点開発と都市の変貌

まちづくりに携わる広範な人々の論文、都市センターの研究成果、名古屋のまちづくり情報などを掲載(A4版、90ページ程度)。名古屋都市センターまちづくりライブラリーにて販売(バックナンバー有)。定価700円(本体価格667円)。賛助会員には無償配布。名古屋都市センターまちづくりライブラリー、名古屋市立図書館等にて閲覧可能。

次号予告

LA
Urban・Advance

アーバン・アドバンス

No. **43**

[特集] 地震への備え

いつ、どこで地震が発生し、被害が出てもおかしくないと言われるなか、行政、市民等による震災に対する様々な取り組みが全国で進められています。次号では、都市における地震への備えについて、まちづくりの視点から現状の課題や被害をより少なくするための方策などをとりあげて考えます。

2007年6月 発行予定

