

解説「まちづくり」(I)

白 迎玖

1. はじめに

最近、「まちづくり」という言葉がさかんに使われるようになってきた。全国各地で、まちづくりの取り組みが活発に展開されており、新聞紙上でも連日のようにまちづくりに関する記事が掲載されている。まちづくり関連の書籍は数多く出版されているほか、まちづくりをテーマにしたシンポジウムも各地で開催され、文字通り多種多様な「まちづくり」が提案されている。一例をあげれば、検索エンジンで「大学まちづくり」を検索すると、約10,700件もヒットし、その関心の高さが伺える。それだけに「まちづくり」の理念・目標をめぐる見解もさまざまであることは確かで、現在では、まちづくりに関する諸問題をできる限り多角的に捉えようという傾向が定着しつつある。

さらに、市民の生活ニーズの多様化に伴い、一般市民のあいだにも「まちづくり」に対する関心が高まっている。身近なまちの問題を解決するために、有志でサロンのような活動をおこなっているところもあれば、NPO組織を立ち上げ、積極的にまちづくりに参加している人もおり、その数は年々増加している。官民間問わず、個性あるまちづくりを大きな目標に掲げ、多様な主体によるまちづくりの時代が到来しているのである。

全国各地でまちづくりが一種のブームとなっている現在、「まちづくりとは何か」ということに関する明快な説明、あるいは定義をくたすことは至難である（『まちづくりキーワード事典 第二版』、2002）。それだけ、まちづくりの概念・内容が変化し、多様化してきたということでもある。当初は都市計画やそれに関連する事業が「まちづくり」といわれていたが、現在ではまちおこしやイベント、それに仕掛け作りなど地域の活性化につながることも「まちづくり」と呼ばれるようになった。それがまた、まちづくりブームのひとつの要因となっていることも事実である。21世紀のまちづくりは地域・まちの現実的

諸問題を解決することだけにとどまらず、住民が求める理想的なまち（地域）のイメージを実現するという大きな課題を抱えているのである。それゆえ、総合的な地域研究の観点からまちづくりを考え、議論することがますます重要になっている。その意味でも、行政やコンサルタントなどの実務家、あるいは市民が従来まちづくりについてどのような主張をおこなってきたのか、また現在何が問題となっているのか、ここで整理しておくのも決して意味のないことではないだろう。

近年、急激な社会環境の変化と価値観の多様化が進むなかで、まちづくりを展開していくには、高い理念や“あるべき”論の提示よりも実践への道筋づくりと実績の集積が大切であるとの意見が主流になりつつある。独自の発想にもとづくまちづくりもあちこちで行われており、小さな実践の積み重ねや、個人・有志による活動が、ひいてはまち全体の向上につながっていくものと思われる（『まち・ひと・まちづくり－女性からのメッセージ』、2005）。しかし、解決すべきまちの課題は決して最近になってもちあがったものではなく、その多くは10年、20年、あるいはそれ以上前から存在していたもので、歴史的に形成された複合的なものなのである。そして、賑わいと活力を持ちつつ、市民が安全に生活でき、環境と調和した個性的で魅力的なまちづくりを目指すことは、どの地域にも共通した「まちづくり」の将来像であるといわれている（『実務者のための都市計画マニュアルI』）。それゆえ、行政や実務家、あるいは市民がまちづくりを考える際には、まず地域や地区レベルで「まちづくりとはどういうことか」を総合的に理解することが求められている。

本稿は、「まちづくりとは何か」を中心テーマとして取り上げ、国内の具体的な事例をいくつか提示しつつ、地域研究の視点から「まちづくり」の概念と理念を論ずるものである。今回はその第一報として「まちづくりとは何か」を説明し、まちづくりのルールを紹介する。なお、本稿は本学の総合科目「交通と地域生活」の授業「交通からみたまちづくり」の内容の一部に加筆したものである。

2. まちづくりとは？

「まちづくり」という用語は戦後に誕生した比較的新しい言葉であり、1950年代頃から使われていた。まちづくりとは文字通り「まちをつくる」ことであり、元来、都市計画と不可分の関係にあった。用語の使い方をみても「町づくり」、「街づくり」、「まちづくり」など、さまざまである。一般的に、「町づくり」は自治体としての町をつくる場合に用いられ、「街づくり」は市街地などの街をつくる場合に用いられている。町づくり、街づくりの英訳は「urban development」である（「urban development」には「都市づくり」という意味もある）。一方、「まちづくり」は多くの場合、ソフト面の意味（非物的面を含んだ総合的・住民自治的な取り組みの意味）も含み、広義の意味で使われる。英語では「community design」といい（『環境都市計画事典』、2005）¹、「town development」、「regional development」という場合もある。

日本では、「まちづくり」という言葉は、昭和37年から始まった名古屋市の「栄東地区都市再開発運動」と呼ばれる地域の実践活動においてはじめて使われた。名づけ親は再開発運動の中心にいた布団店の店主、三輪田春男氏であった（『街が動いた—ベンチャー市民の闘い』、2000年）。当時、その地区内にあった小学校の児童の作文集のなかで、「町への夢」がさまざまに綴られており、随所に「街づくり」という言葉が登場しているのである（『まちづくり政策論入門』、2000）。既存の資料による「まちづくり」という用語の初出については異説があるが²、多くの記事や関連図書（例えば、白石 克孝ほか『現代のまちづくりと地域社会の変革』、2002年）によれば、まちづくり活動の元祖ともいえる上

¹ 「まちづくり」という言葉を外国語に訳すとき、それに匹敵する適当な言葉が見つからないという見解もある。例えば、(社)日本建築学会編『まちづくり教科書、第一巻「まちづくりの方法」』（2004年、2頁）によれば、community development や community design という単語は狭い意味の表現であり、適切ではないという。

² (社)日本建築学会編『まちづくり教科書第1巻「まちづくりの方法」』（2004年）によれば（13頁）、渡辺俊一氏は“用語”としての「まちづくり」は1952年、当時の一橋大学増田四郎教授が「都市問題」誌上で国立における運動に関して用いたのが最初であるとしている。

述した栄東地区の都市再開発対策の市民の取り組みは、住民参加型の「街づくり」を掲げた思想性の高さゆえに、全国的に注目されたのである。

日本のまちづくりは、先進諸国の都市計画手法を取り入れた市街地整備による近代的都市づくりを目的に始まったが、高度経済成長期に至るまでの長い間、国家による中央集権的な土地利用規制や都市・地域基盤整備という制度的枠組みに強く縛られ続けてきた。そうしたなかで地域が抱えるさまざまな課題解決のために、国家主導の官治的都市計画に対抗して住民の多様な運動が展開され、その結果、自治体と住民が協力し、手づくりで「まちをつくる」ことがおこなわれたのである。

1970年代初頭までの高度経済成長過程における産業化、人口・中枢機能の都市集中による都市化、モータリゼーションの急激な進展は、地域社会構造、産業構造の激変をもたらした。一方、都市計画法を中心とする都市計画制度は全国一律のルールであるがゆえに、地域の個性を反映したまちづくりを実現する手段を十分に提示していない。その結果、高度経済成長期も後半になると、全国のいたるところで画一的な都市整備が進められ、当該地域の環境・歴史・文化といった地域的特性が失われていった。また、都市人口の急増に伴う環境破壊が進行し、良好な生活環境を実現するうえで、中央集権的な都市計画制度は重大な限界を迎えていた。かくして、全国各地で独自の地域づくりが意識されるようになったのである。

まちづくりの歴史を振り返ってみると、日本の近代化の過程で都市計画が果たした役割とその限界³によって、昭和60年代以降、“まちづくり”という言葉がひろく使われ、街（町）づくりが全国各地の市町村で行われるようになった。また、初期の「まちづくり」は都市計画に対する批判的な視点から提唱され、近代的な都市計画に対抗する新しい理念として、地方分権や身近な居住環境整備、生活優先といった側面が強調された。

³都市計画の限界を、地域社会の自然環境と社会環境を再発見し地域資源として活用することによって乗り越えることをめざし、ハード中心であった都市計画から歴史や文化そして環境などを生かすソフトを加味した地域づくりへの転換を意味していた（『現代のまちづくりと地域社会の変革』、2002）。

1970年代以後は、民間資本による外延的な宅地開発や大型店の幹線ロードサイドへの集中立地などにより、中心商店街を中心とする都市中心市街地の衰退・空洞化が進み、人口減少・高齢化などのいわゆるインナーシティ問題を加速させていった。都市の衰退は、住民に対して生活の場の再生の必要を喚起させるものであった。こうして、住民側の地域再生に向かう模索は、70年代前半から、行政とのパートナー型コミュニティ形成の取り組みとして具体化していった。例えば、昭和40年代頃から神戸市では、市民参加の基盤としてのコミュニティ行政に力を入れた結果、市内の自治会結成率は昭和43年に4割を超え、47年には7割、49年には8割、54年には9割にも達した。こうして神戸市丸山地区では住民参加によるまちづくり活動が生まれ、当地区は日本における「住民主体のまちづくり」の発祥地となった。その後、まちづくりは、コミュニティ活動による地域の様々な問題解決という内発的まちづくりを軸に進められている。こうして都市計画との関連で生まれたまちづくり活動は、地域の特性を生かしたまちづくりに発展し、新たなステージを迎えることになった。

新たな局面を迎えたまちづくりは、行政主導の都市計画による都市形成から地方分権、地方自治体による地域社会形成への転換を目指すものであった。これは、他方で日本のまちづくり活動が経済的繁栄や規模の拡大指向から、環境・経済活動・社会的活力を兼ね備えた地域社会の豊かさの実現（持続的発展概念）へとシフトしつつあることを意味する。と同時に、まちづくりの主導権と責任が行政による独占を離れて、地域社会の住民や企業など多様な主体に振り分けられ、日本の社会構造が地域社会システムへと転換する契機ともなった。

上述したまちづくりの歴史を踏まえた上で、一応の定義づけをすれば、「まちづくり」とは、「ある地域（まち）が抱えている課題に対して、自治体や民間企業、専門家などによるプランニングやデザインだけではなく、市民やNPOなどのコミュニティ・ボランディア活動などを含め、その解決を図ろうとする長期に及ぶ継続的な創造活動」である。「まちづくり」という言葉が広く使われ始めた時期から、まちづくりは住民主体で、あるいは行政と住民が協働で行うものであると捉えられることが多いが、現在では民間事業者がおこなう宅地開発も「まちづくり」と称されることがある。

3. 「まちづくり」の理念とまちづくりのルール

地域が抱える課題は様々で、その地域の特色が現れる。本来、まちづくりは一つのはずであるが、現実には、景観、防災、福祉、環境、そして「市民まちづくり」といったように、様々な側面から展開されている。

まちづくり活動の第一歩は、まちづくりの理念を明確にすること、あるいはまちの将来像を考えることである。日本では「まちづくり」という言葉は、都市計画への住民参加という実践的な活動を通じて誕生した。まちづくりの基本ルールとしては、都市計画法などの法令による規制があげられる。しかし、都市計画法のような全国一律のルールによって、その土地の持つ風土や地方の特色を生かしたまちづくりを行うには限界がある。そこで、地域の個性を反映したまちづくりを実現するために、独自のルールを定める自治体や地域が増えつつある。

平成4年（1992年）の都市計画法改正に伴い、各市町村は「市町村の都市計画に関する基本的方針」、通称「市町村の都市計画マスタープラン」を策定することになった⁴。これが実質的には都市計画の上で重要な役割を担うことになる。都市マスタープランの内容・構成については、都市計画に特段の規定はないが、都市計画運用指針において、市町村マスタープランにもりこむべき内容として、以下のことが例示されている。

- (1) 市町村のまちづくり理念や都市計画目標
- (2) 全体構想（都市像とその実現のための主要課題、課題に対応した整備方針等）
- (3) 地域別構想（市街地像等の地域像とその実施策）

平成13年の時点で、市町村マスタープランは全国896市町村、つまり都市計

⁴ マスタープランとは都市開発の将来目標を示す計画手法である。概念としては、ある都市の長期的なまちづくりの方針、将来像、その実現の手段、プロセスを総合的・体系的に示す計画である。計画期間としては、10 - 20年とするものが一般的である（『「都市計画」の誕生—国際比較からみた日本近代都市計画、2000』）。平成4年（1992年）の都市計画法改正は、正式に自治体マスタープランの法的根拠を整えた。

画区域を有する市町村の約5割が策定済みとなっている。また、都市計画法第18条の2により、都市マスタープラン策定段階への住民参加が法的に義務づけられている。

まちづくりの理念を明確にし、その理念に基づいてまちづくりを推進するため、全国の市町村では「まちづくり基本条例」が制定されている。まちづくり条例は、地域性に合わない開発を抑制するとともに、「良いまちづくり」を推進することが最大の目的である。そのために、地区ごとに住民参加でまちづくりを進めるシステムや、都市マスタープランを住民参加で作成することを定めた条例が増えてきている。例えば、神奈川真鶴町まちづくり条例には、景観に配慮し、建物の高さや屋根の形状について一定の基準を定めた条項がもりこまれている（『まちづくり条例のつくり方』、2002）。

まちづくりのルールは法令、条例、要綱と協定といったかたちで具体化されるが、地域の個性を生かしたまちづくりを行うために、市民との合意にもとづいて独自のルールを定め、それを実行することが不可欠であるとの認識が定着しつつある。現在では、ルールづくりのプロセスが重視され、それに関与すること自体、地方分権、住民参加を推進するための実践活動のひとつとみなされている。しかしながら、地区計画をはじめとして、十分に活用されていない制度も多い。

本学のある酒田市では、平成7年に「酒田市まちなみ景観条例」が制定された。その後、生活基盤の整備がすすむなかで、地域の自然や文化、伝統などを重視した個性あるまちなみ形成が求められるようになった。そして、市民と行政が一体となって、豊かな自然と港町としての歴史・文化が実感できる酒田らしい景観づくりをすすめていこうという理念で、平成12年3月に「酒田市まちなみ景観ガイドプラン」が策定された。このガイドプランに記載されている基本方針は以下の6つである。

- ① 山居倉庫など港町酒田の象徴的な歴史・文化資源を活かした景観づくりを進める。
- ② まちの雰囲気大切に、周辺環境と調和した公共施設の整備を図る。
- ③ 屋外広告物、高層建築物等は周辺環境や眺望景観に配慮する。
- ④ 日本海、最上川、鳥海山、庄内平野など酒田を特徴づける自然景観を

育てる。

- ⑤ 景観指定区域の指定など各種制度を活用して良好な景観づくりを進める。
- ⑥ 市民が誇りと愛着の持てる美しいまちづくりを市民・行政一体で推進する。

本学においてもまちづくり活動が積極的に行なわれているが、「まちづくり」に関心を抱いている学生諸君は、そもそも「まちづくりとは何か」という原点に立ち返って、その基礎的知識を習得し、実践活動に参加してもらいたいと願っている。今回は海外のまちづくりで、とくにその独自性、先駆性が注目されている事例を紹介したい。

(本稿の作成過程において、添削の労をおとりいただいた本学公益学部遠山茂樹教授に、心より謝意を表します。)

参考文献

- 石井一郎・上浦正樹・亀野辰三・田中修三 (1998)：『環境都市計画』、セメントジャーナル社。
- (社) 日本都市計画学会編：『実務者のための都市計画マニュアルⅠ』、丸善株式会社。
- (社) 日本都市計画学会編：『まちづくり教科書Ⅰまちづくりの方法』、丸善株式会社。
- (社) 街づくり区画整理協会編 (2005)：『まち・ひと・まちづくり—女性からのメッセージ』、(社) 街づくり区画整理協会。
- 野口和雄 (2002)：『まちづくり条例のつくり方』、自治体研究社。
- 白石克孝・広原盛明・富野暉一郎 (2002)：『現代のまちづくりと地域社会の変革』、学芸出版社。
- 丸田頼一編 (2005)：『環境都市計画事典』、朝倉書店。
- 三船康道+まちづくりコラボレーション (2002)：『まちづくりキーワード事典 第二版』、学芸出版社。
- 山崎丈夫 (2000)：『まちづくり政策論入門』、自治体研究社。
- 脇本祐一 (2000)：『街が動いた—ベンチャー市民の闘い』、学芸出版社。
- 渡辺俊一 (2000)：『「都市計画」の誕生—国際比較からみた日本近代都市計画』、柏書房。