

「住民主体の都市計画」刊行関連セミナー 『地域らしさ』の実現と専門家の役割 報告

2009年9月11日 14:00～17:00 福岡赤煉瓦文化館にて

「住民主体の都市計画」刊行関連企画として、都市環境デザイン会議九州ブロック（JUDI九州）の主催で福岡でのセミナーが開催された。当日は研究者やコンサルタントなど約40名の参加があった。

本書執筆者で司会の福田忠昭氏（環境デザイン機構）の趣旨説明、及びコアメンバーの米野史健氏（大阪市立大学）の「住民主体の都市計画」に関する説明の後、大きく2つのテーマで本書掲載の4事例が報告された。



■事例報告

（1）まちなかでの変化（マンション問題）への対応 ●佐賀市城内地区：景観論争から住環境へ [本書 3-1] 秋月裕子氏（JUDI九州）

城内は堀に囲まれた地区であり、水辺は住民の憩いの場となっている。住宅地の他、県庁・図書館・博物館などがあり、幹線道路沿いには事業所ビルなどもある。

堀端の土地が売却されてマンション建設計画が浮上したのを受けて、当該地域の自治会と住環境を守る会が、城内は市民の財産だとして、市民を巻き込んだ反対運動を開始した。佐賀市も城内の景観は貴重だとして、取り組みを始めた。建設予定地を買い取るほか、眺めを守るための高度地区を行政主導で導入し、合わせて住民と議論しながら景観形成地区（条例）を導入し、城内らしさを活かすための景観形成ルールを定めた。

高度地区の指定では、堀端に巨大な建物が建つのは問題として、景観シミュレーションを行って高さを検討し、景観と土地利用とのバランスを考慮して15mの高度地区を導入した。景観形成地区では、中低層住宅地にあった作り方の作法を検討し、守るべき最低基準と目指すべき目標基準とを定めた。これらにより、問題は落ち着いたものと思われた。

その後、県の構想に基づいて公園化が進められ、歴史館が整備されたが、その真向かみの市の遊休地が売却されて、再びマンションが計画された。計画は高度地区・景観形成地区の基準を満たしているが、城内らしい景観にはなじまないとして、地元住民による反対運動が行わ

れた。県の協力で公園事業の一部として土地が買い戻されるとともに、市から地区計画策定の提案がなされた。城内の3自治会が連携してルールを決めようということで、地区計画案の勉強会が行われた。

最初のマンション紛争では堀端の景観を守ることが問題だったが、今回はマンションそのものの是非が問われた。建物の外観の話から、マンションという暮らし方の問題に関心が持たれたのである。議論では、マンションには新しい世代が住むという肯定的な意見や、生活ルールが守られないなどの否定的意見の両方が出された。

最終的に、幹線道路沿いのルールと、内側の住宅地のルールがそれぞれ検討された。幹線道路沿いについては、4戸以上の開発は制限する厳しい内容とし、幹線道路の内側は現状に沿った形でよいとして、15戸未満の共同住宅はOKとした。両方に共通するルールとして、景観形成地区で決めた見え方のルールのうち、屋外広告物等の規定が地区計画に盛り込まれた。

1回目の紛争は、景観上の問題が明確であり、高い建物はいらないということで高度地区が導入された。しかし、高さの話と景観の話とを別々に進めたことで、2回目の紛争に繋がった部分がある。また、住民は景観が問題だといっても、その問題は景観で解決出来るものではない部分もある。そのあたり、鍵となる事象を読みとることが必要である。この事例の場合には、行政として高さに対する考え方を提示し、行政のリードで都市計画を有効活用したことによって、その後の住民主体のスタートになった。また、主体となる組織＝自治会の言っていることに対して、第三者の専門家として少し距離を持ったことで、鍵となる事象の読み取りに繋がっている。



●京都市有隣地区：コミュニティの持続へ [本書 9-1] 山本一馬氏（街角企画）

「元学区」という単位に基づいて、学校を地域でつくるなど、密度の濃いコミュニティが残る地区である。しかし、町家が多く立ち並ぶようないわゆる京都らしい地域ではなく、それほど伝統的な建物が残っているわけではない。

地域の核であり、自治の象徴であった有隣小学校が閉鎖されたことに対する危機感から、まちづくり活動が開始された。地域の人達が集まる場所として学校は重要だということで、学校の跡地を利用した「有隣まつり」を開始した。その祭りに、これまでは見かけなかった人や子供が多く参加していることに気づいて、調べてみると新しく建てられたマンションの住民であった。マンションの急激な供給によって人口が増えており、これらのマンション住民が地域に関わらないことが問題とされた。

小学校跡地の活用とマンションの増加は別の問題ではなく、両者を併せてまち全体として話し合え、地域を運営していくことが必要だと考え、マンション住民にどう対応するかを考えていった。自分達でマンションの実態を調べ、マンション住民との交流を図るために、町内会に入っていないマンション住民でも誰でも参加出来る地蔵盆を開催した。マンション住民に対して何かをやってあげるといふスタンスでは状況が変わらないため、マンション住民に主体的に関わってもらうことを考えて、子育てのサークルや高齢者の取り組みを行った。

これらの既存のマンション住民との交流を進めるだけでなく、建設されて入居された時点からマンション住民と関係を持てるように、「マンション対応マニュアル」をつかった。町会長向けのマニュアルで、マンションへの働きかけ方をまとめたものである。マニュアルが出来て働きかけを行うようになってからは、マンション住民はほぼ町内会に参加されるようになった。

この地区にはマンションが60棟程あるが、そのうちワンルームマンションが7割を占めており、何らかの取り組みをしなければならぬと考えて、「有隣学区まちづくりビジョン」をつかった。マンション住民への交流の働きかけは続けていくが、望ましいマンションをつくる意味から、地区計画を検討したものである。長く地域に住む人を誘導したいとして、ワンルームマンションは制限するような方向となっている。現在アンケートなどで意見を把握しており、おおよその理解は得られているが、一部マンションオーナーからの反対もあり、現在文言の内容について調整中である。



これらの2事例について、会場との質疑が行われた。

【質問者】 有隣地区での山本氏の関わり方は？

【山本氏】 当初は京都市まちづくり景観センターのアドバイザー派遣で、3年間手伝った。その中でやったことを何らかの形で担保しなければならぬと考え、文言・

ルールをまとめることとなった。このため、京都市都市づくり推進課から、地区計画・建築協定の策定支援として委託を受けて、3年間関わっている。

【質問者】 城内地区の活動は住民運動から始まっているが、その後どういう形で住民と話し合いを行ったのか？

【秋月氏】 1度目の紛争では、高度地区案は行政内部で検討し、景観形成地区は住民との協議がなされた。協議には学識経験者が参加し、コンサルタント（他社）も関わっていた。2度目の紛争では、市からの委託を受けて、自治会が行う議論にコンサルタントとして関わっている。

【質問者】 両事例とも、特定の課題から始まって、最終的に包括的なまちづくりにつながっているが、その中で専門家が方向を誘導した部分があるか。

【山本氏】 考える条件などは話しているが、誘導はしていない。有隣の場合、地域自治とまちづくりは別にしており、まちづくりの専門的な部分は専門委員会をつくって対応し、それを専門家が支援する形である。

【秋月氏】 誘導はコンサルタントの役目ではなかった。住民が言っていることを整理して、選択肢を提示するという対応である。

（2）地域の存続と活性化への取り組み

●湯布院&別府より観光地と活性化 [本書 4-2] 姫野由香氏（大分大学）

まちづくりを都市計画につなげている湯布院と、自由奔放なまちづくりの別府の両方の話をしたい。本書の著者には、実際に事業に関わっている場合と、ニュートラルな立場から状況を整理している場合の2種類があるが、湯布院は後者、別府は前者の立場でお話します。

湯布院の湯の坪街道地区は、住を中心としつつ、様々な用途が混在する地域である。この地域で景観計画がつくられる過程について、住民・行政など幅広い人にヒアリングした。その過程は4期に分けられる。

「胎動発展期」には、ダム建設問題や国民保養温泉地指定を受けて、湯布院らしさを守る活動を若手の経営者が始め、湯の坪デザイン会議が発足し活動が行われた。

「問題顕在期」には、観光がピークを迎えて、外資が入ってくるなどして開発が増え、これに対してガイドブックを作成するなどの取り組みが行われた。続く「活動期」には、住民間での認識の差があったが、2002年の交通社会実験をきっかけに、観光事業者と一般の生活者が協議協働する機会が出来た。問題意識が共有されよい流れが出来たが、2004年の市町村合併でまた分かれてしまった。

「混乱期」には、合併問題でまちが二分される一方で、景観法の施行を受けて景観の議論を改めて行おうとする動きも出た。最後の「進展期」では、湯の坪街道で人身事故が起きたのをきっかけに、足並みが揃わなかった住民が集まって交通問題を話し合うようになった。

自律的なまちづくりの内的要因（ヒト）としては、継続的に協議すること、抜本的な改善ではなく若干の改善を目標としたこと、県・市・町がそれぞれの役割を理解して支援したこと、が挙げられる。外的要因（きっかけ）としては、危機が訪れる度に原点に戻ろうとしたこと、

立場の違いによる対立・論争が協議継続の推進力になったこと、地域外に対するアンテナが高く制度を上手く活用したこと、が挙げられる。

別府については、震災を受けずに残った中心部の路地空間で、歴史的建物の取り壊しの話が出たのを受けて、地元の人達が立ち上がり路地裏ガイドを始めた。その中で食べ歩きや路地裏でのパーティ等を行うようになり、それを他の人達にも提供するため、「路地裏文化祭」というのを始めた。翌年には「オンパク」を開始し、様々なイベントを行った。お寺でのレクチャー・ヨガ、田植え体験ツアーなどであり、地域の資源をパッケージ化して提供しようとするものである。この他にハード事業を行おうと、中心市街地活性化につなげて、宿泊施設とアパートのリノベーションなども検討した。これらを通じてサービス産業を育成するのが目的である。

別府の活動は、楽しむまちづくりである。提供側が楽しめて、来訪者にも楽しんでもらう中で、まちの魅力を再編集することを狙っている。



●兵庫県岩崎地区のむらづくり [本書 7-1] 松原永季氏 (スタジオ・カタリスト)

岩崎地区は、山間の小さな村である。椎の巨木の減少に対する取り組み、青年協力隊による下木の伐採、伝統的行事の再生などが行われており、このような活動を手伝えるべく、兵庫県のまちづくりセンターからアドバイザーとして派遣されて、関わるようになった。

まずは課題の共有と目標・進め方の検討をワークショップで行った。これまでの村の活動は、戸主の男性のみの参加だったので、お年寄りや若い人、女性も加わる形で実施することを考え、「村づくり委員会」を設立した。この委員会での話し合いやワークショップによって、地域の人達がやりたいことがみえてきた。

具体的な活動としては、神戸市のまちづくり団体との交流を進めた。村でつくった野菜を売りに行く「じげもん市」を都市部で行ったり、地域の人達だけでなく都市部の人達も参加して村の伝統行事を行ったりした。ツーリズムとして、建築に関わる学生に木を切る体験をさせるなどして、大学との交流を進めた。また、地域の人達が集まって外部の人と話をする「こたつ会議」も行った。この他に、鹿肉のソーセージなどの特産品開発、交流の拠点づくりや特産品の加工場などの検討、ミニ里山整備事業などの取り組みを行った。

これらの活動の後、地区の将来像を考えるために、土地利用構想を検討した。ゾーニングをしてそれぞれの地

域の将来像を検討し、総合的で包括的な目標像をつくる形である。これを実現するための都市計画的手法を探し、県の緑条例の中の「地区整備計画」と「景観協定」を用いることとした。構想に沿った内容の整備計画をつくり、景観協定も現在進行中である。

このような活動の中での専門家の役割としては、次の内容が挙げられる。住民が何を求めているか意見を「聞く」こと。聞いた内容を整理して住民に「伝える」こと。合わせて制度等の内容を分かりやすく「伝える」こと。これらの材料を受けて住民自身に「判断してもらう」ことと、そのための情報・助言を提供すること。「距離を判断しつつ寄り添う」ことと、「目的に応じた期間をつきあう」こと。これらの役割を果たす意味では、専門家は最低3年は一つの地域とつきあう必要があると考える。



これらの2事例について、会場との質疑が行われた。

【質問者】 岩崎地区で、行政はどう関わっているのか？

【松原氏】 兵庫県はアドバイザーを派遣している。この派遣を推薦したのは町の職員で、毎回の会議につきあい、また派遣が切れた後も引き続き関わられるような事業を探している。そういう中で職員は地域の人々とも信頼関係がとれており、コンサルタントと共同で進めている。

【質問者】 岩崎地区は都市計画区域か？土地利用を規制する際の根拠は何か？許認可はどこがやるか？

【松原氏】 未引きの都市計画区域であり、県の緑条例に基づいた規制である。許認可は特定行政庁で、県土木事務所が行っている。

【質問者】 岩崎のような地域では規制につなげていくのが難しいが、どのように行っているか？

【松原氏】 まだ開発などは行われていないが、案件が出た時には地域で協議してもらう形である。他に地区整備計画をつくった八木地区では、地域組織が案件を審査する形をとっており、確認するためのマニュアルをつくらうとしている。

【質問者】 地区との協議で行うとしているが、利害関係者がどのように関わるのか、特にクリティカルな場面が問題である。また、計画で様々な区域分けがあるが、住民が十分分かっていない部分もあるのではないかと？

【松原氏】 危機的な状況でどうするか、それに地域が耐えられるかは確かに問題である。区域分けと地域との対応については、住民との間でかなり入念にやっちはいる。

【質問者】 姫野氏は活動を継続する中で、少しでもよくなればよいという趣旨のことを話していたが、この点を

住民はどう認識しているのか。

【姫野氏】湯布院では、現在市議をしている住民が以前コンサルをしていたこともあり、落としどころを探しながら活動をしていた部分もある。そういう人がいたのは大きい。

【高尾氏（九州大）】景観計画等の策定の事務局をやっていたので補足する。住民の立場はそれぞれ違っており、認識もばらばらではある。問題がたくさんあるため、最初から100%を目指してもうまくいかないの、出来ることから少しずつでやらざるを得なかった部分はある。

休憩の後、司会からの質問を受ける形で、事例報告者の間での意見交換が行われた。

■意見交換：九州における「地域らしさ」を育む環境デザイン～専門家は誰と何をするのか？

【司会】

地域らしさをつかんで住民主体で実現していくのが今日のテーマであるが、専門家として関わる中で、「地域らしさ」をどのようにくみ取ったのか。

【秋月氏】

城内地区の場合、歴史的・物理的に地区を認識しやすい場所で、価値は市民レベルで共有されていた。穏やかに暮らせる生活環境という、ソフト的な特性を空間としてどう担保するかがポイントであった。

【山本氏】

地域らしさを考える時には、地域の広がりや単位をどう捉えるかが問題である。有隣の場合、景観面とコミュニティ面の両方が考えられるが、景観としては捉えにくい。コミュニティ面では、これまでにまちを支えてきた町衆の活動を継続していく、取り戻していく、再構築していくことがポイントであり、その中で「有隣らしさ」をつくっていくことを考えた。

【姫野氏】

湯布院は住を中心としつつお店もある地域で、別府は商業地域であるが住宅も多いので、環境は近く広さもそう変わらない。両者の違いはランドマークになりうる資源であり、湯布院には由布岳があるが、別府では歴史的建物を使っている。圧倒的に違うのはソフトの部分で、湯布院の場合は自分を律する取り組みで、そのような活動を積み重ねることでまちづくりの計画性を得られている。別府の場合には「楽しむ」ことを重視しているが、楽しみを忘れないことによる継続性という部分は、戦略的に考えている。

【松原氏】

まずは地域の人に聞いて思いを引き出すことから始めて、それを言葉や形にして伝えて判断してもらう形をとっている。また、客観的と思われる情報も提示している。例えばこの地区の建物の多くは、養蚕農家に特徴的な伝統ある古民家であり、そのことの意味を専門家として伝える中で、地域らしさを捉えていっている。

【司会】

まちなかの事例で、城内地区は景観から始まってコミ

ュニティの話へ展開しており、有隣地区はコミュニティから始まって景観等の話に進んでいるが、こういう話を地区計画等の制度の中でどの程度達成出来るか。

【秋月氏】

地区計画で決められるのはハードの部分、共有すべきルールの最低限守るべき部分であり、地区計画が出来たからコミュニティが動くわけではない。地区計画が出来て土地利用の問題は決着がついたので、ここに何が建つのか、そこに住む人達をどう取り込むのかといった、自治の話に戻っていくのではないのか。公共が行う城内の整備事業とも連動して、地元がこの地域をどうつくるかを議論していくことになるだろう。

【山本氏】

有隣では昔から地域の人達がエリアマネジメントを行っており、自治という意味では今回の取り組みも基本的には変わらない。しかし、社会がグローバルに動く中では外からの視点で考えることも必要であり、そこが行政や専門家の役割である。地区計画そのものでまちがよくなっていくわけではないが、マンションが出来るたびにに対応していた労力を、一旦地区計画という形にすることで、次のことに向けていくようにしたい。これまで関心が強くなかった景観面も取り組んでいければと思う。

【司会】

別府・湯布院と岩崎は、いずれも観光などで外部から人を呼ばなければならない部分があるが、湯布院はそこが問題となって取り組みがなされ、岩崎は積極的に外に開こうとしている。地域と外部とのつながりをつくるにあたって、どう考えているのか。

【姫野氏】

観光や交流は分かりやすくどっつきやすく、走り出せば早いのが、開発圧力にもなる。開発圧力が問題になるのは、観光が地域の資源を消費するからで、それに対して地域の資源を充填しなければならない。充填が追いつかない場合には、観光を自律的にコントロールする必要がある。この点について専門家が果たすべき役割は、どういう術があるか、情報やヒントを提示することではないか。術の一つとして、湯布院などでもルールづくりに取り組もうとしているが、日本の都市計画の制度は分かりにくい。詳しい人がいれば分かるが、普通の人には何をどうすればよいか分からないのではないのか。

【松原氏】

外との交流は実際にやると大変である。例えば、人が来る時に食事を用意するのは女性であり、その同意は得ていなければならない。そんな中で、無理なおもてなしはしない、しんどいけれどもやれることをやっという形になってきている。そういうふうに出てくるのは、来てもらう・知ってもらうことに、地域の人達が価値を感じているからである。限界集落に近いところでは、長いスパンで見ると内部だけで維持保全するのは難しく、外部の力をとり入れる必要がある。現在やっている観光や交流は、外部を受け入れる体制をつくることにつながっている。

【司会】

専門家として関わる中で、コントロールが必要になる場面や、合意形成が問題になる場面として、どういふ場合があるか。

【秋月氏】

山口県で関わっているまちづくりでは、住民が入れ替わるところなどでは、課題を共有するのが難しくなっている。城内地区では絶対的な価値が共有出来ていたが、普通のまちでは課題の共有すらも難しいことも多い。そういう中で、観光とか交流という、楽しそうなことから始めてまちづくりに関わる糸口を作り出すことで、活動がしやすくなるような部分はあるのではないか。

【山本氏】

専門家が関わる中でいろいろな気づきを得られているが、それを専門家が言ってしまうと進まない。例えば有隣では、問題に取り組むにあたって、マンションの仕組みから考えた。管理の問題を学ぶ中でスラム化が危惧されていることを知り、問題を避けるにはコミュニティをつくり管理をやらしてもらわなければならないということを理解していった。その中で自分達の組織のことも考えるようになり、町内会の規約の再確認なども行った。また、当初町内会に積極的に参加していたマンションが徐々に関わらなくなる中で、当該マンションに住み続けられなくなっても地域の中で住み替えられるようにすべきなどという考えも出てきた。こういう形で、対話を通じて気づきを得ることが重要だと思う。

【松原氏】

対話によって気づきを得ることの大切さは、まちなかでも山間部でも変わらない。住民主体で行うために、住民の中で合意を得るには、気づきが重要である。内発性の支援、自分からやろうという気持ちを持ってもらえるように支援することを心がけている。そのためには、プロセスを共有することが必要であり、共有する中で気づきを得られる。そういう意味で参加手法が重要であり、ワークショップなどの意味はそこにある。

【姫野氏】

住民には様々な種類の人が出て、事業者でも様々な立場がある。そういう中で合意形成に関わる専門家の役割として、学の立場とコンサルタントの立場は異なる。学は様々な立場の人がいることを理解した上で、正論を優しく辛抱強く唱え続けることが必要である。これと連携しつつ、落としどころを考えながら、ニュートラルな立場で話を通じるように翻訳することが、コンサルタントの役割ではないか。

以上の議論を踏まえて、会場との質疑応答が行われた。

【質問者】

別府のオンパクはすごいと思うが、専門家が楽しんで関わることは出来ない部分もあるのでは。楽しみながら関わるのは大事だが、そうするにはどうすればよいか。

【姫野氏】

関わる中でストレスを感じる部分もあり、そこを乗り越えて今に至っている。いろいろな意見があるのを受け

入れることが必要ではないか。こういう意見を持つのも分かるなと思った時に次のステップがみえて、うんと言ってもらうにはどうすればよいかを考えられるのではないか。まちづくりには、自を律する部分と、関わって楽しい部分の両方が必要である。別府でも、ある通りで景観のルールをつくらうとしているが、関わることの楽しさを常に忘れないことが重要である。

【質問者】

マンションは一般に悪者にされるが、地域らしいマンションは出来ないものか。地域に馴染むマンションや使い方を専門家として考える必要があるのではないか。有隣ではコミュニティの話から始まって協議もやっているが、京都らしいマンションとはどういふものだろうか。

【山本氏】

京都全体のマンションの調査によれば、管理組合活動は全国平均よりも活発なのであるが、地域のコミュニティはマンションよりもさらに活動の頻度が高い、ハードなコミュニティである。しかしハードなコミュニティは成り立たなくなっていて、そういうタイミングでマンション問題が起きているので、マンションのあり方を考えることを通じて、自分達の自治のあり方を再構築することになっている。マンションと地域で問題を解決するのみならず、マンションが単独のコミュニティとして独自に取り組むことも考えはじめられている。大阪市都心部のコーポラティブ住宅が集まったエリアでは、マンション住民が子育ての取り組みを自主的に行っている例もあり、こういう形も含めてマンションに集まって住むことの意味を考えるのは重要である。マンションと地域の関係についても、地域それぞれで異なってくるから、つきあい方・距離の取り方を考えていくことが必要である。

最後に主催者である J U D I 九州幹事の尾辻信宣氏より、現在 J U D I 九州では今後のまちづくり・都市計画のあり方を考え直す活動を行っており、その一環として今回のセミナーを行ったことが説明され、今後のまちづくり・都市計画は地域らしさが重要であり、そこを地域の住民が考えて判断することが必要になってくると思われるので、今後もそういった部分の可能性を考えていきたいとの挨拶をいただいて、シンポジウムは終了した。



<記録・構成：米野史健（大阪市大）>