

3/8.7
7A

アクションを中心とした成熟社会の新しい都市計画システムの研究

課題番号 18560595

平成 18～19 年度科学研究費補助金基盤研究(C) 研究成果報告書

横浜国立大学附属図書館



12090928

平成 20 年 3 月

研究代表者 高見沢 実
(横浜国立大学大学院工学研究院准教授)

はしがき

本報告書は、科学研究費補助金(基盤研究(C))を得て2年にわたり実施した研究成果を取りまとめたものである。

研究組織

研究代表者：高見沢実(横浜国立大学大学院工学研究院准教授)

交付決定額(配分額)

(金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成18年度	800	0	800
平成19年度	500	150	650
総計	1300	150	1450

研究発表

(1)雑誌論文

- ・高見沢実、英国の15年間の新しいシステムづくりに学ぶ、都市計画273号、2008

(2)学会発表

- ・金冢錫、高見沢実、持続的・段階的整備を可能とするための密集市街地整備制度に関する研究－横浜市「いえ・みち まち改善事業」を対象として、都市計画論文集第42号-3、661-666

(3)図書

- ・横浜国立大学都市計画研究室、Urban Village 20の実践事例とモデル提案、2007

[目次]

はじめに：アクションを中心とした成熟社会の新しい都市計画システムの必要性	3
第1章 イギリス 2004 年法にみるアクション型都市計画システム	4
1.1 アクション化の流れ	
1.2 2004 年法システム	
1.3 2004 年法の運用	
第2章 マンチェスター市にみるアクション型都市計画の実際	13
2.1 2004 年法までのマンチェスター	
2.2 マンチェスター市と 2004 年法	
2.3 まとめ	
2.4 2004 年法システムの評価	
第3章 成熟社会の新しい都市計画システムを考える	25
3.1 日本の現行都市計画システムの限界と課題	
3.2 成熟社会の新しい都市計画システム：マクロの視点	
3.3 住生活基本法と成熟社会のまちづくり：ミクロの視点	
第4章 計画管理の強化による効率的・効果的システム運営	41
4.1 PDCA サイクルと都市計画システム	
4.2 中心市街地活性化基本計画にみる評価システム	
4.3 バランススコアカード(BSC)による地域まちづくり事例評価の試み	
第5章 ビジョンの提起によるアクション型都市計画への展開	51
5.1 住環境ビジョンの再構築をめざした論考	
5.2 アーバンビレッジによるアクション型都市計画システム	
第6章 これからの都市計画マスタープランと計画マネジメント	64
6.1 地区の構想をめぐる近年の動向	
6.2 地区の計画をマネジメントするさまざまな方法	
6.3 中間的総括	
6.4 これからの計画マネジメント	
6.5 地区の計画から都市計画へ	
おわりに：これからの都市計画システム	79
参考資料 横浜におけるアーバンビレッジの提案(郊外部／都心部)	81

はじめに：アクションを中心とした成熟社会の新しい都市計画システムの必要性

成長が大きくは見込めないこれからの日本の市街地を考えると、物的ストックやアクションの効果を適正に評価しながらそれらを活用し、明確なビジョンのもと、各主体の協働・連携によるアクションの積み重ねによって良質な都市空間を持続的に形成していくような能動的な都市計画システムが必要とされている。本研究は、筆者がこれまで研究を継続してきたイギリスにおいて 2004 年に都市計画法が大きく改正され(以下、2004 年法)アクション型の能動的な内容を強化したことに着目して、新しい都市計画システムの制度設計と運用状況を分析するとともに、成熟社会に入った我が国のこれからの都市計画システム再構築に向けた方向性を整理・提示することを目的とする。

第1章 イギリス 2004 年法にみるアクション型都市計画システム

1.1 アクション化の流れ

1.1.1 2004 年法までの流れ

イギリスの都市計画システムはこれまで、どちらかというと開発許可により受動的に土地利用計画を実現しようとしてきたが、EU を中心に概念化・制度化されイギリスでも導入された「空間計画(spatial planning)」では、公民のさまざまな地域への投資活動を調整することで、より広義の目的を能動的に達成しようとしている。2004 年法の 1 つ前の改革をおこなった 1991 年法システムと比較しながら、新たな制度に込められた意図とその初期の運用実態につき分析する。

2004 年法に至る主な経緯は以下のとおりである。

1) 都市計画システムそのものの改善の必要性

●1991 年法以前の都市計画の説明不足(不明確な運用/プラン無き判断等)

1991 年法は、それまでの都市計画が地方自治体の一方的な判断で恣意的になされていたとの反省から、都市計画を行なう根拠・ルールを事前に示すことを重視して導入された。

●1991 年法は plan-led システムを構築

そのために導入されたのが plan-led と呼ばれる計画重視(先導)の都市計画システムである。つまり、その都度の判断による都市計画ではなく、予め「計画(マスタープラン)」や計画許可判断のための判断基準をしっかりと作り、それらに基づいて都市計画を運用する体制が構築された。

●計画策定の遅延による問題

しかし、予め計画や基準を策定するということは多くのステークホルダーがそれらに参画することを意味し、計画づくりは難航した。5 年で全国を「計画」でカバーしようとした 1991 年法体制であったがマスタープランの策定には相当な年月を要し、ようやく 2000 年頃になって当初の目標を達成する運びとなった。しかしこれだけ年月がかかってしまうと、計画ができた頃にはその内容は時代遅れとなっている問題が指摘された。

●計画の更新をしやすくすることの模索

ただしこのようにして確立された plan-led システム自体がダメだという評価ではない。むしろ、一旦策定したこれらの計画を更新しやすくすることが課題とされた。常に up-to-date のドキュメントを用意する計画システムへの要請が強まったのである。

2) 英国都市計画を取り巻く背景の変化

●EU 主導の空間計画(spatial planning)への対応

イギリス都市計画は手続き的公正さを重視するアングロサクソン型法制の色彩が強く、特に 1991 年法で導入された plan-led システムはそれを導入した保守政権の意図もあって、都市計画という社会装置の役割を軽くする傾向が強かった。しかし 1997 年に労働党(ブレア)政権が誕生すると、手続き的公正さに加えて社会的公平性やコミュニティの役割を重視する政策へと転換した。この政策はかつての社会主義的な労働党政策とは異なりステークホルダー重視型の「自由・社会主義」と呼ばれる政策だった。とはいえこうした政策転換によって大陸型の EU 政策との距離は縮まり、既に空間計画(spatial planning)の考え方を打ち出していた EU システムにイギリス都市計画システムが近づくことになった。

●狭い土地利用計画に限定しない社会経済も含むアプローチ

その結果、1991 年法システムでは狭義の物的計画のみに都市計画の範囲を限定していた政策を転換させ、社会経済的側面をも含む広義の都市計画システムへと転換させることになった。またそれと合わせて、「場所(place)」づくりを大切にする考え方が強調された。

●region 単位での国際競争の激化に対応したシステム再構築の必要性

さらにグローバルな観点からは、ベルリンの壁崩壊(1989)後の世界はアメリカの新自由主義中心の競争環境が激化し、各地域(都市地域)がグローバリゼーションの荒波に直接晒される度合いが急激に強まった。イギリスでもブレア政権のもとで順次地方分権(スコットランドやウェールズ国会の復活、イングランド内の各地域への地方分権等)が進められ、region 単位で都市計画を動かす方向性が強まった。それは、かつての「待ち」の都市計画から「攻め」の都市計画へ転換することを迫る動きでもあった。

3) 英国内の都市計画上の新しい課題

●ブレア政権の登場：自由・社会主義、ステークホルダー政治、コミュニティ重視

先にも述べたように、1997 年に誕生した労働党(ブレア)政権は、「自由・社会主義」を掲げ、ステークホルダーを重視し、コミュニティをキーとする政策をとった。既に保守党(メイジャー)政権で導入されていた「シティ・チャレンジ」や「SRB」といった地区ベースのアクション計画・事業に加えて、「ニューディール・フォー・コミュニティ」その他多くのエリアマネジメント施策を導入し、ステークホルダー(コミュニティ)参画型のアクションを通した都市計画を次々に展開した。

このような状況下ではもはや都市計画部局だけが策定する狭義の都市計画だけではうまく機能せず、都市計画自体の概念を広義化するとともにアクション型のさまざまな計画・事業等とうまくリンクする都市計画システムが求められた。

●都市の状況の認識：都市白書 2000(と 2006「State of English Cities」)

実態面・政策面では 2000 年に発表された『都市白書』の意義は大きい。そもそもこの白書は前の労働党政権時代以来 20 数年ぶりに作成されたもので、新政権の都市政策の基本をなす重要な図書である。ここでは property-led とも言われた保守党政権下で疲弊し魅力の無くなった都市の

再生を高らかに宣言している。前年の 1999 年にはリチャード・ロジャース指揮による『アーバンルネッサンス』報告書が公表されており、この白書はそうした理念やビジョンを政府としてしっかり受け止め政策展開するための宣言書となっている。その中で都市計画システム刷新の方向が示されているのである。

●プロジェクトやデザインの重視

今述べた 1999 年の『アーバンルネッサンス』報告書では、プロジェクト重視、デザイン重視の方向性を勧告していた。政府としてもそうした能動的で質の高い政策展開を宣言したものである。

以上の結果、1)からは更新しやすくシンプルな都市計画システム構築が、2)からは社会経済変化を踏まえた競争力のある能動的な計画システムが、3)からは新しい政治体制のもとで英国都市のルネッサンスを実現できる計画システムが要請されたのである。

1.2 2004 年法システム

1.2.1 システムの概要

図 1,2,3 は 2004 年法システムを簡潔に示したものである。大きく変化点を示せば(図 1 と図 2 の比較)、1)地域(region)と自治体ごと(local)のシンプルな 2 層制とした。2)自治体ごと(local)の計画システムは「ローカルデベロップメントフレームワーク(LDF)」と呼び、それはいわば計画のフォルダーとして、その中に「ディベロップメントプランドキュメンツ(DPDs)」を中心としたさまざまな計画書が入るものとした。さらに、3)その DPDs は今までのような単一の図書ではなく、いくつかの要素の集合体とした(図 3)。要素は独立しており、どこからでも策定できるものとした。

一度では理解が難しいため、政府側の意図等を先に整理し、1.1.3 の運用のところで具体的な計画システムを整理・分析する。

1.2.2 政府側の意図

改革後のシステムの特徴は政府の意図として以下のとおりと説明されている。(参考文献 Wood,C.(2007)),Reflection on the 2004 Planning Reform,JPL,2007.9,1274-1282)

1) 迅速な計画策定

平均 5 年かかっていた策定を 3 年間に。そのため計画内容は簡潔に。縦覧は 1 回だけ。インスペクターレポートは拘束力をもつ(binding)ようになる。

2) 計画策定は持続的行為に

定期的に一度に見直すのだけではなく、必要な部分のみ見直す。つまり計画書は複数に分解されフォルダーに入っている状態(計画のポートフォリオ)。その一部を必要に応じて見直せるようにした。

3) 最初の段階から住民参加を充実

あとになってからの反対は減少するはず。

4) すべての計画図書に持続性評価をおこなう

エネルギー効率、環境インパクト、長期的ニーズその他すべての指標に配慮。

5) 計画内容は土地利用にとどまらず「空間(spatial)」計画

諸主体の活動をコーディネートし、空間的にフレームを与えるもの。それにより「能動的な」都市計画をおこなう。

6) 計画への公開審査は反対者への対応にとどまらない

インスペクターは計画そのものの「健全さ(soundness)」をチェック。それは政府の各種「テスト」を定めたガイダンスにもとづく。

1.2.3 既にさまざまな問題の指摘

上記のような公式見解はまさに法制そのものの説明なのだが、形式と実際(運用)とは大きく異なるし、また、誰が評価するかで 2004 年法の見方は分かれる。

たとえば 1)と 3)4)は矛盾する面もあり、いたずらに住民参加や持続性評価手続きが煩雑になっているとの指摘が早くも出ている。2)は理論的にはそうなのだが、あるものは義務であるものはオプションであるなど複雑で、実際に 6)のチェックに引っかかり計画策定し直しとなるケースも出ていて必ずしもリクツ通りにはいかない。5)に至っては何が「空間計画」なのか明確な政府のガイドライン等はない。

しかし『イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり』(拙著、学芸出版社、1998)でも分析したように、イギリスの都市計画システム改革はこうした「ありがちな」矛盾に着目するよりも、システムとしての成長(evolution)に着目したほうが有用である。すなわち、1991 年法により導入された plan-led システムにより、これまでプランが事実上無かった国土の隅々にまで少なくともかなり具体レベルの計画(市町村マスタープランに相当する。それまでは広域のマスタープランしか無いエリアが大半だった)が策定されたことは大きな成果であり、その成果のうえに立って、計画更新をより迅速に行えるようにするために計画群を「フォルダー」に入れランダムにそのポートフォリオを修正していけるようにしたのが 2004 年法システムなのである。

その 2004 年法システムは、可能性としては大いに柔軟であり、グローバリゼーションがますます進み地域間競争も激しくなるなかで、各地域の競争力を高めるべくこのシステムを機動的かつ能動的に運用することが少なくとも形式的には可能である。正確にいうならば、このシステムのみで機動的・能動的都市計画が可能なのではない。むしろ都市計画法は機動的・能動的な広義の都市計画を行うための必要条件であって十分条件ではないことを認識しつつ、しかしそのような場面・時代に必要な都市計画システムとは何かを問い続けなければならないのである。

Before 2004

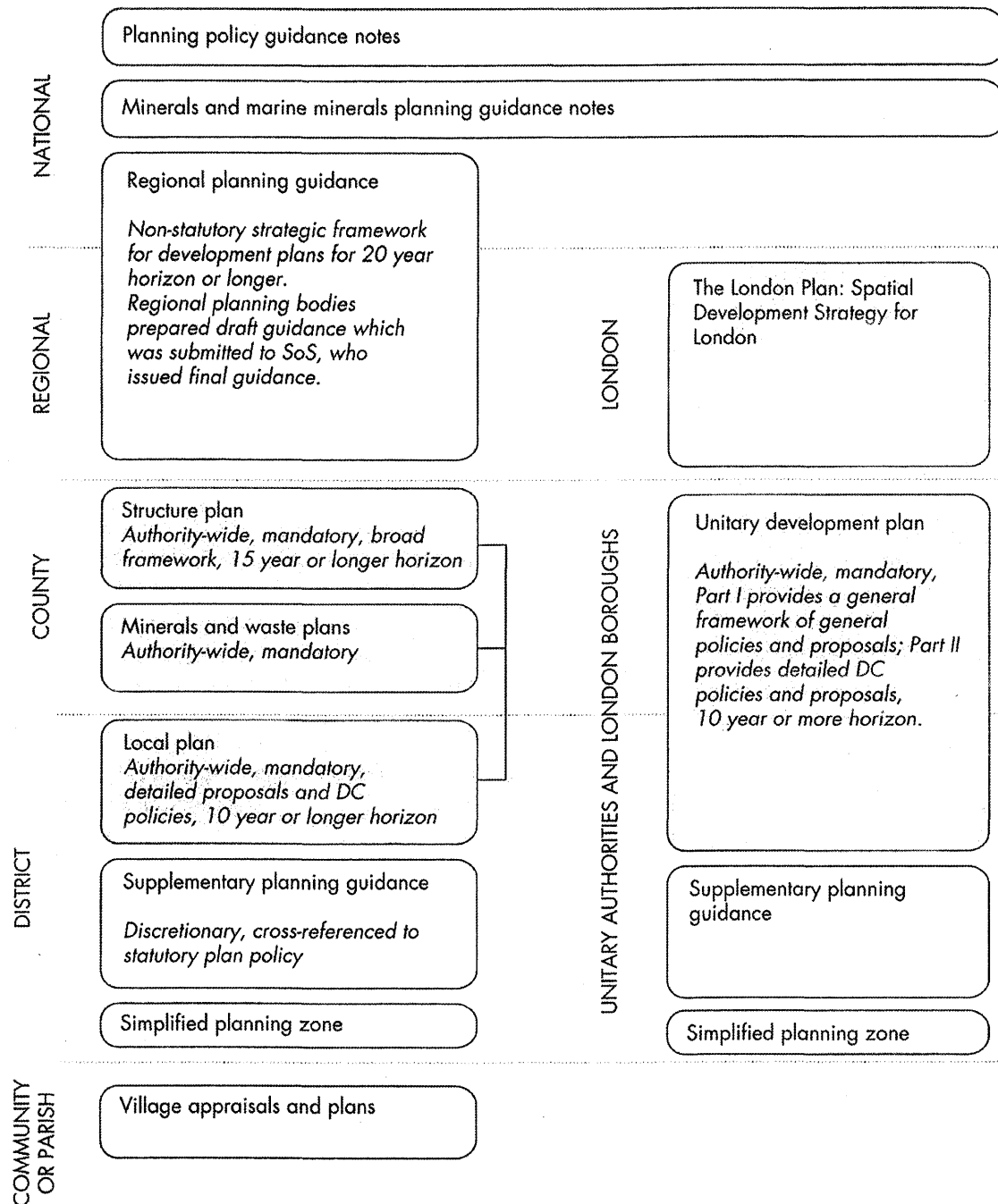
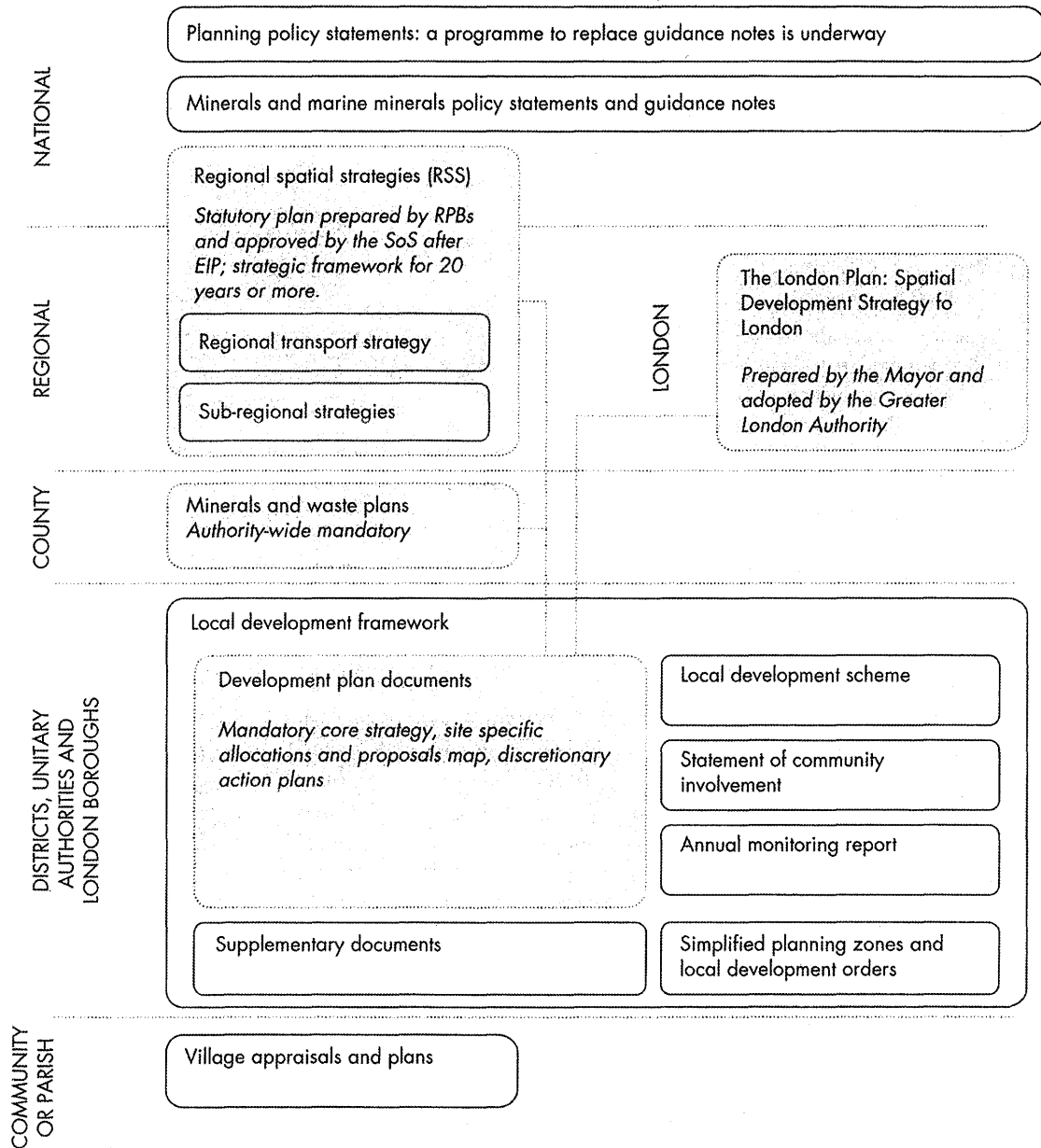


Figure 4.6 The planning policy framework in England before and after 2004

図 1 既存の都市計画システム(2004 年法以前)

出典: Cullingworth, B. and Nadin, V, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN THE UK (14th edition), ROUTLEDGE, 2006.

After 2004



Regional planning guidance became regional spatial strategy from 2004
 Policies in structure plans, local plans and UDPs are 'saved' until 2007 but remain extant for longer
 Shaded area is the 'development plan'
 National parks and the Broads Authority also prepared their own development plans from 1997

図 2 2004 年法による都市計画システム

出典: Cullingworth, B. and Nadin, V, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN THE UK (14th edition), ROUTLEDGE, 2006.

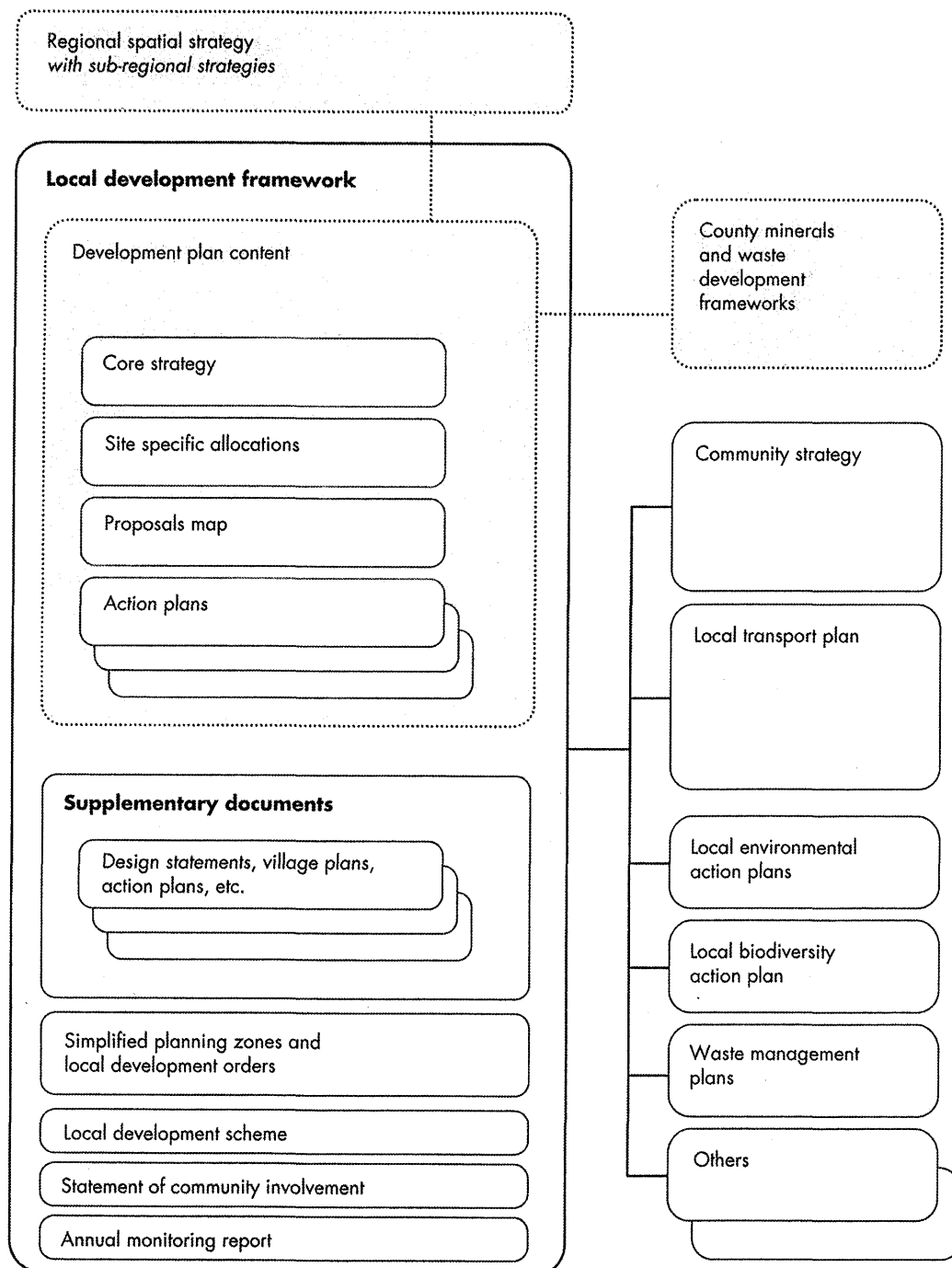


Figure 4.7 The local development framework and links with other plans (England)

図 3 2004 年法システムの構成

出典: Cullingworth, B. and Nadin, V, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN THE UK (14th edition), ROUTLEDGE, 2006.

1.3 2004 年法の運用

1.3.1 システム運用の実際

では、具体的・技術的な面から 2004 年法システムへの移行過程をみていく。

●3 年以内に移行することが原則

2004 年法システムへの移行期間は 3 年が原則とされた。

●現行の計画は 3 年まで救う(saved)ことができ、さらに認められれば伸ばすことができる

1991 年法の plan-led システムの確立により、全国をカバーするマスタープラン等ができあがったのを出発点とした。マスタープランの中には策定が終わったばかりのものも含まれるため、まだ有効と判断される要素は 3 年間「救う(saved)」ことができるものとした。どの要素を「救う」か、またどのような計画システムに移行させるかの方針は、LDS(後述。図 2 の LDF の中に要素として表現されている)の中で政策ごとに示すことを義務づけた。

●法定文書となる DPD

ディベロップメントプランドキュメント(DPDs)は法定文書として最も重要な構成要素である。図 2 の LDF の枠内で網掛けになっているのがこの DPDs に当たる(図 2 の網掛けはそれがディベロップメントプランの構成要素であることを示す)。

DPD の内容をみたのが図 3 の「Development plan content」の部分で、「Core strategy」「Site specific allocations」「Proposals map」「Action plans」の 4 つの要素からなる。

●策定義務があるものと無いもの

今、DPD に 4 つの要素があると述べたが、これらのうち策定義務があるのは「Core strategy」「Site specific allocations」「Proposals map」の 3 要素であり、残りの「Action plans」は策定してもよいとされる。

●要素ごとにどこから始めてもよい

2004 年法の最大の特徴の 1 つは以上のように、計画要素を要素ごとに独立させ、どこからでも着手できるようにした点である。これにより(少なくともリクツの上では)常にシステムが新しい状態を保ち、機動的に見直すことができるというわけである。

具体的にどのような効果が現れるかと考えると、各自治体におけるそれまでのディベロップメントプランの策定・改定状況に左右されるし、またこれからの基本方針にもよるといえる。

さらには中央政府の考え方にもよる。つまり、急いでも soundness の観点から中央政府にチェックされスタートに戻る場合もある。スタフォード県の 2 自治体では core strategy を提出したが問題が指摘されやり直しとなった。そのような事例一が複数続いたあと南ケンブリッジが最初に core strategy を認められた。

あとで詳しく述べるマンチェスター市では、計画づくりの実力があることもあってか、じっくり移行することを計画し、2009 年 1 月にほぼ一斉に新システムに置き換える予定をたてている。

●LDS により 3 年計画の提出が義務づけられている

図 2 の LDF の枠内の右上に「Local development scheme(LDS)」という枠がある。計画シス

テムのアクション化、動的都市計画、進行管理型都市計画という視点からはこのシカケが注目される。これは、向こう3年間に行なう都市計画の予定(計画)を予め宣言するもので、ホームページにも公開されているので、どの自治体であれ、向こう3年間にどのような都市計画を予定しているかが一目でわかる。さらにこの LDS は毎年更新することが義務づけられているので、都市計画の進捗具合を見るアニュアルレポートとしても使える。

●毎年「モニタリングレポート」の提出が義務づけられている

実際のアニュアルレポートは図2のLDF枠内の右下のほうに「Annual monitoring report」が用意され提出が義務付けられている。その内容はまさに、 $t+1$ 年度のLDSから t 年度のLDSの内容を引き算して、その進捗分(あるいは停滞/廃止 etc 分)を表現したものである。さらに、アニュアルレポートには計画策定だけではなく、都市計画課題の変化等の基礎情報の記載が必要とされている。

1.3.2 システム運用に向けた各主体の動き

1)中央政府の対応

中央政府では以上のような計画管理型システムを普及させるために、Planning advisory service(PAS)の活動により地方自治体の活動支援と新法の意図の達成をめざしている。

2)都市計画協会(RTPI)等の活動

RTPIは都市計画のプロフェッションとして、以下の調査・勧告を行なっている。

●「Planning Together」2007.1

LSP(Local strategic partnership。各自治体の都市再生を推進するために自治体ごとに設けられる各セクタ代表者たちのパートナーシップ組織)等と連携し、LAA(Local area agreement)を地方自治体が結んで都市計画を運用することを提言している。

●「空間計画の効果的運用」2007.4

空間計画(spatial planning)概念を事例を通して解説し、また勧告している。

第2章 マンチェスター市にみるアクション型都市計画の実際

2004年法改革の意義・意味をより深く理解するためには、制度上の工夫をみただけでは片手落ちである。そこで具体的な自治体を取り上げ、2004年法の位置づけや当該自治体にとっての意味を理解することとする。

自治体の選定にあたっては、「アクションを中心とした進行管理型の都市計画システム」を既に積極的に行なっていることを条件とした。

結果的に抽出したのはイングランド北西部の中心都市マンチェスター市である。当市は衰退・荒廃地域の再生や中心市街地の活性化を中心として、アクションを中心とした都市計画を運用してきた実績が高い。そこでそれらがどのように活用されているかについて、ツール(アクションエリア/フレームワークプラン/ディベロップメントブリーフ/ローカルディベロップメントオーダー等)、主体(パートナーシップ/再生会社等)、財源(統合補助金/ロッタリーファンド/その他のチャレンジファンド(EU資金含む)等)の3つの面を念頭に分析する。

そのうえで、当市における2004年法体制への移行過程を整理する。

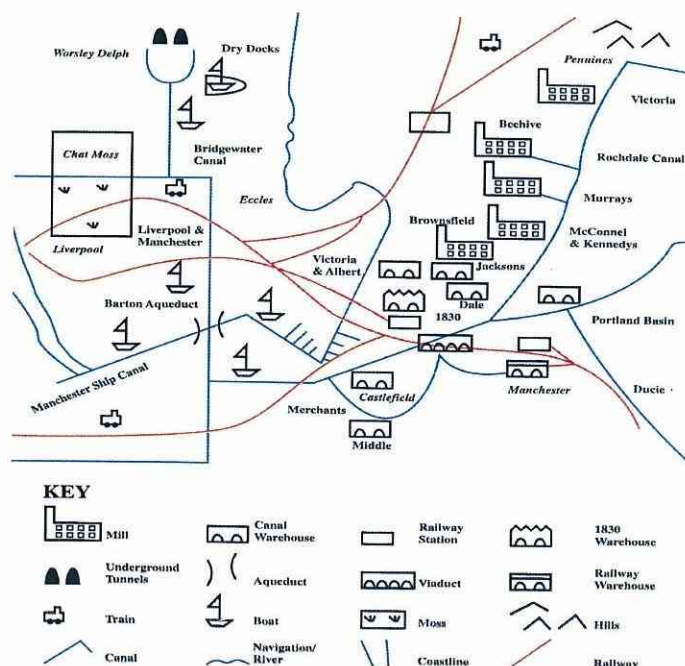
2.1 2004年法までのマンチェスター

2.1.1 マンチェスターという都市自体が転換を迫られるまで

マンチェスターは産業革命の発祥の地であり、世界の綿工業の中心として高度成長をとげ「コットンポリス」と呼ばれるほどであった(図4)。

図4 マンチェスター大都市圏の構造

図左に港湾都市リヴァプールあり、運河を伝って船がさかのぼり、工場や倉庫の立ち並ぶマンチェスター等に達している様子がわかる。脱工業化はこれから産業遺産の非活用を意味した。



原材料を輸入し、加工して製品化し、世界中と取引し、輸出するという一連のプロセスを効率的に処理するために都市地域として巨大化していった。ここで都市地域というのは、こうした一連のプロセスが成り立つためにはマンチェスターという中心部だけでなく、輸出入を行うリヴァプールや、運河や鉄道や倉庫を専門とするサルフォードやトラフォード等の周辺の諸地域が複合体として機能しなければならないからである。

大量性、均一性、効率性という近代都市の特質を明確にもつマンチェスターは、時代の移り変わりとともにその特質がアダとなり、衰退の一途をたどる。大規模運河やドックは陸上交通が主流となって利用度が低下し、巨大な倉庫群は不要となり、都市地域のいたるところに大規模跡地や未利用建物（倉庫等）が取り残された。

2.1.2 マンチェスターの大規模再生のはじまり〔1988～1996〕

イギリスの大都市は政治的には労働党が統治してきたが、マンチェスターはなかでも戦闘的なともいえる自治体の1つだった。しかしサッチャー政権が圧倒的多数の支持により3期目を迎えたのをきっかけとして、市の指導層に意識変化が生じ、1987年には「民」と協調して市政を運営しようとする政策転換がなされた。そうした社会経済環境の変化のなかで市が国に働きかけて設立されたのがセントラルマンチェスター開発公社(CMDC)〔1988～1996〕である。

CMDCは制度的には都市開発公社(UDC)である。最初に設置されたロンドン都市開発公社は国がトップダウンで設立したものだったが、UDCも次第に変質して地元自治体と協調関係をとるようになり、このCMDCもその1つだった。国に吸い上げられたと批判された計画許可権限もマンチェスター市に委託して運用している。

実は、マンチェスター市はCMDCが指定される前、1984年には都心部の都市計画マスタープラン(City Centre Local plan)を発表していた。衰退した市街地を再生させるために、まず中心部の再生をはじめようとしたのである。中心部といってもいわゆる金融等の集中するコアは小さい。繁華街もあるにはあるが、そのエリアの外には抜け殻となった倉庫や運河、ダウングレードした商店街などが都心部にひろがっていた。

CMDCは運河を中心とする近代化遺集積エリア＝産業衰退エリアを指定し、そこを6つのゾーンに分けて100を超えるさまざまな事業を展開した(図5、写真1～4)。当初は将来ビジョンを掲げ、実際にそのいくつかをやってみせるのが主要テーマだった。中央を東西に流れるロッチデール運河の再生を核としながら、キャッスルフィールドの倉庫群の再生やコンサートホールの建設などがそれにあたる。最初は公的資金が中心だったものが、次第に民間投資が入るようになり、都心部のかつての綿製品倉庫群は住宅やホテルへとコンバージョンされ、人が住むようになり、それにつれて小売業や飲食店が立地するようになり、今では都心居住地としてそれなりの質を備えるまでになっている。

2.1.3 SRBの時代〔1997～2002〕

CMDCの経験は次のSRBの時代につづく。マンチェスター市の適用エリアをみると図6のようになる。

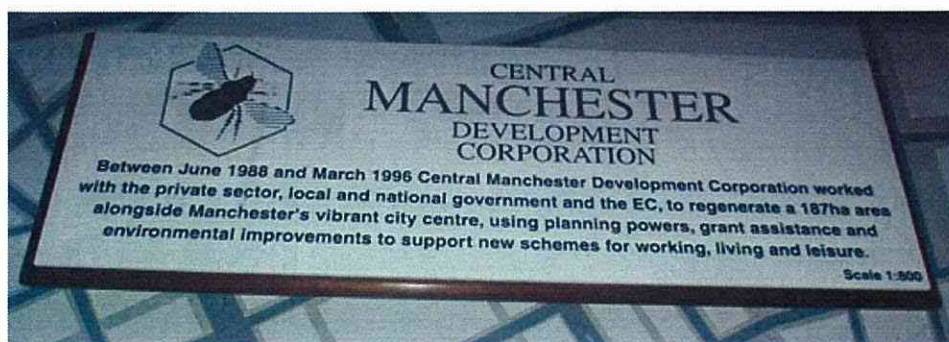


写真1 CMDC の成果を伝える掲示版 187ha のエリアを公民パートナーシップで再生したことを力説している

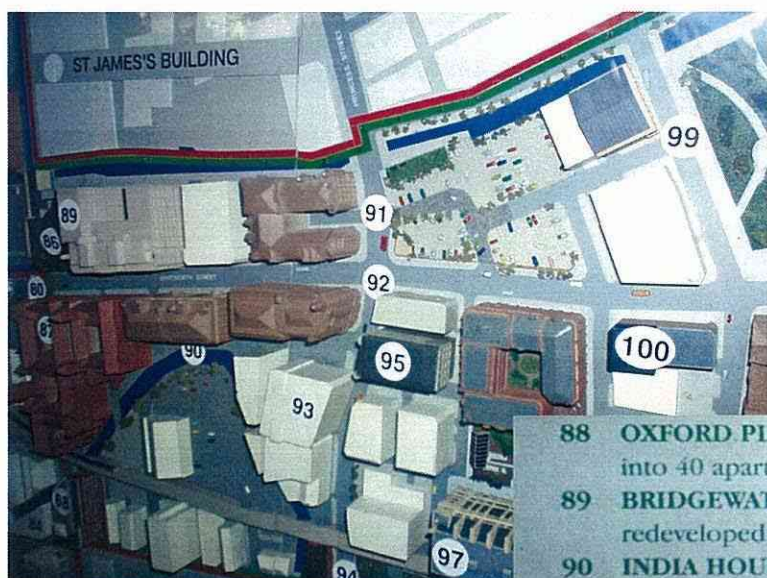


写真2(左) 一部模型

写真3(下) その事業説明

91 番は倉庫をホテルに転用。模型と対応。

- 88 OXFORD PLACE: former Shell House, converted into 40 apartments
- 89 BRIDGEWATER HOUSE: warehouse of 1912 redeveloped as offices*
- 90 INDIA HOUSE: warehouse of 1906 converted into 140 apartments
- 91 THE DOMINION: warehouse of 1880 converted into 115-bed all-suite hotel*
- 92 LANCASTER HOUSE: warehouse of 1906 converted into 71 apartments, and offices*
- 93 ASIA HOUSE: former warehouse of c1900, now offices, cleaned with CMDC grant*



写真4 ホテルに転用された倉庫

写真2,3の91 番に対応する物件

CMDC の活動により効果が上がってきた都心部を取り巻くように複数の SRB が設定されている。ここでは事例としてイーストマンチェスター地区 SRB をみておく。うち 1 つがアンコーツ地区である。世界最初の郊外型産業開発地区として世界遺産登録めざす地区で、会社組織がパートナーシップの要を担っている。近年、都市再生会社(URC の 1 つ)の一部に組み込まれたが、アンコーツ担当としての役割は保っている。アーバンビレッジの実践例でも知られる。仕組みを整理すると以下のとおり。

第一に、組織上の工夫である。「公」を担う主体として、行政とも民間とも違う会社組織により運営している。ディレクター 1 人は経験豊富なこの分野の人材、1 人は市からの出向である。

第二は、計画上の工夫である。投資がなされず衰退している地区の再生のためにまず「フレームワークプラン」を作成している。いわば地区のマスタープランであるが、かつてのような規制やルールによる計画ではなく、ビジョンやプロモーションをめざした計画内容である。主要な敷地については相当踏み込んで将来像が示してある。このフレームワークは市の立場をはじめとする各ステークホルダーの関与のもとに作成され、法定都市計画であるディベロップメントプランを補完する「補完的計画ガイダンス(SPG)」として公的な位置づけがなされている。

ただし、示された個々の敷地の将来像は公的資金によりいつか実現しようというよりも、民間資金を呼び込むためのメッセージといえる。それが端的に示されるのは具体敷地につき作成される「ディベロップメントブリーフ」である。このブリーフは一般に、大規模敷地が開発される際に踏まえるべきアクセスやオープンスペースや用途・ボリューム等につき予めそのアウトラインを示しておくものととらえられている。しかし、アンコーツの 1 事例をみると、いかにこの計画地が魅力ある立地でかつ将来性があるかを投資家に向かって呼びかけているような内容になっている。

さらに計画敷地の事業者が決まると、施行者と事業者の間で「実施協定」と呼ばれる契約書を交わし、その事業の成立や、不成立の場合のリスク軽減を担保している。

第三は、これらを成立させるための基盤装置である。ひとつは、バックに RDA がかわっており土地買収を早期の段階で行い、事業者が決まったあとで売却する。収用も重要なツールである。

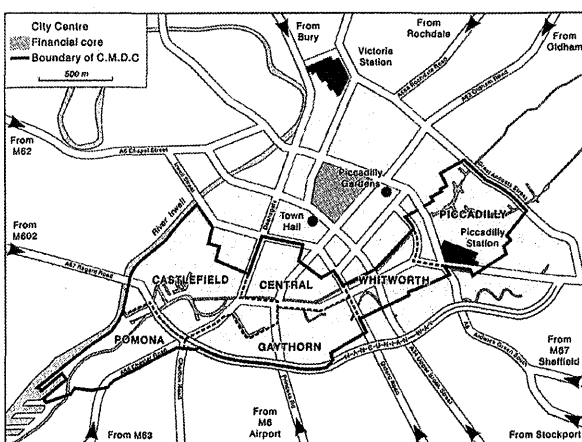


図 5 都心部に設定された CMDC エリア

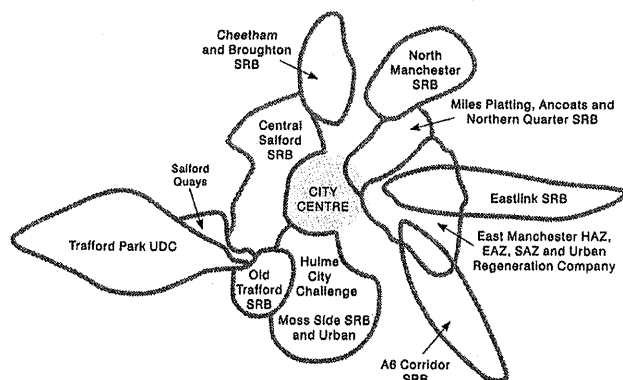


図 6 都心部周辺に設定された SRB 等位置図

出典 : Jamie Peck and Kevin Ward, City of Revolution, Manchester University Press, 2002

2.1.4 RDA の時代〔2003～〕と 2004 年法

SRB も既に採択が終了しており期間がすぎれば UDC と同様に終息することになる。現在、それにかわる仕組みが RDA と LSP である。

地域開発公社(RDA)は地域開発を行う地域ブロックごとに設けられた事業主体で、さきの例ではイーストマンチェスター都市再生会社(URC の 1 つ。これも 2000 年都市白書で提案されたもの)と組んで土地買収や開発業務を担当している。それ以外にも、たとえば都心部のはずれにあるマンチェスター大学のキャンパス再生事業にも深くかかわるなど、地域開発の観点から必要なプロジェクトに携わっている。地域戦略パートナーシップ(LSP)は、SRB などのさまざまな地区ベースの取り組みをもういちど市全体の観点から戦略づけるなど、地方自治体全域の活性化のために設立される公民トップの戦略組織で、2000 年地方政府法で根拠が与えられたものである。

こうした新しい時代に対応するべく都市計画法が 2004 年に改正されて、アクションを中心とする進行管理型の都市計画システムに脱皮をはかろうとしている。

2.1.5 都心部のまちづくりのその後

1984 年の都心部マスタープラン(=ローカルプラン)からスタートし、CMDC の活動[1988-96]により息を吹き返したマンチェスターの都心部であるが、さらにその後の動きを追ってみよう。

2.1.5.1 全般的な流れ

この間の主要な動きは、①「シティプライド」の指定(1994-)；都心部のみを対象としたものではないが、大都市圏マンチェスターのプロモーションを幅広に行なうこの活動により多数のプロジェクトが実施された。②IRA による都心枢要部爆破(1996)とその後の復興(文献 1)；都心繁華街が大規模に破壊されたが、最重要課題として公民パートナーシップで復興をとげた。③都心部マネジメント会社の設立(2000)、④都心部戦略計画(2002)である。ちょうど CMDC が終了した年に起きた IRA による都心部爆破のあとは、都心部全体のマネジメントは市役所が中心に行っていたと考えられる。たとえばグレートノーザン駅関連事業(CMDC 時代の事業から派生)である「グレートノーザンイクスぺリエンス」は 1996 年にはじまり 10 年がかりでようやく全体の成果が固まりつつある。また、都心部マスタープラン(1984)を要素として取り込んだマンチェスター市 UDP も 1995 年に採択されたばかりであり(都心部政策は RC1-RC20)、一応の枠組みはできていたといえることができる。

ちょうどこのあと 2002 年に LSP(Local Strategic Partnership)も結成されているから、新しいガバナンスの法制(2000 年地方政府法)も受けてこの頃からマネジメントを主とする新たな体制にシフトしたと考えられる。いわば特定地区開発中心のパートナーシップから、全域の戦略的マネジメント中心の公式パートナーシップへのゆるやかな移行である。

なお、2000 年に設立された都心部マネジメント会社も BID のパイロット事業に加わったとはいえ、法律上の BID になったわけではなく、むしろ BID は BID としてのウマミがあれば会社組織と平行して、あるいは特定の部分について民間ベースで考えていくものと割り切っている。そ

ういう意味ではこの都心部マネジメント会社は都市再生会社(URC)の組み立てに近いのかもしれない。しかし地方自治体としては全国共通の法制ができるたびにそれに従うのではなく、むしろ法制のもととなり、それが法制化されたなら自分で使うメリットがあれば使うというのが本音であろう。

2006年に出版された政府の『State of English Cities』(2000年に発行した『都市白書』の進捗状況をレビューしたもの)でもマンチェスター市にはきわめて高い評価が与えられている。

2.2 マンチェスター市と 2004 年法

2.2.1 2004 年法運用の実際

マンチェスター市はロンドンを別格とすればイギリスにおける主要中心都市であり、古くからその実力で知られていた。2004年法についても特にあわてることなく、自ら良しとする方法によって、それまでの都市計画の運用に合わせるように、あるいは2004年法のメリットをうまく引き出すように、そして中央政府の推し進める制度改革には一応乗る形で対応をはかっている。

マンチェスター市では特にあわてることなく、新体制への移行をじっくり進めるべく新たなメニューに対応している。2009年内には新システムに置き換える予定としている。

以下、具体的にみてみよう。

●「救われる(saved)」都市計画図書は下記 Table1 のとおりである。

上の2つは1995年に採択されたUDP(都市計画マスタープラン)本体である。計画期間が2010年までであるため、とりあえず「saved」する方針を示している。下の4つはSPG(開発コントロール原則/特定地区(アンコーツ/都心爆破跡地)/特定テーマ)といってUDPを補完する計画図書であるが、やはり計画期間が2010年であるため「saved」としている。

Table 1: Overview of Documents to be Saved

Document Title	Type	Current Status	Description	Conformity	Plan Period
Manchester City Unitary Development Plan	Existing Development Plan	Adopted 1995	City Council-wide Unitary Development Plan	Non-required	1995 - 2010
Alterations to the Manchester Unitary Development Plan	Existing Development Plan	Adopted various (see table below)	Alterations to the adopted 1995 UDP	Non-required	
Guide to development in Manchester	Existing Supplementary Planning Guidance	Adopted 1996	Sets out city-wide design principles	City of Manchester UDP *	1995 - 2010
Ancoats	Existing Supplementary Planning Guidance	Adopted October 1999	Sets out guidelines for the regeneration of the area	City of Manchester UDP EM 8	1995 - 2010
City Centre Bomb Damaged Area	Existing Supplementary Planning Guidance	Adopted December 1996	Framework for the redevelopment and wider regeneration of the City Centre	City of Manchester UDP RC20	1995 - 2010
Special Needs and Supported Housing	Existing Supplementary Planning Guidance	Adopted April 1998	Guidance on the application of development control policy relating to Special needs and supported housing	City of Manchester UDP DC2.1, DC2a.1, DC2b1.	1995 - 2010

* The SPG is linked to the following UDP Policies including E1.1, E1.2, E1.5, E1.6, E2.3, E2.6, E2.7, R1.1, H1.2, H2.1, H2.7, I3.1, T1.2, T2.1, T3.1, T3.7, T3.9, S2.1, DC7.1, DC9.1, DC16.1

これからわかるように、都市計画図書の基本は2004年法の規定をうまく使ってそのまま受け継ぐこととした点がマンチェスター市の特徴である。これはたまたま現行都市計画が2010年を

目標年次としていることから、3年間の移行期間をうまく活用しつつ次の体制を模索することができたことと関係していると思われる。

●個別政策レベルでみると以下のとおりとなる(Table3)

Table 3: Unitary Development Plan for the City of Manchester: Plan Policies

Policies in the UDP are saved for at least 3 years whilst the Core Strategy and Site Specific Allocations are prepared. The following explains which policies in the UDP will be replaced by which Local Development Document.

Part 1 UDP Policies

Policy		Comments
H1.1-1.2	Housing provision figure and type	This will be replaced by the core strategy in light of changes to national policy, RSS, Housing Market Renewal Areas
H1.3	Student Accommodation	Replaced by Core Strategy in light of study examining housing needs within the City
H1.4	Use of upper floors of retail and commercial	Replaced by Core Strategy
H1.5	Special Needs Housing	Housing needs will be examined in more detail and whilst the subject of special needs housing will be retained it may be updated in the Core Strategy.
H2.1 -2.4	Environmental improvement, amenity, Traffic calming	Replaced by Core Strategy
H2.5- 2.6	Conversion of houses into flats, commercial uses	Replaced by Core Strategy
H2.7	Design	Replaced by Core Strategy in light of Development Guide
I1.1-I13 I1.8	Employment and Economic Development: criteria for developing sites for different types of employment, site allocations,	The whole of the Employment and Economic Development Chapter will be replaced by the Core Strategy and where necessary site specific policies. The City's strategy for economic development needs to reflect changes in the national, regional and local agenda, such as Northern Way, Knowledge Based Industries, Arc of Opportunity etc.
I1.4	Regional Centre location	Replaced by Core Strategy in light of changes to national and regional policy and changes in local circumstances
I1.5	International Centre of Excellence for Learning and research	
I1.7	Environmental Improvement	
I1.8 -1.10	Tourism, hotels, International Conference Centre	
I1.11-1.12	Technological Infrastructure	
I2.1	Transport Infrastructure	
I3.1	Design	Replaced by Core Strategy in light of changes to national and regional policy and local studies such as the Development Guide
I3.2-3.3	Hazardous installations, bad neighbour uses	Replaced by Core Strategy in light of changes to national and regional policy and changes in local circumstance
I3.4	Freight	
E1.1, E1.3, E1.4	Pollution	Replaced by Core Strategy in light of revisions to national and regional policy and studies based on the local area
E1.2	Waste	Replaced by Core Strategy in light of revision to national and regional policy and
		preparation of Greater Manchester joint Development Plan Document relating to waste
E1.5 -1.6	Energy Efficiency	Replaced by Core Strategy in light of revisions to national and regional policy
E2.1	Greenbelt	Replaced by core strategy in light of Airport Masterplan
E2.2 -2.8	Protection of the environment, wildlife, agricultural land, trees, buildings of special architectural interest and scheduled monuments	Replaced by Core Strategy in light of revisions to national and regional policy and changes in areas protected. Site specific designations will be included in a separate development plan document for site allocations
E3.1-E3.2	Derelict Land	Replaced by Core Strategy in light of revisions to national and regional policy
E3.3-3.4	Improvements to linear routes	Replaced by Core Strategy in light of improvements that have now taken place
E3.5	Safety	Replaced by Core Strategy in light of changes in national and regional policy and local studies such as the Development Guide
E3.6- 3.7	Environmental Improvement: City Centre; disabled people	Replaced by Core Strategy in light of improvements that have now taken place
E3.8	Conservation Areas	Replaced by Core Strategy in light of revisions to national and regional policy
R1.1	Regeneration	Replaced by Core Strategy
S1	Environmental Improvement	Replaced by Core Strategy in light of changes to national and regional policy and findings of local retail study, other relevant strategies including the Development Guide
S1.2	District Centres	
S1.3	Market trading areas	
S2.1	Local Centre	
S2.2	Out of centre stores	
S2.3	Retail Parks	
S2.4, S2.6	Amenity	
S2.5	Design	
L1.1	Provision of high quality multi-purpose indoor sporting facilities	Replaced by Core Strategy in light of changes to national, regional policy, local strategies, such as the Playing Pitch Strategy and changes in local circumstances
L1.2	Outdoor sports/recreation facilities	
L1.3	Waterways	
L1.4-1.5	Parks	
L1.6	Informal recreation and play areas	
L1.7-1.8	Arts and Culture	
L1.9	Street Cafes	
T1.1 1.2, T1.5, T1.7	Improvement to public transport	Replaced by Core Strategy in light of changes to national, regional policy, Local Transport Plan, other strategies and changes in local circumstances
T1.3	Park and ride	
T1.4	Needs of disabled people and the mobility impaired	

T1.5	Upgrade Local Rail Network
T1.6	Safeguard land for the Airport Rail Link Southern Spur
T1.8	Safeguard land for Metrolink
T2.1- 2.3	Highways
T2.4-2.6	Car Parking
T3.1-3.3	Pedestrians and Cyclists
T3.6- 3.8	
T3.4	Safer routes to schools
T3.5	Mobility Impaired
T3.9	Hierarchy of road users
T4.1 –4.2	Airport

Part II UDP Policies

Policy		Comment
BM1-BM14 CC1-CC21 HC1-HC15	Blackley, Charlestown and Moston; Cheetham and Crumpsall; Harpurhey, Lightbowne and Collyhurst	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document in light of the Housing Market Renewal designation affecting the area, the North Manchester Strategic Regeneration Framework and preparation of individual local plans for the area.
EM1-EM17	East Manchester	Remains relevant and will not be replaced in the short term. It is intended that this should be saved for more than 3 years and this will need to be approved by the Secretary of State. In the long Development Plan Document.
RC1-RC20	City Centre	All these policies will be replaced by the Core Strategy and Site Specific Allocations Development Plan Document.
HU1-HU21	Hulme	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
MS1-MS7	Moss Side	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
AB1-AB11	Ardwick, Brunswick and West Gorton	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
GO1-GO16	North and South Gorton	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
WR1-WR5	Whalley Range	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
RF1-RF13	Rusholme and Fallowfield	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document

LL1-LL15	Longsight and Levenshulme	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
CB1-CB59	Chorlton and Barlow Moor	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
WB1-WB11	Withington and Burnage	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
DB1-DB29	Didsbury	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
WW1-WW15	West Wythenshawe	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document
EW1-EW41	East Wythenshawe	All these policies will be replaced by the Site Specific Allocations Development Plan Document

Development Control Policies

DC1.1-DC1.6	Residential Extensions	Remains relevant, revise within the Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC2.1-DC2.3	Resthomes and Nursing Homes (C2)	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC3.1-DC3.3	Houses in Multiple Occupation	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC4.1-DC4.4	Bed & Breakfast Establishments	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC5.1-DC5.4	Flat Conversions	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC6.1-DC6.2	Housing on "Backland" sites	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC7.1	New Housing Development	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC7a.1	Large Buildings of Historic and/or Architectural Interest	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC8.1-DC8.4	Working from Home	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC9.1	New Commercial & Industrial Development - Access for Disabled People	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC10.1-DC10.5	Food and Drink Uses	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC11.1-DC11.	Amusement Centres	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies

DC12.1-DC12.4	Commercial Uses Above Shopping Frontages	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC13.1	Non-retail Uses in Shopping Areas	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC14.1-DC14.5	Shop Fronts & Related Signs	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC15.1-DC15.3	Advertisements, Hoardings & Posters	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC16.1-DC16.2	Street Landscapes	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC17.1	Telecommunications	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC18.1	Conservation Areas	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC19.1	Listed Buildings	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC20.1	Archaeology	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC21.1	Flood Risk Areas	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC22.1	Footpath Protection	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC23.1-DC23.4	Petrol Filling Stations	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC24.1-DC24.4	Taxi & Private Hire Businesses	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC25.1-DC25.2	Day Nurseries	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC26.1-DC26.6	Development and Noise	Remains relevant, revise within Core Strategy Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC27.1-DC27.4	Waste Disposal, Recycling & Reclamation Activities	Remains relevant, revise within Joint Waste Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies
DC28.1-DC28.17	Minerals	Remains relevant, revise within future Development Plan Document and updated in light of changes to local circumstances and national and regional policies

まず、「Part1 UDP Policies」は都市計画マスタープランの基本政策に相当する部分であるが、住宅(H)からはじまり環境(E)、交通(T)等の各政策を 2004 年法システムにどのように移行しようとしているかが示されている。これらは全般的なマンチェスター市の基本方針であることから、原則として「core strategy」に移行させようとしていることがわかる。その際、政策の一部については、国の政策変化や状況変化に合わせて見直しをすることなどが書き加えられている。

続く「Part2 UDP Policies」は都市計画マスタープランの各論に関する部分のため、特定の地区を扱う政策は基本的に「site specific allocations」に位置づけようとしている様子が読み取れる。ただし一部の政策については原則とされている 3 年の移行期間を超えて「saved」しようとしている(East Manchester は最近立てられた計画・政策であるからと考えられる)こともわかる。ただしこの場合には大臣の承認が必要と明記している。また、都心部の政策については「core strategy」と「site specific allocations」に分けて移行させようとしていることがわかる。

最後の「Development Control Policies」は計画許可に際しての基本的方針であることから、文言を変えるなどの工夫をしつつ「core strategy」に移行させようとしていることがわかる。

●新システムへの移行スケジュール

次ページの「Appendix2」は新システムへの移行スケジュールを示している。

これによれば、最下段の「Guide to Development2」は 2006 年 12 月を採択予定とする「Saved UDP」、すなわち 3 年間の移行期間中とりあえず「saved」しておく予定である。また、最上段の「Statement of Community Involvement」は新システム移行のための参加手続きにあたるもので、図書の採択は 2007 年 1 月と予定されている。その他 3 件が DPD の中核をなすもので、「Core Strategy」を 2009 年 3 月に、「Site Specific Allocations」と「Proposals Map」を 2009 年 9 月に採択の予定である。

●新システムへの移行の全体像

以上により、マンチェスター市がどのように 2004 年法システムに移行しようとしているかがわかった。2010 年までを計画期間とする UDP は 3 年間をめぐり「saved」して生かしておき、現在の都市計画の運用をしばらく継続しながら、その猶予期間を使って現行都市計画の内容を大きく「Core Strategy」、「Site Specific Allocations」、「Proposals Map」の要素に分けつつそれぞれに移行するものである。そして以降の際には当然、中央政府の政策変更や社会経済状況等の変化を勘案して政策内容等を修正していく、というものである。

このようにしてマンチェスターの都市計画は 2009 年暮れには新システムに置き換わっているであろう。ちょうど現行の UDP が 2010 年を計画年限としているから、2004 年法があっても無くても(無かったとした場合には 1991 年法システムが前提となる)この頃には都市計画の内容が見直されていたはずである。つまり、マンチェスター市にとっては 2004 年法の改革は非常にスムーズに移行できるシステムだったととりあえずは言えそうである。

ただし、これまでの都市計画の改革がそうだったように、改革の意図と実際とはズレが生じる。2009 年内と予定している新システムへの移行はもしかすると 2010 年、あるいは 2011 年頃にずれ込むかもしれない。

しかしそれは改革の意図からみれば大きな問題ではなかろう。計画図書を「フォルダー」内にばらして入れておき、どこの部分からでも修正・更新ができるようにした 2004 年法の意図が本当に達成できるかどうかは 2009 年内に予定されている最初の移行が果たせた後の運用まで見てみないと評価が下せないのだろう。

Appendix 2: Proposed Local Development Documents

Document Title	Status	Scope	Description	Conformity	Plan Period	Commencement of Preparation	Preferred Options	Submission to S of S	Pre examination Meeting	Examination	Adoption
Statement of Community Involvement	LDD	City Council wide	Sets out standards and approach to involving stakeholders and the community in the production of the Local Development Framework	N/a	N/a	May 05	Nov 05	May 06	N/a	Nov 06	Jan 07
Core Strategy	DPD	City Council wide	Sets out vision, objectives, strategy for the spatial development of the area and policy framework for assessing development proposals	PPS /RSS	2021	May 05	Mar 07	Mar 08	Jul 08	Sept 08	Mar 09
Site Specific Allocations	DPD	City Council wide	Contains detailed policies and proposals to deliver and guide land allocated for specific uses	Core Strategy	2021	May 05	Mar 07	Mar 08	Dec 08	Feb 09	Sept 09
Proposals Map	DPD	City Council wide	Identifies areas of protection, locations of sites for development and areas to which specific policies apply	Core Strategy	2021	May 05	Mar 07	Mar 08	Dec 08	Feb 09	Sept 09
Guide to Development 2	SPD	City Council wide	Sets out principles relating to the design, form and layout of development, to guide developers and others with involvement in shaping Manchester	Saved UDP	N/a	May 06	Sep 06	N/a	N/a	N/a	Dec 06

2.3 まとめ

2.1 と 2.2 とを合わせ評価してみよう。

2.1 でみたマンチェスターの都市計画・都市再生への取り組みは、産業都市として形成され衰退

期を迎えた当市の都市計画としてはしごくうなづけるものであった。保守党政権時代に狭く定義された「都市計画」ではあったが、都市開発公社(UDC)もマンチェスターに適用される頃には中央政府と地方自治体が協調して運営する姿に変質していた。その背景には戦闘的労働党が指導していたマンチェスター市の執行部が、サッチャー政権が長期化する中で現実路線に変更したことも大きな要因として見逃せないとはいえ、そもそも都市計画とは社会の変化に対応して柔軟に変わらなければ役に立たないというプラグマティックな考え方があったと思われる。

2004 年法はむしろこうしたアクション中心の都市計画を柔軟におこなえるようにするための後づけ的な制度改革だったといえる。もちろん計画策定の遅延や激しく変わる時代に適合できない計画システムを改革することが真のねらいだったわけだが、そのようなシステムは既にマンチェスターのような実力をもつ都市では何らかの工夫をしていたのである。だから当然法律が変わってから何かをはじめるというよりも、望まれていた計画システムが可能になったので特に問題のない限り、新法のウマミを活かしてその制度枠組みに移行していくことになる。あくまでマイペースで。

今回の制度は当初にローカルディベロップメントスキーム(LDS)で手順と予定時期さえ示しておけば、どの部品からでも着手できるようにしているので、ある意味地方自治体としてはやりやすくなったといえる。

本スタディーではマンチェスター市のみを取り上げているが、中央政府では新法への移行パターンのあれこれを例示的に示しており、自治体を選択したプロセスはかなり多様である。むしろ自治体の数だけ移行パターンが違おうといっても過言ではない。

2.4 2004 年法システムの評価

これまでに述べたように、2004 年法の評価を下すのは時期尚早である。そこで現時点における中間評価・話題という形でいくつかの情報を整理しておきたい。

2.4.1 制度上の評価

制度構成からみると、2004 年法は移行過程もたいへんフレキシブルに工夫されているといえる。1991 年法の成果をうまく活用し、さらに柔軟化するステップアップのシステムになっている。従って、これまで都市計画をきちんとやってきたところは特に大きな問題なく、スタディーしたマンチェスター市もその 1 つであると考えられる。

また 2004 年法で取り入れられた LDS は、常に今後 3 年間の計画を明示しそれを公開するすぐれたシステムといえる。それと同時に提出が義務づけられているモニタリングレポートと合わせると、「事前」における予定の公開と「事後」の進捗状況報告が制度的に義務づけられることで都市計画を市民にわかりやすくしているといえる。

フレキシブルな都市計画として、また進行管理型の都市計画システムとして注目される。

2.4.2 実務上の評価

ただし、現場からは既に多くの問題点が指摘されている。最大のものは手続きがやたら煩雑という批判である。例えば、法律家へのアンケート(Planning2007.5.25)では、

「LDF 採択プロセスはあまりに複雑だ」 91%が Yes

「計画システムのさらなる大改革が5年以内に必要だ」 63%が Yes

「プランナーの不足が意思決定のスピードの制約要因だ」 82%が Yes

となっており、システムが複雑なのを嘆いている。ただしそれはプランナーの不足も問題で、制度上の問題ばかりではないことを指摘した結果となっているのは興味深い。

2.4.3 既に次の改革への提案

1) 「都市計画白書」(2007.5)：都市計画システムの改革を提案

改革の1つとして、IPC(infrastructure planning commission)が都市計画白書で提案されている。これは30人のコミッショナー(任期8年)であるが、計画イクスペクター庁のような独立機関のほうがよいのではとの声もきかれる。ただし、これは2004年法計画システムを前提として提案されている。2004年法システムの改善についても随所に提案されている。

2) イングランドの制度改革案：2010年頃をめざす

RDA に都市計画と住宅の権限を与えることを提案するもので、それらの機能を地域アセンブリーから移管させることを意図している。これに対しては、開発が持続的でなくなる恐れや民主手続きの問題などが指摘されている。

3) Communities England 案：イングランドの都市再生改革

English Partnership と Housing Corporation の機能を引き継いで設立することが提案されている。

第3章 成熟社会の新しい都市計画システムを考える

3.1 日本の現行都市計画システムの限界と課題

日本のこれからの都市計画システムを構想する際、基本的な論点は以下の4点である。

1) 実効性のある都市計画の立案

狭義の都市計画として定められた内容はなかなか実行されず、変更もしづらい。一方のマスタープランはあまりに抽象的で個別開発を誘導できない。実効性のある都市計画の立案が求められている。

2) 時代の変化に対応した都市計画システム

現行の都市計画は日本が高度成長する際にその基本がつくられた(1968年法)。「線引き」制度がその象徴であるが、そうした前提が失われた今、人口減少や市街地縮減に対応できる都市計画システムへの転換が急務である。

3) マネジメントによる効率的・効果的運営

そもそも日本の都市計画はその立案内容にせよ実施結果にせよ、評価というものがなされてこなかった。日本の行政システムそのものの体質だったといえばそれまでだが、もはや潤沢な財源など無く、限られた資源のなかで都市計画システムを運営していかなければならない現実がある。では、評価といった場合、どのような評価手法があるのか、また有効なのかについては、B/Cのような素朴な方法以外はよくわかっていないのが現実である。そろそろ制度をつくるばかりでなく、自立的なマネジメントを通して地域運営がそれぞれの地域でなされるようになるための計画管理システムに転換しなければならない。

4) 新しいビジョンにもとづく都市計画

以上に共通して、単なる時代変化の後追いでなく、新たなビジョンをもちクリエイティブに都市を維持・再構築していく必要がある。1)にこだわりすぎると、意味の薄い諸計画を単に達成できるかどうか「実効性」判定の目安になりがちであるし、2)にこだわりすぎるとトレンドに対する後追いの危険性がある。3)にこだわりすぎるとこれも1)と同様に、意味のあまりない目標を一生懸命評価することになりかねない。ビジョンを描くのはたいへん難しいとはいえ、常に先の先を見据えた都市計画が必要である。

本研究の視点からみると、2)と3)が中心的課題である。また4)も同様に重要であることから、まず本章において2)についてマクロの視点とミクロの視点双方から議論する。続く第4章で3)を、第5章で4)を議論する。そのうえで1)を第6章で論じ、結びへとつなげる。

3.2 成熟社会の新しい都市計画システム：マクロの視点

3.2.1 はじめに

「時代の変化に対応した都市計画システム」という視点で考えられるのは以下 2 つの論点である。1 つは、「低成長型社会における」に着目するもので、都市計画システムを今日の社会経済の文脈でとらえた場合、どのような都市計画があるべきかというものである。もう 1 つは、新しい時代を迎えた今、新しいタイプの都市計画システムが必要とされているというものである。本研究の視点はどちらかというと後者になる。

3.2.2 都市計画システムを 3 レベルの集合体としてとらえる

都市計画システムを、「平時の都市計画」「緊急時の都市計画」「突発的都市計画」の 3 つに分けてとらえてみる。

「平時の都市計画」は、私たちがいつも接している普通の都市計画で、これまでそのように意識はしてこなかったが、どちらかというところを保全を良しとし、大きな変化には慎重な方法をとる。

「緊急時の都市計画」はその逆で、緊急に解かなければならない都市計画課題を短期間に解くことをミッションとして特別に設定され、通常のルールにはよらず、場合によってはトップダウンで事を運ぶこともよしとする。

「突発的都市計画」は、上記どちらの場合であれ、個別具体的な都市計画を提案にもとづいて決定し実行する。第三のシステムというより上記 2 システムの 1 側面ともいえるが、とりあえず 3 つめのシステムとしてあげておく。

都市計画は、どのシステムで考えるかによって論調は大きく異なる。

「平時の都市計画」からみれば、そこにポツンとあらわれた土地の利用は、周辺の土地利用との調和を重視して考えることが求められる。しかし「緊急時の都市計画」からみれば、与えられたミッションに答えることが最優先事項となり、「平時の都市計画」とは矛盾したり摩擦を生じる可能性が高い。「突発的都市計画」はゲリラ的に起こるので、「平時の都市計画」に慣れた体制では、能力的にも時間制約上も処理が困難である。

「平時の都市計画」からみた大規模土地利用転換についてはこれまでに多く論じられているのでここでは扱わない。また、「突発的都市計画」についても『都市計画』258 号等で特集が組まれているのでここでは扱わない。

ここでは、「緊急時の都市計画」を、震災復興や都市再生といった各時代のミッションにより時限的に進めることにヒントを得つつ、これをより一般化した「進行管理を重視した動的都市計画」としてとらえ直し、「低成長型」「右肩下がり」「格差社会」などといわれる今日の、そしてこれからの新しい都市計画システムとして確立することが必要なことを論じ、その具体的姿を提示してみたい。

3.2.3 「緊急時の都市計画」とはどういうものか？

「緊急時の都市計画」の一般的特徴は、0)特定のミッションを与えられたうえ、1)時限措置であること、2)適用範囲を限定すること、3)決定方法に特別な工夫があること、4)実現手段に特別な工夫があること、5)これらを達成するために特別な主体の設置がありうること、ととりあえずは整理できる。

日本の事例に限れば、阪神・淡路大震災後に立法された被災市街地復興特別措置法と都市再生特別措置法による緊急対応のほかに、関東大震災のあとの特別都市計画法、戦災復興のための特別都市計画法も含めてよいかもしれない。中心市街地の再生もどちらかというところの筋に近い。

しかしここでもう少し広めに「緊急時」をとらえるとやや違った視点が生まれてくる。

たとえば英国の都市開発公社(Urban Development Corporation)はどうだろうか。0)都市再生を強力に進めるために、1)設定された UDC ごとに時限を設定、2)特定のエリアを定め、3)計画許可権限を地元自治体から吸い上げて、4)土地買収(収用権含む)と敷地整序・インフラ整備のあと民間等に土地を売却することができるようにし、5)それらを担う主体としての組織(=UDC)を各エリアに設置した^{*1}。

つまり、日本の都市再生緊急特別措置法も、英国の UDC も、同じ「都市再生」という緊急ミッションを別の方法で解こうとしたものととらえられる。

3.2.4 「緊急時の都市計画」から「進行管理を重視した動的都市計画」へ

いわゆる「緊急」とはニュアンスが異なるが、21 世紀に入った今日、大きな社会経済システムの変化のなかで新しいタイプの都市計画、つまり予想できない小さな「緊急」の積み重ねに対処できるような都市計画、いわば進行管理を重視した動的都市計画が求められているといえる。これは大きな「緊急」に比べれば対処しやすいようにみえるが、よりたちが悪いかもしれない。なぜならば、「特定のミッション」の部分がきわめてあいまいだからである。しかも、何もしないことが相対的にその場所のダウングレードをもたらすような怖れがあるという、目に見えないミッションである。

ある意味「都市再生」は、場所が特定できる戦災復興や震災復興に比べればきわめてあいまいなミッションのもとに、あえて日本経済立て直しのために命名された政治的判断だったと考えられる。私たちは、日本各地で起こっている小さな「緊急」課題に対してどのようなミッションを設定し、どのような都市計画で対処すればよいのだろうか？

それを考える前に、「失われた 10 年」のあとの日本の社会経済システム変化について少しふりかえてみたい。

3.2.5 「失われた 10 年」のあとの社会経済システムの方向性

2006 年という年は、「失われた 10 年」のあとの数年の調整期間を経て、ようやくこれからの社会経済システムの方向が定まりつつある年といえるかもしれない。重要と思われる方向を 2 つ整理してみる。

1. つめは、「所有から利用へ」という流れの定着である。なぜ「失われた 10 年」になったかの最大の原因は、土地所有の絶対性であった。金余りの社会経済状況のなかで、バブル下で無尽蔵にあると幻想された需要に対応するために、土地を担保としてほぼ無審査の借入金により都市開発が進められ、ついにはそのような方法が破綻したことにあった。あると言われた需要に煽られ、地価は毎年上がり続けた。最初は東京都心にはじまりそれが周辺へ、地方へと波及し、リゾート地や海外の高額物件にまで飛び火した。

いま、ようやく土地はその利用価値にもとづいて評価し利用するべきとの考え方が一般化しはじめている。2006 年 1 月 1 日時点の公示地価をみると、東京都のみが前年より平均で上昇する一方、青森、岩手、山形、島根、香川、高知、熊本、宮崎、鹿児島では下落率が拡大した*2。日経新聞第二部 1 面の中央には、今回の動きを象徴する芝浦アイランドの開発風景が写真で紹介されている。かつての地価動向は、全国で徐々に地価が上昇するトレンドの中、こうして東京が上がり始めるとそれが地方中心都市へ、さらには全国へとタイムラグを伴いながら波及する構造をもっていた。しかし今回は既に全国では 15 年連続の地価下落が続くなかでの選別が始まっていることが見え始めたと理解すべきだろう。この選別の動きは東京圏の中でも起こりつつある。一部の商業地を除けば、特に住宅地ではいまだ地価が下落しており、今後中長期的には宅地需要が大きく減少することから考えると、利用価値の低い場所はますます地価が下落すると考えられる。例えば横浜の住宅地においても東京に近い北部の青葉区では 39 地点中 28 地点で上昇、下落は 4 地点にすぎない(1 m²当たり平均地価は 25~30 万円程度)のに対し、急激な人口減が予想される南部の栄区では 15 地点すべてが下落(同 15~20 万円程度)している。会計制度の変化で放出されつつある大量の企業用地の活用についても、こうした文脈で考えることが迫られよう。

第二は、資金の流れの変化である。第一の点と裏腹の関係にあるのだが、土地利用を実現しそこから収益(住宅地の場合は財産価値も含めた効用)を上げようとする資金が、より収益の上がる場所・開発・運用を求めて内外から投下されはじめている。その象徴としてのファンドビジネスの動向をみてる*3。2004 年 3 月末時点の J-REIT12 銘柄全体の時価総額は 1 兆 3179 億円で、取得不動産の総額は 1 兆 5800 億円だった(2006 年 5 月には上場銘柄 32、時価総額 3 兆 4900 億円)。オフィス専門の投資法人がある一方、住宅や商業、ホテルなどもポートフォリオに組み込まれている。例として JBF をあげると、2003 年 6 月時点で 29 棟の物件を抱え(すべてオフィスビル)、うち東京都心部が 13 件(投資比率 77.5%)、東京周辺都市部 5 件(同 10.5%)、地方都市部 11 件(同 12.8%)だった。地方都市部といっても大阪、京都、福岡、仙台の一等地が中心であり、こうした動向と地価動向がかかわっているものと考えられる*4。J-REIT は長期的には 10 兆円程度までに育つといわれており*5、これに私募ファンドを加えれば相当額の資金が利益率が高いと考えられる順番に投入されることが予想される。また、そのような利益のあがらない地域では、本来その地域の経済活性化に貢献すべき地方銀行等が、高い利益率を求めて東京等のファンドにかなりの資金を投じているという。法人の存続自体が危惧されるなかでそうした行動はやむをえない面もあるとはいえ、資金の流れが「所有から利用」に向かっているという意味を構造的に理解しなけ

ればならない。地域経済研究会の地域経済規模予測*6等と合わせて、こうしたマクロな資金の流れから目が離せない。

3.2.6 進行管理を重視した動的都市計画システムの姿

以上を踏まえ、新しい都市計画の姿を素描してみる。

まず、特定のはっきりしたミッションこそないものの、あえていえば、「上記のような社会経済動向を踏まえて、具体的な敷地や時期は予測できないが変化しそうなエリアのうち、平時の都市計画だけでは対処できそうもない(しないほうがよい)場所を設定して(2)、動的に、できれば能動的に対処していくこと」がミッションである(0)。

必ずしも時限措置である必要はないが、変化しやすい場所であることを踏まえて計画内容は頻繁に見直す必要がある(1)。そのような場所であるから、計画内容やその決定方法に特別な工夫が必要である(3)。実現手段にも特別な工夫が必要だろう(4)。また、新たに組織をつくるかどうかはともかく、これらを達成するためには特別な体制づくりや人材の配置等が必要だろう(5)。

「平時の都市計画」との関係も踏まえながら、具体的にどのようなシステムが必要なのかにつき整理する。

①進行管理可能な計画システムとツールの確立

現在の都市マスタープランは土地利用転換に対して具体的な指針を与えられないものが多い。また、一応見直しもなされているが、それはむしろ現実に合わせての形で辻褄を合わせている場合が多く、マスタープラン本来の役割を果たしているとはいえない。これに対して地区別の詳細計画に向かう動きや議論もあるが、特にここで想定しているような市街地に対してそれはあまり意味がない可能性が高い。

こうした市街地には「フレームワークプラン」のような、大きな骨格的方向性やビジョン等を示した部分計画が適していると思われる。ただし想定したとおり土地利用転換が起こらなかったり、想定しなかった大規模跡地が発生することが普通なので、見直しのサイクルを短くして進行管理していく。事例として、毎年更新されるエジンバラ市都心部の「アクション計画」を紹介したことがあるが*7、英国では「フレームワークプラン」が一般にこうした市街地で広く活用されている*8。そこではさまざまな敷地提案や環境改善提案等が示されるが、それらのうち必要な敷地については開発の際に踏まえるべきアクセスやオープンスペースの位置や用途・ボリューム等を示した「ディベロップメントブリーフ」が作成される。

日本でも「〇〇地域整備計画」のような形で非法定の整備計画がしばしば作成されるが、「フレームワークプラン」は普通、法定都市計画の仕組みの1つである補完的デザインガイダンス(SPG(2004年法でSPDとなる))として公定され公表される。厳密にいうと準法定都市計画といったニュアンスになるが、一般に「フレームワークプラン」はステークホルダーの参画により作成され、法定計画と同様の参加プロセスを踏んでいる*8。

こうした動的都市計画ツールによってエリア内の動向を進行管理しながら、さらに具体性が高まった段階で適切な方法をとっていくようなイメージである。

②業務を担う新しい組織とパートナーシップの確立

さきほど「動的に、できれば能動的に」と書いたが、能動的にこのような市街地に対処するには、一定期間先行して土地を保有したり、区画形質の変更、環境整備、インフラ整備、土地売却等を他の適切な主体とのパートナーシップのもとで一貫して運営できる組織能力が必要である。

こうした組織を新たに作るべきかどうかは一概にいけないが、一般に行政の組織だけではこうした機能が果たせない場合が多い。都市再生機構はそうした業務を担うことが期待される組織であるものの、ここでイメージしているような動的都市計画を担うためには相当な工夫が必要である。

UDC には民間からも多くの人材が登用されたように、近年設立されつつある都市再生会社(URC)にも公民合わせた人材が集まっている。例えばマンチェスター東部の都市再生を推進するべく設立された東部再生会社(ERC)の社長はマンチェスター市で長年都市再生を手がけてきたベテランであるし、その組織に近年併合されたアンコーツアーバンビレッジ会社の主要メンバーも公民の間を行ったり来たりするような人材である。こうした人材の主要な業務は、毎日関係者と交渉したり、事業を具体化するべく資金調達のための活動をしたり、三次元 VR を用いて具体的なデザインを調整したりと、毎日が事業のプロモーションに費やされている。

壁を隔てて「公」と「民」がパートナーシップを組むのではなく、組織として両方の利点を出し合いながら能動的な進行管理ができるような組織づくりができないだろうか。

③投資を促すプロモーションと新しいアプローチの充実

こうしてできたプランと組織のもとで、「所有から利用」に向かう資金を呼び込むべく事業のプロモーションを行うことも今日的な大きな仕事である。さきにあげた「ディベロップメントブリーフ」にもこうした役割があり、提案している事業がいかに魅力的なものかを投資家等にアピールする役割ももっている。オリンピックの開催が決まったロンドンのイーストエンド(正確にはリー川下流域)でも場所のプロモーションと具体的都市計画の立案のために 1998 年に国際コンペが行われ、当選案をもとに「フレームワークプラン」が作成された*8。

こうした場合、実現すべき土地利用にはむしろさまざまなアイデアを出してもらうことも必要である。今日的テーマでいえば、荒廃した土地の環境再生*9 や実験的事業なども重要である。また、J-REAT の良い面をとらえていわゆる「社会投資ファンド」*10 等の仕組みを立ち上げ新しい都市計画を実践することも必要である。

④適正な評価と迅速な判断

地方自治体に最終権限を留保して、さまざまな動きを「フレーム」の文脈に誘導すべく許可等

の形をできるだけ残すことが望ましい。ただしそれに見合う体制をしっかりと整備し、短期間で判断を行う。公的土地の処分、プロジェクトの市場性等に関する評価を社会的効用増大の視点で的確に行える体制を今後重点的に整備することが求められる。

補注

- *1 当初トップダウンで設定された UDC(ロンドンドックランド UDC がその象徴)は社会からの批判もあり、次第に地元自治体とのパートナーシップを重視するスタイルへと変質していく。詳しくは文献 1)参照。
- *2 都市別にみると、住宅地では札幌市が 15 年ぶりに上昇したほか仙台市、広島市、福岡市で上昇地点が広がった。商業地でも大阪市が上昇に転じ、札幌市、福岡市のほか岡山市や金沢市でも上昇地点があらわれた。
- *3 文献 2)参照。
- *4 ただし、健全な地価形成がなされているか、バブルではないのかとの疑問もある。適正な審査を行っていない法人に営業停止命令が出るなど、問題も噴出している。
- *5 6 万㎡の芝浦アイランド約 1000 個分に相当(15 万/㎡で計算)。
- *6 経済産業省地域経済研究会「人口減少下における地域経営について」2005.12。経済規模縮小の最大の要因は人口減としている。北海道深川市圏では 2030 年までに 40%強地域経済が縮小すると予測されている。
- *7 文献 3)。アクションプランを毎年更新している事例。
- *8 文献 4)参照。
- *9 ニューヨーク市南部のフレッシュキルズではゴミの埋め立てでできた大規模土地を中心とした 880 ヘクタールを対象にコンペをおこない、ランドスケープの再生をめざしている。ミレニアムプロジェクトで選ばれたグラウンドワーク(英)の「Changing Places」は全国 22 の荒廃した大規模土地をさまざまな方法で再生している。
- *10 文献 5)参照。

参考文献

- 1) 都市みらい推進機構編『イギリスの都市再生公社』、風土社、1997
- 2) 佐藤一雄『不動産証券化の実践』ダイヤモンド社、2004
- 3) 大西隆他編著『都市を構想する』第 4 章、鹿島出版会、2004
- 4) 高見沢実「イギリスにおける計画・参加システムの動向」、新都市 56(7)、24-32、2002
- 5) 西村清彦・山下明男編『社会投資ファンド』有斐閣、2004

3.3 住生活基本法と成熟社会のまちづくり：ミクロの視点

3.3.1 はじめに

住宅の性能の定義や目標、それを達成するための手段や制度等が近年整備され、ようやく日本も先進国並みの住宅法制に近づいてきた。以前から改めようと言われていた「第○期住宅建設五ヶ年計画」のような、あたかも戦災復興がまだ続いているような表現も改められた。一方の住環境水準は日本では住宅法制

の中で第四期住宅建設五ヶ年計画で登場したあとしばらく抽象的な表現のままであったが、八期五ヶ年計画の際に相当程度指標化が進み、今回の基本計画においてもそれが基本的に踏襲された。

こうしてある意味日本も形式面においては制度が整ってきたといえるなか、実際面ではまだまだ決して豊かとはいえない「住」を取り巻く現実がある。「住宅建設五ヶ年計画」が「住生活基本計画」に変更されたのは、こうした現実を見据えてようやく住宅やそれを取り巻く住環境の質を本格的に高めていこうとする意志をもってスタート地点に立ったことを意味する。

では、こうした地点で考えるべき政府や市場の役割は何だろうか。また、国民1人1人の権利や責任は何だろうか。

ここでは、こうした新たな時代のキーワードとして「成熟社会」を中心に据え、新たな枠組みやビジョンについて考えみたい。1995年の阪神・淡路大震災においてわが国でも市民が自立する社会の予兆を感じ、1998年には通称NPO法が成立、2000年の地方分権一括法により地方自治の原則が確立された。その背後には1989年のベルリンの壁崩壊後のグローバリゼーションの進展やIT革命の進行があり、政府と市場、個人やコミュニティの関係が大きく変動している。

こうした状況において、「政府」か「市場」かという二元論がとかくおこなわれやすい。特に経済学的にはそのような議論になりがちである。しかし、下表にみるように「成熟社会」で重要なのはむしろネットワーク型のシステムであると筆者は考えている。正確にいうならば、市場も政府も大切だが、それと同等にネットワークにも注目すべきであると考えている。この3者がバランスよく作用することで、真に豊かな住環境が実現できるとの仮説から以下で3つの事例を分析していく。

表 ガバナンスの3つのシステム*1

3.3.2 事例からみる成熟社会のまちづくり

事例1 狹隘道路の路線型拡幅整備と住環境

狹隘道路とは、建築基準法の最低水準とされる4メートル未満の道路をいう。建物を建てる場合、道路に接することが必要なのだが、前面の道路があまり狭いと車の出入りにも困り、特に緊急車両が入って来れない問題などから最低限の道路幅員が定められている。

しかし、なぜか戦後40年弱が経っても大都市を中心になかなか狹隘道路が減らないということで狹隘道路の研究が1980年代に進んだ。明らかになったのは、確かに法律ではそう書いてあるのだが、道路を広げた部分に塀を立ててはいけないとか、広げた部分を舗装しなければならないとか、そこに自転車などの私物を置いてはいけないとはされてお

	マーケット	ヒエラルキー	ネットワーク
基本的関係性	契約と財産権	雇用関係	資源の交換
依存の程度	独立	依存	相互依存
交換の手段	価格	権威	信頼
紛争解決と調整の手段	押し問答と法廷	ルールと命令	駆け引き
文化	競争	従属	相互の利益

らず、結果、4メートル道路が道路としてしっかり機能していないということだった。各自治体では要綱や条例を設けてさまざまな努力をすることになったのである。しかし、個々の建築物の建て替えに合わせた道路整備はそれなりに成果をあげているものの、そのような「待ち」の方法では街区の端から端まで4メートルが確保されるには50年も100年もかかってしまうことになる。

筆者の勤務する横浜でも、平成7年に「狭あい道路の整備の促進に関する条例」が制定された。横浜ではあまりに狭隘道路が多いため、せめて100メートル間隔に4メートル道路を優先的に整備しようと「整備促進路線」を定めて地図上に記し条例の活用を促している。しかしやはり個別建て替えは進んでも複数の敷地が一斉に建て替えることは希であり、路線型拡幅整備は全くといってよいほど活用されないまま現在に至っている。

ところが2005年の春、大学近くの住民の思いが「和田町タウンマネジメント協議会」に寄せられたのをきっかけに複数敷地にまたがる区間の整備が実現することになった。この「和田町タウンマネジメント協議会」は、各地にみられる行政主導の協議会ではなく、自発的に結成された。提案にもとづいて各主体のコラボレーションでその実現をはかろうとする新しいコンセプトの協議会である。2001年度から「和田町いきいきプロジェクト」として行われていた活動をベースに設立された。その設立総会に地元の老人会も参加したのがきっかけとなり、近隣のお年寄り3人が「地域のためになにかやりたいね」と以前から活動していたが壁にぶつかっていた狭隘道路問題を協議会の場に持ち込んだのである。

その狭隘道路は小学校の校門前から100数十メートルの区間であるが、段差があることからなかなか拡幅も難しい。しかし地元地主の所有地に沿って強固な鉄柵が立ち並び、その頂部には有刺鉄線が巻かれ以前から子どもの通学時の安全面などで問題になっていた。

詳細は省くが、この3人の活動がきっかけとなって地主が「誰かが有刺鉄線を撤去することには反対しない」ことを了解。さっそくPTA関係者で速やかに撤去した。しかし狭隘道路問題はまだ解決できない。3人は署名活動も行っていた。和田町タウンマネジメント協議会の基本姿勢は、発意された提案は内容がよければ皆でなんとかしようという知恵を絞ることである。そこで筆者は大学院生らと住民3人などで集まり解決プロセスを協議した。大学側では①客観調査、②行政との場の設定(共有)、③タウンマネジメント協議会への報告(住民側も)を行うこととした。①は大学院生が主体的に行い、住民が行政に説明する際に役立った。②は最初の段階で整備の可能性を話し合った。③はほぼ毎月行われる協議会で(進捗がない場合も含めて)必ず報告した。協議会の副会長の1人は町内会長であることからその立場からも動向に注意を払っていた。

この結果、平成18年度予算で一部工事が進み、さらに追加的に工事が行われる予定である。小学校前の別の1宅地(地主が異なる)のセットバック工事はまだ予定されていないが、引き続きタウンマネジメント協議会の活動のなかで将来像をさぐっていかうと考えている。

事例2 近隣商店街の「顔」としての駅前整備

日本の鉄道駅はその街の「顔」であり、その駅前空間整備はこれからの超高齢社会においても重要な政策課題である。

和田町駅は横浜から西に伸びる相模鉄道の駅で、駅の開設は古い。ただし昭和 40 年代に駅舎の移動があり、駅前空間は整備されないまま今日に至っている。高架化事業も横浜駅方向の直前まで事業化が決まっているが、和田町駅寄りに横浜新道という高架道路が通っていることもあり直前で線路は平面に降りることとなっている。

こうした中、和田町駅前を整備してほしいと、かなり以前から地元要望が市に出されていた。しかしそれは陳情として聞き置かれるだけで日の目を見ないままごく最近まで至っていた。ところが先に述べた「和田町いきいきプロジェクト」の 2002 年度研究成果報告書に和田町駅前の整備計画案が掲載されていたのを地元住民が認識し（「和田町いきいきプロジェクト」を行っていたのは川をはさんで駅とは反対側の地域だったので、この地元住民はプロジェクトにおける計画提案作成にかかわっていない）、地元から空間提案の入った要望書をまとめたので協力してほしいと大学側に要請があった。

実はちょうどこの時期、保土ヶ谷区長が土木職のベテランに代わっており、長年の懸案だった和田町駅前整備問題を在任中になんとか一歩前進させたいとの思いから地元検討会の設置を指示していた。

検討会では相鉄線を高架化して駅前を改造する理想案（長期）、現駅前広場周辺の土地の買収や再開発等により駅前広場を拡大する中間案（中期）、現駅前広場空間を前提として動線の整理とそれに対応した土木工事等を行う現実案（短期）の 3 段階に整理し、最後の現実案として空間提案を代替案付きで示すこととした。

その後の詳細は省くが、区はこの要望書を受けてさっそく現実案をもとにした実際の整備の検討に入り、地元検討会では代替案から最終案の絞り込み、放置自転車対策の検討、駅前空間実施計画案の検討を行った。大学側は一貫して空間整備の実現をはかるべくサポート活動を行った。順調に進めば 2006 年中に和田町駅前再生整備が完了する予定である。

事例 3 地域資源を活かした宅地開発

参考事例としてもう 1 つ、東京郊外部の住宅地開発計画を変更した事例をあげておく。時間はさかのぼるが、7〜8 年前に筆者は東京の郊外区における宅地開発に対する近隣住民による活動によって、公共空間が改善された事例にかかわったことがある。

前 2 者の事例とは異なり、開発計画は近隣住民からみれば突然やってくる。ようやく郊外部にマイホームを手に入れたその住民にとって、目の前の生産緑地が解除されて数十軒の戸建住宅地とする計画は寝耳に水だった。しかもその生産緑地の一角には文化財的価値こそ低いもののローカルな価値の高い古墳があり、計画によればその古墳は中心部分を除いて宅地化される計画だった。

開発地およびその古墳に隣接するその住民は自らの住環境を守りたいというモチベーションのもとに立ち上がり、まずはごく近所の方々と話し合い、そして近隣住民に呼びかけることによって徐々に輪を広げ、開発に反対ではないが地域価値向上のためにベターな代替案を示したいと筆者に相談をもちかけた（その他にもさまざまな方面への働きかけがあった）。このケースでは既に代替案は配置図レベルで考えてあり、どの程度までなら可能性が無くはないとの読みもしているようであった。そこで、開発地の模型を作成する（代替案を示す部分は模型を取り替えられるようにする）ことと、地区全体の緑地等の資源ネット

ワークの観点から当該開発地の古墳周辺の位置づけを図面により示すこととした。さらに他の研究者と連名で区と区議会に意見書を出すこととした。これらは区の環境審議会で当該住民によって説明され、結果的に代替案が採用されることとなり公共空間の質が高まったものである。

3.3.3 住生活基本計画の「横断的視点」の再検討

住宅政策を狭くとらえると以上の3事例は「まちづくり」分野の話題となるが、いずれも「住環境」関連事例であると解釈したうえ、住生活基本計画(本稿では平成18年9月に発表された全国計画を指す)で「横断的視点」とされる4つのキーワードと関連づけて事例の意味やこれからの政策展開のあり方を考えてみたい。

①「ストック重視」

ストック重視には2つの側面がある。ひとつは質の低い既存ストックを良好なものとする、もうひとつはフローの質を高めて良好なストックとすることである。さきの事例では1番目の狹隘道路整備と2番目の駅前整備が前者、3番目の開発計画の変更が後者にあたる。

本稿では住宅そのものの善し悪しではなく住環境をテーマとするため話はそれるかもしれないが、この場合「質」の善し悪しを決定づけるのはそのプロジェクトの公共性である。より正確にいうならば、特にその地域の価値向上につながるという公共性の有無およびその程度であると考えられる。

ところで住生活基本計画では、冒頭の基本的な方針において住宅が「社会的性格を有するもの」であり「社会の礎として位置づけられることができる」としながら、すぐあとに続く部分で「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべきである」としているだけで、ある場所に住宅を建てる際に必要な公共性について言及していない。それは「まちづくり」の議論かと考え「関連する施策分野との連携」の部分のみても、そこでは実際面での連携を述べるにとどまっており「公共性」の議論にはなっていない。住宅は個人の財であるから公共性の議論はなじまないとの観点からはこうした記述はやむを得ないし、これまでの日本の住宅政策はずっとそうだったと弁解できなくはないのだが、「社会的性格」「社会の礎」をどのように踏まえ実現するかを考えるとどうしても公共性の議論は避けて通れない。

一方、この公共性の議論を従来のようにアプリオリな概念としてとらえていると実際的でないことが先の事例からわかると思う。1つ目の狹隘道路問題でも、2つ目の駅前整備問題でも、3つ目の開発計画問題でも、最初は3人の有志の活動や地元の陳情や隣接住民の活動がきっかけであり、公共性というには裏づけに乏しい。したがってこうした段階にとどまる活動は全国に山のようにあれどそのままにとどまり住環境は改善されない。しかし1つ目の例では「タウンマネジメント協議会」という公共性をもつ場に持ち込まれることをきっかけに次第に公共性を高めていく。2つ目の例では単なる陳情が複数の空間提案の裏づけをもつことで(またそれが「和田町いきいきプロジェクト」という公的活動成果を踏まえたものであることによって)公共性を獲得し実際の整備に結びついていく。3つ目の例では1人の活動が周辺住民の共感を得ることで公共性を高めていき、さらに現実的な代替案の作成や空間表現等によってそれらを多くの人に理解できるようにしていくことで審議会や行政内部の理解を得ることに成功している。こうして公共性

を高めたプロジェクトが実現することによって周囲の住環境的価値が高まり正の循環が生まれるのだと思う。

さて、「ストック重視」を考える際に、もうひとつ必要な視点はその地域のビジョンである。なぜなら、個別ストックの積み上げだけでは果たして地域全体の価値が高まっているのかどうか不確かであるからである。とりわけ人口減少という新たなフェーズに入った日本社会において、将来のあり方を空間的にもしっかり見定めておく必要性は高いと思われる。これについては本稿の最後にまとめて触れる。

②「市場重視」

事例1も2もあえていえば「市場も失敗」「政府も失敗」した現実を地域側で是正しようとする行動である。事例3も強いて言えば同様に「市場も失敗」「政府も失敗」だったかもしれない計画を近隣住民らにより是正した行動である。「失敗」というと責めているようで申し訳ないのだが、ここでは話をわかりやすくするためあえてこの表現を使う。

なぜ「失敗」するかというと、政府も市場もそんなローカルな事情まで読み込めないからであり、そのローカルな事情はきわめて個別的だからである。それでも「市場」論者はいかにローカルであれそこに市場が成立するというかもしれないし、「政府」論者も客観的分析によって事情が把握できるというかもしれない。しかし後の「地域の実情を踏まえたきめ細かな施策展開」の部分では多少その限界(政府だけでは手が届かないこと)が表現してある。また、さきの「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべきである」の部分では、市場だけでは限界があるからそれ以上の部分は自己責任でなんとかすべきである旨も断っているようにみえる。

しかしそのように苦しい説明をするよりも、市場も政府も失敗したらどうしたらよいか表1をみて確認したい。そこには第三の道「ネットワーク」が残されている。

筆者は「市場の重視」という基本には賛成である。これまであまりにも市場をうまく制御できなかった政府の失敗をただすためにも是非そうなってほしいと願う者の1人であるが、市場の限界も大いに感じている者の1人である*2。特に先の3事例をみれば明らかなように、まさに「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべき」であって、誰かが行動を起こさない限り住環境は良くならない。正確にいうなら、もっと良くしたいと思っていても市場や政府に任せていたのでは自分に順番は回ってこないのだ。しかし「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべき」ではあるが、その努力が公共性を獲得しなければ、消費者としての自分は良質な住宅を購入できたとしても、市民としての自分が望む住環境はなかなか獲得・維持できないはずである。そこには左記の表の「ネットワーク」欄が示すように「信頼」関係が必要であり、「駆け引き」すなわちさまざまな交渉や協力が必要であるし、得られるであろう結果が「相互の利益」になると感じてはじめて周囲の共感が得られ実行に結びつくのだと思う。その際、相互の利益がどのように得られるかについては、先の例のように模型等の空間表現を通して各人にイメージを持たせることも決め手の1つであった。一般に「利益」というと誰がいくら得るかという損得の問題のみ強調されがちであるが、「地域価値の向上」という公共利益にはさまざまな側面がある。狭隘道路問題でいうならばそこを通学する我が子の危険性低減であったり、緊急時に救急車が入

って来れないリスク低減であつたりする。そうした「利益」は予め把握することは不可能に近いから、重要になるのはさまざまな意見を出し合い創造的に解決する公式、非公式の場である。さきの3事例にもさまざまなシカケが予め設定されていたり、それぞれのプロセスでその都度形成されていたと思う。

住宅政策はこれまで国や県の施策が中心だったから「市場の失敗」「政府の失敗」という議論の枠組みで議論可能だったかもしれないが、住民、市民一人一人が主役となる分権・自立時代の今、こうしたローカルな課題解決の道をもっと真剣に模索しなければならない。

③「関連する施策分野との連携」

このキーワードは語るに易く、実行は甚だ難しい。本稿はその難しさを述べるのが目的ではないので、やはり先の3事例から「連携」について考えてみる。

3事例では1つとして行政に連携を迫ったものもなければそれを過度に期待したものも無い。逆に、行政の連携を待っていてもできないものばかりである。もう一度先の表の「ネットワーク」欄を見ながら詳しく分析してみよう。

実際1つ目の狹隘道路問題では、横浜市が小学校ごとに組織化する「スクールゾーン対策協議会」で毎年この問題点が指摘されていたものの聞き置かれたただけだったし、2つ目の駅前整備問題では陳情として単に聞き置かれていた。3つ目の開発計画も行政の定めた開発基準は満たしているので行政としても何もできなかった。そのような問題は実際、「どこにでもある」のである。

逆に、行政が自ら内部で連携することは可能だっただろうか。1つ目の狹隘道路問題では、そこが整備されると決まったならば「ここまでは〇〇課」「この先は△△課」と事務は流れるようになっている。また、条例制定のプロセスでは各課の課題を出し合ったかもしれない。しかし、「どこにでもある」問題を「そこ」だけでやるために連携することは一般にありえない。2つ目の駅前整備問題ではどうか。既に検討の結果、和田町駅前がマスタープランに「整備が必要」とは書いたものの実現手段を持てなかった。どのセクションと連携してもそれは無理だった。第一、警察行政とは矛盾する面も問題として抱えていた。行政内部では手が出せなかったのである。3つ目の開発計画はどうか。開発基準を満たしている以上、ダメとは言えなかった。たとえ指導したとしても事業者は従わなかっただろう。財政が豊富なら古墳地の一部を行政の判断で買収することも可能だったかもしれないが、そのような時代は過去のものとなっていた。

どちらから見ても実現困難な設定だったし、そのような場面は日本中ほとんど「どこにでも」あてはまるのではないか。ではどのように3つの事例は連携が進んだのか。

1つ目の狹隘道路問題では、提案を皆で実現しようという趣旨のタウンマネジメント協議会の設立総会に老人会も参加しており、老人会のメンバーでもある住民3人は協議会に提案を持ち込んだ。その説明および丹念に調べられた写真と地図のついた資料が共感を誘い、この問題を検討することになったものである。ここまでの相当な連携ができたといえる。このあと行政の狹隘道路担当部署に説明とお願いに行き、結果としてその部署で整備の位置づけをしたためにその部署から予算の裏づけの行動が起こり（「待ち」の個別建て替えではない「攻め」の路線型建て替えを重点的に行うことが施策としてもちょうど打ち出されていたことも要因の1つと考えられる）、予算がとれたので業務が土木事務所に回され事業化された。2

つ目の駅前整備問題でも地元から実現可能な空間整備案も含む要望書が出されたことで行政も動きやすくなり、それなら警察も非公式に「しかたないですね」となり、地元としても極力歩調を合わせて真剣に取り組んだ結果事業費が認められ(行政内部の努力も相当あったと思われる)、事業は担当の土木事務所に回されている。この過程では市の教育委員会こそ関与していないが地元小学校の校長先生は地元検討会に加わり、「タウンマネジメント協議会」の前身を支えた保土ヶ谷区地域振興課は区政推進課にバトンタッチしていた*3。3つ目の開発計画では当該地元住民は行政には相談に行き現実的な「落としどころ」についても非公式に可能性を示唆されていた。連携は地元ベースでエネルギーシフトに進められ、さまざまな場の設定や外部サポーターとの連携等により、ある意味アントレプレナーあるいはイノベーターとして「できそうな」案への支持を固めていった(行政内部でも相当なやりとりがあったと思われる)。審議会という場は連携の場ではないが代替案が「地域の利益」になると判断されたとすれば、いわばさらなる連携があったとも解釈できる。

④「地域の実情を踏まえたきめ細かな対応」

このキーワードも深い吟味が必要である。実際、このようなキメ細かな対応をするためには行政も市民も事業者も相当な経験の蓄積が必要である。

もう一度表1にかえてみる。きめ細かな対応には「ネットワーク」的な関係が前提となり、マーケットの立場でも政府の立場でもそれをしっかり踏まえないとうまい関係が築けない。なぜならこの種の対応には「相互依存」が不可欠だが、どうしても行政は「上から」の押しつけ・指導になりがちだし事業者は「独立」的に振る舞おうとする。「信頼」が不可欠なのだが行政は権威に頼ってしまい住民からは不信の目で見られ、事業者としては価格が折り合わなければ相手にされない。「相互の利益」が大切なのだが行政も事業者も価値の次元が異なり折り合えない。

では市民側にそのような力量があるかといえども現時点では「否」である。しかし先の3事例が示すように可能性は大いにあるし、その気にさえなれば必ず実現すると筆者は考える。

もう一度3事例を点検してみよう。3事例とも、その当事者が置かれた状況をなんとかしたいと本人が思い、その思いは最後まで一貫している。それが無ければいずれもどこかで頓挫していただろう。つまり、「きめ細かな施策」は与える側のパターンリズムではなく、当事者の自己の置かれた環境をなんとか改善したいという思いが無ければ実を結ばないと思う。それは「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべきである」という意味ではまさにその通りであるが、文脈で読む限り住生活基本計画のこの文章は、3事例で示したその後の展開とはかなり異なる、従来型の思考を表現したもののように見える。

つまり、「一人一人が自ら努力することを通じて実現することを基本とすべきである」が、もしそのような真剣な人が真摯に行動したならば必ず共感があり、「実は私もそう思っていたんだ」「一緒になんとかしようじゃないか」という気運が生まれてくるものだと思う。それがたとえローカルな住環境改善活動でなくても、例えば「日本の住まいを良くする」活動であっても「災害後の住宅復旧活動」でも同じ「ネットワーク」である。「信頼」と「相互の利益」がそれらを結んでいく。

3.3.4 「アーバンビレッジ」による新時代の地域マネジメント

ここまで3つの事例をきっかけとして基本概念を吟味してきた。その中で1つ「宿題」を残している。それは「ストック重視」のところで重要なもうひとつの視点として残した地域の「ビジョン」である。特に人口減少時代という新時代に入った今、住生活基本計画では「豊かな住生活は、国民一人一人の価値観、ライフスタイルやライフステージに応じて異なるため、施策の推進によって実現すべき国民の豊かな住生活の姿について一概に論じることとはできない」とされている「姿」を、都市計画を専門とする筆者としては「ビジョン」研究として行っているものである。

ここで紹介するのは1990年代以降イギリスで提起され世界的に普及しつつある「アーバンビレッジ」というコンセプトである。

アーバンビレッジは近代都市計画により軽視されてきた、あるいは結果として実現できなかった用途の混在や公共交通の充実によって、もう一度活力ある、人にもやさしい住環境を実現しようとする運動である。その詳細は別稿*4に譲るとして、ここでは本稿の文脈から、筆者らが現在検討しているアーバンビレッジ戦略のうち郊外住宅地部分を紹介しつつ、「成熟社会」のまちづくりについて考えてみる。ここでの検討の素材は横浜であるが、普遍的なビジョンになればと考えている。

これまで検討してきた本稿の3事例では地域の側からの提案がいかに実現に結びついたかを強調したものであるが、都市づくりの問題解決には、やはり行政や民間事業者の果たす役割が大きい。要は、先の表の「マーケット」「ヒエラルキー」「ネットワーク」が緊張関係をもちながらもうまく補完的にバランスする関係を構築していくことが望ましい。

郊外住宅地スタディー[本報告書最後の資料の前半部分]では、住民、行政、民間事業者が参画して具体ビジョンを共有したうえ、それぞれの主体ごとの努力において、あるいは相互のコラボレーションによって日々の活動を行っていくことを想定している。具体的には、

- 1) 当郊外住宅地は専用户建住宅に特化しているもののそのような住宅地としての価値をもつ地域であることは認めつつ、将来的には地域で自律し安心して暮らせる市街地に再編していくことが必要である。特に車依存型のこうした郊外地は高齢者にとって暮らしにくく、やむを得ずもっと便利な地域に転居せざるを得ない現実がある。そこで、センターにあたる「ビレッジコア」の密度を高めて(具体的には用途地域変更等)高齢者対応住宅の供給、専門店等の誘致や中心施設の充実をはかる。
- 2) 敷地面積の広い宅地がより単位面積当たり価格も高いことに着目して、そのような住宅の保全とさらなる住環境の向上をはかる。1人暮らしの高齢者等で便利なビレッジコアに住みたい世帯の住み替えを支援しつつ、広域から庭付き戸建てを希望する活力ある世帯を募集し持続可能な住宅地として再生する。また、地域の中で象徴的な郊外戸建てイメージをもつ一角をそのような場所として認知する。
- 3) サブセンターとして計画されたが活気の無い商店街[d]を「サブビレッジコア」とし、センターと競合しないようバザール(市場)的な施設として再生するとともに、現在専用駐車場として利用度の低い空地を多目的化して活力ある空間とする。
- 4) 地区内に計画された歩行者専用通路が緑の軸にもなっていることに着目して、それらをさらに団地周

囲の緑や水と接続させネットワーク化する。この住宅地が開発される以前はもともと豊かな森だったことも記憶にとどめる配慮も必要である。

- 5) 地区内にある小さな路線型商店街は近隣のスーパーと競合している。そこで、ここを地域内外への人・物のデリバリーセンターとして再編する。お年寄りの送迎サービスなども新しいまちづくりビジネスとして育てていく。
- 6) 地区内には相当数の空き地や空き家が出始めている。それらの管理や仲介、ひっこし相談なども含めると、かなりの数のビジネスチャンスが眠っている。空き地や空き家でなくても、高齢世帯の庭木の手入れなどさまざまな需要がある。その多くは民間ベースで成り立つビジネスと考えられるが、さらにきめ細かく地域のニーズに対応するために「まちづくり会社」を設立し 1) で述べたビレッジコアに本部を置く。この本部にはタウンカフェが併設されており、その場を通してさまざまなネットワークが編集されていく。

補注

*1 文献1による。序章 p. 18。

*2 たとえば、文献2。

*3 2001 年度にスタートした「和田町いきいきプロジェクト」は保土ヶ谷区地域振興課からの呼びかけでスタートしている。主旨に賛同する商店街および大学関係者が自発的に協議の場を設け、そこでの区との共同研究により成果をあげようとするものだった。行政の役割として、このような創造の場を設定しそれを支援し続けたことは特筆に値する。

*4 高見沢実、他「人口減少時代の住環境ビジョンの構築に関する研究-横浜市における動向を踏まえたアーバンビレッジの提案」住宅総合研究財団研究論文集第 33 号、2007

参考文献

- 1) Stoker, G 編著『The New Management of British Local Government』, Macmillan Press Ltd., 1999.
- 2) 高見沢実「密集市街地整備を取り巻く状況変化と法改正後の課題」『新都市』57(7)、pp. 11-18.

第4章 計画管理の強化による効率的・効果的システム運営

4.1 PDCA サイクルと都市計画システム

計画管理の第一歩は、都市計画を策定－実行、という断片的な場面だけの世界にすることをやめ、策定－実行－評価－システム改善のためのアクションという PDCA サイクルに位置づけ、持続的な計画管理を行なうことである。また、それが可能なような計画システムを確立することである。

イギリス 2004 年法改革にはそうした視点が強くあった。日本の都市計画システムをどのようにすればそうした形にできるかを考えるのはテーマ大きすぎるため、ここではとりあえず、日本でも 1992 年に導入され第一ラウンドの策定が終わったと考えられる都市計画マスタープランを、第二ラウンドに向けてどのように充実していくか(実際には改定作業の終わった自治体も多いので、その場合はさらに次のラウンドを想定する)という課題を想定してみる。また、都市再生特別措置法や中心市街地活性化法にもとづく各種「アクションプラン」をいかにしてそうした全体の計画システムに反映していくか、また、良いところを全体システムの改革に波及させていくかを想定してみる。

そのような観点から行なった研究を以下に整理する。

まず 4.2 では中心市街地活性化関連の評価システムのあり方を考察している。事前評価のみに力点が置かれた現行の認定計画の限界と今後のあり方を考察した。

4.3 では筆者らが実際に行なった近隣商店街を核とする地域での 6 年間のエリアマネジメントの中から、BSC(バランススコアカード)を用いたエリアマネジメント手法を提起した。

4.2 中心市街地活性化基本計画にみる評価システム

4.2.1 研究の背景と目的

まちづくり三法の制定後も中心市街地の衰退傾向に歯止めがかからず、2006 年に中心市街地活性化（以降：中活）法が改正された。これにより「バラマキ」型の支援から、「選択と集中」型の認定制度という支援体制へと大きな転換がなされた。改正にともない支援措置が拡充され、基本計画の認定を受けた市町村には、従来よりも大きな裁量が与えられることとなり、各々の中心市街地の状況に合わせて、ビジョン実現のための事業が選択しやすくなったとも言える。しかしながら、それと引き換えに住民にわかりやすいかたちでの「成果」を、定量的な数値で測定することが求められることとなった。これは法改正の意図のひとつが、中活事業に評価の仕組みの導入を義務づけることにあったとみることもできる。

このようにまちづくりにおいても経営学の視点が持ち込まれるようになったが、日本において

評価の歴史はまだ浅く、未だ初期段階にあると考えられる。ここでは、認定基本計画の評価の現況を理解し、先行事例より示唆を得て、今後の中活事業の評価のあり方をみていくことを目的とする。

4.2.2 業績評価の理論

日本では小さな政府へ行政改革が進められるなか、説明責任を求める声の高まりがあり、近年、業績評価の仕組みの導入が省庁で義務づけられ、その動きが都市計画の領域にも及び始めている。

業績評価とは「公共政策の目的・目標・成果を明らかにし、成果を測定する指標と数値目標を決め、定期的にその指標値を収集することで、当初の数値目標の達成度を評価し、現場での実施改善、意思決定および説明責任に利用する仕組み」とされ、従来の評価理論を実務者の立場から簡略化し、体系づけられたものともいえる。アメリカで主に利用されている評価システム「Performance Measurement」の訳語であり、これは日本においてはまだ新しい概念であり、「政策評価」、「行政評価」とも訳されるが、ここでは「業績評価」とする。業績評価を実施する目的は、ハリー・P・ハトリーによれば、対内部として「意思決定」、対外部として「説明責任」に集約できるとされている（『政策評価入門』東洋経済新報社、2004）。

まず業績評価の導入には前提条件として、3点ある。はじめに、成果指向型管理とは、従来のように事業のアウトプット（結果）について評価をするのではなく、アウトカム（成果）について評価を下そうという概念である。次に、組織内分権化とは、成果指向型管理と表裏一体の関係にあるもので、アウトカムについての責任を問うかわりに、実施する主体には権限委譲がなされ、また少数の中間管理層の上に立つトップは明確なリーダーシップを発揮しビジョンを描くという組織形態である。最後に、経営計画の立案とは戦略的な計画を作成するための方法論である。計画策定プロセスは「組織体制の確立」「分析・課題の抽出」「計画策定」に大別できる。まず、計画策定の前段階として、目標を実現するための実行部隊として推進体制を整える必要がある。次に、外部環境と内部環境の分析をすすめ、SWOT分析を通じて資源と課題を明確化させる。以上を踏まえて、最後に目標達成のために、戦略的に計画を策定する。

業績評価は「事前評価」「中間評価」「事後評価」の3段から成る。事前評価では、基本方針に基づき設定された施策に対して、アウトカム（目標）、アウトカム指標および目標値を設定する。計画される事業はこのアウトカムを達成するためのツールとしての位置付けにある。また、事業の有効性についても検証されることが肝要である。中間評価とは、計画の実施期間中においてアウトカム指標の値を定期的に収集し、比較・分析を進め、状況に応じて適切な対応策を講じることである。事後評価では、期間終了後に指標値と目標値の比較・分析を進め、成果発現の要因を明らかにし、今後の対応や新たな計画の作成に活かすなど評価結果をその目的に利用する。

4.2.3 認定基本計画の業績評価の現状

ここでは、*中心市街地の活性化を図るための基本的な方針および中活基本計画認定申請マニユ*

アルの認定基準より基本計画の業績評価への姿勢を明らかにし、18市の認定基本計画をみていくことでその現況の把握を試みる。

(1) 基本的な方針および認定基準

まず前提条件では、研究背景で既に述べた通り住民にわかりやすいアウトカム（成果）を目標に掲げる必要がある代わりに支援措置が拡充されている。計画立案では、パートナーシップ体制で活性化に臨もうという姿勢が伺える。また、中心市街地の現況を多面的に捉え、より適切に対処しようと努めており、計画される事業に対しては有効性を担保する認定基準が設けられている。

業績評価では、事前評価が組み込まれたことで事業はふるいにかけられることとなり、選りすぐられた事業が計画されていると考えられる。しかしながら、中間評価と事後評価については、簡単に数行記述されているだけで認定基準も設けられておらず、基本計画の策定においては事前評価を重視していることがみてとれる。

(2) 認定基本計画 18 市

全体としてはマニュアルの認定基準に沿ってきちんと計画が作成されており、そのことで2つの面を持っている。一方は良い面としては、組織体制が整えられ、分析/課題抽出をふまえたうえで、効果的かつ実現性の高い計画の策定がなされている。また、事前評価が導入されたことで、過剰な数の目標が設定されている計画もなく、目標値に関しても根拠なき数値設定はなされていないと考えられる。他方は悪い面として、認定基準にみたように中間・事後評価についての詳細な記述は非常に少なく、評価測定後に比較・分析等がなされ、評価目的のために利用されるのかという点には疑問を持たざるをえない。しかしながら、各市の基本計画を細かく見ていくと、浜松市と長野市では市以外の第3者の評価機関が立ち上げられ、業績評価の測定が確実に実施されることは当然のこと、評価結果の合理性および客観性が担保されと考えられる。また、参考指標の設定やひとつの指標に対して複数のデータソースを用意することで、より多面的、より精確に成果を捉えようと業績評価に対して積極的な姿勢をみせる市もいくつか存在する。

以上より、認定基本計画の業績評価の現状として、事前評価という要素が注入されたことで、従来の予算編重型と揶揄されてきた計画策定から一歩前進したと言える。

全体を俯瞰したとき、説明責任を果たす対象と主とする資金調達先の関係がみてとれる。日本においては納税者である住民に、MSP では住民、民間企業を含む幅広い関係者に、例えばイギリスの TCM では民間企業に対しての説明責任がその評価目的とされている。また、民間投資の呼び込みには計画の実現性が鍵であると言われているが、民間から資金調達をしている海外事例では実際、実現性を担保する仕組みで事業の資金に関しての合意形成も図り、事業熟度が高い計画が策定されていると言える。

認定基本計画の次のステップとしては、まちづくり交付金制度にみるように中間・事後評価に関する丁寧なガイドラインの策定を進め、次に海外事例にみるように、目に見える成果の事業の計画策定や評価指標の有効性を考慮する等の目的意識の向上が肝要であると考えられる。

4.3 バランススコアカード(BSC)による地域まちづくり事例評価の試み

4.3.1 研究の背景・目的

横浜市保土ヶ谷区にある和田町商店街を中心に、商店街および地域の活性化のためのまちづくり実践活動が、平成13年度に「和田町いきいきプロジェクト*1(以下、当該プロジェクトと呼ぶ)」を愛称として始まった。この活動は保土ヶ谷区、和田町商店街、横浜国立大学、周辺地域住民が協働で行うものとして始まり、平成19年度で7年目を迎えている。

まちづくり実践活動は、特に商業の活性化等については、郊外の大型商業施設等に商店街が対抗することは非常に困難であり、活動の初動期において目に見える成果が少ないのが現状である。そのような活動に対する評価の手法としては、活動の効果を単純に評価するだけでなく、まちづくりを担う各主体の能力向上や各主体間の連携による地域力向上によって、持続的な地域の発展を目指す視点から評価することが重要である。本研究では、当該プロジェクトを取り上げ、プロジェクトの良し悪しだけでなく、そのプロセスの視点等からも評価を行う評価手法を用いる。それにより今後のまちづくり実践活動の評価手法についての提言を行うことを目的とする。

表1 各主体からの評価まとめ

調査主体	店主	地域住民	行政	大学
調査方法	アンケート・ヒアリング	アンケート・ヒアリング	ヒアリング・報告書	ヒアリング・論文
評価概要	<p>■商店街の現状</p> <ul style="list-style-type: none"> ・店主の高齢化、後継者不足が深刻化 ・業績の低下 ・一定の割合で新規参入店舗 <p>■プロジェクトが店の業績に与えた影響</p> <p>「売上が下がった」が27.3%に増加。しかしプロジェクトとは関係ない評価をしている。</p> <p>■商店街の協働体制と協議会の認知</p> <p>協働体制について「どちらとも言えない」、「分からない」が大半を占めているため、評価は難しい。またこの協議会の認知度があまり高くない結果となった。</p> <p>■地域内協議の不足</p> <p>「和田橋緑化」。地域内で和田橋緑化事業についての協議がしっかりできていないことが問題が生じた要因であると考えられる。</p> <p>■店主ニーズとの乖離</p> <p>「商店街ホームページ」、「子ども販売員」。店主の求めているものとの乖離が生じているのが現状である。</p>	<p>■全体の印象</p> <p>「人のつながりが広がった」が23.2%から39.4%と大幅に増加。</p> <p>■プロジェクトとの関わり</p> <p>「イベント・活動等に参加したことがある」は、2007年では、31.4%まで増加。</p> <p>■参加住民の評価</p> <p>「タウンマネジメント協議会」、「商店街ホームページ」、「子ども販売員」、「安全・安心のまち宣言」を高く評価。「学生、住民同士との交流ができた」と「和田町がアピールできた」が主な理由。</p>	<p>■新しい政策モデルとして</p> <p>地域振興政策と経済振興政策の政策融合を横浜市の一区が担うという意味で新しい政策モデルとなった。</p> <p>■商業活性化から地域まちづくりに</p> <p>幅広い分野で商店街活性化や地域コミュニティ形成の視点から様々な成果が得られた。</p> <p>■大学との交流事業</p> <p>「和田町駅前広場整備事業」は大学の教員の専門的な知識を活かした具体的な提案によって実現した事業であり、大学との協働による成果である。</p>	<p>■連携による効果</p> <p>複数の主体と連携したことが、その活動の効果を高める要因となった活動が多い。</p> <p>■住民参加による効果</p> <p>まちへの意識改革や学習の場として機能した効果がある。地域の人的資源の活用と世代間の交流を図ることができた。</p> <p>■商店街内の問題</p> <p>商店街内部で組合員間のコミュニケーションがうまく取れていないのが現状であった。</p> <p>■実践によるまちづくりの技術面の成果</p> <p>実践したからこそ明らかにになったまちづくりの技術面についての成果がいくつかあった。</p>

4.3.2 研究方法

評価については、プロジェクトの主体である店主・地域住民・行政・大学からの評価をそれぞれ調査する。店主・地域住民からの評価はアンケート*2・ヒアリングに基づき、行政からはヒアリング・報告書に基づき、大学からはヒアリング・当該プロジェクトに関する論文に基づき評価を行う(表1は各主体からの評価のまとめ)。そしてそれらの調査による評価を本研究で提案する評価手法により整理し、その評価手法の有効性を検証する。

4.3.3 過去のまちづくり評価手法に関する研究

過去のまちづくりの評価手法に関する研究は、a) 単発事業のアウトプット・アウトカムの達成度を評価したもの、b) 総合的な計画の基本指針・目標の達成度を評価したもの、c) 事業に参

加する主体の意識の向上を組み込み評価したもの、d) 主体間のパートナーシップを事業の成功要因として評価したもの、という分類ができる。

その中で本研究の評価手法は図1の通り、総合的な計画に対し、その達成度だけでなく参加主体の意識レベル、パートナーシップに対する評価を組み込んだ評価手法という位置づけとなる。

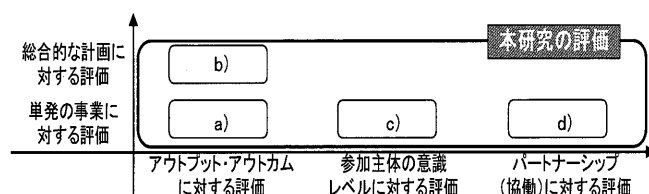


図1 過去研究と本研究の評価の位置づけ

4.3.4 BSCについて⁴⁾

本研究では、バランス・スコアカード (Balanced Scorecard: 以下、BSC と呼ぶ) をまねづくり実践活動、特に当該プロジェクトを評価する際に、大いに参考にできる手法として提案する。BSC とは、近年多くの企業で導入されている企業経営のための戦略推進ツールである。

BSC は「戦略マップ」と「スコアカード」という 2 つの形式で表現されている。戦略マップは、複雑な戦略シナリオを一枚の紙に明快に表現したもの、スコアカードは、個々の戦略の達成状況を表すものである。企業の戦略を定量的な目標に展開し、その達成状況を業績評価や報酬決定に反映させることで、戦略の着実な遂行を図るというものである。

戦略マップは具体的には、企業の中期的な戦略「最終的な財務成果を実現するために、どういう顧客にどのような価値を提供するか、そのために仕事のやり方をどう変え、どのような組織能力を高める必要があるか」、すなわち「財務」「顧客」「社内ビジネスプロセス」「学習と成長（人材育成や社内インフラ整備）」という 4 つの視点に基づいたシナリオを 1 枚の紙に表現したものである（図2）。4 つの視点ごとに戦略目標があり、それぞれの因果関係は「リンケージ」という矢印でつながれる。これらの戦略目標とリンケージでつながれた一連の流れが戦略仮説である。

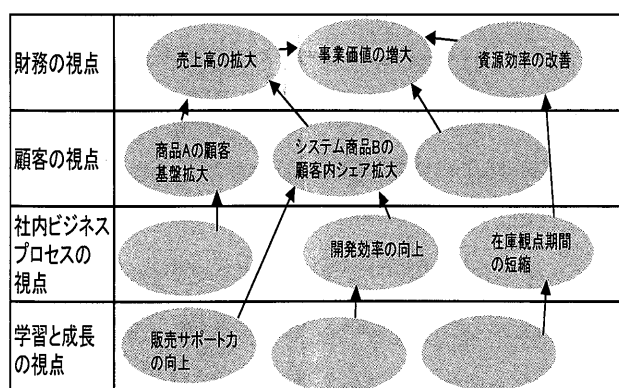


図2 戦略マップのイメージ

4.3.5 和田町いきいきプロジェクトの戦略目標

(1) 戦略マップによる評価手法

まちづくり実践活動では、商店街の業績向上や多額の資金を要するハード整備といった目に見える成果というものは、初期段階では僅かなものである。しかし、目に見える成果が僅かだからといって、その活動が評価できないというとは必ずしもそうではないと考える。

重要なのは、将来目に見える成果につながる目に見えない成果である。当該プロジェクトでは、商店街だけでなく地域、大学、NPO 等が協働で取り組んでいるからこそできたこと、和田町タウンマネジメント協議会という様々な活動を生み出すための組織、大学や NPO 等の各主体の能力向上といった成果が挙げられる。

このような目に見えない成果をきちんと評価できる手法として、BSC を当該プロジェクトの評価手法として応用する。

(2) 戦略目標の抽出

「商学交流事業 保土ヶ谷区商店街の活性化に関する研究 その1 平成13年度報告書」から、当該プロジェクトの戦略目標を抽出した。まとめると以下の10の点に絞られる。すなわち、よりよい地域づくりを目指した商店街の活性化のために、

①商店街の経済活動の経験を活かす。②周辺地域住民のユーザーの立場からの視点と率直な声を活かす。③大学がもつ若い学生の柔軟な発想と活力、長期的な視野にたった調査と探求能力を活かす。④行政がもつ支援のノウハウ、人的ネットワークおよび調整能力を活かす。⑤商店街、地域住民、横浜国立大学、保土ヶ谷区が協働で行う。⑥その成果が保土ヶ谷区をはじめ、課題をかかえている全国の多くの商店街の活性化に活かされる。⑦商店街にとって話題性を提供し、新たな展開の可能性が開ける。⑧大学にとって、実践的な能力を養う教育・研究が可能となり、起業家の育成に役立てる。⑨徒歩圏内の身近な地域で（商店街において）、日常生活の用が足りる。⑩商店街において、人と人とのつながりが生まれ、保たれることによって、日常生活が豊かになる。

(3) 4つの視点と戦略目標

BSCの4つの視点を参考にし、当該プロジェクトの視点を「最終目標の視点」、「プロセスの視点」、「商店主・住民の視点」、「主体の能力の視点」とし、上記の10の戦略目標をそれぞれにあてはめると図3のような戦略マップとして表現でき、各視点に対し評価を整理する。

4.3.6 各視点に対する評価

(1) 最終目標の視点に対する評価

最終目標の視点に対する評価では、商業の活性化と地域の活性化がどれだけ実現しているかを査定する。

「商業の活性化」について；商店主アンケートで「この3年間を振り返ってどんな印象がありますか？（全体の印象、図4）」との問いに対し、プロジェクトの実施により「売上が下がった」

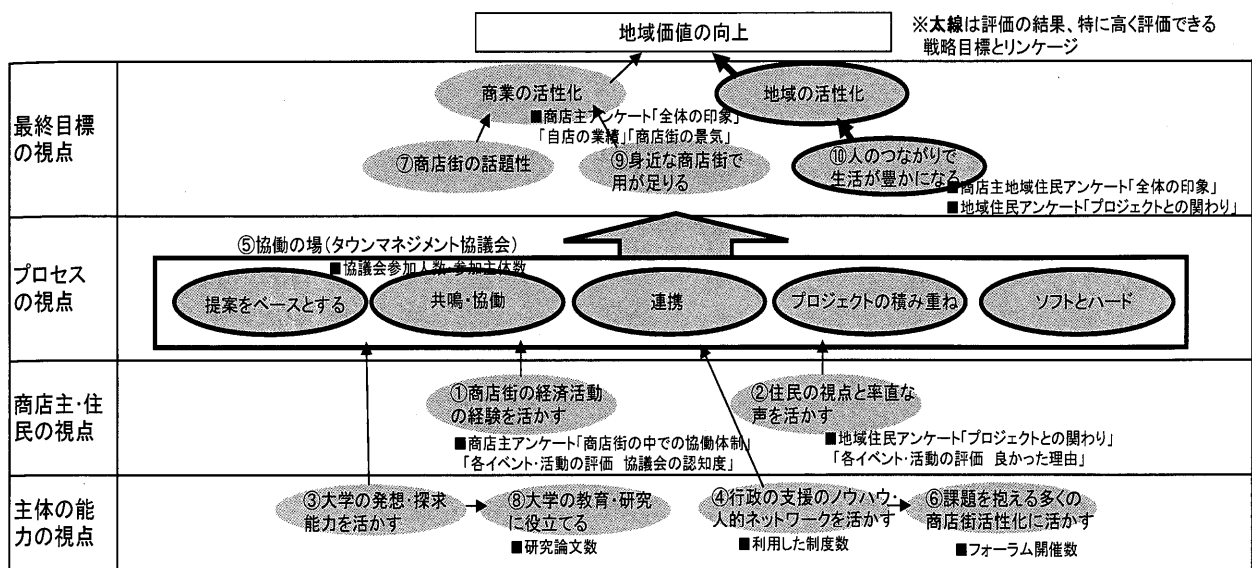


図3 和町いきいきプロジェクトの戦略マップ

が3.4% (H16) から27.3% (H19) と大幅に増加した。「自店の業績」は「低下している」、「商店街の景気」は「全く悲観的である」という意見が多く、商業の活性化については、ほとんど成果がなかったと言える。しかし商店主は当該プロジェクトの影響ではなく、路上駐車を取り締まり強化による車利用客の減少などの影響で売上が下がったと認識していることがヒアリングによって分かった。

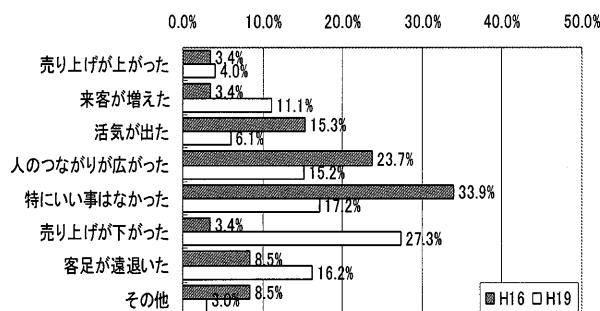
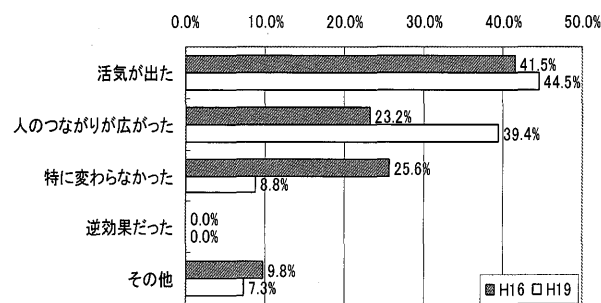


図4 商店主アンケート 「全体の印象」

「地域の活性化」について；地域の活性化として「人のつながりで生活が豊かになる」という目標があり、アンケートの「全体の印象」で「人のつながりが広がった」との回答は、商店主では23.7% (H16) から15.2% (H19) へ減少 (図4)、地域住民では23.2% (H16) から39.4% (H19) へ増加している (図5)。特に地域住民からの評価が高く、プロジェクトへの関わりにおいても、イベント・活動等に参加したことがあるという地域住民は着々と増えている。参加した住民が参加したことがない住民よりも人のつながりに対する評価が高いことから、プロジェクトが地域のコミュニティに与えた成果は大きいと評価できる。

図5 地域住民アンケート 「全体の印象」



(2) プロセスの視点に対する評価

「タウンマネジメント協議会」について；タウンマネジメント協議会は当該プロジェクトに関する既往論文にもあるように、協議会という協働の場の設置によって、様々な主体間の連携が多く発生し、その連携によって活動の効果がより一層高まった。そして協議会へ地域の NPO が参加したことによる隣接地区への波及や、行政との関係が当初の保土ヶ谷区だけでなく横浜市各局との協働の定着等、協議会の影響力が高まっているものと見られる。

(3) 商店主・住民の視点に対する評価

■「商店街の経済活動の経験を活かす」について；商店街組合長のリーダーシップの下、参加する店主らは活動を牽引している。しかし、商店街全体の協働体制では課題が見える。店主アンケート「商店街の中での協働体制」の回答は「どちらともいえない」「分からない」をあわせて 75.9%で、「各イベント・活動の評価」において「和田町タウンマネジメント協議会」を「知らない」との回答が 42.9%である。

この結果から商店街からの参加者が一部に限られている現状が分かる。ヒアリングでも、「活動しているのはほとんどが商店街の役員で組合員の協力が無い」と語っており、商店街全体からの協力が少ないという現状である。

■「住民の視点と率直な声を活かす」について；地域住民アンケート「プロジェクトとの関わり」では、「イベント・活動に参加したことがある」は 6.8% (H16) から 31.4% (H19) と、地域住民の参加が大幅に増加している。

住民参加による効果として、「コミュニティオフィス WAD@CO*3」において、地域に住む商業者ではない活力のある人材を呼び込み、一般の店主とは異なる発想で、地域に自身のコミュニティビジネス活動を拡大している。また「子どもまち探検*4」では、地域の歴史や生活に詳しい人材として住民に参加してもらうことで、地域の人的資源の活用と世代間の交流を図ることができた。

そして店主・住民に共通する評価として、店主・地域住民アンケートにおける「各イベント・活動の評価」に着目する。各イベント・活動の「(良くなかった) / (良かった+良くなかった) 率」を高い順に見ると表 2 の通りである。

表2 (良くなかった) / (良かった+良くなかった) 率

個別プロジェクト	商店主	地域住民
和田橋緑化	31.0%	24.1%
和田町駅前広場整備	29.5%	12.5%
和田町商店街ホームページ	28.1%	17.6%
子ども販売員	26.7%	10.5%
打ち水大作戦	17.9%	4.8%
いきいきボード(掲示板)	16.2%	13.2%
公園の支柱に絵を描こう! PJ	15.6%	5.5%
すずかぜ舗装	14.0%	5.2%

その率が最も高かった「和田橋緑化^{*5}」を「良くなかった」と回答した理由はヒアリングの結果、植物の管理不足・地域内の情報共有不足であることが分かった。商店街組合役員が「管理体制等について商店街・町内会で話し合ったことがない」と語っていることから、地域内での協議が不足していることが、この問題が生じた要因であると考えられる。このような協議不足の活動は、より多くの住民・商店主の参加と協議の促進によって課題を解決していくことが必要である。

(4) 主体の能力の視点に対する評価

■「大学の発想・探求能力を活かす」、「大学の教育・研究に役立てる」について；平成19年度までに日本建築学会には当該プロジェクトに関する論文は20稿が発表されており、まちづくりの実践による、まちづくり技術の確立等の成果がある。また当該プロジェクトは平成16年度に採択された現代的教育プログラム（現代GP）の原動力となっており、「学生参画型実践教育」として学内外から高い関心と評価を得ている。

■「行政の支援のノウハウ・人的ネットワークを活かす」について；平成15年度に保土ヶ谷区商学交流事業が終了した後、各活動の継続のために横浜市商学連携支援事業やコミュニティビジネス活動拠点事業など活動毎に制度を利用している。協議会メンバーのNPOは横浜市経済観光局の地域経済元気づくり事業を受託している。また保土ヶ谷区や横浜市各局からタウンマネジメント協議会の参加も定着している。

■「課題を抱える多くの商店街活性化に活かす」について；大学と商店街が連携してまちづくりを行っている組織が集い、情報発信・情報交換を行う「商学交流フォーラム」が平成14年度から計3回行われ、他地域に和田町の成果を発信できたと共に、区の商学交流事業は市の商学連携支援事業へと発展し、横浜市の他の商店街活性化に活かしている。

4.3.7 今後のマネジメントの方向性

本研究で行った当該プロジェクトの評価では、地域振興やそのプロセス、各主体の能力の成果は大きい、「商業の活性化」「商店街全体のコミットメント(関わり)」が課題であると判明した。それぞれの商店主が求めているものは当然、売り上げへの貢献が第一であり、その成果を期待し

ているのである。そしてその成果があまり見られない当該プロジェクトに対するコミットメントが弱いままになっていると考えられる。その解決のためには、地域振興的成果だけでなく、より商業的成果を求める戦略への重点化が求められる。

4.3.8 総括

(1) 戦略マップによる評価手法の有効性

本研究では、当該プロジェクトの「目的・コンセプト」とされていた部分を戦略目標とリンケージとして整理することで、戦略マップという一つの表で俯瞰できるようになった。そしてそれぞれの戦略目標の達成状況を明らかにし、評価に反映することで、目に見えない成果を把握することができた。今回の評価および戦略マップが協議会メンバーで共有され、協議会メンバー全員が、戦略やその達成状況を理解することで一人ひとりの行動に対するモチベーションの向上、そして更なる成果の向上が期待される。

(2) 今後の課題

BSC では戦略目標の達成状況を明らかにするため、戦略目標に見合った成果指標と目標値を設定しているが、本研究においては、評価基準は設けているが、明確な成果指標・目標値設定ができていない。また当該プロジェクトの戦略目標は平成13年度の報告書を元にしたものである。これらの戦略目標・成果指標・目標値は、今後BSCを用いた定期的なPDCAサイクルを経ることで検証がなされ、洗練されることを期待したい。

補注

- *1 当該プロジェクトの活動の詳細については参考文献1), 2) を参照のこと。
- *2 商店主・地域住民に対するアンケートは既にプロジェクト着手時、4年目に実施し、今回で3度目となり、定期的なチェックを行っている。
- *3 空き室を利用し地域生活者のビジネス活動等の場として活用している。
- *4 子供達が地域を探検・調査し結果をまとめたものを地域で展示した。
- *5 横浜市ヒートアイランド対策モデル実験事業の一環として、和田橋（帷子川）の欄干をマメ科植物種（クズ）で緑化した事業である。

参考文献

- 1) 吉成主税他 （2002 年-2005 年）日本建築学会大会梗概集「商学協働による商店街活性化に関する研究」その1-その13
- 2) 中原由紀他 （2006 年-2007 年）日本建築学会大会梗概集「商学協働事業から地域まちづくりへの発展に関する研究」その1-その7
- 3) 横浜国立大学・保土ヶ谷区役所商学交流プロジェクトチーム （2002 年3月-2005 年3月）「保土ヶ谷区商店街活性化に関する研究」その1-その4
- 4) 森沢徹他 （2005 年1月）日本経済新聞社「バランス・スコアカードの経営」

第5章 ビジョンの提起によるアクション型都市計画への展開

5.1 住環境ビジョンの再構築をめざした論考

人口減少・市街地縮減などの新たな課題や都市再生・地域再生などの政策課題に対応するには、単なる制度改善やプロセス上の工夫にとどまらず、そもそも私たちがいかなる都市、市街地をめざすのかについて一定の共通認識が必要である。共通して考えるべき視点や論点を整理する。

5.1.1 住環境とは何か

そもそも「住環境」とは何かについて共通理解があるわけではない。筆者が学生時代に習ったのは、住環境とは住宅の屋外環境、なかでも相隣環境や街区環境を指すもので、問題市街地はその質が低くなんとかしなければならないというような素朴な説明であった。

近年教科書として編まれた『住環境－評価方法と理論』¹⁾では住環境を、狭義には物的な住宅まわりの環境、広義には社会的、経済的、文化的な環境をも含むとし、あとでみるように持続可能性を新たな議論の柱としている。これに対して『住環境整備－街直しの理論と実践』²⁾においては、(現状の)住環境概念は「個人の負担で取得すべき範囲の住宅と周辺環境」であるが、(将来的には)「個人と社会との協働により確保される望ましい居住空間」となるかもしれないとしている。筆者も最近の論考において、新しい住環境のとらえかたにつながる経験を紹介している³⁾。

もう一度「住環境」を定義しなおすべき時期だと思う。静的なモノとしての住環境にとどまらず、地区レベルの自律性や都市における持続的な「部分」の形成、周辺市街地への動的波及などのようなダイナミックなプロセスそのものを住環境としてとらえられないだろうか。

5.1.2 良い住環境とは何か

良い住環境を規範として考えると、いわゆる「安全性」「保健性」「利便性」「快適性」といった古典的性能があるが、第八期住宅建設五カ年計画においてに「持続性」が加えられた(保健性は利便性に含めて考えるものとされた)。「持続性」は元の4規範とは異なり時間の概念を含んでいる。

住環境に時間軸を含むということが「1」で示した動的プロセスを住環境に含めて考えることとつながっている。

より普遍的に考えるなら、ある時点で測定・評価された住環境が、なんらかの工夫によって次の時点で良くなっていれば「良い」のであり、静的・絶対的な意味での「良い住環境」に加えて、「住環境を良くすること」「住環境を良くすることを可能にする仕組み」などを、「良い住環境」を考える際に本来考えるべきであったという視点である。

5.1.3 「良い住環境」とは誰が決めるのか？

では、めざすべき「良い住環境」は誰がそう決めるのか？

以前より指摘されていたのだが、住環境のなかでも「安全性」のような人間の生存の基盤となるような基礎的性能は人類にあまねく必要なものであり、したがってある程度最低基準を客観的に決められるのに対して、「快適性」のような高次の住環境規範はかなり主観的・個別的なものであって、そうした基準を定めることは難しいし適切でもない。この種の規範の場合は、例えばローカルなルール等によって目標を定めその達成をめざすのがよいと。

しかし実際にはたとえば「安全性」と「快適性」の間に矛盾する面もあり、「安全性」も「快適性」も合わせてそれぞれの場面のなかで総合的に解決すべきことが多い。むしろそのような個別の場面でこそ、そこに参加する主体によって「良い住環境」の内容が決められるのが現実である。

しかしさらに考えると、そこに参加する主体の間で何が「良い住環境」なのかについて共通了解があるから内容が最後に決められるわけではないことも多い。例えば、デベロッパー等の供給サイドが採算性や独自のコンセプトにより「良い」と判断した住環境は、そのデベロッパーなりに総合的に判断した結果としての住環境であって、本当はもっと低密度にしたかったが採算性のためにやむを得ず超高層にしたのかもしれない。あるいは採算性の面というよりも「新しい住環境の提案」をビジョンとして示す会社としての戦略がそうさせたのかもしれない。一方、この開発に反対する周辺住民が「良い」と考える住環境はむしろ現在ある住環境そのものであったり、その人が許容する一定範囲の住環境であったりする。

そうすると、そこで調整された結果としての住環境は、いってみれば「双方が受け入れられないことはない程度の住環境」であることが考えられる。しかしそうしてできた個々の住環境が集積してできた住環境は、ある意味中途半端な住環境である。

上記の場合、折り合いがつかず紛争が長引く場合は双方にとってロスをもたらし、また、一方のみがくじける場合にはまた別の弊害をもたらすことも考えられる。

5.1.4 「良い住環境」はルールで決められるか？

では、「良い住環境」はルールにより事前に決められるのだろうか？

答えはおそらく、一部分はそうだがそれ以上ではない。まさにそこがさらに考えるべき点である。

1) 時間の経過による問題

建築協定に典型的にみられるように、最初のルールが後に足かせになるなどの場合がある。建築協定の場合は協定期間を設けて見直すことが一般的である。

2) 意味あるルールになっていない場合

ステークホルダーの意向が必ずしも一様でなく、やむを得ず抽象的な努力規定にしている場合が一般的である。利害が対立する場合はさらに問題含みである。

3) 新たな現象が問題となる場合

近年郊外住宅地で発生しつつある空き地・空き家は、ルールでは防止できない。あまりにその管理がずさんで近隣に迷惑をかける場合などは一定のルールによりその改善が可能と考えられる

ものの、例えばそこがポツンと空いていて活気が無いといった程度の抽象的な「問題」ではルール化のしようがない。むしろその何が「問題」かを明確にしたうえで、的確な取り組みをおこなうことが必要である。

以上をまとめると、「良い住環境」について事前にルール化できる部分もあるにはあるが、そもそも共通認識が得られない場所ではそれも難しく、また、たとえ事前にそれができた場所でも時間の経過により新たな対策が必要になる。その場合、それが「問題」であるとの共通認識や、とらえている対策に対する継続的なコンセンサスづくりが必要になる。

5.1.5 「悪い住環境」についての共通認識

では逆に、密集市街地のような「問題市街地」をなんとかしなければならないとする共通認識は本当にあるのだろうか。

いわゆるスラムに近い場所であれば話は別だが、今日の「問題市街地」の問題は相対的である。したがって「誰もが」問題とを感じる場所はそもそも少ない。また、たとえかなりの人が問題と感じていても、それを改善する具体的取り組みにコンセンサスを得ることは困難である。もちろん、「この辺にまともな道路があるといいね」というくらいの了解を得て(強い反対者がいない程度の了解を得て)地図上に道路の線を引き、それを〇〇地区整備計画と称することは可能である。しかし、そのことと実際に道路をつくることとは別次元である。

では、どのような解決策があるか。

5.1.6 小さなプロジェクトの積み重ね

2006年度の建築学会大会(横浜)で開催したワークショップ『小さなプロジェクトの積み重ねで災害に備える』はそうした問題意識から実施したささやかな試みであった。「いえ・みち まち改善事業」という横浜市独自の制度に可能性を見出すべく、小さなプロジェクトでよいから、まずは一つ一つできることを積み重ねていこうというコンセプトをめぐって各地区の取り組みを報告し、課題を抽出して議論した。

密集市街地ではないが、特徴が薄く問題も多く指摘される横浜のとある駅前商店街で筆者らが取り組んできたプロジェクトでも、その「小さな」積み重ねが実を結びつつあり、こうした方向が間違いではないことを実感している。

小さな「できること」を積み重ねつつ、一方でフレームワークにあたる部分を構築し、その相互作用によって住環境の質が持続的に高まるような方法論が有効ではないか。

5.1.7 もう一度原点に立ち返ると

「良い住環境」の実現とは、それぞれの地域における何らかの共通了解のもと、持続的な行為の積み重ねとして地域課題に取り組み、時間軸に沿って徐々に成果をあげていく動的プロセスそ

のものである。

その際、いかに小さな取り組みといえども積み重なれば大きな成果となりうることを再度認識すべきであるし、実際、どのような主体であれ不断の行為によって住環境に関与しているのだから、一つ一つの行為が全体としてのプラス、すなわち地域価値の向上につながるようなシステムをマネジメントできればよい。

そのような結果を生むためには、それを可能とするフレームが必要であり、そこに制度等が登場することになる。

1) 地域価値の向上という視点

フレームの第一として、住環境の向上は、実は地域価値の向上という大きな目標のもとに行うべきことがある。局所的な物的住環境が(ある時点で)良いだけでは地域価値が高いとはいえず、結局財産価値も高いものにならない。地域価値の向上は一見遠回りのようにみえるが、実はそうしたフレームがしっかりしていてこそ個別行為に意味が生まれるし、逆に地域価値向上につながる「小さなプロジェクト」は公共性を持ち得るのである。

2) 評価サイクル

その地域価値も、そうと認識しなければ人々に共有されない。そういう意味で地域価値の測定・評価が不断になされていることが重要である。狭義の意味では地価がそれを表す代表的指標であるが、むしろ構成員の満足度が高いことなどローカルに意味を持ち共有できる指標を開発して、住環境を持続的に評価し、「小さなプロジェクト」の積み重ねがその向上につながるようなサイクルをつくることが重要である。

3) 情報公開

そうして評価された地域情報、あるいは評価方法そのものは公開されることにより市場へのシグナルとなると同時に、地域住民が日々の行為をおこなううえでの指標となりうる。

4) 意味ある計画づくり

単なる「こうしたい」という計画ではなく、実行でき、しかもそれにより確実に地域価値が向上するような質の高い計画を策定すべきである。実行できる計画とは、関係者のコミットメントが得られる計画であり、だからこそ計画策定に各主体の参画が必要である。矛盾する目標は場合によっては議論によって、また別の場合には補償などの仕組みによって調整すべきである。

5) 縦割りの克服

住環境には実は多岐にわたる行政が関係している。もちろん国土交通省分野の施策も関連するが、福祉、環境、市民、財政等の諸分野をうまく横つなぎする必要がある。行政はある意味縦割りにしないと業務が行えないので、むしろ地域の側の住環境向上のためにうまく行政を使う力をつけることが必要である。もちろん行政のほうでも、場面場面での総合化が円滑に行える組織的・制度的改善を積極的におこなうことが必要である。

6) デザイン力

住環境が良いことには、デザインが良いことがかなり含まれている。デザインには力があり、

良いデザインにより地域価値は高まる。良いデザインとは、今の5)との関係でみれば、縦割りにより分断されがちな、あるいは効果のあがらないさまざまなプロジェクトを現場において調整・推進し、住環境を維持・管理する主体にうまく引き継いでいくことであるともいえる。

7) 地域力

良い住環境づくりのフレームができてくると、ある程度自然に個別の行為が良い結果につながるようになる。マンション紛争なども新たなルールを設けることなどにより事前に防止できるか紛争の程度を低減させることができるだろう。しかし、さらにローカルな「良い」住環境をめざすためには地域力の向上が不可欠である。

5.1.8 住環境ビジョンの意味

最後に、なぜ改めて「住環境ビジョン」(の議論)が必要なのかにつき整理してみる。

第一に、ビジョンは思考のフレームを与えるものだからである。デザインが総合的であるように、ビジョンも総合的であるがゆえに有効である。たとえば人口減少時代の郊外市街地の諸問題を解くには、個別の施策を並べるだけでは不十分だろう。施策相互がからみあっているので、むしろそれらを一括して解くようなモデルが必要ではないだろうか。モデルは一度に見つけられるわけではないが、繰り返しモデル化して考え、時間の経過とともに修正するようなプロセスが必要である。

第二に、ビジョンは先に述べた7点の取り組みの多くを総合的・効果的におこなうためのきっかけになり得るからである。取り組みがバラバラでは効果も薄い。

第三に、ビジョンはコミュニケーションのための道具になり得るからである。専門家同士の議論ばかりでなく、市民同士の議論や行政と市民の議論など、ビジョンを媒介にして私たちが真に欲している将来像を明確にし、それぞれがコミットメントできるようなビジョンの獲得が急がれる。

筆者の注目しているビジョンに関連して、ニューアーバニズムとアーバンビレッジについて少し述べ結びとする。

タレン(2005)⁴⁾は、ニューアーバニズムは全く新しい思潮というよりも、アメリカがこれまで開発してきた4つの流れを汲む新しい動向だとみる。地域主義、漸進主義、計画されたコミュニティ、いわゆる都市計画の4つである。ボイル(2006)⁵⁾は、最近のこうした動きを「都市のコード」の組み換えの観点から説明している。特に最終章に示されたり・コードの具体例はインフラ整備から建築規制まで幅広く、私たちがこれから新しい住環境ビジョンを考えるためのアプローチを示している。こうした流れを汲む「アーバンビレッジ」は筆者の注目するビジョンであり、横浜をモデルに提案を行っている⁶⁾。さらに本年度は具体的な流域圏や鉄道沿線を対象としたアーバンビレッジ提案を行おうと研究会をスタートさせた。

住環境ビジョンに関する議論が活発化し、提案がなされ、実現に向けた取り組みが各地ですす

むことを期待したい。

参考文献

- 1) 『住環境－評価方法と理論』 浅見泰司編、東京大学出版会、2001
- 2) 『住環境整備－街直しの理論と実践』 佐藤圭二著、鹿島出版会、2005
- 3) 「住生活基本法と成熟社会のまちづくり」 高見沢実、『不動産研究』 49(1)、5-12、2007
- 4) 『New Urbanism and American Planning』 Emily Talen、Routledge、2005
- 5) 『The Code of the City』 Eran Ben-Joseph、The MIT Press、2005
- 6) 『Urban Village』 横浜国立大学都市計画研究室、2007

5.2 アーバンビレッジによるアクション型都市計画システム

5.2.1 アーバンビレッジとは

アーバンビレッジは、バブル崩壊後の 1980 年代末期から 90 年初頭にかけて提起された新しい都市づくり運動で、同時期に発生した北米におけるニューアーバニズム運動と思想的・社会的・技術的に重なる部分が多い。その後 10 年強の実践を経て、アーバンビレッジというコンセプトは各国にひろがりをみせている。

アーバンビレッジは基本的には広義の「ニューアーバニズム」の流れとして捉えられ、近代都市計画を批判しそれを乗り越えようとする試みの 1 つと位置づけられる。ジェーン・ジェコブズ of 思想にルーツの 1 つがあるといえる(なお、E. Talen (2005) はアメリカにおけるニューアーバニズムを 4 つの流れの現代版としてとらえており興味深い)。そうした意味ではアメリカ発の概念ともとれるが、実際に「アーバンビレッジ」という概念を運動として明確な形で展開した点に着目するとイギリスが発祥の地といえそうである。

1989 年に発表された「A Vision of Britain(=文献 1)」はチャールズ皇太子が国民にむかって問題提起したその出発点である。その後チャールズ皇太子は空間づくりに関係する各界のトップに呼びかけて「アーバンビレッジグループ」を結成。1992 年にはその思想をまとめた「Urban Villages - A concept for creating mixed-use urban developments on a sustainable scale (=文献 2)」を発表した。10 年の実践を経て 2003 年には「Urban Villages and the Making of Communities(=文献 3)」(Peter Nail 編著、Spon Press)により成果が集大成されている。およそここまでをアーバンビレッジ第一期と考えてよいだろう。この頃を境として、アーバンビレッジが実践された各地ではそれまでの成果を振り返ったり、実績を踏まえて第二期の計画を立てる等の動きがある。

この間、アーバンビレッジというコンセプトは各国に波及し、さまざまな形で実践されるようになっていく。内外の報告例を簡単にまとめてみる。

最も体系的に「アーバンビレッジ」の実態をレビューしたのがタイトラ(2002)である。この研

究はアーバンビレッジ実践の 10 年間を節目として、イギリス国内でアーバンビレッジと名乗る 55 件を地方自治体へのアンケート調査により特定してその実態を調査・分析したものである。インナーエリアに事例が多いなどの特徴は見いだせたものの、その規模は 1 ヘクタールから 300 ヘクタールとばらつくなど「これ」といった特徴が見いだせず、むしろ多種多様であることがわかった。そして、それぞれの地域のニーズに対応しながらアーバンビレッジというコンセプトが適用されていると見るべきだと結論づけている。さらに翌年の同グループによる研究において、アーバンビレッジというコンセプト自体が社会に定着するかどうか疑問であり、実際にケーススタディーしてみた 3 事例からは、理想像としてのアーバンビレッジと実際との間に相当なギャップがあることを指摘している。

前者の批判については、「都市再生」や「サステナブル」などの都市計画用語はいずれもそのような運命にあるのであり、むしろそうした生きた言葉を使わなければ現実の都市の課題をうまく伝えられないと考えるべきだろう。しかし同時に計画コンセプトとしてはできる限り普遍的で応用範囲が広く馴染みやすいものである必要があるといえる。

後者の批判については実際ネットを検索するとわかるのだが、アーバンビレッジというブランド力に期待した単なる不動産広告的なものも多数ある。しかしどれが「真の」アーバンビレッジかなどと考えてもあまり意味は無い。わかるのは上記文献 3 に掲載されている諸事例はオリジナルのメンバーにより選定されていることくらいである。むしろ本書では世界中のアーバンビレッジを調べ尽くすというような姿勢は放棄し、文献 3 を手がかりにしながら他の情報媒体を使って、とりあげるに値するアーバンビレッジの実践事例を 20 件選定した。

国内ではこれまでアーバンビレッジの体系的な紹介はなされていない。太田勝敏編(1998)、佐藤(1998)によってシアトルやサンフランシスコなどの米国の事例が紹介されたあと、2000 年代に入ると松永により英国の実践事例の評価がいくつかなされた。住宅総合研究財団でもシンポジウムをおこない、おもに建築学の観点から議論がなされている。実際の提案としては有賀(2002)が名古屋都心部を対象におこない、事業事例として藤本は宇部中心市街地の再生事業にアーバンビレッジのコンセプトを用いている。しかし「コンパクトシティ」「スマートグロース」などのコンセプトが次から次へと世界から発信される現実のなかでアーバンビレッジをしっかりと掘り下げたものは無く、文献 3 を手にした者以外はアーバンビレッジの実態は把握されていないものと考えられる。本書では文献 3 の情報に加えて広く実践事例を多面的に分析し、アーバンビレッジの全体像を把握することを 1 つのねらいとしている。

・ Tait, M., Biddulph, M. and Franklin, B. (2002), *Urban Villages – A Concept with mixed use?*, *Town and Country Planning* 2002. 9, pp. 229-231.

5.2.2 なぜ日本でアーバンビレッジなのか？ 3 つの説明

1) 新しい市街地ビジョンの必要性

「都市化社会」には市街地が外へ外へと拡散し、ほとんどの市街地は相互になんら関連が無く、土地利用にも計画性は無いのが実状である。これまでは成長を前提としたいためそうした現状が大きな問題とならなかったが、「都市型社会」を迎え、日本では高齢化と少子化そして人口減少が並行して進行することが予想され、既に地方の中心市街地や大都市の郊外住宅地等で実際に問題が拡大している。

こうした状況に対して「減築」のような縮小型の市街地像が語られることが多い。しかし、需要が減るから市街地を減らしたり庭の面積を広げてゆったり住めるという発想は、実際の市街地に起こっているさまざまな問題を解決する手だてとはなっていない。むしろ市街地が縮減し方向性をもたない「都市型社会」における積極的なビジョンが求められていると考えられ アーバンビレッジだけがその解決策できないものの、こうした市街地再生を指向したビジョンとしてアーバンビレッジには大きな可能性がある。

2) 新しい計画論・計画ツールの必要性

都市計画マスタープランが制度化され、地域別構想も含めて全国で計画づくりが行われてきた。しかし一般にそれらは、「都市型社会」における有効なツールとはなりえていない。その原因の第一は、それらの計画があまりに一般的で、静的で、さまざまな課題に柔軟に対応できない点にある。行財政がしっかりしていればまだ話は異なるが、今日の地方財政は脆弱で、行政も市民の力を借りなければ仕事が成り立たないなかでは、「こうしたい」と描かれたプランは動かない。

こうした状況に対して「地区プラン」「地区詳細計画」のような形で計画を詳細化しようとする考え方がある。しかし、そのような方向も方法論を踏み違えると動かないものになる。

市街地が縮減し方向性をもたない「都市型社会」における計画論は、そうした「縮減」の動きを積極的なきっかけととらえ、そのきっかけを活用しながら地域課題を総合的かつ創造的に解いていくものでなければならない。新しいタイプの近隣計画やアクション計画が必要とされている。そうしたものの1つとしてアーバンビレッジの計画論がある。アーバンビレッジの計画論では「縮減」だけがきっかけではない。むしろ「成長」のコントロールや「再生」へのアクションを能動的に組み込みながら、それぞれの国・地域の実状に応じて適用することが可能であるし適切であるような広い計画概念である。

3) 新しい地域主体の必要性

たとえば郊外住宅地の制御手法としての建築協定には建築協定運営委員会が協定の運営主体として法定されているが、実際の建築協定ではそうした組織が無いがあっても活動していない場合が多い。逆に、運営委員会と自治会との連携がうまくとれていないと活動自体がうまくいかないケースが多い。また、違反建築是正といった権力行為の重荷に運営が困難となり、近年では地区計画へ移行する地区も多くなっている。しかし地区計画では運営主体が地方自治体となってしまうので、地区での運営主体がいなくなることになる。こうして自治会だけが地域に責任をもつ主

体になりがちであるが、一方で近年ではさまざまな NPO 等との活動もさかんになってきており、これといった定式化がなされているわけではない。

一方、「まちづくり協議会」と称される地域まちづくり組織がここ 20 年前後で多くなっているが、これとて唯一の地域まちづくり主体であるとはいえない。

アーバンビレッジは、こうした状況に対しあるエリアをそうした新しい計画コンセプトでマネジメントするための有効な手がかりであると考えられる。一般にはさまざまな公民パートナーシップが形成・構成されてプロジェクトごとに最も効果的な形でコラボレーションが積み上げられていく。むしろそうした創造的な試みを「見守る」主体が重要になるとはいえ、合意形成や意思決定のための「まちづくり協議会」だけでは新しい課題に対応できない。

以上のようにアーバンビレッジというコンセプトは、人口減少・市街地縮減という新たなフェーズに入った日本の都市において、ビジョン、計画ツール、マネジメント主体の 3 点をセットで構想することではじめて有効となる重要な計画概念であるとまとめることができる。

5.2.3 どのような市街地でアーバンビレッジは有効か？

引き算的にみると、いまだ成長しており何も問題の無い安定した市街地にあえてアーバンビレッジの概念を持ち込む必要はないし有効でもない。

むしろフェーズが変わって不安定となり、方向性を打ち出せないまま課題が出始めているような市街地に適していると考えられる。その 1 つは成長都市における成長管理政策として行うもので、アメリカ・カナダの西海岸等で実践されている。もう 1 つは縮減型・停滞型市街地に対して再活性化戦略として取り組む場合にも有効である。これまでの実践例では主にイギリスの都心近傍市街地で多く試みられている。

わが国において考えると、人口減少時代の再活性化戦略として特にこれから有効になると考えられる。横浜を例にあげると、衰退傾向あるいは不安定化のみられる旧都心部、活力低下のみられる近隣商店街を含む地区、高度成長期に大量供給され近年衰退傾向がみえはじめた郊外住宅地が典型的である。

横浜の旧都心部は「関内」と呼ばれ、新興勢力の横浜駅周辺地区やみなとみらい 21 地区に押されて地盤沈下が進んでいる。かつての栄光はその豊富な歴史的建築物等にうかがわれるものの、一方で MM21 線開通を契機として高層マンションが無秩序に林立しはじめ、いくらかのルールづくりや個別ビジョンがあるとはいえ明確な方向性が打ち出せないままである。

横浜の近隣商店街を含むかつての地域は、全国的にもそうした傾向がみられるように近年衰退傾向にある。「近くのスーパー等に客を奪われて」という要因とともにインナーシティ対郊外の図式のなかでのインナーシティの落ち込み(人口も経済も)、さらには地域コミュニティ(絆)の弱体化がある。こうしたなか、商店街活性化のための補助メニューなどさまざまな旧来型行政施策はあるのだが、いずれもあまり効果が無い。旧来の思考にとらわれない新しい構想が求められている。

横浜の郊外住宅地でも課題が出始めている。もともと郊外はリッチ層の象徴であり建築協定も全国一多く締結されてきたのだが、近年、その郊外に衰退の兆しが明確になりつつある。空き地・空き家が増加し、高齢者が1人残されて生活に困難をきたし、気づいてみれば自動車依存の市街地で公共交通も貧弱である。個別メニュー方式ではない新たな地域ビジョンが求められている。

また、応用として以下のようなアーバンビレッジのアプローチも考えられる。今回は提案の対象とはしていないが、ちょっとした工夫でアーバンビレッジを構想することが可能である。

第一は市街化調整区域の見直しの議論との関係である。線引きをどうするか、市街地整備をどうするかといった個別の観点だけではなく、ある意味、住宅地とその周辺の調整区域をセットにしたようなアーバンビレッジのビジョンがあってもよい。いわば線引きの見直しが都市レベルのマクロなテーマとすると、アーバンビレッジによるミクロな新しい生活圏再編ととらえるものである。横浜市でも本格的な見直しが検討されているほか、横浜国立大学においても羽沢地区をフィールドに研究会をスタートさせている。

第二は団地再生との関係である。ある意味、郊外住宅地の再生と同様なテーマといえる。また、団地が郊外住宅地の中にある場合などは両者を含めて考えることが有効である。あとで整理するように、マンチェスター市(英)のヒューム地区では既に団地再生を「アーバンビレッジ」で行いつつあり、グラスゴー市(英)のクラウンストリートでも同様な試みがなされている。

第三は臨海部の工場跡地等の新規開発におけるアーバンビレッジの導入である。欧米の経験ではそうした事例も多数みられる。マルメ市(スウェーデン)の港湾部でそうした事例が進行中である。

5.2.4 海外における実践事例

『Urban Village 20 の実践事例とモデル提案』(2007、横浜国立大学都市計画研究室)で分析した海外での20事例の特徴をまとめたのが次ページの表である。

そこであげた20の事例はあくまで事例であり、しかも海外の事例である。これらも参考にしつつ、さまざまな課題に直面する日本でアーバンビレッジを活用する方法を考えてみる。あくまでこれまでの成果や方法を否定するものでなく、新たな方法を模索するものである。

表 海外におけるアーバンビレッジ事例

事例	注目点								日本での活用イメージ
	歴史活用	産業再生	新産業孵化	芸術・文化	新住宅供給	中心性強化	コンペ開催	普遍モデル	
a. シュエリクオーター	◎	○	○	○	○			○	歴史や産業、空間的特徴を活かして生き生きとしたビレッジを形成。都心近傍等への住宅(SOHO 含む)供給とからめる。公は基盤整備民間投資喚起。
b. リトルシヤーマニー	◎				○			○	
c. テンブルハー	◎		○	◎	○		◎	○	
d. キングスパティナ	○		◎		○			○	
e. パールディストリクト	○			○	○			○	
f. クラウストリート					◎				公的住宅団地を建替えオープンな街並み形成
g. Bol 住宅博覧会		◎	◎	○	◎			○	大規模工場跡地等で実験的な市街地形成
h. ランダルシー		○	○		○			○	アーバンビレッジのコンセプトでマスタープランを描き、フレームワーク案により基本方針作成。街路や集合形式等に新しい思想・技術を取り込んだデザインガイドにより段階的開発。
i. アプトン					◎			○	
j. ハウントベリー					◎			○	
k. キルクステイクフェルト					◎		◎	○	
l. ニューイントン					◎				
m. パンカーバー大都市圏					○			○ ◎	系統的にゾーニングを見直す。新ゾーニング
n. シアトル市総合計画					○			○ ○	都市全体にアーバンビレッジ戦略立案
o. マートン区					○			○ ○	マスタープランでアーバンビレッジ戦略
p. シトニー市	○							○	特徴ある居住地をアーバンビレッジとし特徴強化
q. 西オーストラリア州								◎	開発誘導のためのガイドをもつ
r. ロンドン郊外部						○		◎ ○	郊外部再生戦略としてのアーバンビレッジ
s. ウォルバーハンプトン	◎			○	◎	○		○	中心市街地活性化にアーバンビレッジ
t. マンチェスター市	○				◎			○	元気の出ない市街地全般をアーバンビレッジで再生

5.2.5 日本での応用

ケース1 一般的な地方都市の場合

中心市街地の活力低下が深刻な地方都市をまず想定してみる。中心市街地といっても多様性に富み、置かれている状況もまた多様である。また、政策範囲をどこに設定するかで計画の組み立てもさまざまである。

最も一般的と考えられる地方都市の中心市街地を想定すると、例えば事例 s. ウォルバーハンプトンが注目される。この事例では大枠として中心市街地にアクションプランを策定し、その中の主要プロジェクトとして4箇所のアーバンビレッジを定めている。各アーバンビレッジにはテーマがあり、そのテーマのもとで整備・開発・保全事業をきめ細かく展開しているが、いずれも居住機能の開発・再生を重視しており、その実現により効果もあらわれている。アクションプランの側でトラムの延伸計画やショッピングセンターの拡張計画などを並行して進めており、全体としてみると目に見える効果があがっている。日本でもアーバンビレッジ候補となる場所は無いか。テーマは何か。保全か整備か開発か。どのような居住が想定されるか。それぞれの都市に合ったユニーク

な事例を期待したい。

都市拡張例としてはパウンドベリー(j)が目を見張る。ドーチェスターという小都市に隣接して、この小都市には不釣り合いとも思えるアーバンビレッジを段階的に建設している。日本との違いは都市が完全にコンパクトにできている点である。従って小都市の割に中心商店街はにぎやかであり、まさに既成市街地に接続してアーバンビレッジを順次付加している。いずれ新たなショッピングセンターがアーバンビレッジ内に建設される予定であるが、広大なクリケットグラウンドも用地として姿をあらわしているなど「理想的な」マスタープランのもとに計画が進行している。人口増加が見込めない日本では直接参考にならないかもしれないが、コンパクトシティの意味を考えるうえで貴重な実践例である。

ケース2 政令指定都市・県庁所在都市の場合

政令指定都市・県庁所在都市になると中心機能も多様化し、また用途混在状況や事業投資の状況も多様かつ複雑だろう。そのような場合には中心市街地の範囲からは切り離して、あるいはそうしたジェネラルなテーマ設定とは切り離して、その場所固有の計画を考えることも有効である。

a. ジュリエータ、b. リトル・チャーニー、c. テンプルバー、d. キングスバディはそれぞれ中心市街地のフリンジに位置し、独特の個性をもっている。少なくとも「基盤整備が必要」「密集を解消すべし」といった単なる近代都市計画のボキャブラリーで地区の個性を消そうとしていない。それどころか、グレーの単調な雰囲気漂う工場倉庫街を、「資源」の面からとらえて再生しようとしたり(a)、ゾーニング規制を大幅に緩和して混合用途を奨励する(d)など、明らかに新たな方向をめざしている。過去からの流れに逆らわず、しかし何を残し何を付け加えるか、それを誰がどのように行うかを真剣に検討し、それぞれの国・時代の制度や社会経済条件のなかで広義の技術的方法論を現実的に組み立てている。日本の各都市でも、そのような場所があるのではないかと、真剣に都市を見直すことが必要である。横浜においても第二部で検討する関内という範囲のフリンジ部分あるいは一皮外側には最も横浜らしい多数の「ビレッジ」がみられる。野毛などは横浜のテンブルバー(c)かもしれない。ウルムルーやサリーヒルズなどシドニーCBDを取り巻く特徴的なエリアをアーバンビレッジに指定する方法(p)も有効だろう。[巻末のスタディー地区のうち関内地区はこのレベルのスタディー例である]

ケース3 巨大都市の場合

巨大都市ではさらに異なる方法論も重ねていく必要があるかもしれない。例えば東京や横浜では、基礎的生活圏をアーバンビレッジととらえるような方法(r. ロンドン郊外部)や、都市構造再編(都市再生)の視点からみてアーバンビレッジの配置をマスタープランに位置づける方法(n. シアトル市総合計画)が有効である。

前者は特に、20世紀に蓄積してきた「郊外」の問題を解決する1つの有力手段である。そこではまず、ロンドン計画でもそうだったように「郊外」の実態と課題とおおまかな長期ビジョンを

検討し、個別居住地レベルと「郊外」という全体性そのものへの対処戦略を構築すべき時期である。郊外地への対応方法をまとめた「ツールキット(r)」も方法論として注目される。

後者はシステマティックにプランニングすれば都市再生のための真のマスタープランになりうる。ゾーニングの発達した北米都市と同様に日本でも都市全体の密度構造や機能配置は用途地域を主要なツールとして定めているから、しっかりした現状分析のうえに新しい都市構造を「発見」したり「創造」できるかもしれない。ロードサイドビジネスの進展を単に問題扱いするのではなく、新たなアーバンビレッジ形成の核として都市郊外部に位置づけそれらを連結した新都市を描くような新しい都市計画もあるかもしれない。あるいは工業機能が抜け都市全体の構造が見えなくなっているような都市では、トラムの導入とアーバンビレッジの設定を戦略的に行うことが有効である。マンチェスター市(t)でもそのような脱力的な時代にトラムが提案され郊外部と都心部が強力に結合されてイノベーションが起こったのである。実はウォルバーハンプトン(s)もトラムによってバーミンガムと強く結合されたことでシティーリージョンを形成し、単なる一地方都市では不可能なライフスタイルを実現している。こうした新結合によるイノベーションは大都市内部でも可能である。特にこれまでアクセスの希薄だった(特に公共交通の面で)郊外拠点同士を結びつけることにより沿線全体の価値を高めることができる。ロンドン南部のマートン区(o)はウインブルドンタウンセンターを隣接区のクロイドンタウンセンターとトラムで結びつけてこうした効果を確かめている。

やや交通面に話題がそれてしまったが、アーバンビレッジの用途構成面や形態面に注目するならば、新たな用途地域を創造し大胆にゾーニングマップを変更しているバンクーバー(m)が参考になる。バンクーバーではこれまでの都市開発があまりに低密度で拡散してしまったので、都市内部をもっと高度に利用すべきと考え準郊外部の密度を戦略的に高め、同時に新たな集合形式を誘導する新ゾーニングを定めて順次適用しているものである。実はバンクーバーも市電が走っていた時代には、当時の郊外部にキツラノをはじめとする多くのアーバンビレッジが形成されていたのである。こうした市街地では商店街が身近にあり閑静な集合住宅地の中で海や山の大自然をながめながら快適な生活を送ることができた。今でもそうした場所は人気が高くそのような生活ができる。しかしその後、車社会を前提とした市街地ばかりが拡散してしまい、人口が増加するなか、バンクーバーという都市圏が多様なニーズに応えられなくなりつつある。また専用ゾーニングは社会的排除の原因にもなっている。環境面でも車依存の消費型都市はサステイナブルでない。アーバンビレッジ戦略(当人はそのような名称を使っていないが)はそのような文脈でおおいに有効なのであり、そもそも北米のニューアーバニズム運動の出発点はそのようなものだったといえる。

日本の大都市は何が課題なのだろうか。アーバンビレッジが有効なのはどのようなレベル、方法においてであろうか。本報告書の参考資料として、筆者らが行なった横浜におけるスタディー結果を掲載しておく。

第6章 これからの都市計画マスタープランと計画マネジメント

6.1 地区の構想をめぐる近年の動向

6.1.1 近年の都市の動態と地区の課題

都市は常に変化している。20世紀の近代都市計画の主要な役割は、郊外へ郊外へと広がる都市の動きに対応して新たにできる市街地を計画的に誘導し、少しでも質の高い都市空間を付け足していくことだった。日本の都市も例外ではない。1960年頃まではコンパクトにまとまっていた市街地がその後急激に拡大し、ニュータウンの建設や大小さまざまな開発によって計画的な市街地がつくられた。ただし、その隙間には「スプロール市街地」と呼ばれる広大な非計画的市街地がひろがり、必ずしも計画通りに事が運んだわけではない。

21世紀に入った今日、郊外へと向かう流れにもかつての勢いが無くなり、既成市街地への関心が高まっている。2000年の都市計画法改正においても「都市化社会」から「都市型社会」への移行が強調されたし、「大都市のリノベーション」や「都市再生」がキーワードとして語られるようになった。これらに共通するのは、第一に、既にできあがった市街地が中心テーマになっていること、第二に、対象となる市街地を物的な面からみるだけでなく、「リノベーション(renovation=刷新)」や「再生(=regeneration)」のような経済的・社会的・文化的な面からも注目している点である。

6.1.2 地区を構想する主体の変化

ところで、こうした時代状況の中で、地区の将来を構想するとはどのようなことだろうか。

最も単純な理解としては、ある特定のまとまった土地があり、そこが自由に使えるとの前提で設計図を描き実現するというものである。例えば、東京郊外の多摩ニュータウンでは区域指定した土地を行政がすべて買い上げ、その土地をどう整備するか、団地をどう建てるかの設計図を描いて、それに従って造成・建設作業を行い、できたものを分譲したり賃貸してきた。民間の大手ディベロッパーにもそうしたパワーをもつものも現れた。

しかし、こうしたいわば「フリーハンド」の方法は今日例外的なケースでしかない。むしろ一般には多数の地主や住民相手に構想を示し、さまざまな意見を採り入れ希望を調整しながら、都市工学に関連する技術や制度を駆使して、かなり時間をかけて成果を出していくのが一般的である。

この理由をいくつかに分けて考えてみる。まず、郊外の新市街地であればともかく、既成市街地となると土地も細切れで複雑にからまっており物理的に困難が多い。また、土地が細切れということは地権者も細切れであることを示しており交渉に時間がかかる。第二に、行政に財源は乏しく、高額になった大規模な土地を買い上げて自由に設計するというような方法が一般には難し

くなった。都市計画を中心的に担ってきた主体が相対的に弱くなったのである。第三に、戦後の高度成長期のような均質で大量の需要がなくなり、何かをつくれればすぐに借り手・買い手が現れるような時代ではなくなってしまった。住宅需要が典型である。また、オフィスビルでは求められる機能の高度化――例えばOA化――がめざましく、一度ビルを建てれば終わりという安易な方法が通じなくなってきた。

まとめると、それまで行政主導で行ってきた都市工学が通じなくなり、成長してきた民間ディベロッパーや、意識が高く個別ニーズをもった住民等のさまざまな力や知恵や希望を結集し、早い時代変化に対応しなければ生き残れない時代になってきた。地区レベルの計画を立て事業を実施する場合にも、これら関連主体が連携する「パートナーシップ」が必要とされる時代に入ったのである。

6.1.3 地区を構想するための方法

以上のような背景の変化によって、計画論あるいは計画理論も大きく変わりつつある。以下、対比的に描いてみる。

かつての計画論では、さまざまな指標によって地区の課題や開発適地を抽出し、それぞれに適した整備・開発・保全の方針を立案して、その実現に向けて主として行政が働きかけるというヒエラルキー的・個別的・一方向的な考え方だった。都市レベルの計画を受けて地区ごとの計画があり、さらに街区があり...といったように。地区の位置づけにあたっては、必要性(問題の大きさや緊急性など)と可能性(ポテンシャル、熟度など)の検討を行い、必要性のあるところの可能性を高める方向で、可能性のあるところはそれを円滑に進めるといった方法である。

これらの方法は今日でも決して間違っていない。実際、各種のマスタープラン策定過程ではこのような方法がとられる場合が多いし、誰がそれを行うかという点を除けば、考え方として通用する。しかし本章の主要テーマである地区レベルの計画を具体的に構想し実現するためにはそれだけでは不十分である。誰が、何に働きかけ、どういう手段を使って計画するかが問われているのである。

今日では、都市全体のマネジメントの観点や、テーマをもった計画、可能性のある場所を示し専門家や投資家に呼びかけるための計画など、さまざまな計画方法がとられるようになっている。

そこで次節ではまず、成長管理的な方法で地域のマネジメントを行った事例としてマンハッタン(ニューヨーク市)のミッドタウンゾーニングを、アクション計画的な発想で歴史的都心部の整備を進めているエジンバラ市の中心市街地をとりあげ紹介するとともに、地区レベルの計画論について考える。6.3において計画方法論をさらに一般化したあと、いくつかのアクションを中心とする計画タイプを6.4で整理する。

6.2 地区の計画をマネジメントするさまざまな方法

6.2.1 成長管理計画... マンハッタンのミッドタウンゾーニング

(1) その背景

ニューヨークマンハッタン島の中央に位置する「ミッドタウン」は、かつてワールドトレードセンターのあった「ロウアーマンハッタン」とともにニューヨーク市の CBD として繁栄してきた。

しかし「ミッドタウン」内部にもさまざまな地域があり、イーストサイド側には開発が集中して過密状態となっていたのに対し、ウエストサイド側では 1970 年代の不況により衰退が進んでいた。

一方、ゾーニングを都市計画の基本ツールとしてもつアメリカの中でも先進的なニューヨーク市では、デザイン・コントロール手法として 1960 年代以降にゾーニングを駆使した結果、その複雑化が進み、またその運用面でも行政の裁量が増大して問題となっていた。

(2) ミッドタウンゾーニングの内容

そこで提案されたのが「ミッドタウン開発計画(Midtown Development)」(1981. 6)である。また、これを受けてゾーニングが改訂され、「ミッドタウンゾーニング特別地区」が 1982. 5 に施行された。具体的な方針とそれに伴うゾーニングの変更点を「成長管理」の観点からみると以下の 4 点である。

ア) イーストサイドを「安定化区域(stabilization)」として定め、容積率上限の切り下げを行った。また、それまでの各種優遇措置を廃止し、過密改善のため歩行者環境の改善措置を組み込んだ。

イ) ウェストサイドおよび地区南部を「成長区域(growth)」として定め、南北軸であるアベニューに沿った容積率の上限を従来の 1500%から 1800%にアップした。ただしこの緩和措置は 6 年間の期限付きであり、時間が経過したら再びもとの 1500%に戻すこととした。なお、東西軸であるストリート沿いは従来通りの 1000%または 1500%のままとした。また、免税措置や地区環境整備によって投資や開発を誘導するものとした。

ウ) ブロードウェイ周辺の既存劇場や歴史的建造物(ランドマーク)、近代美術館(MOMA)周辺を「保全区域(preservation)」とし、容積率の上限の切り下げなどを図った。また、各種保全措置をほどこし、特徴ある区域の保全を実効あるものとした。

(3) その効果

ニューヨーク市都市計画局はミッドタウンゾーニングの効果を追跡調査し、約 5 年間(1982. 5-1987. 3)のモニタリング結果を 1987. 7 に発表している。

この報告書によれば、ミッドタウンゾーニングの成果はまずまずだったといえる。例えばこの期間に地区内で開発された全床面積の 58%が「成長区域」に位置していたが、1982. 5 までの 5 年間では 22%にすぎず、これは明らかな効果といえる。

(4) 成長管理計画の一般化

ミッドタウンといえど世界の中でも屈指の成長地区である。ここでとられた成長管理的な方法は、旺盛な開発を前提としていわば「受け身」的な方法で成長を誘導したものといえる。

これを個別地権者からみるなら、「安定化区域」でのダウンゾーニング等の措置は自らの権利を減じるものであるが、ゾーニング見直しの手続を踏みそれは実現している。ちなみに、アメリカで1990年に普及した「投票箱計画」はこうした土地利用規制の変更の是非を住民投票によって決めようとするものである。ロスアンゼルス市のプロポジション M をはじめ、シアトル市やサンフランシスコ市等でもさかんに活用されている。その多くは西海岸等の成長都市であり、加熱する開発を成長管理する（一般には、ある枠をはめて制限する）ために用いられるのが特徴である。

また、本稿では詳述していないが、こうした地域では「公共」側が実現したい都市デザイン要素をゾーニングにインセンティブとして盛り込むことで、民間活力を利用した都市づくりが可能となる。日本においても開発の旺盛な大都市都心部等において類似の試みがみられる。

しかし、例えばアメリカの中にも活力低下の問題は時代によっても地域によってもあり、そうした場合には「受け身」の計画論では都市づくりは進まない。そこで次節では「能動的」なアクション計画について考えてみる。

6.2.2 アクション計画..... エジンバラ中心市街地

(1) その背景

中心市街地の活力低下が問題になっているのは日本だけではない。より普遍化するなら、都市の成長とともに郊外へ郊外へと活力の中心が移り、中小都市では特にその影響によって機能低下が起こっている。こうした場面では、地域の活力自体が低下しているため、単なる規制誘導方策では効果が得られない場合が多い。そこでアクションを積極的に起こすような方法がとられることになる。

エジンバラはスコットランドのかつての首都であったが、1707年にイングランドに併合された後はスコットランドの行政の中心という位置づけになった。エジンバラの中心市街地の特徴を一言でいうなら「古都」であり、中世の面影をそのまま現在に引き継ぐ歴史都市である。

(2) 具体的課題

このエジンバラの中心市街地は活力低下が問題というよりも、観光客集中による交通混雑、歴史的環境の維持保全、開発余地の少ないオールドタウンをいかに有効に活用するかといった点が主な課題である。

「オールドタウン再開発トラスト」は、そうした課題に対処するため1991年11月に結成された。主な構成メンバーは当初、エジンバラ市とロージアン地域政府、ロージアン及びエジンバラ企業局であり、いわば日本の「第三セクター」としてオールドタウンの再開発を専門に行う会社組織である（なお、1995年にこの「オールドタウン」と「ニュータウン」を合わせた区域が世界

遺産に登録され組織も統合されたが、オールドタウンに関する業務内容基本的に変わっていないので、統合前の呼び方で話を進める)。

(3)「オールドタウンのためのアクション計画」

「オールドタウンのためのアクション計画」は、1992 年以來このトラストにより策定されている計画書で、基本的には以下の内容を含む。

- 1) オールドタウン再開発のための基本方針
- 2) オールドタウン再生のための組織... ビジネスやコミュニティセクターも含む
- 3) 部門別計画... 主として主要開発想定敷地の設定(図)、街路空間整備計画
- 4) それぞれの計画の進捗状況... 段階別。また、具体的アクション別。
- 5) 計画全体を進めるための資金調達計画(またその実績)

この「アクション計画」が注目されるのは 2)4)5) の要素である。2) は、事業展開のためのパートナーシップという意味で、近年イギリスでも普及しつつある方法である。3)4) はセットで理解するとよい。計画を立てたら終わりではなく、想定した各事業の進捗状況をその資金面も含めて明確にしている点が注目される。

また、この「アクション計画」は毎年更新され公表されている点がさらに注目される。このプロセスで、熟度の上がらない事業は格下げされたりはずされ、熟度がどう上がったかはその位置づけや表現の変化で明らかにされる。進行管理計画としての機能も果たしているといえる。

(4) トラストが行っている具体的仕事

では、トラストは具体的にどのような仕事をしているのだろうか。大きく分けると 2 つの要素がある。

第一の基本的役割は、個々のプロジェクトを成立させるためのマネジメントである。多様な主体、多様な財源がからみ、時間的にも徐々に熟成させていくスタイルとなるので、継続的なかわりが求められ、トラストはそれに対応できる組織形態なのである。

第二は財源獲得のための申請業務である。近年、都市関連の財源は SRB(統合再生予算)などの形でブロック化されていて、行政単独というよりも、コミュニティやビジネスセクターとパートナーシップを組んではじめて補助や助成が得られる環境に変化している。また、ロタリー基金のように、所管が文化・メディア・スポーツ省でありながら事実上、都市再生に大きな役割を果たしている財源もある。こうした予算獲得のためには従来の組織の枠組みを越えて、その地域の具体的な公共目的のために機動的に動ける組織が事務を行うことが効果的である。

(5) アクション計画の一般化

以上はエジンバラの 1 事例にすぎないが、ここからさまざまな動向やポイントが浮かび上がる。

第一に、「地区の計画」というとき、この事例のようなダイナミックなものが今日的であるし、「計画」そのものというよりも具体的なアクションを束ねたものがむしろ計画であるといえる。

第二に、そうなるとアクションを効果的・効率的に進める組織づくりが重要になる。

第三にその際、「公共」を担うのは行政そのものではなく、その地域で行う公共的な仕事をマネジメントする主体になる点である。もちろん開発許可を実際におろすのは行政(イギリスでは実際は地方議会)であるし開発事業を進める主体は民間や公社等の場合が多い。むしろ多方面にかかわる事業を、その間に入って調整しマネジメントする主体が重要なのである。

第四に、そうした事業を動かす資金も、かつての個別補助金のような形ではなくなりつつあり、地域で形成された適切なパートナーシップに対して与えられたり、税制とうまく結びついてインセンティブとなったり、文化的な範疇の資金で良質なプロジェクトをサポートするものであったりとさまざまである。

第五に、そうした環境で行う事業過程は動的であり、アクションは継続的に積み重ねられ定期的に点検・修正され「計画」も変更されていく。「地区の計画」とはそのような姿の全体像としてとらえられるのである。

6.3 中間的総括----その他の型の位置づけも含めて

以上の中間的総括と一般化を兼ねて、2つの観点からさらに地区の計画につき考えていく。第一は「都市計画の型」に注目する観点、第二は「パートナーシップの型」に注目する観点ある。

6.3.1 都市計画の型に注目して

Brindley ら(1989)は『都市計画を再生する』の中で、都市計画のスタイルを6つに分類している。(下表1)

上段左の「調整計画」とは、民間による計画提案を公共の側でコントロールして公益を実現していく規制色の強いものであるのに対し、上段右の「トレンド計画」は民間提案を基本的には受け入れ、むしろ短期的成果ではあってもそれを促進するものである。いずれにしてもこれらは、活力の旺盛なエリアでないと成立しない。さきに示したマンハッタンのミッドタウンゾーニングではこうしたエネルギーを地区内部でうまく再配分するのに優れた方法だったと考えられる。

表1 都市計画のさまざまなタイプ

	市場に批判的な立場	市場主導による立場
成長地域 buoyant area	調整計画 regulative planning	トレンド計画 trend planning
周縁地域 marginal area	住民主導計画 popular planning	テコ入れ計画 leverage planning
放棄地域 derelict area	公共投資計画 public-investment planning	民間管理計画 private-management planning

中段の 2 つは、民間エネルギーが弱い地域での計画方法論である。力が弱いことから何かを手がかりにして盛り立てることが求められる。「住民主導計画」は、地域住民や地域の NPO が中心となって地道に計画を進めていくタイプ(ロンドンのサウスバンクにあるコインストリートがケースとなっている。後でふれる。),「テコ入れ計画」は地域の再生等のために権限や財源をもつ公団等がテコ入れをして――例えば大きな初期投資をして都市基盤を整え民間投資を呼び込もうとするものである(ロンドンのドックランドがケースとなっている)。先に見たエジンバラにおける「アクション計画」はこの段の右寄り、つまり「テコ入れ計画」的である。エジンバラの中心市街地には活気はまだあるのだが、歴史的ストックの再生や文化的建物の開発のように、公共側でテコ入れをしなければ成立しない整備・開発・保全計画が多い状況で、アクションを通してその実現を主導していると理解できるからである。

下段の 2 つは、民間投資から見放されて「放棄」された地域である。日本ではまだほとんど見られないが、英米では少なくともそのような地域があり、特に経済情勢が悪い時期にはかなり広範にみられる。また、イギリスの公営住宅団地のようにその地区だけに凝縮して問題がみられる場合もある。「公共投資計画」は公共投資によって問題解決を図る方法、「民間管理計画」は例えば PFI のような形で民間活力を導入して解決を図る方法である。しかし、そもそもの問題が大きすぎて、ケーススタディーにおける評価は厳しかった(「公共投資計画」としてグラスゴー東部地区再生事業を、「民間管理計画」としてリバプール郊外のノーズリー団地再開発事業をスタディーしている)。

Brindley らは 1980 年代末期の状況をケーススタディーにより分析したあと、1990 年代の都市計画の方法は「トレンド計画」と「テコ入れ計画」へと収束していくだろうと予測した。つまり、政治的に市場主導の考え方が続くだろうとの予測のもとに、より市場を活用した都市計画が続くと考えたのである。

1990 年代後半に出された『都市計画を再生する』の第 2 版では、こうした予測通りの結果ではなかったが、方向としてはそのような分析結果が示されている。

つまり、1980 年代のような「極端な」左右への振れ幅が小さくなりつつ、「応答計画(responsive planning)」と「パートナーシップ計画(partnership planning)」に集約されつつあるとした。前者は特に 1990 年代になって重要な政治テーマにもなった環境政策などが極端な市場寄りの都市計画を押し止める要因とし、また、1990 年代初頭の都市計画の改革によってマスタープランが重視されるようになり、市場の声がシグナルとして計画の中に反映されやすくなることで極端な左寄りの方法もなくなったとした。規制的要素が薄れ、市場にうまく反応する(responsive)計画システムに変化したのである。

後者の「パートナーシップ計画」も極端な左右への振れが小さくなった結果としてある。つまり、ロンドンのドックランドのみならず都市開発公社による強引なトップダウンの方法は 1980 年代後半からとられなくなり、地元公共団体等とのパートナーシップが重んじられるようになるとともに、コインストリートでみられた「住民主導計画」も地域全体のパートナーシップが形成さ

れる中で相対化され、協働あるいは分担関係のもとで地域の都市計画が行われるようになったと結論づけている。

では、「応答計画」と「パートナーシップ計画」との関係はどう見たらよいだろうか。

一つは、最初の整理に従うなら、成長地域では「応答計画」の形がとりやすく、周縁地域では「パートナーシップ計画」が向いているということになる。開発のさかんな地域でこそ「応答計画」の型がとれるといえるし、開発の力が弱い地域ではアクションを起こしてパートナーシップで都市計画を進めていくのが現実的だからである。しかしこれは、開発のさかんな地域で「パートナーシップ計画」が行われないことを意味しない。例えば近年めざましい東京都心部の大規模開発の多くは「パートナーシップ計画」といえる。パートナーシップは今日ではかなり普遍的な形態になりつつあると考えられる。

第二は、ベース(地・背景)には「応答計画」があり、アクション(図)としては「パートナーシップ計画」があるととらえることもできる。日本においても、背景としてのマスタープランが策定されつつ、地としての用途地域制が広範に採用されている。よりきめ細かなルールを決める地区計画も各地で策定されるようになった。それに対して、具体的な場所の整備・開発計画ではパートナーシップによってまちづくりが進められている。どちらの側面が強いかは地域の経済的条件によっても異なろうし、決められる計画内容によっても異なるだろう。

6.3.2 パートナーシップの型に注目して

では、具体的なまちづくりを進める「パートナーシップ」に限定して、さらに深くその形態を分類してみよう。Bailey(1995)はパートナーシップの型を6つに分類している。(下表2)

表2 パートナーシップのさまざまな型

パートナーシップの型	カバー範囲	事例
開発 development	1 敷地又は小区域	一般的な開発事業
開発トラスト development trust	近隣	コインストリート
合同協定・連合 Joint agreement, coalition, company	再生地域として定義	グリニッジウォーターフロント
プロモーション promotional	都市レベル	イーストロンドンパートナーシップ
公社 agency	都市部又はサブ地域	ロンドン開発公社
戦略組織 strategic	大都市部、サブ地域等	ロンドンファースト

「開発」は最も基本的な形態で、ある敷地の開発時にさまざまな主体がパートナーシップとしてかかわるものであるが、本章では独立しては扱わない。

「開発トラスト」「合同協定・連合」あたりが地区レベルのパートナーシップとして基本的なものと考えられる。つまり、地区内部のさまざまな主体を何らかの方法によって組織化し、あるいは計画の中に取り込み、パートナーシップによって目標を1つ1つ実現していく方法と考えられる。5番目の「公社」は、ロンドン Docklands でみられたように単一主体のもとに各種事業者が開発を進める方法が多く、ここでは単独には扱わない。むしろ「合同協定・連合」の一形態で、特定の公的主体が主導するものとする。

「プロモーション」は具体的な事業イメージには乏しいが、地域を活性化し良好な都市空間をつくるうえで重要な要素と考えられるので、具体的にとりあげる。「戦略組織」は「プロモーション」の一部と考えて扱う。

以上の位置づけにより、節を改めて「開発トラスト」、「合同協定・連合」、「プロモーション」について整理し、最後に地区レベルから都市に向かって再統合する方法論について整理する。街区レベルから始めて地区、地域レベルに話をひろげ、最後に都市レベルへと組み上げていくストーリーとなる。

6.4 これからの計画マネジメント

6.4.1 開発トラストによる計画マネジメント

「開発トラスト」をより一般的に呼ぶなら、地域密着型まちづくり NPO となる。アメリカの CDC (コミュニティディベロップメントコーポレーション) など、各国に類似のものがあると考えられる。要は、地域に密着して活動を行う NPO のうち、まちづくり、とりわけ開発事業を手がけられる能力をもった組織である。地域のニーズをきめ細かくひろいあげ、信頼関係を築きながら、1 つずつ着実に成果をあげていくのが特徴である。

1) 都心部の開発トラスト

都心部ではオフィス需要が大きく、ともすれば大規模プロジェクトによって、近代建築の林立する風景に圧倒されがちである。しかし都心部の魅力は、郊外住宅地には無いさまざまな活動が集積し、そこに居住すればそうした機能を享受できることにある。

ロンドンのコインストリート(表 1)は「住民主導計画」と位置づけられているが、1980 年代にそれが位置するサウスバンクにオフィス需要が高まった頃、あえて集合住宅を供給して話題を呼んだ開発トラストである。自らを「コインストリートコミュニティビルダー」と呼び、着実な成果をあげている。1990 年代には周辺の民間企業等が中心となる大きなパートナーシップの一員となり、「コミュニティビルダー」であることは堅持しつつも複合開発などにも取り組んでいる。その象徴が「oxo タワー」である。このタワーは、破壊されようとしていた歴史的建造物の一部を

保存・活用した複合プロジェクトである。下層部は小さな区画ごとにデザイナー等のオフィス・店舗として貸し出され、最上階は市民に開放された展望施設およびレストランになっている。その間の階はアフォーダブル住宅が供給されて地域のニーズにこたえている。別棟として保全された倉庫はミュージアムとして公開されている（近年閉鎖された模様）。そしてこれらはテムズ河畔にあり、サウスバンクの遊歩道沿いに位置していてロンドン市民の憩いの場になっている。

日本の都心部においても、かつて「都住創」が大阪都心部で一連の住宅供給を行ったことが有名だが、東京都千代田区でもコミュニティビルダー型の事業を手掛ける集団があらわれた。千代田区街づくり公社の支援もあって都心共同住宅づくりに取り組んでいる。実はイギリスの開発トラスト型 NPO も、その地域の住民が行っているというよりも、専門技術をもった集団が自分たちの生きる場のある場所で見出したケースが多いようである。開発事業=大手ディベロッパーという方法だけでは生き活きとした都心部はつくれない。しかし一方、個別地主が権利を主張するだけでは力が分散される。地域をベースに、根気よく 1 つ 1 つの事業を積み重ねるような開発トラストを日本の都心部でも育てていくべきだろう。中心市街地活性化に取り組む際にも、こうした組織が重要な役割を果たすと考えられる。

2) インナーシティーの開発トラスト

「インナーシティ」とは、都心部の周辺にあるかつての郊外だが、都市が大きくなるなかで相対的に都心化した、密集市街地や住工混在市街地等を含んでいる。新たな郊外へと活力の中心が移るなかで、居住者の高齢化が進むなど、活力低下の問題もみられる。

開発トラストという形態は都心部と基本的には同じであるが、その業務内容・組織形態は若干異なるかもしれない。広めに解釈して日本での事例をみると、実績としては関西に多く、寝屋川市の東大利地区、門真市の朝日町が初期の例である。震災後には多くの事例・タイプが登場した。新在家南、野田北部などが代表的である。また、真野地区では震災前から実績を積んできている。関東では埼玉県上尾市愛宕地区の事例や、東京大田区蒲田での事例まで含めていいかもしれない。これだけの豊富な事例があるので、もう少し多様な分類が可能かもしれない。以下に試みしてみる。

第一は「組合方式」である。最も一般的な方式で、ある複数の敷地の権利者等が集まり組合をつくって事業を行うものである。寝屋川市の東大利地区、門真市の朝日町などが近い。民間コンサルタントの継続的なかわり、地元自治体の支援、さらにディベロッパー（公団を含む）の理解、地元リーダーの存在などがパートナーシップを組むうえでのポイントである。限界としては、事業がその街区にとどまり周辺への波及効果があまりない点である。ここを突破できれば次のステップを構想することができそうである。

第二は「民間企業主導方式」である。事例では東京大田区蒲田の事例であるが、少し広げて考えると震災後の神戸市兵庫区湊川の事例（組合型区画整理を事業者代行方式で実施）も含まれるかもしれない。さらに今後の可能性として、民間資金の活用により、純粋な民間企業ではなく公益的事業者が業務を行う方式が考えられる。広い意味でこれらは NPO といえる。震災後の新在家南

で実現したいいくつかの事業もここに分類できるかもしれない。地元コンサルタントの役割が非常に大きい、特定のディベロッパーとのパートナーシップでいくつもの事業を成立させている点が注目される。

第三は「地区総合マネジメント方式」である。これには相当な力量を要するが、神戸市真野地区はこれを実践しているように思える。また、埼玉県上尾市愛宕地区もこれに該当するだろう。震災後の野田北部地区もこれに近い。地元に継続的にかかわる民間コンサルタントが重要な役割を果たしている。次項で述べるまちづくり協議会の事業部門とも考えられるが、その関係は上下関係というより水平的・協調的・調整的な関係である。またそうしないと、民主的合意形成を本旨とする協議会と、事業推進を本旨とするトラストの関係が硬いものとなり動きづらくなる。

第四は「法定事業に合わせて行う方式」である。震災後に区画整理事業が実施された鷹取東地区(野田北部地区を一部含む)等では、「申出換地」を行って同じ意思を抱く者同士で共同ビルを建てている。ここでは共同敷地適地を探すために地元まちづくり協議会が一定の役割を果たしている。特に行政施行で区画整理事業が行われる場合、インフラ整備等の施設整備に力点が置かれすぎるきらいがあるので、それを補完する意味でも上物の「生活」にかかわる部分では開発トラストによる貢献が期待される。

3) 地方の開発トラスト――グラウンドワークに注目して

地方の課題といってもさまざま、歴史環境の保全、自然環境の保全などがある。そこで、これらを「地域資源を活用するという共通目標のために集まって共同で活動を行うこと」として一般化してみる。それは「水路」でもいいし「近代建築」でもいい。イギリスのグラウンドワークは荒廃地再生をメインテーマとしているが、ここでは広い意味で「グラウンドワーク」という言葉を使う。こうしたセクタは、最初は行政からの働きかけや補助が必要かもしれない。しかし、こうした組織を独立して運営できるようになると、行政からの事業委託もできるようになる。湧水の美しい静岡県三島市では、10余年の活動を通して「三島グラウンドワーク」が力をつけ、行政が重点的に行うようになった「街中がせせらぎ事業」とも呼応しながら、さまざまな成果をあげている。

6.4.2 まちづくり協議会による計画マネジメント

さきの分類では「合同協定・連合」と表現されていたが、ここではよりイメージしやすいよう「まちづくり協議会」という表現を用いる。「まちづくり協議会」という用語にはさまざまなイメージがあるが、ここでは、「地域に存在するさまざまな主体が共通の目標やルールをつくり、それにもとづいて行動するために設立する組織」と定義する。

1) 都心部における「まちづくり協議会」

都心部のように民間企業の力が強く多様な主体が対立しやすい場所では、各利害の代表者から

なるステークホルダー型の「まちづくり協議会」が考えられる。個々に「開発」(Bailey の分類の 1 つ目)を行う事業者や「開発トラスト」(Bailey の分類の 2 つ目)も協議会のメンバーとして位置づけられる。これは基本形であるが、実際には利害の構成内容や事業内容などによってさまざまな組織形態が考えられる。

例えば、さまざまな大規模プロジェクトが展開する東京都港区では、地権者を説得して土地をまとめあげ「開発」を行うタイプの事業(六本木六丁目など)をはじめ、大規模土地を区画整理して各街区を各事業体が開発するタイプ(汐留)、さまざまな事業展開が予想される区域全体に骨格的な計画を立てるタイプ(六本木大街区)などがあり、それぞれに組織がつくられている。今後の課題としては、ともすれば開発事業の内部だけに目がいきがちであるが、周辺との調整も含めて考えるべきこと、地域で展開する各事業の情報公開を十分におこなうべきことなどがあげられる。

2) インナーシティーにおけるまちづくり協議会

密集市街地の整備や震災復興まちづくり等のために各地でつくられてきた「まちづくり協議会」は、基本的には地区の将来計画を民主的手続を経て策定することを主要な目的としており、直接事業を施行する主体ではない。実際の事業との関係では、空間的な枠組み計画をつくることによって事業を調整することが可能になる点が重要である。先にあげた「開発トラスト」と「まちづくり協議会」との関係は基本的には都心部の場合と同じである。

これに対して、福祉や教育、防災の問題も含めて地域で解決を図っていくタイプの協議会も考えられる。ボランティア組織やコミュニティ組織が活発な所では、協議会というよりもそれぞれが独自に活動を行い、それらの連絡・調整組織があるというイメージかもしれない。ハード系と比べると土地への固着の度合いが低い分だけ自由な活動の余地がある。地域の福祉施設づくりをインナーシティー特有の問題解決と合わせて行ったり、防災訓練をより実践的に行うなどの活動がイメージされる。

3) 地域再生協議会

以上の 2 タイプとは別に、現在縦割りになっている補助金の体系を地域へのブロック型資金として与え、その運用組織として地元で組織づくりをする形が考えられる。既に中心市街地活性化法がらみではその意図が見えている(地元で設立した TMO が主体となる)。中央で運用を縛ろうとせず、地域の主体に任せることが重要である。任せられた地域側では情報公開の責任と、実行したことに対する責任が発生するがその分、自由に事業に取り組むことができる。

密集市街地等のその他の地域にもこの方式を使えるようにすることが重要である。密集市街地では特に木密事業の守備範囲が狭すぎる。狭い中に精緻に組み立てられている。むしろもっと大雑把にし、「地域の課題解決のための資金」というくらいにする。ただし資金を得るためには地方自治体が責任主体になる場合においても、これまでに述べてきたさまざまな地域のパートナーシップとの連携のもとに共同して事業を行うことが条件である。また、地方自治体だけでなく、他

の主体も予算獲得・運用の主体になれるようにする。

6.4.3 地域のプロモーションによるまちづくり

1) 都市の文化拠点の形成

1980年代以降、東京都心では下層部に店舗やサービス機能、上層部にオフィスという形態ばかりが一般化して、結局世界に誇れる文化ゾーンの形成は果たせなかった。ほとんどの新たな文化機能はそうした複合施設のごく一部に組み込まれている（アークヒルズのサントリーホール等）。むしろ現在では東京臨海部やディズニーランドのようなテーマパーク風の商業主義に圧倒されている観さえある。

しかし今後、新たな発想のもとに、世界に誇れる文化ゾーンをつくりたいものである。その場合、トップダウン型ではなく、地域をベースにつながり形成されていくようなタイプを模索したい。例えばロンドンのサウスバンクでは「ミレニアム」を前後して文化拠点が線状につながりはじめ、多くの市民や観光客で賑わっている。もともと戦災復興イベントとしてサウスバンクの地に文化拠点が形成されたものが半世紀をかけて充実し、「ミレニアム」を機にさらに意図してそれらをつなげようとしたものである。

都市レベルでパートナーシップを形成し、期間を限ってアクション型の事業を行う方法もよい。ドイツのIBA、フランスのグランプロジェ、イギリスのミレニアム事業のような方法以外にも、近年ヨーロッパで毎年行われている「文化都市」指定による都市活性化事業等のさまざまな方法がありそうである。既にいわゆる博覧会方式は時代遅れになりつつあるなかで、地域のニーズを受け止めながらさまざまなパートナーシップが協働して都市の文化を発信するような事業の構築が期待される。

2) 市民倶楽部によるまちづくり

「横濱まちづくり倶楽部」はまだスタートしたばかりだが、これまで出てきたどのタイプとも異なる。「横濱まちづくり倶楽部」は名前が示す通り「市民倶楽部」なのだ。横濱(=古き横浜としての関内・関外地区)が好きな人、もっと地域を良くしたい人、地域になにかかかわってみたい人（特に何らかの技術等をもって）などにより組織される任意団体である。

地域を学習し、地域の改善について提案し、できることは自分たちで楽しみながら行う。実現できる主体に働きかける。さらに進化すると、商品を事業化して会社をつくる。しかし単に会社をつくるために倶楽部をやるのではない。1番目の開発トラストとの関係はこの辺で出てくる。サウスバンクのコインストリートコミュニティビルダーによるoxoタワーは、横濱まちづくり倶楽部がめざす究極のモデルの1つかもしいない。横浜の山手で行われている市民による施設運営と地域づくりへの貢献(例えば、山手234番館)もこのタイプに入れて良いかもしれない。

インナーシティや一般住宅地においても基本的に都心のそれと同じである。阪神・淡路大震災後、ダメージを受け更地となった土地に花を植えた活動や、空きスペースに喫茶店をオープン

させた活動がいかに地元の人々に安らぎを与えたか。地域に埋もれたさまざまな「いいこと」、つまり「生活の質を向上させること」はどの地域においてもすぐに実践できるまちづくりである。

さらに、より広く市民の知恵や資金を使いながら、多くの市民の生活の質の向上につなげるスキームを創設することも重要なテーマである。太陽電池普及のためのドイツのアーヘンモデルや、地域資源をトラスト方式で守り活用する方法など、さまざまな型がありそうである。イギリスのロッタリーファンドはさらにこれを国民スキーム型とでも呼べる規模で運用している事例と考えられる。地域通貨(LETS)の試みもここに分類してよいだろう。この型の特長は、資金(資源)提供者とその利用者が地域で循環していて、それぞれに自分が関わっているとの実感をもてることである。上からあるいはよそから与えられるのではなく、自分たちで共に生活を変えていくことが実感できればそれはやがて大きな力になるはずである。

6.5 地区の計画から都市計画へ

地区レベルの計画は個別的である。しかしその場所が生き活きとすればそれは周辺に波及し、やがて都市全体へ波及していく。これまでに述べたさまざまな方法論に加え、最後に2つのアイデアをつけ加えて本章の締めくくりとする。

1) 公共交通の再生を通して地域の活性化

トラムはヨーロッパでも大陸において事例が豊富だが、近年、イギリスにおいてもその展開がはかられている。ロンドンでは1999年に営業を開始したクロイドンのトラムがたいへん参考になる。

これは準郊外のウインブルドンとクロイドンを結び、特にクロイドンのタウンセンターにおいては環状に路線を設定するとともに(環状といってもかつてのリング道路のように商店街から離れて設置するのではなく、商店街の中を通っているのでたいへん便利である)複数のラインがサービスする仕掛けになっており、サービス水準は良好である。路線の主要部分はかつてのナショナルレイルの鉄道敷きを転用しつつ駅の間隔を狭くし、また周辺からのアクセスをスムーズにして、地域住民の「足」となっている。ちなみにこの事業はPFI事業である。大都市部においても今後おおいに検討の余地がある。ムーバスなどの普及も含めて、地域の「足」となる公共交通の再生が21世紀の都市づくりの鍵となろう。

2) アーバンビレッジ

「アーバンビレッジ」については1990年代を通してさまざまな試みがあった。イギリスでもチャールズ皇太子が呼びかけてグループが結成され、各地で実験的なビレッジづくりがスタートした。この場合も含めて、普通「アーバンビレッジ」と呼ばれるのは、さまざまな機能がコンパクトに共存し生き活きと暮らせる地区レベルのモデルのことを指す。

もう一つのタイプは、そうした要素を都市レベルにまで組み上げること発想したものである。アメリカのシアトル市総合計画で盛り込まれたアーバンビレッジは、4つのタイプに機能分けされたビレッジを市内各所に設定し、それらを公共交通で結ぶ構想をもっている点で注目される。

マスタープランによる上からの位置づけと、本章で検討してきたさまざまなスタイル、レベルの下からの積み上げがうまく相互作用することで、より多くの市民が関わりを実感し、持てる力を発揮して自らの生活の質を向上していけるような仕組みが組み上がっていく姿を将来ビジョンとしてもち続けたい。

参考文献

- ・Midtown Zoning(1982),New York City Planning Commission
- ・Midtown Development Review(1987),City of New York
- ・Action Plan for Edinburgh Old Town,Edinburgh Old Town Renewal Trust
- ・Brindley, T. et.al. (1989),Remaking Planning, ROUTLEDGE
- ・Brindley, T. et.al. (1996),Remaking Planning (2/e), ROUTLEDGE
- ・Bailey, N. (1995),Partnership Agencies in British Urban Policy, UCL Press

[注:この第6章の文章は、既発表の「都市内部の各地区を構想する」(『都市を構想する』第4章、鹿島出版会、2004 所収)を一部修正しつつ再収録したものである。アクションを中心とした成熟社会の新しい都市計画システムとしての考察をおこなったものとして強い関連があるため、あえて報告書の中に取り込んだものである。]

おわりに：これからの都市計画システム

「都市計画法の抜本見直し」が喧伝されている。成長を前提に組み立てられた現行制度の見直しが必要なことは論を待たない。しかし、こうした抜本見直しの際に重要なのは、そのように議論している私たち自身の状態を客観的に見つめることである。本研究では、「成熟社会の新しい都市計画システム」とは何かをテーマとし、「アクションを中心とした」「マネジメント型の」都市計画システムを構想した。

アクションを中心とするのは、こうした時代の都市計画システムは「受身」のままでは有効でないことによる。そして、アクションを中心とするためにはそれを正当化する理由が必要である。

「都市再生」「緊急整備」などの一般的説明にとどまらず、本研究では第3章において、方向性の定まらない、どちらかというところ縮減に向かう日本の状況においては、それらを「非常時」のアナロジーでとらえた「進行管理型」の動的システムによって受け止める必要性を示した。このシステムの特徴は、一定の期間・範囲を定めた特別のミッションを持ち、工夫された主体の関与によって、計画管理をしっかりと行なうことである。特に一旦定めた「計画」は頻繁にチェックされ、その都度軌道修正(これもPDCAサイクルでいえばアクションである)を行なうようなシステムである。第1,2章で明らかにしたイギリス2004年都市計画法はまさにこの点を改革するものであった。

マネジメント型である所以は以上の説明から出てくる。これまでの都市計画は、計画評価を行なうことはほとんど無かった。PDCAは教科書としては教えられてきたが、実際にはPDの際限なき繰り返しだったのではないか。Cの部分も無くはなかったが、例えば近年の傾向では単純なB/Cのみに頼りすぎているきらいがある。この点に関しては本研究の第4章において計画管理の強化の必要性の観点から、アクション型の計画システムの萌芽と考えられる認定中心市街地活性化計画をとりあげ、事前評価の充実に比べて事後評価の希薄なことを明らかにした。事後評価がシステムに組み込まれていなければPDCAサイクルは回らない。しかし、気のきかない事後評価では質の高い都市計画システムとはいえない。そこで本研究ではバランススコアカード(BSC)にそのヒントを求め、単なるアウトカムだけでなく、そこに関わった主体の成長も含めた都市計画によるアクションや効果の関連性を描き出し、戦略的にベターな都市計画を行い、それをPDCAサイクルで回して戦略の評価を行い、アクションによって次の体制・次の都市計画を常にブラッシュアップしていくようなマネジメント(計画管理)手法を提起した。

では、有効なアクションとはどのようなものだろうか。本研究では第5章においてビジョンの有効性に着目し、アーバンビレッジという近代都市計画を乗り越えようとする計画コンセプトに

特に注目してスタディーを行なった。縮減時代を迎えた今、上からのコントロールや近代的な法制度ではうまく状況に対処できない。もちろんそれらを使いこなす能力をもつ主体がいて、他の要素とのからみでそれらを使うという意味においてそれらは重要ではある。しかし、そうした主体が行なうべきはその地域の将来ビジョンを描くことであり、そのビジョンに照らしたアクションの束を実現可能なレベルに落とし込むことなのではないか。巻末に資料として収めた横浜の郊外部および都心部におけるアーバンビレッジ戦略は、その第一歩としてモデルを提示したものである。ここではじめてアクションの1つとして用途地域の緩和や建築規制の合理化が題材の1つとなる。しかしそれらは単なる1つの要素であって、むしろ縮減時代の地域はその活性化が強く求められている。

本研究の第6章ではそうした問題意識も含めて、これからの都市計画システムを、各地域における主体的活動と都市全体のシステムづくりが呼応する持続的シクミとして描いた。また、地域のプロモーションも重要な柱になることを論じた。こうしたシステムでは「公共性」とは予め用意されたものではなく、常に創り出すものとなる。第3章の後半で論じたのはこの点であり、駅前広場整備であれ、狭隘道路の拡幅であれ、制度によってそれらが実現するのではなく、制度メニューも1つの手がかりとしつつ、人々の熱意とそれらを共有し大きな「公共性」にまとめあげる主体のネットワーク・主体間の協働、そして都市計画・まちづくり専門家の絶えざるコミットメントが重要であることを示した。

もし都市計画制度の抜本改正を本気で考えるならば、以上のような不断の行為を支えるシステムとしなければならない。成熟社会の本質に根ざし、計画管理能力をもち、質の高いビジョンの実現に資するような、そして熱意を持って参画する人々を支援するようなシステムである。

イギリス 2004 年法自体は単なる計画システムそのものでしかない。しかし随所に計画管理の要素を持ち、成熟社会を支える主体群を前提とした特質を暗黙のうちに宿し、長年の「都市再生 (regeneration)」～イギリスはビクトリア女王時代の終わった 20 世紀初頭以降既に 100 年以上の間、衰退する老大国のレッテルを貼られてきた。regeneration に込められた意味もまた格別である～で培った技術を前提としている。

そのように考えるならば都市計画制度の抜本的な改正も、それ自体は単なるシステム改革になったとしても、その背後にある諸々の課題や日本の特色・特長等をしっかりとらえた、成熟社会という新たなコンセプトを真に踏まえたものでなければならない。

参考資料 横浜におけるアーバンビレッジの提案(郊外部／都心部)

出典：『Urban Village 20 の実践事例とモデル提案』
(横浜国立大学都市計画研究室、2007)

■ 郊外住宅地アーバンビレッジ戦略 モデル地区（栄区南部住宅地区）の現況と計画課題

◇現況（図1,2）

栄区南部住宅地区には住宅地が均一に広がり、その中に緑地・商業施設などが計画的に配置されており、現状では閑静な住宅地としての評価が高い。しかし今後の社会状況の変化に伴い、当該地域においても地域人口の高齢化、空地の増加、地価の下落、地域経済の不活性化などハード・ソフトの両面において多くの問題が生じることが予想され、その変動を計画的に誘導し、郊外住宅地における次世代モデルを示すことが本計画の目標である。

地図上で現状を分析すると効率的に緑地が分散されているが、実際に行ってみると全体としての回遊性が低く、緑地(公園)の質も高くはない。また、自動車利用を根拠に考えられた地域であり、住空間としての安全性や快適性(住宅敷地外の街路空間などについて)が低いと思われる。

次に、現段階の土地価格などから閑静な住宅地としてのニーズの高さが読み取れる。それは、幹線道路沿いの土地の値段がそれほど高くなく空地が多いのに対し、中心部から少し距離をおいた周辺部のまとまった土地の価格が比較的高く、そこでは空地が少ないことから伺える。

なお、よりマクロにながめると別の観点も浮かび上がる。すなわち当地区は横浜の中では最も南に位置しており、港北ニュータウン等が立地する北部に比べると圧倒的にポテンシャルが低い。これは地価動向にも如実にあらわれており、東京に近い横浜北部では軒並み地価が上昇傾向に転じたのに対して、横浜南部地域ではいまだ地価下落地点がみられる(2007.4時点)。

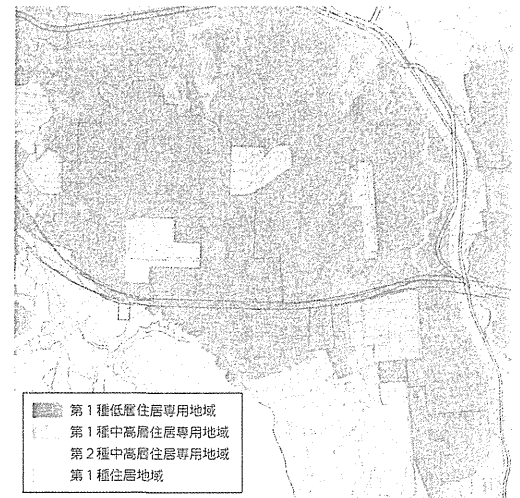


図2：栄区南部住宅地区の現行用途地域

◇計画課題

現況を踏まえると、以下の諸点が計画課題としてあげられる。

- ・計画された自然や手つかずの自然が多くあるが、有効に活用されていない。また、質の面でも課題がある。
- ・既存の商業施設に老朽化や陳腐化の傾向がみとれる。地域全体の高齢化等を考えると、さまざまなサービスも含めて、全体的な戦略のもとに諸施設の刷新をはかる必要がある。
- ・鉄道駅から遠い孤立した郊外住宅地であるため、地区外への公共交通の確保を前提としつつ、地区内部においても自律した生活ができる必要がある。そうした観点から、地区内のセンターをより明確にし、そこを中心とした賑わいの創出をはかる必要がある。
- ・高齢化に伴い、地域内での移動手段がますます重要になってきている。センターへのアクセス向上も大きな課題である。
- ・高度成長期に供給された大量で均質な戸建て住宅が、時間経過によってさまざまな課題をもちはじめている。需要への対応と地域管理、地域活力の維持向上のために、戦略的な住宅更新・供給計画をたてる必要がある。
- ・地区内には多くの低未利用が存在するが、なかでも公共道路計画用地の利活用は緊急の課題である。
- ・これらの課題に対処するためには、地域のマネジメントを行う主体が欠かせない。行政や地域内外の諸主体と連携しながら、地域価値向上のために積極的・持続的に活動する母体をつくることが重要である。

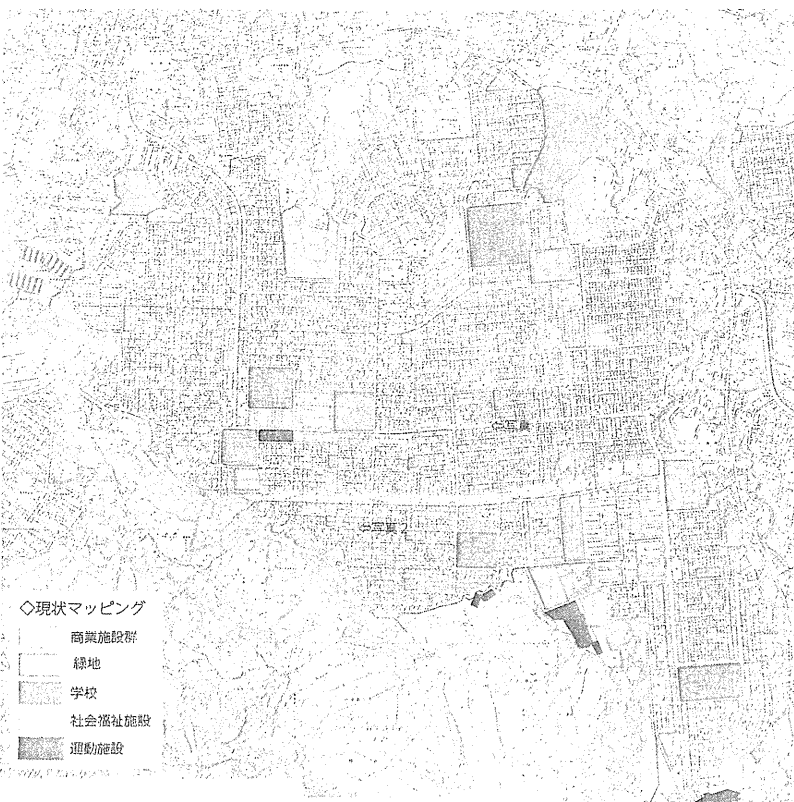


図1：栄区南部の現況

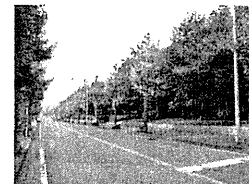


写真1：地区を抜けるメインストリート

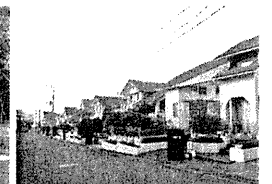


写真2：周辺部(南)の一般的な住宅

アーバンビレッジ戦略

◇基本目標：変動要因を積極的にとらえて地域価値の向上をはかる

地域価値向上のためにはさまざまなアプローチが考えられるが、閑静な郊外住宅地という本地区最大の価値に着目すると、それを維持・増進することが本地区における基本的視点になる。

仮に、場当たりの個別対応に終始した場合、日本全体の人口が大きく減少するなかで、横浜の中でも最南端の孤立した当地区からは転出者が続出し、空間的には「閑静な郊外住宅地」ではあっても住みにくい場所というネガティブな評価がなされてますます消費者からは敬遠され、空き地や空き家が増加して、やがては「立ち枯れた郊外住宅地」となっていく可能性もある。その場合、端的な指標としての不動産価格は著しく下落していくだろう。

逆にみれば、その不動産価格が相対的に安定している状態が「閑静な郊外住宅地」として積極的な評価を受けていることであるといえる。そこで、この点に着目して長期戦略を模式的に示すと図2のようになる。場当たりの対応ではなく、こうした基本的視点にもとづく長期ビジョンおよび戦略をもつことによって、持続的な正の循環（負に落ち込まない循環）ができてくると考える。

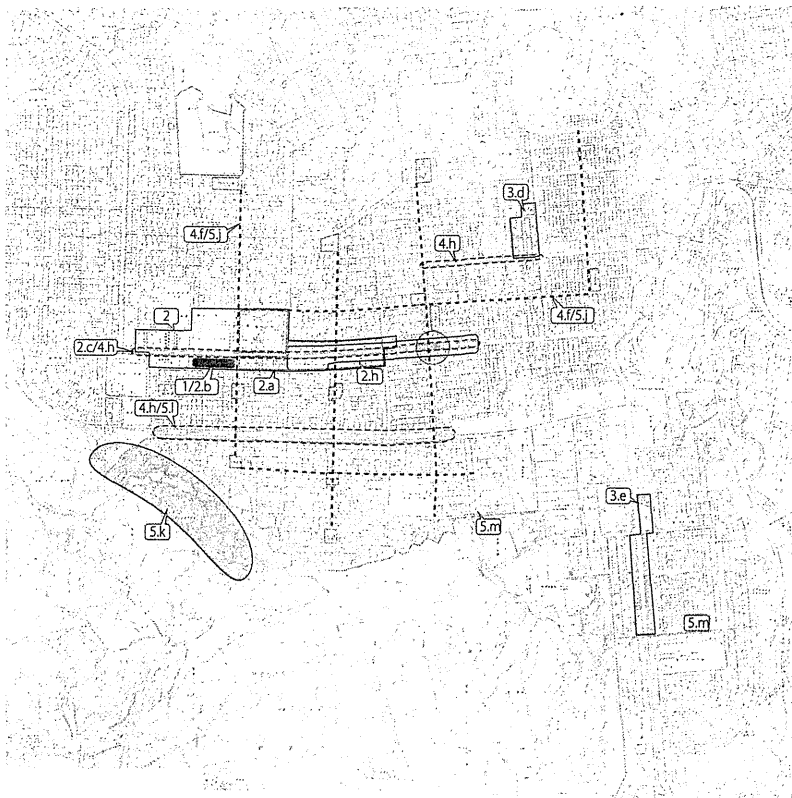


図1：アーバンビレッジ戦略図

郊外住宅地アーバンビレッジ戦略

◇アーバンビレッジ戦略（図1）

地域価値向上のためには働きかけるべき要素は複数分野にわたる。なかでも各種センター機能の再生・新生と環境軸の強化、公共空間の質的向上が重要な要素である。さらにこうした諸事業をプログラミングしを主体と連携しながら推進する「まちづくり会社」の創設が欠かせない。

1. まちづくり会社の創設
地域価値向上のための諸事業の要
2. ビレッジコアの形成
周辺から孤立した当地区が自立的に機能するための中心性強化
 - a. 用途地域の見直し
住宅専用・低密度の市街地の良さは維持しつつ活力を与える
 - b. 初動プロジェクトの推進
中心性強化のためのきっかけ事業
—低密度利用空間への複合プロジェクト
空き家の多い中心施設を建替え拠点化
—高齢者対応住宅供給
孤立する高齢者の地域内住み替え需要に応える
 - c. 「ゆとりのcafe通り」によるイメージアップ
中心性を強調した新しい郊外像提示
3. サブセンターの再生・新生
ビレッジコアを補完しながら地区全体にサービス
 - d. サブビレッジコアの再生
バザールを中心とするにぎわいの核に再生
 - e. デリバリーコアの新生
「待ち」の商店街から「配達」「サービス」のセンターへ転換
4. 公共空間の再生
全体的観点から地域価値向上をねらった諸事業展開
 - f. 緑道の整備・再編・拡充
既存の歩行者空間としての緑道を再活性化
 - g. バス停をコミュニケーションの場に
休憩場所も兼ねバーゴラのあるPed Shed
 - h. Key-Landscapeの形成
当地区の地域価値を象徴する界隈を指定し普及させる
 - i. 街路空間の高質化
均一な街路空間を差別化してメリハリある空間に
5. 環境融合型の新しい郊外地像に向かって
「住宅地」のみの市街地から「環境融合型新郊外」に
 - j. 周辺の環境との融合
周辺の自然を意識させる軸線強化/ルート設定等
 - k. 親水公園の整備
既に整備が進む「いたち川」へのアクセス改善と整備
 - l. 基軸公園（仮）桜プロムナードの整備
完成が遠い幹線道路予定地を有効利用
 - m. 自然調和型住宅モデルのプロモーション
地域価値の象徴を再確認し外からの住み替え促進

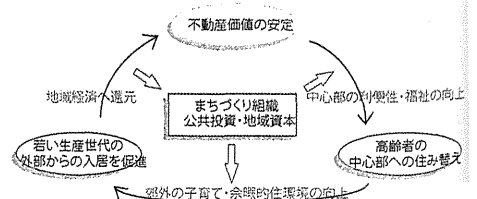


図2：長期戦略のアプローチ

1. まちづくり会社の創設

◇ビジョン

栄区南部住宅地区が魅力ある街として持続的に発展することを目的として『栄南まちづくり会社』を設立する。その基本的アプローチは前頁の図2に示したとおり、さまざまなアクションによって当地区の地域価値を維持・向上させることである。

◇会社概要

- ・不動産会社*¹、行政、住民の出資により設立
- ・営利部門と非営利部門を併せ持つ
- ・ビレッジコアに本部を置く

◇事業概要

さまざまな不動産・開発事業がその基本となるが、あくまでそれらはまちづくりの目的を達成するための手段である。次頁以降で述べる事業も含めてその全体像を示すと[表1]のようになる。

まちづくり会社の関与の仕方はさまざまであり、直轄事業として手がけるものもあれば、民間デベロッパーやNPO等と組んで事業化するもの、行政との協働により行うものなどがある。

いずれの場合にも共通して重要なのは、まちづくり会社は常に当地区の長期的価値向上をめざし、アーバンビレッジ戦略に基づいて適切な時期に的確な事業を起こし、さまざまな主体との連携のもとでそれらを実行することである。(図1)

表1：まちづくり会社の主要事業

■ビレッジセンター建設・運営事業 (p.34)
・まちづくり会社本部設置
・ビレッジセンター運営
■集合住宅建設・運営事業 (p.33)
・高齢者サービスの充実した集合住宅を建設
・付加価値となる生活サービスの充実
■土地編集事業 (p.33)
・中心部の集合住宅への移転や地区外転出によって空き屋となった土地建物の土地を編集し、建物をリフォームし価値を上げて販売
■サブビレッジパザール建設・運営事業 (p.35)
・パザール建設(再開発)と施設運営
・テナント募集
・定期市企画・プロモーション
■デリバリーセンター事業 (p.35)
・センター全体の企画・プロモーション
-スペース活用コンサルティング
-距離の最適化ビジネス
-地域ニーズマッチング
■公共空間再生事業 (p.36)
-空き地・空き家活用ビジネス

*1

この地区の宅地開発を行った不動産会社を想定している

◇地区内の現況写真



ビレッジセンターを貫くバス通り



ビレッジセンターの桂山公園



土地編集事業を予定する低利用地



周辺部の広々とした住宅

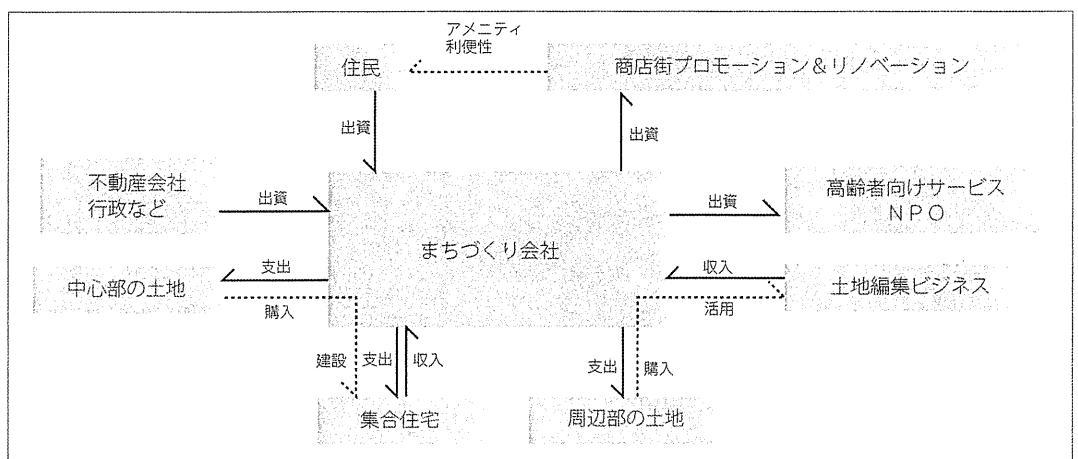


図1：まちづくり会社基本スキームのイメージ

◇土地編集事業のコンセプトおよび概要

高齢者が快適に過ごせる街の実現、緑豊かで閑静な住宅地という魅力の強化を図る。中心部に高齢者向け生活サービスの充実した集合住宅を整備して、周辺部から中心部への移転を促す。同時に周辺部の土地は敷地面積が大きく緑豊かで閑静な住環境の性格を強化して他地区との差別化を図り、この地区の価値を維持・向上させる。

① 集合住宅建設・運営事業

地区中心部（コア）に高齢者サービスの充実した集合住宅を建設する。その際、現在の用途地域を見直す。すなわち、次項の「ビレッジコア」で説明するように、地区中心の中心性を強化するために一部区域の用途地域を変更することにより事業を可能とする。また、この事業を起爆剤として次に述べる土地編集事業を本格的に拡大する。

■ターゲット

地区周辺部に住んでいる子育てが終了した中高年や高齢者をターゲットとする。彼らの住宅に対するニーズは広さから「生活サービスの充実」「利便性」へとシフトしているだろう。このニーズに応えるのが新しく建設する集合住宅である。

■ポイント

集合住宅の付加価値となる「生活サービスの充実」。この付加価値はまちづくり会社が出資する「高齢者向けサービスNPO」や「商店街リノベーション&プロモーション」によって生み出される。具体的には、この集合住宅へ商店街の商品を無料でデリバリーするなどである。

■事業性

実際に地区の中心部（現在駐車場として利用されている）750㎡の土地で集合住宅の建設をシミュレーションしてみると表1のようになる。中心部には他にも空き地があるので、徐々に事業を拡大していくことを想定している。

② 土地編集事業

自然と共生する住宅地、ライフスタイルという本地区の魅力をより強化するため、地域価値向上につながるさまざまな土地編集事業を展開する。「自然調和型住宅モデル」を確立する主要事業である。

■ターゲット

売り手としては①に示した層が想定され、買い手としては「自然調和型住宅モデル」を愛好する若年から中堅の高所得層が想定される。

■ポイント

中心部に建設する集合住宅（前述）への移転や地区外転出によって空き屋となった土地建物を編集する。基本事業としては、古くなった建物をリフォームし価値を上げて販売する。直接売買するか仲介するかなどの選択肢は多様にしておき、できる限り個別ニーズにこたえる。

バリエーションとしては、2軒以上連続して空き屋が発生した場合などに、まちづくり会社が土地建物を買収して編集する。

■事業性

右表を参照。初動プロジェクトを成功させることが重要である。

【参考】

既存研究により、郊外住宅地にできた空き地に対する需要はかなりあることがわかっている。例えば同じ神奈川県内（伊勢原市）における調査（中西正彦他「首都圏郊外の宅地開発における空き地・空き家の解消方法に関する研究」都市計画論文集 No39、pp.631-636）のモデル調査によれば、隣地に空き地になった場合に隣地全体の購入を2割の世帯が希望し、地区内に希望の土地があれば移り住んでよいとする世帯も3割弱いたとされる。

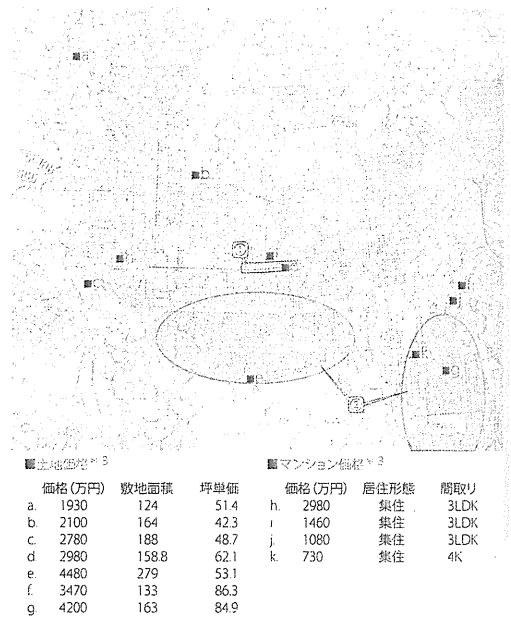


図1：当地区の不動産価格

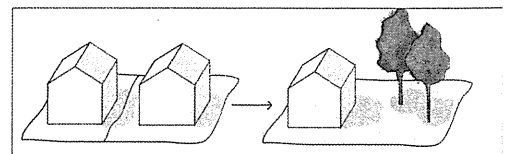


図2：土地編集ビジネスコンセプト

表1：集合住宅建設事業の単純なシミュレーション*2

集合住宅データ 敷地面積 1280㎡	
建築面積	640㎡
延床面積	1920㎡
建蔽率	50%
容積率	150%
階高	地上3F
総戸数	24戸
延床面積（1戸あたり）	80㎡
販売価格（1戸あたり）	3000万円
集合住宅事業収支	
支出	土地購入費 25600万円
	建設費 30720万円
収入	販売売上 72000万円
利益	15680万円
他の事業の事業費、出資金、他の集合住宅建設に活用する←	

*2
建設費の単価は16万/㎡
土地価格の単価は20万/㎡
として試算

*3
Yahoo 不動産調べ（2006.10時点）

2. ビレッジコアの形成

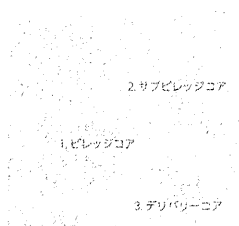


図1: 3つのコア

◇ビジョン

当地区内外の老若男女、多様な人々の生活を彩るビレッジコアを形成し、他地区に依存しない自律した生活圏を形成する。

◇プロジェクトの位置づけ

現在当地区には、商店街を中心としたセンターが3箇所存在するが(図1)どれも衰退の一途をたどっている。しかし、逆に言えばこれらの場所の再生を促すことが、このような郊外住宅地再編への一歩となる。特に(図1中1)の区域を「ビレッジコア」と呼び機能強化を図っていく。そのスタートとなる初動プロジェクトのイメージは以下のとおり。

◇初動プロジェクトのイメージ

① ビレッジコア再生地区計画の立案と用途地域の見直し(図2)

郊外に孤立した地区の自立をはかるため、ビレッジコア再生地区計画を立案し、併せて用途地域を見直す。この中で、コアを東西に貫く幹線道路を「ゆとりのcafe通り」と名づけ、郊外のゆとりとアーバンティが融合した高質の景観を形成する。

② 地域再生の起爆剤となるビレッジセンターの建設(図3)

「ビレッジコア」の中心には大手スーパーがある。道ををさんだ前面には開発当初に配置・計画したと思われる商店街(集合建物)があるが、周辺住民(消費者)はイトーヨーカ堂に流れている。対象区域内の数店舗が売りに出されていることからそれは明らかである。また、商店街近辺には保育園や高齢者施設が立地するが、彼らの受け皿となるような空間は欠けている。

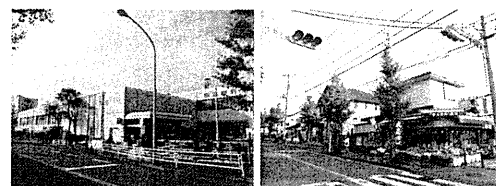
そこで、現在密度の低いこの場所で初動プロジェクトを行い、住宅と商業・サービス、コミュニティ施設等が複合する空間を提供し、地域再生の起爆剤とする。なお、この中心施設には「栄南まちづくり会社本部」を置き、ここを拠点としてニュービジネスとしての土地編集事業や、周辺の空き店舗や空き屋の管理を行う。

③ 高齢者をターゲットとした集合住宅の供給(図2)

前頁で述べたとおり、ビレッジコア内の空き地に高齢者用の集合住宅を供給する。

④ 「ゆとりのカフェ通り」によるイメージアップ(図2)

中心街を貫く通り沿いを「ゆとりのカフェ通り」と呼び、歩行者空間を高質化・ユニバーサルデザイン化してにぎわいを演出する。



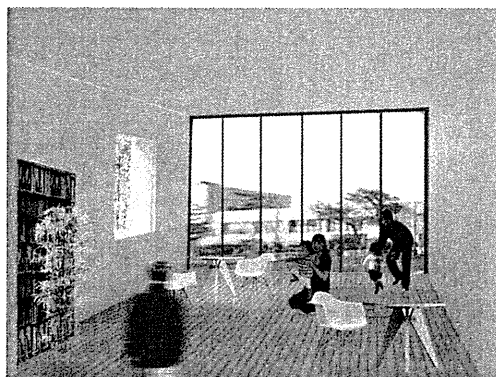
ビレッジコア中央の大手スーパー (A)

ゆとりのcafe通り提案地 (B)



桂山公園 (C)

ゆとりのcafe通り提案地全景 (D)



ビレッジセンター内のコーナーでは老若男女が交流

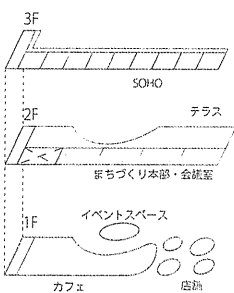


図3: ビレッジセンター開発イメージ

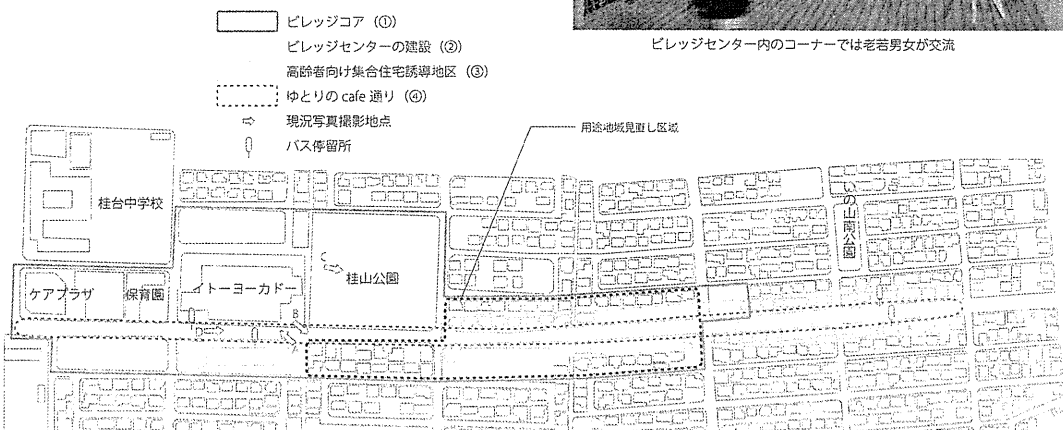


図2: ビレッジコア戦略図

3. サブセンターの再生・新生

◇ビジョン

ビレッジコアを補完しながら地区全体にサービスする新たな拠点をつくる。2箇所それぞれに特徴をもたせる。サブビレッジコアは、バザールを中心とするにぎわいの核に再生する。もうひとつの小さな商店街は、「待ち」の商店街から「配達」「サービス」のセンターへと転換・新生をはかる。

ビレッジコア、サブビレッジコア、デリバリーコアの3つが再生されることにより、地域経済が循環し、コミュニケーションが活発になり、地域価値が高まってゆく。

◇サブビレッジコアの再生（図1中2）

この商店街自体は活気がなく衰退気味で、商店街の再編が迫られている。再編にあたっては、他地区との差別化を図るため、『バザール（市）』をコンセプトとした空間に再編することで地域の生産者と消費者を直結させるとともに、生産と消費が融合した新たなビジネスを育てる。まちづくり会社が企画立案から運営まで広く関与する。



商店街の現状

■ハード事業

- ① 商店街の外側に分散している駐車場を敷地の外側にまとめることで、敷地全体をバザール空間として再生させる。（図2）
- ② 再生する建物自体は仮設性が強い『バザール』的なものとする。常設店舗も単に現在の権利者の受け皿にするのではなく、前向きな商売をしようとするテナントを公募する。
- ③ 敷地の高低差を利用して敷地中央にスロープをもつ広場を設ける。この場所を使って『バザール』を日常的に開催する。（下イメージ図）

■ソフト事業

- ④ 『バザール』には商店街の名店舗から旬な商品を出品するとともに、当地区内外の生産者もさまざまな品を出品し交流の場とする。
- ⑤ 地域住民も出品できる場とすることで、消費者と生産者が融合し、この場に集うこと自体、自らが主役となるようなイメージづくりを展開する。
- ⑥ 『バザール』が行われていない時間は、中央の空間は犬幼稚園の園児の遊びの場となる。商店街の人々の目に触れるので安全性は高い。



サブビレッジコアのバザールの様子

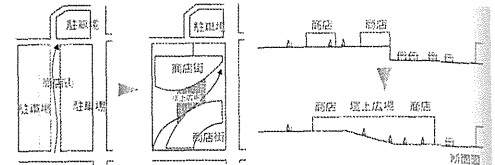


図2：サブビレッジコアの再生

◇デリバリーコアの新生（図1中3）

当商店街は地区内幹線に沿った小さな店舗群である。現在、近隣住民等の利便のために一定の貢献を果たしているものの、すぐ近くにコープが存在しており、周辺の顧客はコープに流れている。そこで、このコープとは競合せず、近隣住民の利便ばかりでなく地区全体へのサービスに資するようなビジネスセンターに新生することを提案する。そのコンセプトが『デリバリーセンター』である。この事業にもまちづくり会社がコミットメントする。

■ハード事業

- ① 当商店街の権利者を核としつつも、地域から広く出資を募ってトラックや自動車を調達する。必ずしも新車を購入する必要は無く、稼働していない車や空き時間の調整により事業に必要な種類・台数運転手を確保する（車の調達ビジネス）。
- ② 当商店街の権利者を核としつつ、希望する事業分野を店主から募って、当該物件スペースをいかに活用したら win-win の関係が築けるかを模索する。まちづくり会社がその媒介役となる。（スペース活用ビジネス）

■ソフト事業

- ③ 一方、地域内に存在するデリバリーニーズを広くリサーチするとともに、地域内の各種サービス提供事業者やNPOと連携して、デリバリーニーズと車の調達ビジネスをマッチングさせる。デリバリーニーズとしては、地域の高齢者や妊婦等の体の不自由な人々、買い物で両手がいっぱいの子連れ、さまざまな配達、場合によっては簡単な家事代行等、あらゆるものが考えられる。（ニーズマッチングビジネス）
- ④ 以上3つのビジネスを地域全体でマネジメントすることを基本とする『栄南デリバリーセンター』を事業として本格展開する。最初は権利者とまちづくり会社による小さな事業から出発するが、ゆくゆくは本格的なコミュニティビジネスとして営利と非営利の各種事業を展開する。

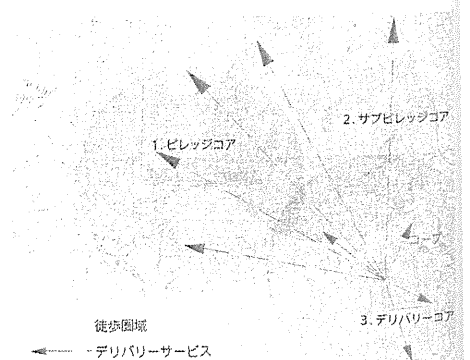


図1：3つのコアとデリバリーコアからのサービスイメージ

4. 公共空間の再生

◇ビジョン

高度成長期に大量・画一・均質に供給された「ベッドタウン」の典型である当地区を、その資源を最大限活かして、個性が輝き、多様な空間にあふれる安全・安心な近隣に再生させる。

◇緑道の整備・再編・拡充（図1・2）

開発時に計画された緑道は、目立たないながら地域の魅力資源になっている。この空間をコミュニティスペースと位置づけ、人目の多い「みんなの通路」とする。人々が利用することで「地域の目」が増え、家々の間をこの緑道が抜けることで道行く人も安心感が得られるだろう。

既存の緑道は途中で止まっているのをこれを延伸して、エリア内の公園を結ぶネットワークを形成する。また、緑道は狭く所々に空き地が発生しつつあるので、「みんなの通路」として質的に拡充をはかる。

【留意点】

i. 防犯性を高める

一日を通して暗闇が出来ないように緑のボリュームや高さ、道幅、街灯の配置に気をつけ、見通しの良い空間を創出する必要がある。

ii. 歩車間の安全性を高める

通過交通が入り込まないプラン（車留めを付ける、ハンブを用いる等）とする。安全な遊び場となり、また小さなイベント時の会場ともなる。

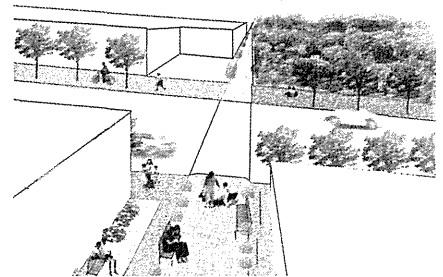


図1：緑道・公道の交差点部

・幅の広い道空
・車道と緑道の交差点にはハンブを用いる。
・所々にベンチを設け、立ち止まれる空間を作る。
・車道と緑道のデスクチャーに変化をつける



図2：緑道-断面図

・街灯を適度に配置
・幅広の道
・低木を使用（高さ0.5～1 M程度）
・夜間でも明るく、見通しの良い空間になるよう配慮する

◇バス停をコミュニケーションの場に（図3）

バス停は地区内に点在しており多くの住民が利用している。しかし、バスを待つ場があまりないのが現状である。バス停の停留所付近に待合場として、ベンチと緑を設けた空間を配置する。これを Ped Shed (Pedestrian Sheds) と呼ぶ。

【Ped Shed のデザインイメージ】

低木やパーゴラを設け、簡易に日光と雨風を凌げる雨宿り空間を創出する。ベンチを設け、バスを待つ間や、散歩、買い物の途中に休める空間とする。

◇Key-Landscape 等の形成（図5）

当地区の地域価値を象徴する界隈を「Key-Landscape」に指定して地区のアイデンティティーに対する住民の認識を啓発する。それにより、埋もれていた地域価値を再発見し、守り育てるべきものとして次世代に残す機運が高まるだろう。そうした界隈を守るだけでなく、新たに育て追加していく。

「Key-Landscape」の再発見と並行して、「眺望地点」などの視覚的な資源にも着目し、それを地域の共通財産とするような取り組みも行っていく。

◇街路空間の高質化（図4）

大量・画一・均質な近代的郊外住宅地は、放置すれば人々の心を圧迫する。そこで、よく観察すればメリハリのある地域資源を再発見し、均一な街路空間を差別化してメリハリある空間に再生していく。再生といっても大がかりな工事をするわけではない。要は「発見」と「認識の共有」があれば、ほんの小さなプロジェクトによりローカルな意味が生成していくはずである。

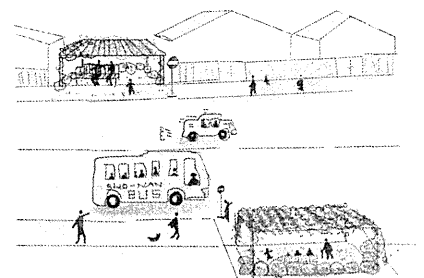


図3：Ped Shed

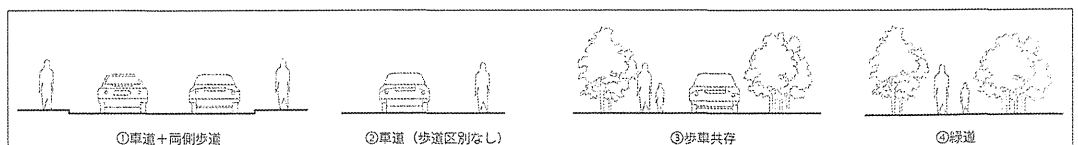


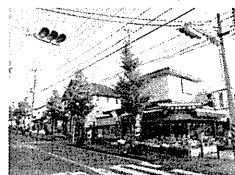
図4：街路空間の差別化イメージ



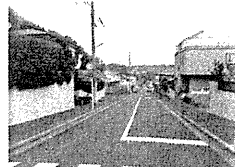
図5：Key-Landscape 候補地



A. 環状道路計画地
(さくらブロード p.37)



B. ゆとりの cafe 通り (p.34)



C. 遠く緑を眺める桂台の丘

5. 環境融合型の新しい郊外地像に向かって



いたち川

◇ビジョン

当地域は、周囲を緑で囲まれ、三方を自然の蛇行を残すいたち川が流れる、昔からの自然が多く残る地域である。そこで本地区のまちづくりビジョンとして、これらの自然を活かすという従来型の発想を一步進めて、環境融合型の新郊外へ脱皮・成長することを提案する。

◇周辺の環境との融合

「周辺の環境との融合」といっても、振り返れば当地区は自然環境を削って人工環境としたものだった。いわば自然を削って団地をつくり、残った自然を「まわりに自然が多い」と表現しているだけである。

これからの近郊住宅地は、一度開発以前の状態を想起し、これから都市側の需要が減っていく中で、どうしたら人間と自然の良好な関係が築けるかを真剣に考えなければならない。

■ソフト事業

その第一歩として、人間が住むことによるさまざまな負荷を見つめなおす小さなソフト事業を積み重ねることが必要である。そのうえで、以下にあげるさまざまな事業を展開する。

■ハード事業

① 周辺の自然を意識させる軸線強化とルート設定 (図1)

自然を「削って」造成された団地と、周囲の自然との関係を再認識したうえで、特に歩行者系の動線については、団地内部の自然空間と周囲の自然とが連続するように空間の質的向上をはかってゆく。

② 親水公園の整備と市街地への接続 (図2)

既に整備が進む「いたち川」へのアクセス改善と整備をはかる。具体的には、いたち川の川辺までアクセスしやすい公園を設ける。緩やかな土手を設け、既存の公園と一体化させる。

③ 基軸公園 (仮) さくらブロード (仮) の整備 (図3)

完成が近い幹線道路予定地を「環境融合型新郊外」のコンセプトに沿って整備する。既に地元説明などがなされており、事業実施の可能性が高い。

④ 自然調和型住宅モデルのプロモーション

本地区の地域価値の源泉となっているゆったりとした戸建て住宅地を、自然調和型住宅として再認識し、ランドスケープとしても位置づけながら、地区外からの需要を持続的に引きつけるプロモーション活動を行う。また、そうした空間イメージを強化するような新しいゾーニングを指定する。

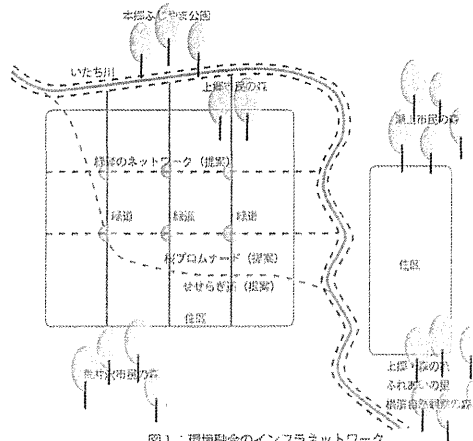


図1：環境融合のインフラネットワーク



図2：いたち川親水公園 イメージ図

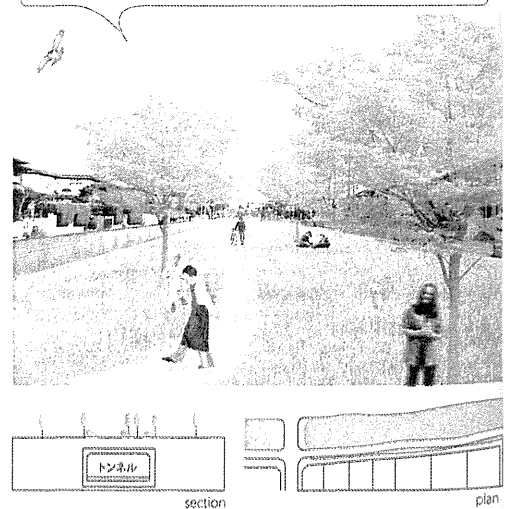
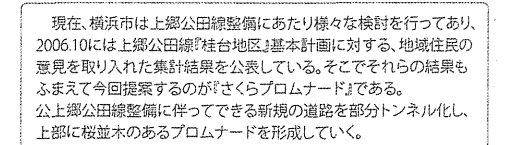


図3：桜ブロード イメージ図

III 都心部アーバンビレッジ戦略 関内地区の現況と課題

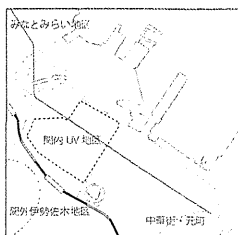


図1：大規模開発に臨まれたUV地区

写真について

関内の街に多く残る歴史的建造物は周りの建装にも影響を与えている。	関内の中心付近に立ち並ぶマンション。
河沿いの古い倉庫は現在、専門学校・建築家・アーティストの工房となっている。	インナーベイ（河）の都心部。

◇現況

・広域的位置づけ（図1）

関内地区の北西に位置するみなとみらい地区、および南東に位置する元町・中華街地区は近年、それぞれオフィス街、海外的にも名が知れる商業・観光街として発展を遂げている。主な背景として、食・住・商が一体となったみなとみらい地区の大規模再開発、国際港横浜としての玄関となる大規模橋の完成、都心からのアクセスを向上させた地下鉄みなとみらい線の開通などがあげられる。

・地区の動向（図2, 3, 4）

その様な周辺環境の中で関内は、バブル崩壊後のオフィス街としての衰退（賃料の下落、空室率の増加）から立ち直りつつあり、また先にあげた周辺環境の良さから住宅（マンション）の供給が著しく進んでいる。しかし、そういった一連の動きの中で、歴史的建造物を多く有する伝統的なオフィス街としての関内のイメージは崩れ、また増える居住人口に対しての住環境としても生活支援施設の不足など多くの課題を抱えている。

◇今後の大きな流れと課題

現在横浜市では関内地区を中心に『芸術文化都市構想』を展開しており、低未利用の倉庫やオフィスを芸術家に貸し出し、またアートフェスティバルを開催するなど、若手芸術家のインキュベーション都市という方向を向いており、多くの教育機関（大学・専門学校）が関内に教室を構えるようになっている。こうした新たな動きを前向きに受け止めながら、職と住が適切な密度と質をもって融合するような新しい都心ビジョンを描く必要がある。



図2：関内巡視物用途マッピング
出典：田沢哲也 2004年度修士論文
2007年3月一郎再調査

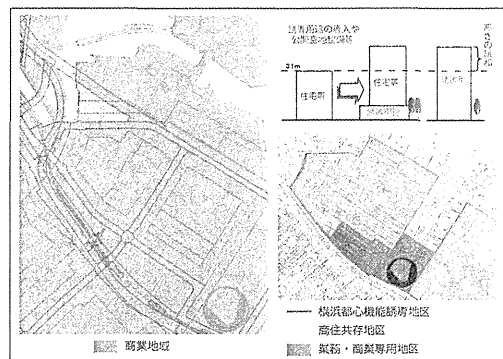


図3：用途地区と都心誘導特別用途地区

◇現状の関内



- 関内アーバンビレッジ検討区域
- 歴史的建造物
- 個人事務所保有ビル（1～3フロア）
- 個人事務所保有ビル（4フロア以上）
- 50戸未満の住宅保有ビル
- 50戸以上の住宅保有ビル（マンション）
- 住宅と個人事務所が混在するビル
- 駅近 上載写真撮影場所

- エリア特性（右図）
- インナーベイエリア
- 歴史的建造物エリア
- 小島エリア
- 飲食店エリア
- 駅前商業エリア

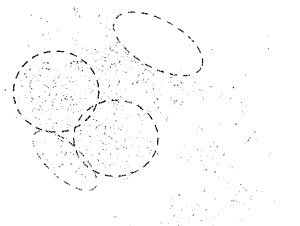


図4：関内のエリア特性

アーバンビレッジ戦略

◇基本方針・職・住・遊と横浜文化の融合

近年の住宅床（マンション）の増加に伴い、『職』機能に特化したオフィス街から、『住』機能が混在する街へと変化している。そこにさらに『遊』を加え、それらと横浜文化が融合した多様性のある魅力的なアーバンビレッジを形成する。各機能についての特徴は以下の通りである。

- ・『職』：関内地区は公官庁・金融街として栄えてきたため、弁護士・税理士を始めとする個人事務所ビルが多く立ち並んでいる。今後も空オフィスなどに対してそうした需要が一定程度あるほか、アーティストなどにも積極的に利用されると予想される。こうした利用を考えると、大規模なオフィス開発などはできるだけ避け、グランドレベルで活動が密に展開しうるスケール感や空間構成を維持・増進する。
- ・『住』：マンションの乱開発を抑制するため、住宅容積を一定量以内に抑えたり住宅のみで構成される開発を抑制することを意図した都市機能誘導施策が近年導入された（前項図3）。これらにより、極端な過剰開発はある程度抑制されると考えられるものの、積極的に良質な住環境を形成するためには限界もある。そこで、住機能が街に調和するような空間創り（形態規制）および商業施設の配置（ソフトマネジメント）を行い、住宅開発・街づくりの両方にメリットをもたらすことを重視する。
- ・『遊』：外国人居留地という歴史をもつこの街は JAZZ（近年では芸術）に代表される文化的な「遊び」が盛んであり、一方で海岸・都市公園などの空間的に「遊び」を楽しむ場所も充実している。これらの要素を積極的に取り込み楽しめる豊かな都市を創造する。

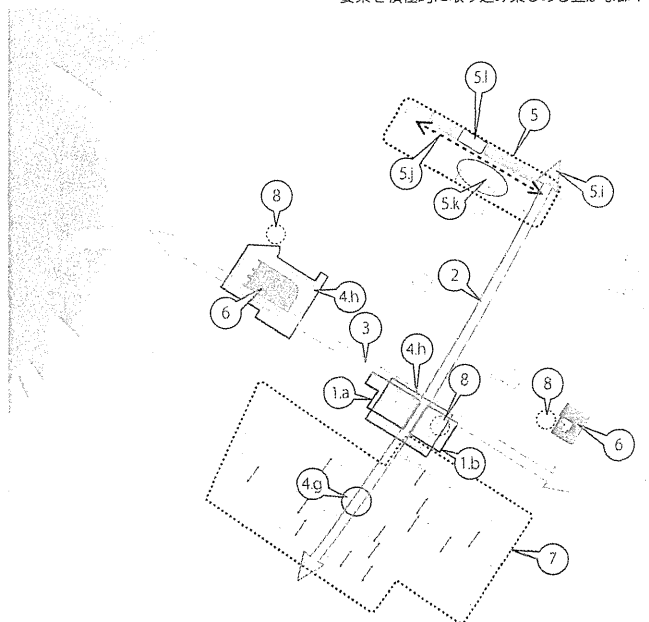


図1：アーバンビレッジ戦略図

都市部アーバンビレッジ戦略

◇計画目標

- ・オフィスの衰退 / 大規模マンションの乱立といった一方のトレンドを抑制しながら、諸機能がバランス良く融合する市街地を積極的に創る
- ・関内の歴史を象徴する歴史的建造物の活用し、都市遺産を後世に受け継いでゆく
- ・他に例を見ない臨海都市であることを生かして、海岸線のオープンスペースを活用し生活の中に海を感じられる街とする
- ・生活の中心軸を設定することにより、単調で場所の認識がしづらい街並みに濃度を描き出すとともに、増加する夜間人口のニーズにも対応する
- ・特徴的な裏路地を持つグリッド街区の特性を生かし、職住遊が共存する街とする
- ・点在する低利用の空地（駐車場を含む）に暫定的なプログラムを盛り込み、街に賑わいを創出する
- ・老朽化が進む建築に対してスクラップアンドビルドの単純な更新、狭小敷地に建つ建築の再編を促進し均整のとれた街並みを復元する

◇アーバンビレッジ戦略（図1）

上記の基本的視点にもとづき、ここでは以下のモデル戦略を提案する。

- ビレッジコアの形成
 - 開発に流され無個性になる市街地に生活の核をつくる
- 初動プロジェクトの推進
 - ビレッジのヘソの低度利用地を開発・転用
- ビレッジスクエアプロジェクト
 - 2街区をまたがるビレッジの新しい空間
- 生活軸の強化
 - 既存の関連施設や緑並木を活かして生活の質を高める
- 商店街の連携強化
 - ビレッジスクエアの活用を通して次第に連携
- ストリートファニーニチャー・サイン設置事業
 - 人にやさしくわかりやすい街並み
- 余暇文化軸の形成
 - 弁天通りを高質な余暇文化空間に
- プロムナード形成事業
 - 単調な街路デザインを改め芸術的・機能的に高質化
- ケータリング等による街路空間活性化事業
 - e. でできた空間を使い活性化
- コーナー・スクエアの活性化
 - 日本には珍しい街区型の街並みを活かす
- コーナーの積極的活用
 - ちょっとしたたまりの空間・情報・視覚効果
- スクエアの発見と創設
 - ビレッジの核となる場所
- インナーベイの開放
 - ビレッジに海を取り込む
- Sea Viewの形成
 - 生活軸を海までのぼす
- インナーベイ・プロムナードの形成
 - バリアを取り除き海辺を開放
- 野外イベント構想
 - 囲まれた海辺の空間を活用
- レジデンシャルホテルへのコンバージョン事業
 - 短期滞在クリエイター宿泊
- 歴史的建造物の活用
 - ビレッジ内に点在する資源をオープンソースに
- 小路コミュニティの再生
 - オモテとウラをもつ機能融合空間
- オープンスペース活用事業
 - 駐車場の乱雑な風景をプラスに転じる

1. ビレッジコアの形成

オフィス機能の衰退、マンション化の進展、芸術文化都市政策にもとづくまちづくりなどが進む関内であるが、これらの動向は個別バラバラに進行しており、総合的な市街地ビジョンが欠けている。ここでのアーバンビレッジ戦略の提案はそのビジョンに相当するものであるが、その起爆剤としてビレッジコアの形成を提案する。この提案は、これといった拠点のない当地区をアーバンビレッジとして再生させるため、その核となる場所をアーバンビレッジの考え方をもってしっかり形成するものである。

◇ビジョン

本地区のコアに、新しいビジョンを持つ人や新しい価値を生み出す人々が集うビレッジコアを形成する。クリエイターやアーティスト、また個人で仕事をもつプロフェッショナルといった自分たちの仕事に没頭している人々をこの場所に滞留させる。人々が集まり、刺激しあうことで、ここから新しい文化を発信していく。

◇初動プロジェクトの位置づけ（図1・2）

- ① 当地区の中心部で核を形成しうるエリアを、横浜メディアセンター（街区B）およびその向かいの街区（街区A）と定め、両者が一帯となった新しい空間を創造する。両街区の間にできる開けた空間を『ビレッジスクエア』と呼び、年間を通して多目的な活動が展開される。
- ② 街区Aでは初動プロジェクトとして、『長期滞在型レジデンス開発事業（A-1）』および『クリエイターのためのコンバージョン事業（A-2）』を推進する。これらは当地区がアーバンビレッジをめざすことを宣言するメッセージとなる。
- ③ この初動プロジェクトは上位の「生活軸の強化」と「余暇文化軸の形成」プロジェクトを推進する第一段階と位置づける。『ビレッジスクエア』は両軸のクロスポイントとなり、四季折々のさまざまな出会いを演出する場となる。

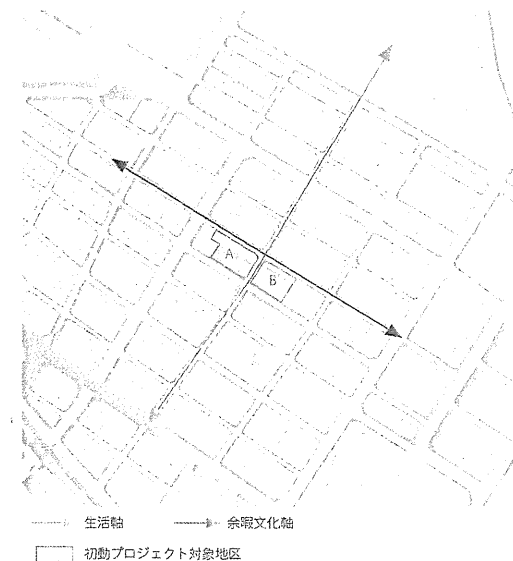
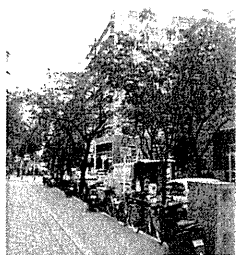


図1：初動プロジェクトの位置



現在の横浜メディアセンター前の様子
上：公開空地は活用されていない
下：公開空地のフリンジのガードレールがバリアとなっている

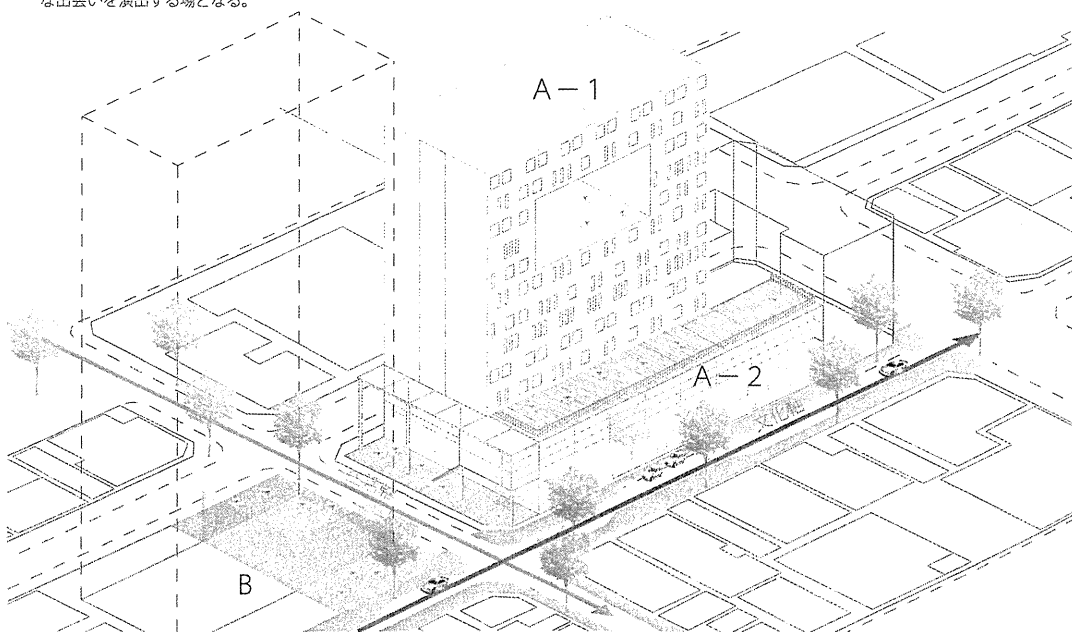


図2：初動プロジェクト・イメージ

◇初動プロジェクトの具体イメージ

現在、初動プロジェクト対象地にはタクシー本社・営業所(敷地 A-1)と長屋建て集合ビル(敷地 A-2)が存在しているが、前者は土地利用としてこの場所に好ましくなく、後者は建物が有効に利用されていない。そこで、敷地 A-1 を土地利用転換して新規に開発を行い、敷地 A-2 はコンバージョンにより拠点施設をつくる。

この際、当敷地がアーバンビレッジを東西に貫く「生活軸」および「余暇文化軸」のクロスポイントになることを踏まえた整備内容とする。

■『長期滞在型レジデンス開発事業(敷地 A-1)』(図 2)

この開発を通してアーバンビレッジの核をつくることと、「生活軸」の拠点施設となることを目標にする。

① 生鮮食品専門スーパーの誘致

現在、「生活軸」となる『関内桜通り』には生鮮食品を扱う店舗が無いので、ビレッジの生活を支える『生鮮食品専門スーパー』を誘致する。このスーパーは 24 時間営業し、クリーニングやコピー・クリエイター支援サービス、カフェ等を併設する。既存商店街とは競合せず、むしろ補完し合う。これによりマンション居住者等に高次のサービスを提供でき、アーバンビレッジ文化の基盤となるだろう。

② タクシー会社の新規ビジネス展開

タクシー業界の問題は値上げだけにより解決できるものではない。ここでは当敷地を適切な土地利用とする際、以下の新規ビジネスをタクシー会社に提案するものとする。

- a. 本事業は、タクシー本社機能の連替えを含む複合事業とする
- b. 新規スーパーや既存商店街、企業等と連携したデリバリーセンターを置く

③ 長期滞在型レジデンスの開発

SOHO も含む新しいライフスタイル/ビジネススタイルを提案。

a. 景観

ここに設けられた巨大な開放空間は居住者に「空」と「海」を見晴らすひとときを提供する。例えば夏には、海辺から上がる花火を楽しむ絶好のスポットとなるだろう。

b. 周辺環境

隣接敷地内には『ギャラリー』があり、アートを身近に感じることがができる。また、余暇文化軸には高次のリラクゼーション施設(後述)があり、適度に仕事の疲れを癒すことが可能である。

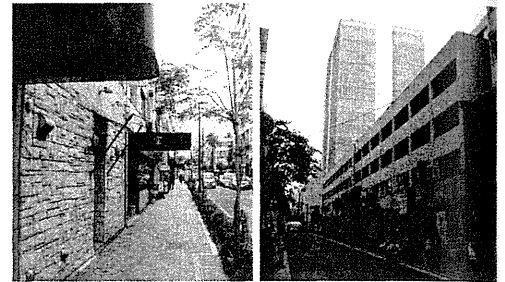
c. コミュニティ

マンション内には居住者のコミュニティ空間が、隣接敷地には『アーティスト・イン・レジデンス』(後述)があり、多様な人々の交流がすすむ。

■ビレッジスクエアプロジェクト(左頁図 2)

上記 2 つの事業によりビレッジの核に公共空間が生まれるので、これを街区 B の公開空地と合わせて『ビレッジスクエア』と呼ぶ。現在の街区 B の公開空地は中途半端でほとんど活用されていないが、街区 AB の空地を一体的に再整備することでさまざまなアクティビティが可能になる。この際、道路際のガードレールは撤去し、桜並木が魅力のこの界隈を活性化させる。

ビレッジスクエアの活用については後述するオープンスペースマネジメントチームの事業とする。



地区 A-2 のビルの現況

■『クリエイターのためのコンバージョン事業(敷地 A-2)』

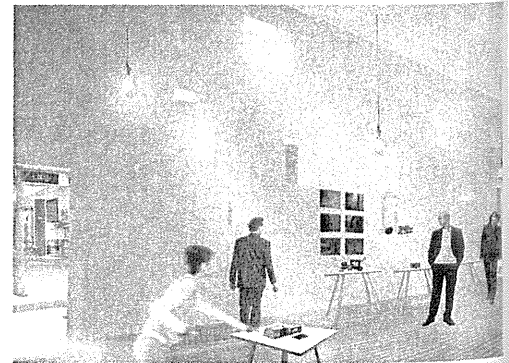
敷地 A-2 の長屋建て集合ビルの 1 階は、主に飲食店が軒を連ねている。上階は集合住宅であるが空き家も多い。しかしこの建物は関内の近代化を象徴する形態をもっており、単なるビル開発ではその趣が損なわれる可能性がある。そこで、この建物をコンバージョンし、余暇文化軸形成の起爆剤となる『メインギャラリー』をつくるとともに、ビレッジスクエア(前述)に面する部分を大きく改進してビレッジコアの雰囲気盛り立てる。

①『コレクターとアーティストたちのギャラリー』の設置

現在、横浜市に住むコレクターの多くがコレクションの収蔵場所に困っているようである。さらに多くのアーティスト達の住む場所や作品発表の場が不足している。そこで、1 階部分に余暇文化軸の中心施設の 1 つとなる『ギャラリー』をつくる。基本的に民設民営である。

②『アーティスト・イン・レジデンス』としての活用

空室の目立つ『ギャラリー』の上部階を『アーティスト・イン・レジデンス』として活用する。ここに住むアーティストたちには優先的に『ギャラリー』の活用を促す。



メインギャラリーの様子(イメージ)

2. 生活軸の強化



生活軸を設定する「関内桜通り」の現況は図1のとおりである。その基層には、開国の頃、日本人街として商人等が店を構えた痕跡を残しつつ、やがて日本の各企業の支店文化を担ったオフィス群や飲食店街が色濃く残る。建物利用をつぶさにみると、こうした機能が低下したあとに新たに飲食店等が立地しはじめてはいるものの、新たに急増した夜間人口やIT企業を支援するような機能が弱い。むしろ場当たりに土地利用が徐々に変化しているといえる。しかし本地区全体からみると、この「関内桜通り」には既に最も多くの生活機能が立地していることから、この軸を手がかりとしてビジョンを組み立てることとした。

◇ビジョン

アーバンビレッジの主要な構成要素である「生活」を支える軸とすることを明確に打ち出し、初動プロジェクトと連動させながら徐々に生活支援機能の充実をはかる。ここでいう「生活」とは郊外のそれとは異なり、夜間人口も昼間人口も含めて人々が一定時間をそこで過ごすことをいう。

◇プロジェクトイメージ

初動プロジェクトと合わせて生活軸を段階的に形成するため、以下の施策を実行する。

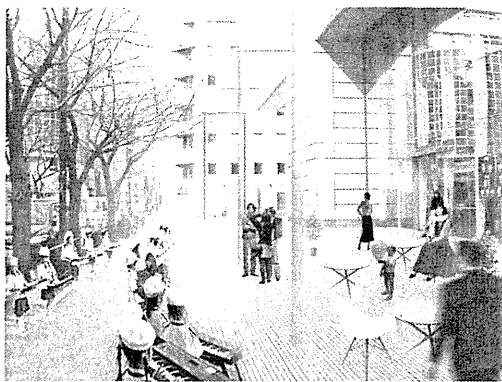
①『ビレッジスクエア』の活用を通じた商店街の連携強化

初動プロジェクトにより生活軸上にできる『ビレッジスクエア』の活用を『マネジメントチーム』に任せ、年間を通じた様々なイベントを実施する。

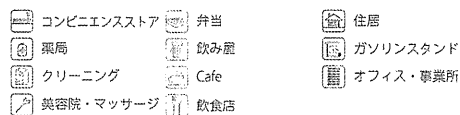
イベントに興味を示した商店街の有志で協議会をつくり、生活軸全体を含めたエリアマネジメントへと発展させる。

②小さなハード事業を積み重ねる

エリアマネジメント協議会により、既存商店街のインフラ等の検討を行う。この商店街は沿道の並木が美しい景観を作り出しているが、それ以外の街灯や歩道部分の整備は十分でない。そこで、生活軸づくりの観点から事業の順位づけを行い、行政とも連携して整備を進める。歩道部分へのストリートファニチャーの設置やサインの統一等が考えられる。



スーパー前の広場の様子



右図凡例

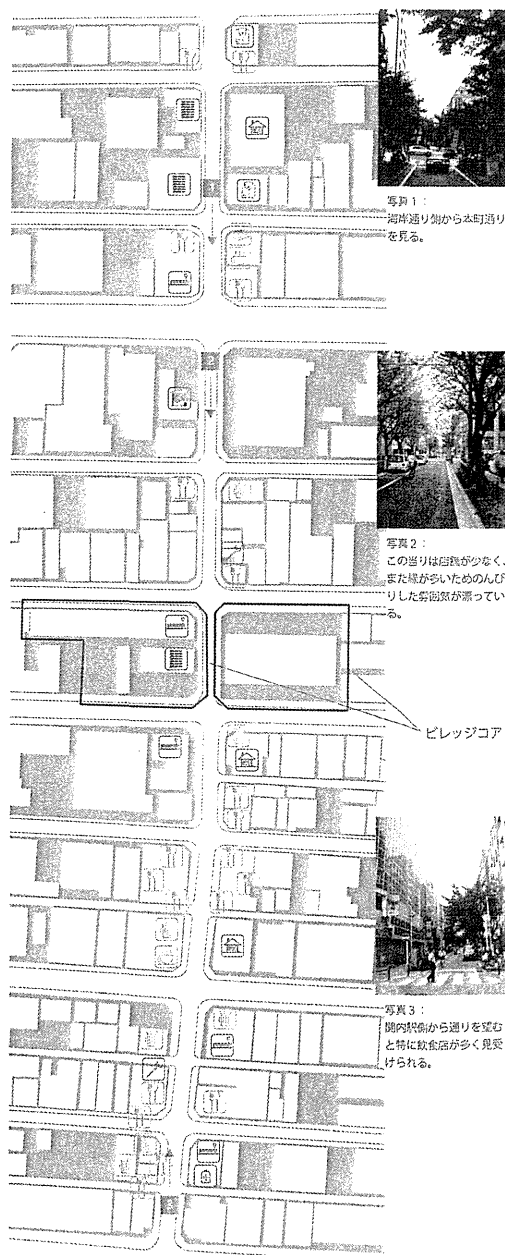


図1：関内桜通りの現況

3. 余暇文化軸の形成



アーバンビレッジを東西に貫く多くの街路のうち、隣接地区との接続が最もわかりやすくビジョンが打ち出しやすい「弁天通り」を余暇文化軸として位置づけ、生活軸とともにビレッジを特徴づける軸とする。

◇ビジョン

弁天通りという名称の元となった弁財天はこの通りの西端に位置し、聡明慈愛・家業隆栄と音楽や音舌の才をたすけ福をもたらす神様として知られた。今の弁天通りにその名残はほとんど無いが、よく観察すると弁護士その他の専門職事務所が通り沿いのビル上階に入居し、地域の文化人が集うサロンやギャラリーが立地している。それらを手がかりとして、関内に生活し関内を訪れる趣味人や文化人、プロフェッショナルなどのためのプロムナードを形成し、上位のリラクゼーションを提供する横濱らしいストリートにする。

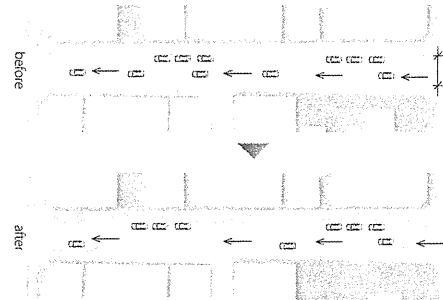


図1：弁天通りのプロムナード化

◇ビジョン実現のためのプロムナード形成（図1）

弁天通りは現在、片側に駐車スペースが確保されているために変化に乏しい画一的な空間になっている。また、沿道の店舗は業種・業態がさまざまでも必ずしも連続していないため、街路に活気がない。そこで、ビジョンにもとづく横濱らしいストリートをめざしてインフラのデザインの変更を行う。

【ハード面】

図1に示すように歩道に疎密な空間をつくることで駐車スペースを両側に確保し、変化に富んだ空間とする。これにより、1) ショップへの搬入空間、2) ショップの賑わいを外部空間にあふれさせる空間、の両者を満足させる。さらに、3) 道路がボンネル的になることで車のスピードが制限されるので歩行者にとって安全な空間となる。

【ソフト面】

- ①：路上駐車帯を用いて、『オープンスペースマネジメントチーム』によるケータリング事業を行う。これにより、店舗と一体となった賑わい空間が実現する。
- ②：17～22時の間を歩行者天国とする。仕事帰りや仕事の休憩中に気軽に立ち寄れる空間として位置づける。
- ③：中期的には『街づくり協定書』を作成し、『リラクゼーション施設』の誘導を図る。建物の1階部分に『リラクゼーション施設』（フィットネススクラブ、バーカフェ、雑貨屋等）を誘導するために、協定書では、店舗・建物の形態や用途をルール化し、ファサード・看板・室内装飾などについても、オーナー組織に町会役員や専門家が参画する協議会を設け、より良い計画になるよう知恵を絞る。

4. コーナー・スクエアの活性化

関内は日本の都市としては珍しく西洋風の街区空間を有している。公共空間を充実させることがすなわち当地区の活性化に直結するといえる。

そこで、こうした特性を顕在化・活用するべく、以下の事業を推進する。

■コーナー（辻空間）の積極的活用

関内地区には辻面（コーナー）に壁面を持つ建物が多く存在する。関内地区は古くから街区型市街地であり、街区の平面形状と建物の平面形状が近似している。これらは都市の中で、その「場所」を示すランドマークや目標物となっていると考えられ、都市景観上または広告・宣伝スペースとして重要であるとする。

また、建物の角が隅切りとなっていることでちょっとした広場としての役割を果たしている。そして建物の隅切り面の使い方はそれぞれ異なっている。1階が食べ物屋やお店であれば入り口としての役割を果たしており歩行者を誘うようにアプローチしている。画廊の場合、隅切り面を展示コーナーとして利用しており歩いている人を立ち止まらせる。このような小さな仕掛けを意識して豊かにすることを活性化の柱とする。また、コーナーへのカフェ等の積極的誘致をはかる。

■スクエアの発見と創設

①（仮）さくらスクエアの開設

生活軸と余暇文化軸が交わるビレッジコアに（仮）さくらスクエアを開設する。既にビレッジコアの部分で述べたとおり、このスクエアは『オープンスペースマネジメントチーム』により運営される。ある時は商店街と連携して朝市や夕市が行われる。また、ある時は『アートNPO』*1と連携してアーティストたちの発表の場としてスクエアの貸し出しを行う。また、メディアセンター内にあるTVKでもイベントの広報を行ってもらう。このスクエアは、関内に住む人々や関内を訪れる人々が楽しめる新しい賑わいの場となる。

②（仮）ミュージアムスクエアの再発見と育成

（仮）さくらスクエアが賑わいの中心とするなら、この（仮）ミュージアムスクエアは思索の中心である。いわば「動」と「静」が対をなす。

現在はさほどはっきりとスクエアと言い切れない面もあるが、ここをそうしたビジョンに位置づけることによって、皆で育てる空間と認識されるだろう。このスクエアは神奈川県立歴史博物館が地域の人々（アーティスト等も含む）と協力して具体的な方針をつくり、市がそれを支援する形が望ましいだろう。



ミュージアムスクエア（現況）

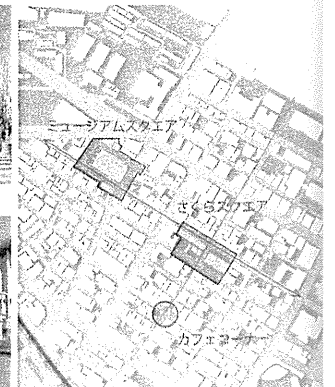


図2：スクエアとコーナー（コーナーは代表例のみ記載）

*1

アートNPOは、市民自治の理念にもとづき、アートと社会の橋渡しを遂行し、幅広く領域をこえたNPOと連携し豊かな市民社会を創出する役割を担っています。アートは社会の変化を先取りする力を持っており、アートNPOは社会を変革する潮流において大きな力を発揮できると考えます。そのためには、さまざまなハードルを乗り越え、芸術祭開催を推進する必要があります。アートNPOリンクが行う事業の中で抽出された課題や共有化されたニーズをもとに課題解決に向けて取り組みに着手していきます。

都市部アーバンヒレージ戦略

5. インナーベイの開放



万国橋から見た関内インナーベイ

※ 1
sea view
関内の内陸から海へと抜ける視線と定義する。

※ 2
北仲 BRICK&WHITE
横浜の北仲河北地区で 2004 年までオフィスとして利用されていた 2 棟の歴史的建物の衣鉢的な故障であり、その建物を留定的に活用するプロジェクトの名称。公募型プロポーザル方式で選ばれた民間団体が運営している。北仲 BRICK (旧帝産倉庫本社ビル) と北仲 WHITE (旧帝産ビルディング) で、その中にアーティスト、建築家、デザイナー、ジャーナリストなど文化芸術活動に関するグループ約 50 組が入居し、当地区の再開発が実施されるまでの約 1 年半 (2005.5 ~ 2006.10) の間個々の活動を展開していた。現在は既にプロジェクト期間を終え、入居者は退去している。

※ 3
公募型プロポーザル方式
受託者を選定する場合において、当該業務に選んだ知識、技術力等を有する複数の事業者等を公募により選定し、事業者等が提出する企画提案等の評価を行い、その結果に基づき受託者として最も適した事業者等を特定する方式である。



図 3 : レジデンシャルホテルからの眺め

◇ビジョン

周囲を万国橋、郵船歴史博物館、BankART など囲まれた独特の雰囲気をもつインナーベイに至る動線を新設するとともに、そのインナーベイ空間を、閑静で落ち着いたあるコミュニティ・文化芸術の場とする。

◇基本方針

- ・関内の新たなコミュニティの場：独特の静けさと内側に包み込まれている空間を活かした穏やかなコミュニティ空間を形成する。
- ・文化芸術を楽しむ空間：多様なアーティストが自然と集まって来るような、また仕事帰りのサラリーマンが立ち寄れるような落ち着いた雰囲気と刺激をもたらす場とする。絵画、彫刻や演劇など多様な現代的芸術を発信する。
- ・インナーベイエリアの回遊性の形成：これまでほとんど人通りが見られなかった閑静なインナーベイエリアに新たな人の流れを作る。
- ・都市の夜景の演出：ランドマークタワー、観覧車、赤煉瓦倉庫など、横浜のイメージを形作る要素を一度に眺めることのできる稀な位置にあり、特に夜景はこのインナーベイからしか見られない。その特性を十分に演出する。

◇プロジェクト提案

■ Sea View^{※1}の形成 (図 1, 2)

- ①：関内内陸からインナーベイへの視線を通し、ビレッジから港を感じさせる。
- ②：県警横をパブリックに開かれた空間とし、情報共有の掲示板等を導入する。

■ インナーベイ・プロムナードの形成 (図 1)

BankART NYK から万国橋へ抜ける通りをプロムナード化し回遊性を確保。

■ 野外イベントスペース構想 (図 4, 5)

日本郵船裏の駐車場を時間を限定してコミュニティの場とし、昼夜通して人が集まれる空間を創出する。閑静空間のため音楽等も楽しめる。活用例：音楽祭、演劇祭、野外映画祭、ウェディングパーティー等

■ レジデンシャルホテルへのコンバージョン事業 (図 3)

インナーベイに張り出している老朽化した建物をコンバージョンし、短期滞在型ホテルとする。景色もよく静かであり、仕事や創造の場に適している。

■ 第二・第三の「北仲 BRICK&WHITE」構想^{※2}

創造性に溢れたクリエイターを呼び入れ、文化芸術活動の新拠点としてオープンオフィスを導入する。また、クリエイターはレジデンシャルホテルにも滞在できる。運営主体は「公募型プロポーザル方式」^{※3}とする。

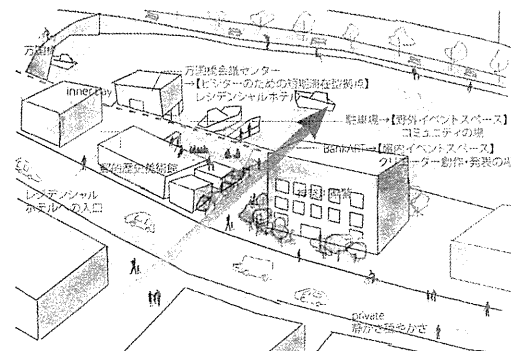


図 1 : インナーベイエリア全体図

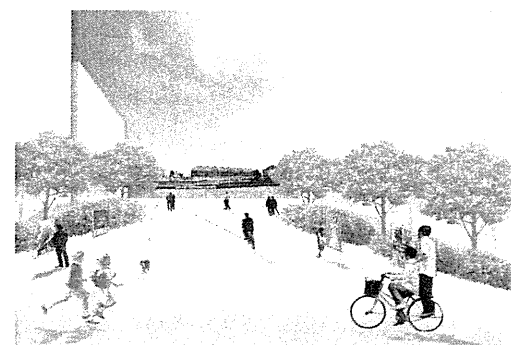


図 2 : Sea View (関内内陸から赤煉瓦倉庫を望む)

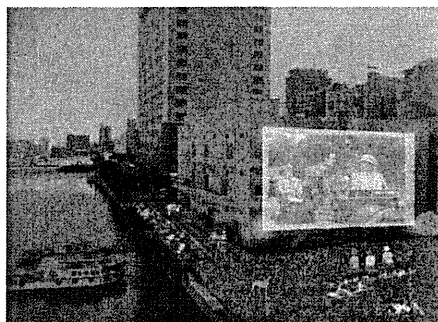


図 4 : 野外映画祭 (建築壁面をスクリーンとして利用)

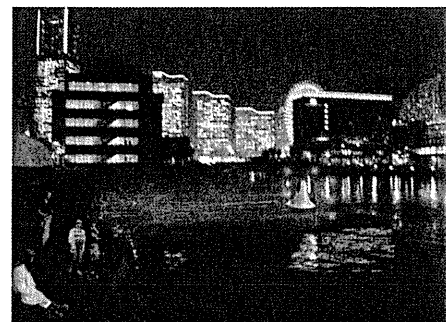


図 5 : ウェディングパーティー (海上に船を浮かべてバーゼンロードを演出)

6. 歴史的建造物の再生—みる・つかう・すです・あじわう

主要な歴史的建造物

- 神奈川県立歴史博物館 博物館
- 横浜開港記念会館 公会堂
- 旧富士銀行 補1
 - 東京藝術大学大学院
 - 映画専攻キャンパス
- 旧第一銀行 補2
 - 文化芸術施設
 - (Bank ART 1929)
- 馬車道大津ビル オフィスビル
- 三井住友銀行横浜支店 銀行
- 横浜銀行協会 銀行
- 旧東京三菱銀行 補3
 - 高層マンション

補1：旧富士銀行

横浜市認定の歴史的建造物であり、H17年より東京藝術大学大学院がキャンパスとして取得。卒業制作展やアートイベントなどのポテンシャルを持つ。

補2：旧第一銀行

BankART1929の主要拠点として、活用されている。企画展はもちろん、スクール等の開催やイベントなどが行われ、関内地区の芸術活動の一大拠点といえる。

補3：旧東京三菱銀行

外観を2面を保存した上に高層マンションを建設。都市景観としての歴史的建造物の連続性を保ったことは評価できるが、保存のあり方に関しては賛否が分かれる。

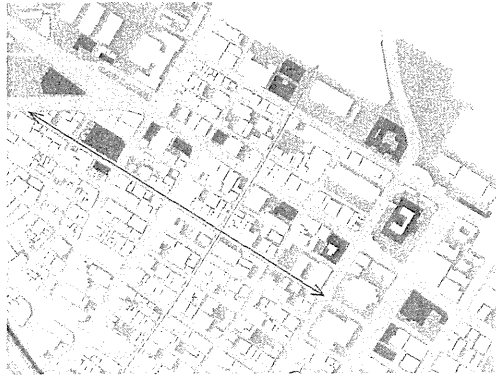
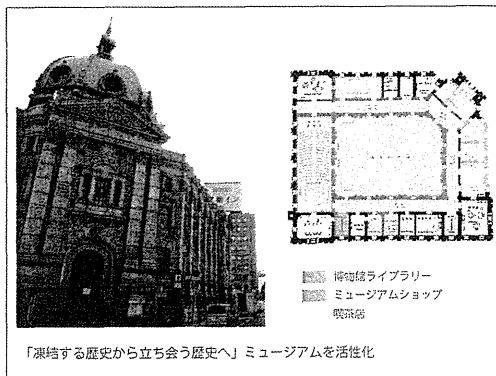
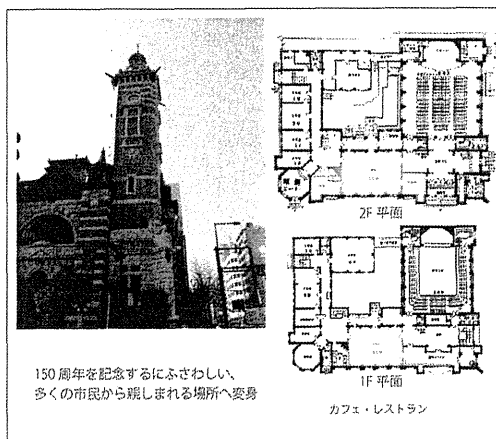


図1：地区内の歴史的建造物



「凝結する歴史から立ち会う歴史へ」ミュージアムを活性化

図1：県立歴史博物館 現状と提案



150周年を記念するにふさわしい、多くの市民から親しまれる場所へ変身

カフェ・レストラン

図2：開港記念会館 現状と提案



歴史博物館の対角の趾きあるビル
左隣は旧富士銀行

◇ビジョン

アーバンビレッジ内に点在する歴史的建造物をより開かれた形で活用するとともに相互の連携を強化し、地域価値を増進させる。具体的には、こうした観点からの活用が望まれる神奈川県立歴史博物館と横浜市開港記念会館の2つ公共の建物を再生し、関内地区に居住・就労する人が日常に出入りし交流できる場を提供する。両者を再生・連携することで、既存の博物館・美術館等の価値を高めると共に、都市景観としての他の歴史的建造物の存在をも際立たせる。

◇県立歴史博物館活性化事業

現在博物館として利用されており、図書室・喫茶室も付設されている。関内地区において重要な位置に立地しているが閑散としている。また周辺に美術館・博物館等も多いことから観光スポットとしてはやや影が薄い。

■提案：博物館ライブラリー、ミュージアムショップ、喫茶室+テナント事業（語学教室や貸し会議室）、観光インフォメーション事業

博物館スペースを縮小し、現在事務所や収蔵庫として利用されている元銀行としての会議室や客室を民間・NPOに開放する。具体的には、語学教室や国際交流に関するNPO事務所の誘致を軸とし、異文化交流の場を創出する。横浜市の施策を背景に、個人や民間レベルなど小さな規模での国際交流や国際ビジネスの場を増やしていくことが考えられ、会議室や商談スペースとして利用可能な場を提供。その場が横浜の歴史を体験できる場であることはプラスである。併せて観光インフォメーション、カフェを併設。常に人が流動、停滞するような場を目指す。

◇開港記念会館再活性化事業

横浜開港50周年を記念し市民の寄付金により大正6年に創建。昭和34年より中区の公会堂としても利用され、平成元年には国の重要文化財に指定される。時計塔は「ジャック」と呼ばれ、神奈川県庁本館の「キング」、横浜税関の「クイーン」と並び、トランプの三塔として親しまれている。現在、講堂や会議室が開放され安価に利用が可能である。稼働状況も比較的良好で、公会堂としての役割は果たしているが、中では何がされているのか分からず、多くの人にとっては近づきがたい。

■提案：公会堂+カフェ、レストラン機能、利用促進のためのコーディネート・PR事業

結婚式(補1)やイベント、ピアノの発表会等の利用を積極的に押し進め、地元に着目した活動を主に行い、カフェ・レストランを併設する。関内が働くだけでなく、人生のイベントや発表の場として、多様なシーンが展開でき、そこを偶然通りがかった人が目撃できるような仕掛けを用意。

■運営主体：民間の力を活用し、施設運営を公募プロポーザル方式によって募集する。行政・民間・NPO・学識者からなる選考委員会が、公益法人・特定非営利活動法人（NPO法人）など非営利の団体からの提案を選考する。

◇隠れた歴史遺産の再発見と再生

関内地区には、大小の歴史ある建物が点在し、テナントビルなどとして個人活動家（建築家・デザイナー・アーティスト・文化人など）が、そこでさまざまなライフスタイルを展開している。建物は必ずしも目を引く外観ではないが、その固有の建築空間に惹かれた人々が集まっている。このような歴史遺産、そしてそこに集まる人材の集積は横浜の大きな財産である。例えばインペリアルビルは、開港当時のメインストリートである水町通りに建てられた外国人向けのアパートであった。オーナーの意向で今もその時代の雰囲気や留め、現在はテナントビルとして利用されている。アーバンビレッジ内にある大津ビルもそうした事例の1つである。

7. 小路コミュニティの再生



◇ビジョン

無機質に見えるこの地区のグリッドには、通りの広さが段階的に違うという特徴があり、特に矩形の街区の長手方向をさらに二つに割る様に走っている小路（建築基準法 42 条第 2 項該当）がこの街に特有と言える。ローカルなコミュニティを誘発させる場所として相応しい身体的スケール感を持っているこの小路を活性化させ、住み・働き・さらには遊ぶ事の出来る複合市街地を実現する。

◇手法

現状の小路空間にゆとりを持たせ光と風を採り入れる。閨内の顔ともなる壁面の揃ったパブリックな空間を保ったままその裏側にプライベートな空間のネットワークを作り出す。それによりひとつの建築に対して、街路に面した表側はオフィスとしての質が高く、また小路空間に面した裏側は住居としての質が高くなる。例えば SOHO 建築を建てる場合、街路側にオフィスを配置し小路側に住居を配する事により 1 つの建築内に両方の質を保ちながら共存させることができる。また、既存のマンション建築でも小路側に大きくプライベート空間をもつことが可能となる。具体的手法としては、規制緩和（合理化）による。

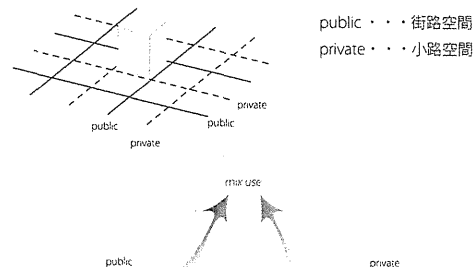


図 1：街路のヒエラルキー

■現行規制

- ・建蔽率：80%
 - ・容積率：600～800%
 - ・道路斜線制限→下図赤線
 - ・横浜市の条例による高度制限（30m）→下図青線
- 現状の法規制限界に建てた場合（階高 3m で試算）
- a) 下図左 $(11+15+18+20+22.5 \times 6) / 27 \times 10 = 737(\%)$
- b) 下図右 $(5.5+9.5+13.5+17.5+20.5+23.5 \times 5) / 28.5 \times 10 = 645(\%)$

どちらも法規限界の容積率を十分に使っているが、高層階の資産価値（著しく面積が小さくなる）を考えてみても現実的に限界まで建つとは考えにくい。実際、閨内には 4～7 階建てのビルが多い。

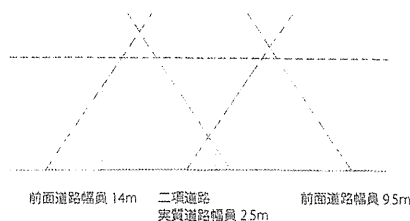


図 2：現行の規制

■新しい誘導方針

新しく下記誘導制度を導入する（下図建築可能範囲参照）。この新規制によると建築可能面積はほとんど変わらないが、高層階のプランの自由度が上がる。

- ・建ぺい率：80%（現状と同様）
 - ・容積率：600%（現状の最低ライン）
 - ・壁面位置の制限：小路側に関して、
 - ①地上高さ 6m までは道路中心より 4m 後退
 - 但し法律による 2m を超え 4m まではオープンカフェなどの張り出し可
 - ②地上 6m 以上（3 階以上）は中心より 7.5m 後退→次図青線
- 横浜市の条例による高度制限（30m）→次図青線
- 以上の条件を満たした場合、道路斜線制限の適用を除外する。
- ・形態に関する制限：1 階レベルを小路へ通り抜け可能な空間（ピロティなど）とした場合、それを公開空地とみなし容積率の制限緩和（上限 800%）。

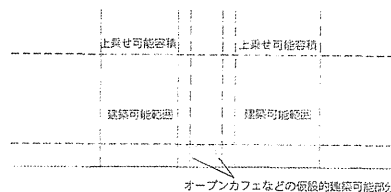
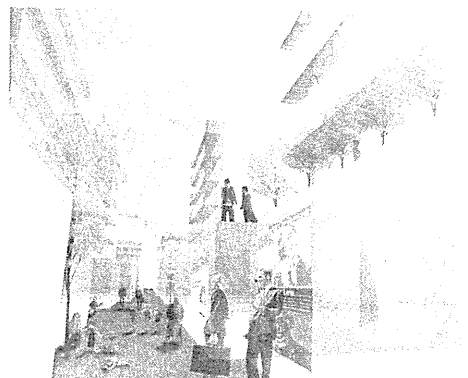
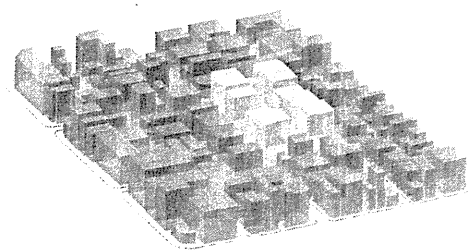


図 3：規制と誘導



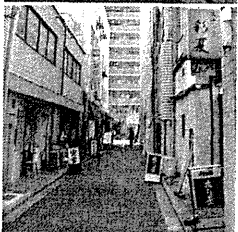
小路空間の活性イメージ



街並みの誘導イメージ

閨内相生町付近の小路と
オープンスペース（パーキング）

1:25000



現在の小路空間

8. オープンスペース活用事業



■事業スキーム
ここでは賃貸料が問題になる駐車場を賃貸して事業を行う場合の事業スキームは、左ページのスキーム図のようになる。

- * 1
左上：
<http://www.geocities.jp/agepan6/DscI0076.jpg>
左下：
http://katakute.net/myp/riverside/images/main_photo
右：
<http://www.ayanosuke.net/rnt/archives/tac002.jpg>
* 2
ランチ、軽食、デザートなどを調理提供する移動販売車
* 3
横浜みなとみらい地区を中心として平成15年よりスタートしたレンタル自転車計画は、愛称「ハマチャリ」として親しまれ、その後NPO法人ナイスヨコハマにより本格的に運営。
行政から譲り受けた放置自転車などを修理整備して貸し出している。借りた自転車はどのステーションでも返却できるので便利である。平日は近くのサラリーマンやOLの足として、また土日は観光客で不足するほどになり、頻りに悪戯を繰り返している。
<http://n-cyokohama.web.infoseek.co.jp/hama-chari.html>
* 4
横浜都心部の集客者の回遊性・利便性向上や地域の活性化を図るため、みなとみらい21地区内地区周辺において平成16年に行われた実験
<http://www.city.yokohama.jp/me/toshi/press/nyo/pd/f/cyclegayo.pdf>
* 5
A3版の表紙はみなとみらい地区を含む横浜市中区ベイエリアの地図、裏面は「ハマチャリ新聞」になっていて、健康と環境、観光に関する記事を掲載している。NPO ナイスヨコハマとグリーンマップ横浜、YCドキュメントが協同で発行しており、ハマチャリステーションなどで無料配布している。
* 6
<http://www.philpark.jp/>

◇ビジョン

現在は駐車場ぐらいにしか利用されていないアーバンビレッジ内の空き地や広場などのオープンスペースを積極的に活用することで、ここで住み働く人にサービス等を提供し、持続的に都心らしい地域価値を向上させる。

◇提案

オープンスペースの活用をマネジメントする組織をつくり、スタート段階としては、1) ケータリング事業、2) サイクリング事業を展開する。さらに、3) 立体仮設店舗事業も実験的に行う。

◇ケータリング事業の概要

ケータリングカー*2をオープンスペースに呼ぶ。空き地や関内メディアセンター前の広場(仮)さくらスクエア)、余暇文化軸となる弁天通りなどにケータリングカーを集積させる。オープンスペースマネジメントチームが窓口となり、ケータリングカー業者からの営業受付を行い、同業種が同時に同じ場所で営業しないようにスケジュールなどを調整する。

【地域のメリット】通りに賑わいが創出される。事業の認知度が上がればケータリングを目的として地域を訪れる人が増え、地域全体の経済効果が見込める。

【業者のメリット】道路交通法などの規制により出店場所に苦慮しているが、この事業に参加すれば認められた場所が与えられる。また、横浜はまだ東京のようにケータリングの集積が見られず、魅力的な出店場所といえる。

◇サイクリング事業「ハマチャリ」の概要

レンタル自転車「ハマチャリ」*3を運営している「NPO法人ナイスヨコハマ」に自転車の貸出返却場所となるステーション用地を貸し出す。横浜市が実施したレンタサイクル回遊実験*4によると、駅構内での貸し出しのニーズが高い。そこで現状でステーションが無い、馬車道駅と日本大通り駅の付近の空き地をステーション用地とする。

【地域のメリット】ステーションを対象地域の中に設置すること、またハマチャリロードマップ*5などで地域資源をPRすることによりレンタサイクル利用者が対象地域に多く誘導されれば、地域の経済効果が見込める。

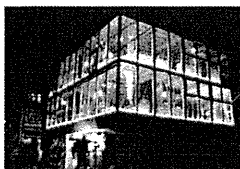
【地域のメリット】駅付近など利便性の高い場所にステーションを設けて、利用者のニーズに答えれば利用者の増加が期待できる。事業スキームは左図のようになる。

◇立体仮設店舗事業の概要

駐車場が長期間続く街並みが分断され、街の活気にマイナスである。そこで、当面恒久的な建築計画の無い土地所有者(駐車場経営者)に働きかけて、立体仮設店舗事業を行う。駐車場を1階に保持したまま2階部分を仮設店舗としてもよいし、駐車場のかわりに仮設店舗等のみを建設してもよい。いずれにしても仮設であるため資本は短期間で回収できるので、地域にとっても事業者にとってもメリットが大きい。(写真は東京で事業展開する Phil Park の例)



Phil Park 溜池山王*6



Phil Park 中目黒*6



参考資料：
国際フォーラムの広庭にてケータリングカーが賑わいを見せている様子*1

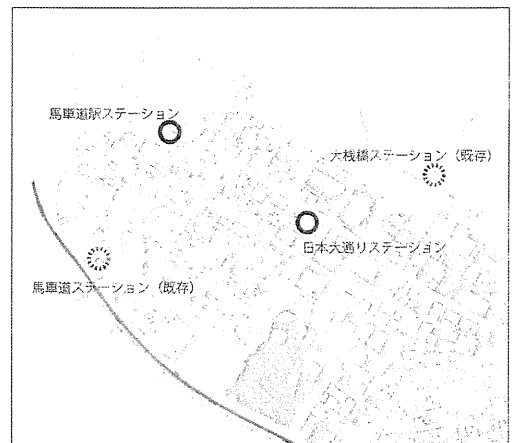


図1：ハマチャリ事業の活動拠点

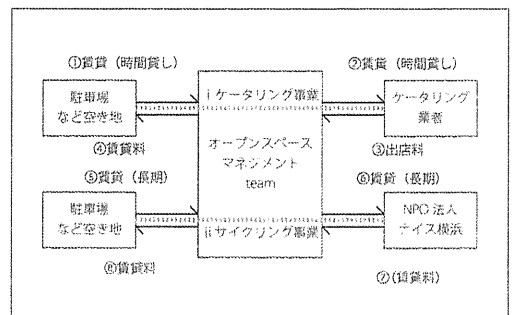


図2：事業スキーム図