

大阪市大『創造都市研究』第3巻第1号(通巻3号) 2007年5月

■ 査読論文 ■

85頁～102頁

小布施町の美しいまちづくりと ソーシャル・キャピタル・マネジメント

山村和宏(大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士(後期)課程)

The Urban Planning and Social Capital Management in the Creative Town 'Obuse'
Kazuhiro YAMAMURA (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative
Cities, Osaka City University)

【目次】

はじめに

I. 都市計画における計画課題のシフト

1. 都市計画の変遷
2. 都市計画領域の類型化

II. コミュニティ自治のまちづくりは可能か

1. 都市計画への住民参加
2. 住民参加方策の効果
3. まちづくりにおける協働
4. コミュニティ自治のまちづくりの課題

III. 小布施町の美しいまちづくり

1. 小布施町のまちづくり小史
2. 小布施町のまちづくりの特性

IV. 結び ～ソーシャル・キャピタル・マネジメントへの誘い～

【要約】

都市計画の実現は、一般的には、計画づくりの仕組みや手順(計画システム)、法的拘束力や資金調達力などの効力(実効プロセス)といった制度の実効性がその決め手になる。しかし、コミュニティに根ざしたまちづくりでは、地域住民のまちづくりへの主体的なかかわり、地域住民や地元企業のインフォーマルな関係性、地域の豊かな歴史資源や文化資源、行政と地域住民とのまちづくりでの協働などが計画実現の要となっている。

このようなコミュニティに根ざしたまちづくりの成功要因として、ソーシャル・キャピタルの概念が、わが国でも着目されはじめているところであり、本論文では、都市計画の主題が行政主導から住民主導へと、どのようにシフトしつつあるのかを整理した上で、小布施町の美しいまちづくりに焦点をあて、コミュニティ自治のまちづくりの鍵となる概念を考察する。

この小布施町のまちづくりにおいて、1) マインド、2) 権限の所在、3) 意思決定の方法、4) 経営戦略、

5) 管理手法、6) 目標管理、7) 活動領域、8) 活動の志向性、の8つの項目について、計画システムや実効プロセスに還元できないソーシャル・キャピタルに関連する特徴を抽出し、このような要素を活用するコミュニティ・ベースド・プランニングの手法として、ソーシャル・キャピタル・マネジメントの可能性を提案する。

【キーワード】

まちづくり、コミュニティ・ベースド・プランニング、ソーシャル・キャピタル、コミュニティ自治、小布施町

【Abstract】

It is supposed that procedures and processes of plan-making, legal requirements and financial resources are decisive factors in effective urban planning. In community based planning, however, public participation, informal relations with local inhabitants and local companies, blessed history and culture resources, and collaboration with local inhabitants and local authority are required to be effective.

The concept of the 'social capital' is now often recognized as a critical factor of successful community development. In this article, firstly, I explain how initiatives in urban planning are shifting from official administration to local inhabitants. Next, I analyze the community development of Obuse Town and suppose 'social capital' to be a keystone of community management.

In the community development of Obuse Town, I indicate, there are eight characteristics of a social capital which is required to be effective planning system and process: 1) Mind, 2) Authority Structure, 3) Decision-making Method, 4) Management Strategy, 5) Management Method, 6) Management by Objectives, 7) Arena of Activity, 8) Orientation of Activity.

I suggest possibility of 'Social Capital Management', namely how social capital is utilized in effective community based planning.

【Keywords】

Community Development, Community based Planning, Social Capital, Community Management, Obuse Town

はじめに

2000年の都市計画法の改正では、地方分権の流れに沿って、①都市計画に関するマスタープランの充実、②都市計画決定システムの透明化と住民参加の促進が実施され、その後、2002年の都市計画法改正において、地権者やまちづくりNPO・公益法人などの条例で定める団体が都市計画提案を行う制度が盛り込まれた。

社会資本整備審議会他の「次世代参加型まちづくり」に関する審議をみると、「様々な場面で多様な主体の参加が可能となるよう、言わば『機会の窓』が開放され、保障されていること」、「『提案する側』と『提案される側』が固定化されていないなど、主体間の相互『関係の多様性が確保されていること』」、「考えの違いを乗り越えて合意形成に努めるなど、参加する主体は社会的責任が相互に確認されていること」(社会資本整備審議会他 [2003]) といった新たな住民参加のあり方が提示されている。

従来型の行政主導による都市計画の限界が指摘される中であって、こうした参加型まちづくりなど都市計画への住民参加に対する期待が高まりを見せており、都市計画の主題は、市街地開発事業や都市施設整備等の公共事業を主とする都市計画から、コミュニティに根ざした住民主導型のまちづくり(「コミュニティ自治」という)へとシフトされつつあると言える。

都市計画の実現にあたっては、どのような計画づくりの仕組みや手順(計画システム)があるか、どのよ

うな法的拘束力や資金調達力などの効力（実効プロセス）があるか、すなわち制度の実効性が決め手になると考えられてきた面がある。しかし、コミュニティに根ざしたまちづくりでは、地域住民のまちづくりへの主体的なかかわり、地域住民や地元企業のインフォーマルな関係性、地域の豊かな歴史資源や文化資源、行政と地域住民との協働などが計画実現の要となっている。

このようなコミュニティ自治のまちづくりと関連して、ソーシャル・キャピタルの概念が着目（内閣府経済社会総合研究所編 [2006]・小長谷一之他 [2006・2007]・北海道大学公共政策大学院・日本政策投資銀行 [2006]）されはじめている。

本論文では、まず、都市計画の課題が行政主導から住民主導へと、どのようにシフトしつつあるのかを、都市計画領域の類型化を検討する中で整理するとともに、都市計画関係自治体行政職員の都市計画への住民参加等に関する意識を分析し、コミュニティ自治のまちづくりの課題について論点整理する。

続いて、コミュニティ自治のまちづくりの鍵となる概念を小布施町のまちづくりに焦点をあて考察を行う。小布施町のまちづくりには、計画システムや実効プロセスに還元できない要素を見出すことができる。その要素を、1) マインド、2) 権限の所在、3) 意思決定の方法、4) 経営戦略、5) 管理手法、6) 目標管理、7) 活動領域、8) 活動の志向性、の8つの項目からなるソーシャル・キャピタルに関連する特徴として抽出し、コミュニティ・ベースド・プランニングの手法となるソーシャル・キャピタル・マネジメントの可能性を提案する。

本論文は、近年の都市計画の課題がどのように変化しているかを整理し、都市計画への住民参加に対する可能性と限界を明らかにするとともに、基盤整備やまちづくり制度を分析するだけでは解明できない地域資源（＝ソーシャル・キャピタル）へのアプローチを、小布施町の美しいまちづくりを通じて試みることを主眼としている。

I. 都市計画における計画課題のシフト

都市計画における計画課題は、大きく変化している。このような近年の都市計画の変遷を概観し、時代とともに新たに生じる課題と、時代を超えて共通する課題を整理する。そして、計画課題が有する方向性を、参加性を重視するか市場性を重視するか、あるいは、行政主導か住民（民間）主導かの観点によりマトリクス化し、都市計画領域を概念区分し、それぞれの特徴を記述する。

1. 都市計画の変遷

高度経済成長に伴う人口集中や地価高騰等の都市問題に対応する形で、1968年に新都市計画法が制定されたが、1970年代に開発ラッシュと地価高騰が生じて新都市計画法の限界が明らかとなり、都市問題を抱えた地方自治体は開発指導要綱等により独自の対応を迫られることとなった。70年代には、住民主体のまちづくりや、地方自治体主導による先進的まちづくりを推進していこうとする潮流と、民間による都市開発・再開発を後押しする動きが相争う形となり、その後の都市計画のあり方を特徴づける2つの方向性がこの時期に形成されていったと言える（石田頼房 [2004] を参照）。

1980年に導入された地区計画は、地区を限って用途地域の土地利用を強化する性格を有し、地区の詳細な土地利用を規制・誘導するものだった。その後の民間活力の活用や規制緩和の要請を受ける中で、公共・公益的性格を有する施設の提供と引き換えに従来の規制を緩和する再開発地区計画が1988年に創設され、1990年には住宅地高度利用地区計画、用途別容積型地区計画、一団地認定制度等の規制緩和型計画制度が導入されるなど、市場性を重視するインセンティブゾーニングによる都市計画手法が形成されていった。地区計画制度における2つの計画手法も、70年代に形成された方向性を再現する形となった。

1980年代後半の規制緩和政策は、大都市の地価高騰の要因になったとも言われる。地価高騰によって、都心部を中心に地価負担力のある業務系用途建築物が住居地域にまで進出し、深刻な居住環境の悪化を引き起

こした。こうした情勢を受けて、1992年に都市計画法の改正がなされ、用途地域の詳細化、専用用途地域の追加などとともに、「市町村マスタープラン」が創設された。「市町村マスタープラン」は、住民参加を得て都市の将来像を明らかにし、都市計画相互の調整を図りながら、個々の土地利用規制や各種事業を規制・誘導するという役割を担っており、開発型計画から住民参加を重視した成長管理型の計画システムへの転換を方向づけるものと、都市計画に関わる専門家等に期待を抱かせた。しかしながら、1992年には誘導容積型地区計画、容積適正配分型地区計画が導入されており、1994年に街並み誘導型地区計画が創設されるなど規制緩和の制度創設も続けられることとなった。1970年代後半以降、スプロール的に進む開発を、要綱や条例を制定して土地利用を規制、誘導してきた先進的な地方自治体の取り組みは、顕在化した都市問題への後追いの策となっており、都市の成長管理とは言いがたい面もあるものの、要綱や条例を通して無秩序な都市開発をコントロールする政策形成が図られてきたと言える。例えば、「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」が神戸市での地区レベルのまちづくり計画の普及に寄与してきたことをみれば、まちづくり条例にマスタープランを関連づけ都市計画法上の限界を補完しようとする地方自治体の取り組みを考慮せずに、直ちに「市町村マスタープラン」の限界を問えないと考えるのが妥当であろう。

続く1990年代は各種のマスタープランの導入が図られ、2000年における都市計画法の改正では、すべての都市計画区域を対象とした「都市計画区域マスタープラン」が創設されている。また、1999年には、地域分権一括法が制定され、市町村の決定は都道府県知事の承認が「同意を擁する協議」に変更されるなど地方自治制度の改正が行われており、都市計画分野においては地方自治体への権限委譲が拡充された。2000年の法改正においては、都市計画決定の手続きに関する事項について条例で必要な規定を定めることができるようになり、公聴会の開催等を制度化することや、公聴会において応答的な手続きを組み入れることが可能となった。このような都市計画法上の枠組みを活用して、持続可能な都市の成長管理をめざすマスタープランを展開することができるかどうかは、地方自治体の政策形成能力に関わっている。

また、2000年の法改正の際の地区計画等の申出制度や2002年の都市計画法改正による都市計画提案制度創設など、都市計画策定の主体を地域住民やNPOが担いえる環境が整えられつつある。これまで、地区計画を含む都市計画は、行政の発議により策定手続きに入ることができたが、この2002年における住民提案制度は、地域の実情に応じて、住環境の保全から都市開発まで、広範な都市計画の提案を可能とした制度である。都市計画の発議権が行政から住民に委ねられた点が画期的¹⁾と言え、従来の都市計画への住民参加に対し、住民発議による都市計画という新たな方向性を提示した制度設計がなされたものとして評価できる。この住民発議の都市計画を発展的に捉えるならば、より包括的な地区レベルのまちづくりの計画概念をもつ“コミュニティ・ベースド・プランニング”として位置づけることもでき、「都市計画及び物的環境の改善のみならず、環境、経済開発、社会開発等」(早田宰 [2001])²⁾を包含する“コミュニティ自治型都市計画”への展開が期待できる。一方で、2002年には、都市再生特別措置法によっても都市計画の提案が可能となった。このように、都市計画への民間セクターからの提案も、住民主導のまちづくりと、規制緩和をねらった民間開発主導の2つの方向性を有している。

2004年には、「三位一体の改革」に基づき、国土利用計画法に基づく交付金制度が廃止され、新たに地方の自主性・裁量性の高い都市の再生のための財政支援制度「まちづくり交付金」が創設された。この交付金制度と併せて、まちづくりに関する権限が市町村へ一体化される方向にある。都市再生特別法の改正によって、市町村は、都市の再生に必要な公共公益施設の整備等に関する計画(以下、「都市再生整備計画」)を作成することができるようになった。「都市再生整備計画」には、まちづくりの目標と目標を実現するために実施する各種事業が記載でき、また、NPO等の同意を得て、NPO等の行う事業を盛り込むことができるようになっている。まちづくり交付金は、全国一律に交付されるのではなく、「都市再生整備計画」の提案を行った市町村が交付金を受けられる仕組みとなっており、計画期間終了時には、市町村に目標の達成状況等に関する事後評価が求められている。これまでの規制緩和によって都市開発を推し進める政策とは一線を画した、地方自治体の政策形成能力が問われる計画領域が形成されつつある。この「都市再生整備

計画」は、業績評価によるコントロールを試みるNPMの影響を強く受けていると言える。

表1 時代区分によるマスタープランをめぐる都市計画制度等の主な動向

	都市計画制度	時代背景とまちづくり条例の動向
都市計画の基本法体系 確立 (概ね1960年代)	<ul style="list-style-type: none"> ◇'61特定街区制度、高さ制限撤廃、容積率制限強化 ◇'68新都市計画法制定、70年に建築基準法の大改正 ◇市街化区域、市街化調整区域に区域区分する線引き制度を導入 ◇区域区分と関連した開発許可制度創設 	<ul style="list-style-type: none"> ◇都市への人口集中による宅地開発の急増に対し、60年代後半に「宅地開発指導要綱」を制定
開発指導要綱等による 土地利用調整 (概ね1970年代)	<ul style="list-style-type: none"> ◇'69都市再開発法制定 ◇'75市街化区域に既存宅地制度導入 ◇第二種市街地再開発事業、再開発促進地区創設 	<ul style="list-style-type: none"> ◇70年代の地価高騰に対し、開発事業および土地利用の適正化等を目的とする条例、中高層建築物の建築に伴う紛争の調整手続きを定める要綱や条例が制定
地区計画制度の整備 (概ね1980年代)	<ul style="list-style-type: none"> ◇'80地区レベルの都市計画を定める地区計画制度制定 ◇'87集落地域整備法制定 ◇'88計画規制の緩和が可能となる再開発地区計画が創設 ◇'90住宅地高度利用地区計画、用途別容積地区計画創設 	<ul style="list-style-type: none"> ◇'81、'82神戸市と世田谷区がまちづくり条例を制定 ◇都市計画制度の緩和策や、「開発指導要綱の行き過ぎの是正」の通達が出される
都市計画マスタープランの 普及 (概ね1990年代)	<ul style="list-style-type: none"> ◇'92都市計画法改正により「都市計画に関する基本方針」の創設 ◇誘導容積制度、容積適正配分制度導入 ◇'94都市緑地保全法改正により緑の基本計画創設 ◇'97密集市街地整備促進法制定 ◇'99中心市街地活性化法制定 ◇'00都市計画法改正により都市計画区域マスタープランの創設 	<ul style="list-style-type: none"> ◇'93自治省「宅地開発指導要綱」の是正通達 ◇地方自治体は開発指導要綱からまちづくり条例の制定に転換 ◇'93真鶴町まちづくり条例制定 ◇'95阪神淡路大震災、復興のまちづくり
都市再生と住民自治の まちづくりの進展 (概ね2000年以降)	<ul style="list-style-type: none"> ◇'99地方分権一括法により、自治体の都市計画権限が拡充 ◇'00市町村の都市計画審議会の法定化、地区計画等についての住民からの申出制度創設 ◇'02都市再生特別措置法及び都市計画法改正による都市計画提案制度創設 ◇'02容積率・建蔽率のメニュー追加、容積1300%もが可となる ◇'04まちづくり交付金制度創設 ◇'04景観法制定 	<ul style="list-style-type: none"> ◇'99NPO法制定 ◇'99PFI法制定 ◇'02国立市マンション事件東京地裁 ◇'03大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例制定 ◇'04豊中市市民公益活動推進条例制定

2. 都市計画領域の類型化

新都市計画法の導入当初より、住民主導によるまちづくり、あるいは、地方自治体により住民参加のまちづくりを進めようとする方向と、民間開発を中心とする都市開発・再開発を促進しようとする方向の2つの方向性があった。また、近年、地方分権の推進やNPM改革の流れを受けて、地方自治体が主体的に都市計画に取り組む必要性が高まってきたが、2002年の住民提案型都市計画の創設は、地区レベルのまちづくりのあり方に、これまでの地方自治体が主体的な役割を担う取り組みに加え、新たに地域住民や民間事業者の自発的なまちづくりへの可能性をあわせて、2つの方向づけを与えるものであった。

これらの2つのベクトルを用いて、市場性重視及び参加性重視、行政主導及び住民(民間)主導のそれぞれ2つの様相で概念区分を行い、その組み合わせで4つの都市計画の領域を設定することができる。

第1は、地域住民の計画的な参加を重視しつつ、持続可能な開発・整備・保全を行政主導で推進すべき計画領域として「成長管理型都市計画」がある。代表的な計画としては、「市町村マスタープラン」、「緑の基本計画」、「景観計画」等をあげることができる。

第2は、市場性、事業性を重視して、行政が主導的に都市計画を実現していく計画領域があり、「NPM型都市計画」と位置づけできる。「NPM型都市計画」は、まちづくり交付金を活用する「都市再生整備計画」や都市計画事業へのPFIの活用等をツールとして、市街地再開発や都市施設整備を行政が主導していく計画領域である。

第3に、民間主導で市場性を優先して都市開発・都市再生を進める計画領域は、「民間開発型都市計画」である。この計画領域は、都市再生特別措置法に基づく都市再生事業を行う事業者からの都市計画提案や、再開発会社による市街地再開発事業の実施など、民間主導で都市計画を促進していく計画類型がその範疇である。

最後の領域は、地区のまちづくりを地域住民の発意で立ち上げ、地域住民の参加と合意形成を基本とする計画領域を、「コミュニティ自治型都市計画」として位置づけることができ、具体的には、改正都市計画法による都市計画に対する住民提案等をあげることができる。

このコミュニティ自治型都市計画は、「次世代参加型まちづくり」で指摘された、「様々な場面で多様な主体が参加し」、「主体間の相互関係の多様性が確保され」、「考えの違いを乗り越えて合意形成に努める」といったまちづくりが実践される場であると言える。

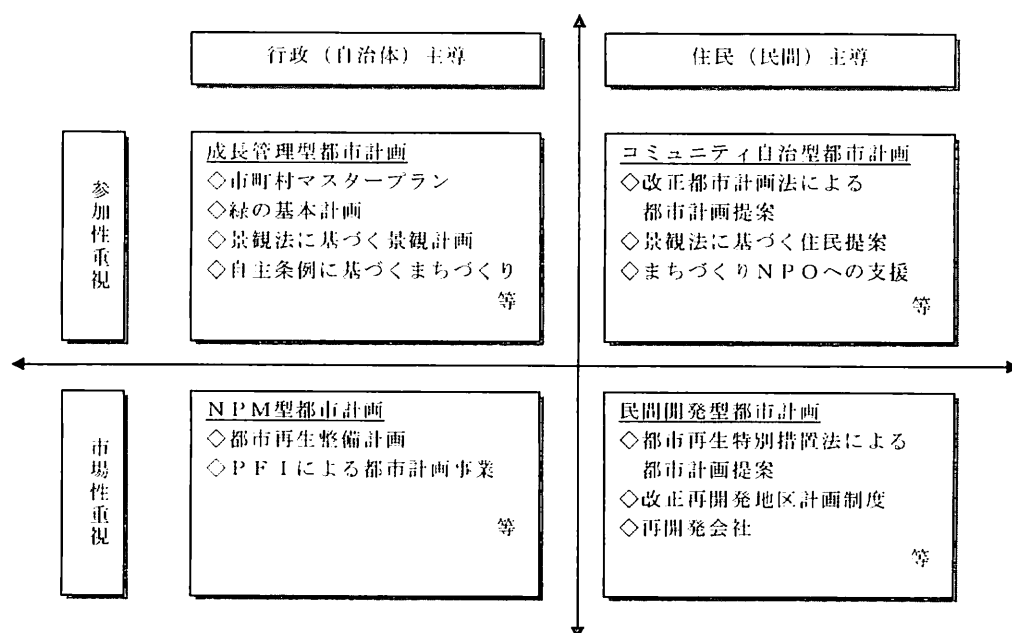


図1 現在の都市計画領域の類型区分

II. コミュニティ自治のまちづくりは可能か

続いて、「関西地域における都市計画関係自治体行政職員に対する調査（2004年7月実施）」（北原鉄也・石割信雄・山村和宏他 [2005]）に基づき、コミュニティ自治型都市計画の可能性を検討する。

1. 都市計画への住民参加

都市計画への住民参加を推進する上での課題等については、「住民への情報提供、参加手続き、住民意見の反映方法等の計画手法が確立していない」との認識が最も高く59.5%となっている。一方、「住民参加の公平性を確保するために、計画プロセスの法制・条例が未整備である」といった視点は19.8%にとどまっており、「合意形成に時間がかかる」（51.6%）、「住民エゴが出やすく、計画がまとまりにくい」（46.8%）といった問題点の指摘が高くなっていた。

住民参加による都市計画を実現するためには、合意形成に相当の時間がかかることは所与の条件と考えられるが、そのために、住民参加の計画手法の確立が必要との認識はあるものの、計画プロセスを法制化・条例化し、住民参加の公平性を確立することの必要性に対する認識は低いという結果になっている。

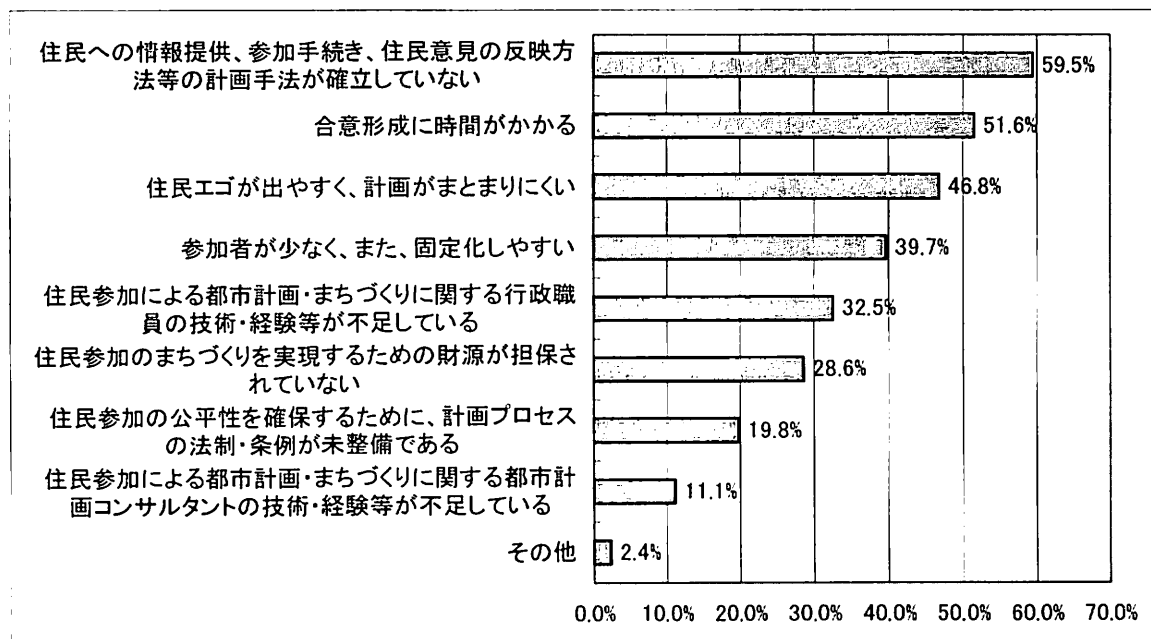


図2 都市計画への住民参加を推進する上での問題点や課題（3つまで選択）

（出所）関西地域における都市計画関係自治体行政職員に対する調査より作成（図3～5も同じ）

2. 住民参加方策の効果

住民の意向を計画に反映させるにあたり、各種の住民参加方策がどの程度効果を発揮しているかを見ると（集計結果をポイント化）、「地区（自治会）説明会・出前講座の開催」の評価が112.1ポイントと最も高く、続いて、「計画案を検討するワークショップの開催」が108.8ポイントと、近年重視されている住民参加方策が高く評価されている。また、「市民アンケート調査の実施」（89.1ポイント）、「各種団体との懇談会・ヒアリングの実施」（89.0ポイント）といった住民参加方策がそれらに続いている。「まちづくり協議会やNPOなどによる計画提案」については88.8ポイントと、「市民アンケート」と同程度の効果があると考えられている。「パブリックコメントの実施」は71.3ポイントとなっていた。

一方、「複数案を提示する計画アセス方式の導入」は37.2ポイントにとどまっており、また、法改正で応答的な手続きを組み入れることも可能となった「公聴会の開催」は30.7ポイントと最も低くなっている。計

画アセス方式や応答的な手続きを組み込むことができるようになった公聴会などの方策は、住民参加の新たな計画手法となりうるものだが、結果として、合意形成に時間がかかるといった課題を抱え込む。都市計画関係所管課の意識としては、現在のところ、住民参加プロセスを制度化する方策については、その必要性があまり意識されておらず、例えば、都市計画の案の作成過程を多段階で検討できる仕組みを設け、各段階において市民参加を義務づけるといった計画プロセスの制度化に対する地方自治体の意識はかなり低いと言わざるを得ない。

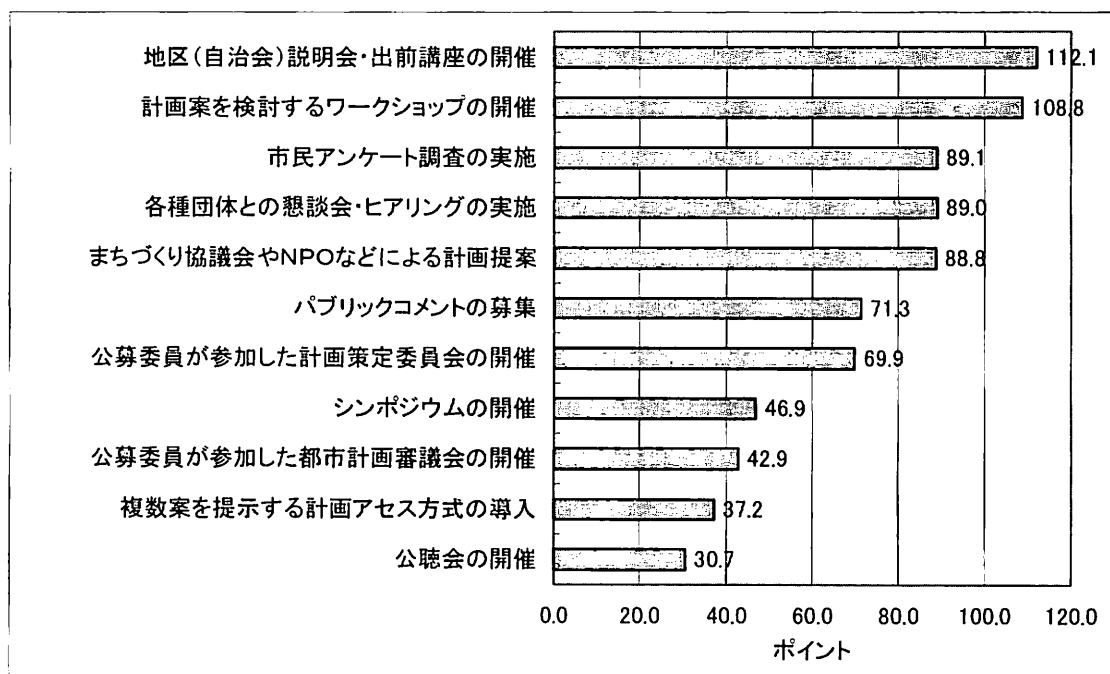


図3 各種住民参加方策の効果

(出所、図2に同じ)

3. まちづくりにおける協働

都市計画の策定や事業実施において地域住民やNPOとの協働の必要性については、76.2%が必要と考えているが、約2割は「どちらとも言えない」と回答している。

地域住民やNPOが行政と協働してまちづくりを推進するにあたり、地域住民やNPOが担う役割としては、「都市計画・まちづくりに対する住民の立場からの発案」が69.7%と高い評価を得ている。ついで、「都市公園・河川敷公園、歩道など公共空間の安全点検や維持管理の担い手」(59.0%)、「ワークショップ等での計画づくりへの参加や計画づくりのコーディネーター役」(53.3%)、「地域住民、地権者などの意見集約・利害調整役」(50.0%)と続いている。

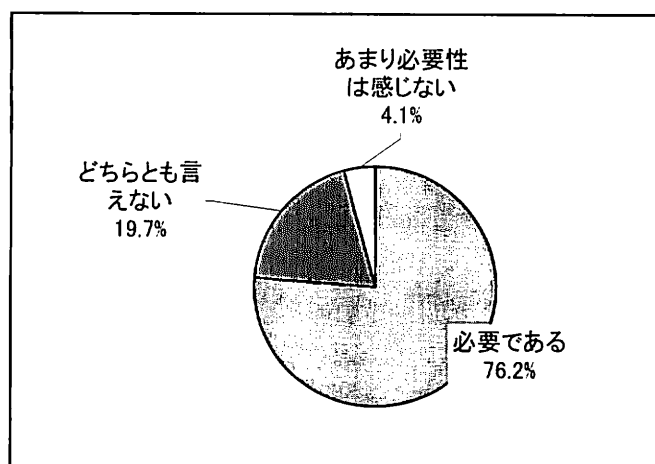


図4 都市計画策定や事業実施における地域住民やNPOとの協働の必要性

(出所、図2に同じ)

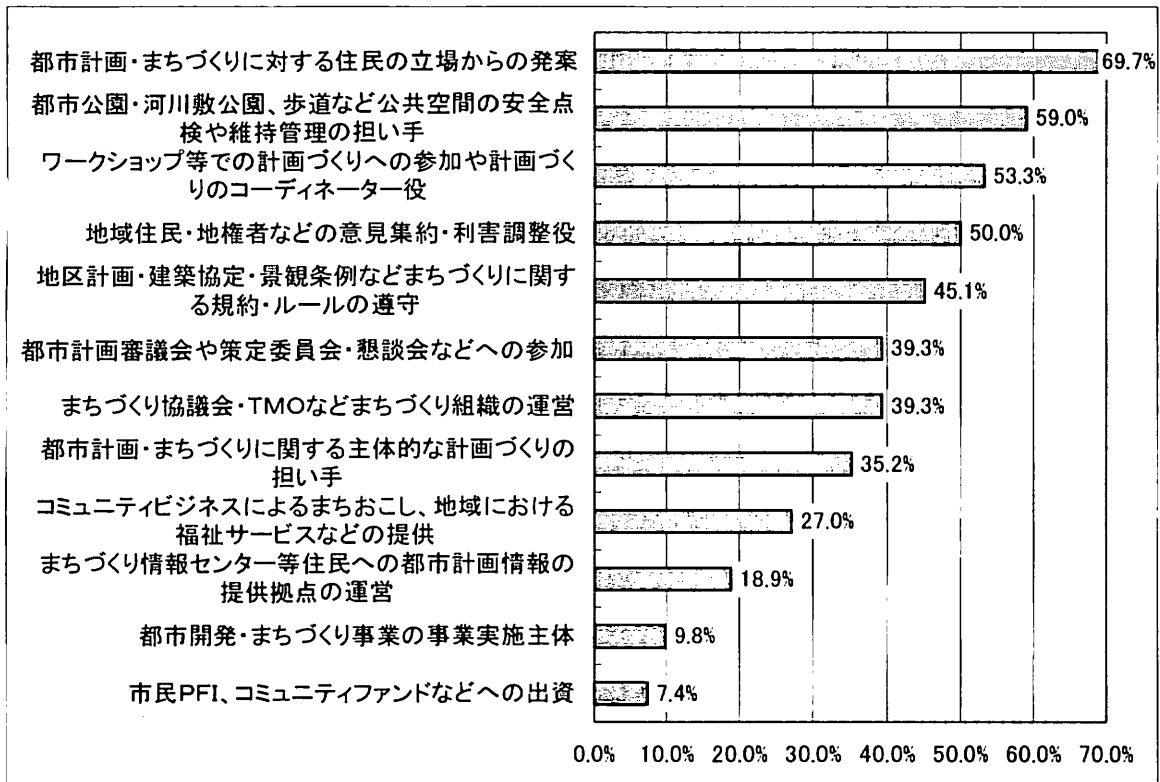


図5 協働による都市計画・まちづくりの推進において地域住民・NPOが担うべき役割（複数回答）

（出所、図2に同じ）

4. コミュニティ自治のまちづくりの課題

住民参加方策において「まちづくり協議会やNPOなどによる計画提案」は比較的評価されており、住民主体のまちづくりに対してある程度の期待が寄せられているが、「都市計画審議会」、「都市計画策定委員会」、「公聴会の開催」などの評価は低く、都市計画関係自治体職員の計画策定プロセスへの住民参加の期待は低くなっていた。

また、「合意形成に時間がかかる」、「住民エゴが出やすく、計画がまとまりにくい」との認識が高くなっていたが、地域住民・NPOとの協働において、そのコーディネーター役、利害調整役を求めていることを勘案すると、住民参加によるまちづくりでの地域住民・NPOのある程度の役割が期待されているとも考えられる。しかしながら、「都市計画・まちづくりに関する主体的な計画づくりの担い手」としては4割に満たず、計画策定はこれまでどおり行政が担うものとの認識が高いことが示されている。また、「都市開発・まちづくり事業の事業実施主体」、「市民PFI、コミュニティファンドなどへの出資」など、本格的なコミュニティ開発の担い手としての期待はかなり低くなっている。このように「都市計画・まちづくりに対する住民の立場からの発案」がなされ、地域住民・NPOが、「ワークショップ等での計画づくりへの参加や計画づくりのコーディネーター役」を担い、さらには、「都市公園・河川敷公園、歩道など公共空間の安全点検や維持管理の担い手」として活動することを期待する一方で、計画決定は行政主導という意識に偏ると、地域住民やNPOと行政との対等な協働関係が構築できず、行政のエージェントとしての活動を地域住民やNPOに依存することに陥るおそれもある。

都市計画の合意形成に関しては、「あらかじめ専門合理的に決まっているのではなく、むしろ都市計画によって大きな影響を受ける住民が計画の決定過程に参加し、対立・衝突するさまざまな利害や社会的要請を適切に調整しようとする努力の中から創発的に生み出されていくものである」（佐藤岩夫 [2001]）と解することが現実的であり、双方が満足のいく合意に達することが困難であるため、住民参加によるコミュニケー

ションが常時必要(明峯哲夫[1999])³⁾となるのではないか。

都市計画関係自治体行政職員の意識をみると、地域住民への役割分担への期待がうかがわれる一方で、まちづくりの合意形成を「対立・衝突するさまざまな利害や社会的要請を適切に調整しようとする努力の中から創発的に生み出す」ための仕組みづくりが不十分と言わざるを得ない面がある。

Ⅲ. 小布施町の美しいまちづくり

都市計画課題のシフトをみると、都市計画領域の4類型で概念区分による、コミュニティ自治型都市計画の必要性の高まりを指摘することができる。しかしながら、都市計画関係自治体行政職員調査での、計画策定プロセスへの住民参加の仕組みづくりへの意識が低く、一方で、地域住民等に対して合意形成における利害調整役への期待が高いという結果をみると、コミュニティ自治のまちづくりを行政主導のみで行うことに限界があることは明確である。では、どのようにすればコミュニティ自治のまちづくりは可能なのか。ここでは、小布施町史や関係者ヒアリング等に基づき、小布施町の独自のまちづくりへの取り組みを通じて、コミュニティ自治のまちづくりの鍵となる概念へのアプローチを試みる。

1. 小布施町のまちづくり小史

長野県小布施町は面積19.07km²、人口12,000人弱の都市で、町内の集落は役場を中心とする半径2km以内にある。600年の歴史をもつ小布施栗、葛飾北斎の肉筆画を展示する北斎館、北斎筆の天井画がある岩松院などによって全国的に知られ、年間130万人余の観光客が訪れている。1976年11月に開館された北斎館は、小布施町のまちづくりの先駆けとなった。開館翌年には入館者が年間5万人を超え、高井鴻山記念館脩然楼が開館した1983年度には年間10万人を超えていた。その後、日本あかり博物館、現代中国美術館文翠閣(現おぶせ中国美術館)、おぶせミュージアム・中島千波館、千曲川ハイウェイミュージアム、盆栽美術館大観、古陶磁コレクション了庵など特色ある美術館、文化施設が次々に開館し、数多くの観光客をひきつけた。

小林一茶や葛飾北斎が逗留し、小布施の文化サロンとなった高井鴻山の隠宅脩然楼の周辺の歴史的建造物を活用したまちづくりを進めるべきとの提案が地域住民からあり、1984年2月、面的整備を図るため、町・事業者・個人による5者協定が結ばれ、脩然楼周辺町並み修景事業組合が設立された。町・事業者・個人は、対等な立場に立って、重要な歴史的建造物の保存、新築建物の周辺との調和、土地は売買せず賃貸か交換することなどが確認され、町並み修景事業ははじまった。画一的な都市再開発手法とは異なり、住民と町がそれぞれの役割を明確にした整備手法は「小布施方式」と呼ばれ、「修景」という言葉も生んだと言う。こうした修景方法は、周辺へも波及し、店舗や住宅の新築の際には、切妻、大壁造りなど町並み景観に配慮されたものとなっていった。

こうした民間活力を導入し、住民と町が一体となった歴史と文化を生かした特色あるまちづくりは全国的にも高く評価され、1986年に「潤いのあるまちづくり優良地方公共団体自治大臣賞」や、87年に「地域文化デザイン賞」などを受賞している。

1986年には、まちづくりの指針「環境デザイン協力基準」(骨子)が設けられた。翌87年には建設省の指定を受けて策定された「小布施町地域住宅計画」では、「環境デザイン協力基準」をより具体化し、地域ごとの住宅計画の課題や目標を定めるとともに、住まいづくり相談所開設などの支援策が実施された。

表2 ゆう然楼周辺町並み修景事業の概要

(1) 計画地	小布施町大字小布施字上町東側地籍
(2) 計画期間	昭和57年5月～昭和62年3月
(3) 計画面積	約16000m ²
(4) 施主	6者（行政1、事業者3、個人2）
(5) 主要建物	金融機関、公共展示館、栗菓子店舗、住宅
(6) 用途地域	近隣商業地域、一部住居地域、防火指定なし
(7) 事業費	約6億円

(出所) 小布施町資料より作成

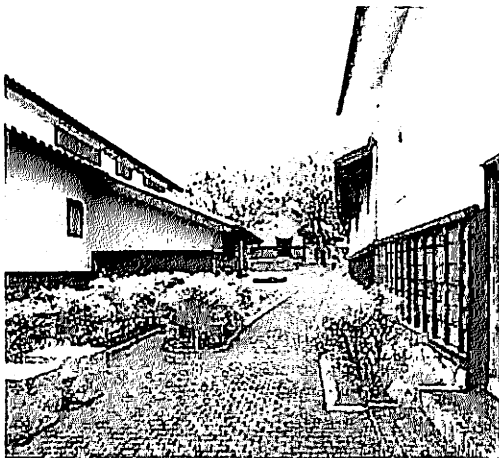


図6 栗の小経

(出所) 小布施町ホームページ



図7 ゆう然楼

(出所) 小布施町ホームページ

1990年には「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」が制定され、この条例には、助成・表彰制度・まちづくりの諮問機関「まちづくりデザイン委員会」の設置などが盛り込まれ、住民と行政が一体となったうるおいのある美しいまちづくりが進められてきた。

表3 環境デザイン協力基準

<p>①個々の建物の基準（形式、屋根や壁）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・伝統的な形式をもつ建物が多い地区では、切妻・大壁の屋根形式が適切である。 ・小布施町は色々な屋根形式が混在していることにも特徴があり、夏涼しく冬暖かい建物とするために、また防水性の観点から、陸屋根は避けることが賢明である。 ・壁に土壁を使っていることも、気候への配慮であり、断熱効果のある住宅とするよう心がける。窓も二重サッシにすることが好ましい。 ・農村部の住まいも同様の観点から、寄棟あるいは切妻形式の瓦屋根が最も適合している。 <p style="text-align: right;">(以下略)</p>
--

(出所) 小布施町地域住宅計画（HOPE計画）策定調査報告書

さらに、1991年には町内在住の建築・設備・造園・広告業など町並みや住まいづくりに直接関わる専門家が集まり「小布施景観研究会」を設立し、小布施町の歴史や風土にあった快適な住まいづくり、美しい町並みづくりのための研究が始められた。この景観研究会は、町とは独立した組織として運営され、町の建築指導課で開かれる建築相談の相談員を務め、小布施になじまない建築が行われないよう、施工業者を景観研究会のメンバーが指導していると言う。

1992年には、景観づくりの指針「住まいづくりマニュアル」と「広告物設置マニュアル」が作成されており、「外はみんなのモノ、内は、自分たちのモノ」という意識が住民に芽生え、住宅の配置、外観への配慮、

通りを行き交う人に潤いと安らぎを与える花壇や生垣づくりへと発展していったと言う。

1997年には、「沿道景観保全に関する指導要綱」が制定され、翌98年に景観づくりの指針「あかりづくりマニュアル」発行、2000年には、町内の花で飾られた民家等の庭を、町を訪れた人との交流の場、憩いの場となる「オープンガーデン」として開放し、花のまちづくりが進められた。

2006年2月には町が景観行政団体となり、町独自で景観行政に取り組むことができるようになった。小布施町の景観計画は、「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」に基づき、小布施町の良好な景観づくりに関する理念や町・町民・事業者の責務、景観法の規定により景観計画として定めるべき景観計画の区域、良好な景観づくりの方針、届出を要する建築行為等とその行為に関する制限、町独自施策の自主的な地域づくり活動を行なう者等の認定及び支援等、景観施策の基本的事項を定めたもので、将来にわたり町・町民・事業者の創意を傾注し、小布施町の個性ある良好な景観づくりを進めるための指針となる計画となっている。

表4 まちづくりの経緯

1976年(昭和51年)	「北斎館」の開館
1981年(昭和56年)	「第2次総合計画」の策定
1982年(昭和57年)	「小布施町まちづくり総合計画書」を作成
1984～86年(昭和59～61年)	「町並み修景事業」の実施
1986年(昭和61年)	「町総合計画後期基本計画」の策定
1987年(昭和62年)	「ホープ計画(地域住宅計画)」の策定
1989年(平成元年)	「住まいづくり相談所」の開設
1990年(平成2年)	「うるおいのある美しいまちづくり条例」「同施行規則」を制定
1991年(平成3年)	「第3次総合計画」の策定 「うるおいのある美しいまちづくり助成」の実施
1992年(平成4年)	景観づくりの指針「住まいづくりマニュアル」「広告物設置マニュアル」の発行 「生垣づくり助成交付金要綱」の制定 「うるおいのある美しいまちづくり表彰」の実施
1993年(平成5年)	「ハイウェイオアシス小布施総合公園」の整備着手
1995年(平成7年)	「沿道景観保全に関する指導要綱」の制定
1996年(平成8年)	景観づくりの指針「あかりづくりマニュアル」の発行
2000年(平成12年)	「オープンガーデン」を開設 「第1回小布施国際音楽祭」を開催
2002年(平成14年)	「第4次町総合計画」の策定
2003年(平成15年)	「小布施町自立に向けた将来ビジョン」の策定
2006年(平成18年)	景観行政団体となる、「小布施町景観計画」の策定

(出所) 小布施町資料より作成

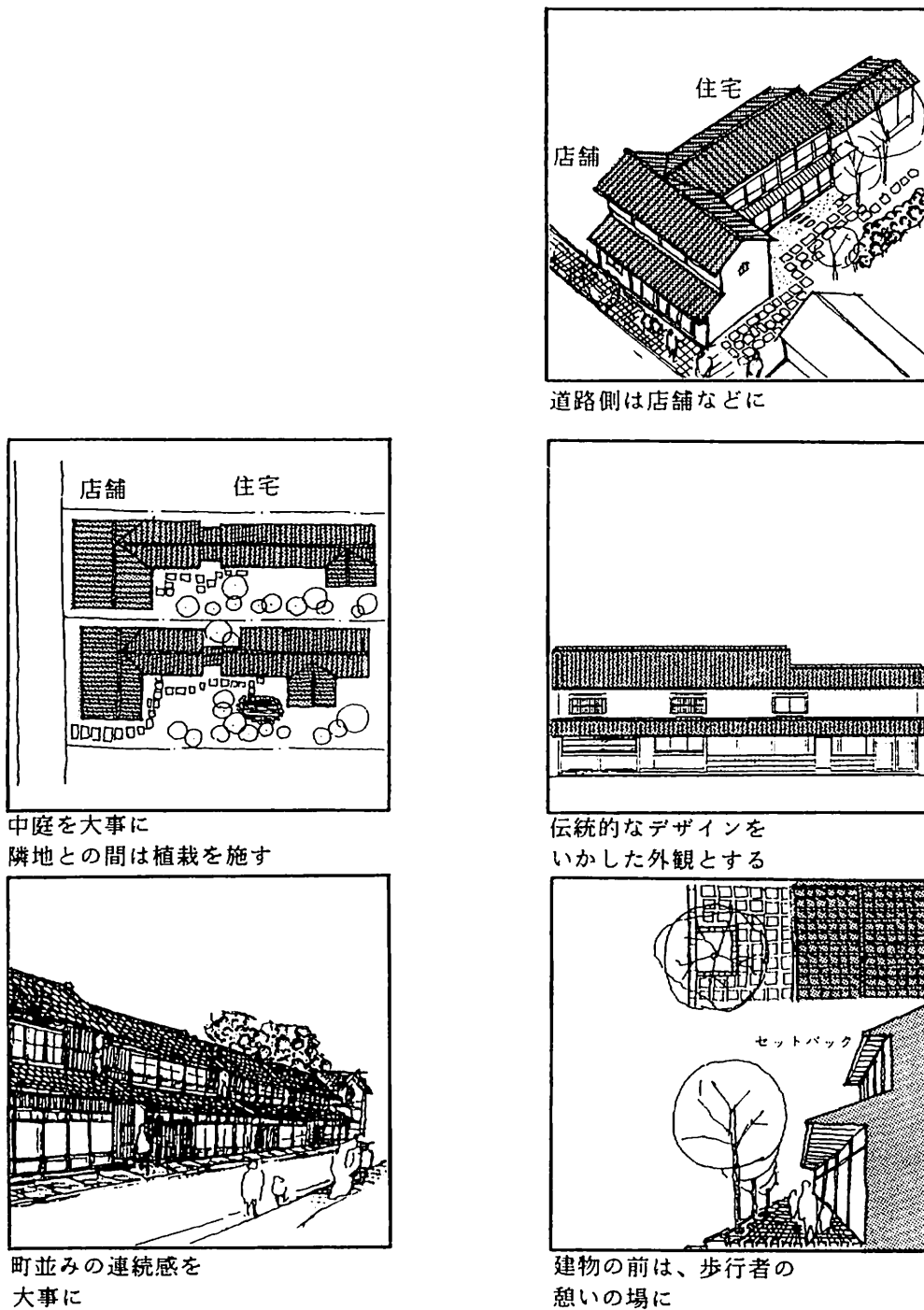


図8 環境デザインのイメージ

(出所) 小布施町地域住宅計画 (HOPE計画) 策定調査報告書

2. 小布施町のまちづくりの特性

小布施町の美しいまちづくりはどのようにして可能になったのか。脩然楼周辺町並み修景事業の「小布施方式」と呼ばれる「修景」手法は、やがて周辺へも波及し、美しいまちづくりが住民の自発的な取り組みにおいて進められていった。これをフォローする形で、1990年に「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」などが制定されてきたが、小布施町のまちづくり制度が、真鶴町や神戸市などの自治体で取り組まれてきた先進的なまちづくりの仕組み以上に精緻な計画システムを構築しているわけではない。

住民が主体的にまちづくりに取り組むまちづくり協議会などは、「コミュニティ自治」と「行政のエージェント」の2面性(中井検祐[1999] p.184)を持つと言われるが、小布施町では、地域住民が主導的にまちづくりに取り組んできたことに着目することができる。小布施町のように「コミュニティ自治」としてのまちづくりが可能であれば、計画システムは「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」の環境デザイン協力基準に代表されるような地域性に配慮したデザインの目安があれば十分に機能し、「コミュニティ自治」そのものが実効プロセスの役割を果たしうることを例証していると考えられる。

「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」が機能する理由のひとつとして、町内在住の町並みや住まいづくりに直接関わる専門家が集まり設立された「小布施景観研究会」をあげることができる。この景観研究会は、町とは独立した組織として運営され、小布施になじまない建築が行われぬような独自の仕組みを構築している。まちづくりを一連のマネジメントとして捉えるならば、景観研究会の役割は、建築計画(設計)に対する評価と見直しの提言を非公式に行うローカルルールの人々の役割を担っていると言える。

北村登夫景観研究会会長(2004年12月当時)へのヒアリングによれば、これまでは、町内で建築・造園などを請け負う施工業者から、修景方法等を事前に問い合わせるケースが多く、景観研究会が施工業者に指導することによって、概ね、町並みのデザインは自主的に守られてきたと言う。しかし、必ずしも、全てのケースが問題なく進むわけではない。「まちづくりデザイン委員会」を通じて設計変更の協議を行った結果、相互に譲歩を行う中でひとつの例外を認めると、それが、後の悪しき範になったこともあったとの述懐もあった。また、最近では、ハウスメーカーが、小布施の町並みに調和しないデザインの家屋を建築販売しており、「小布施町うるおいのある美しいまちづくり条例」だけでは、町並み景観を守りきれない状況が発生していると認識されていた。こうした状況への対応としては、景観研究会が独自に、景観法の活用を研究し、関係機関へ働きかけを行っていると言う。この点、小布施町都市計画課へのヒアリングからも、景観法の活用については、2005年春ごろをめぐり条例の見直しを含めた検討作業中である旨の回答を得た(2004年12月実施)。新たな景観法に基づく町並み景観保全の試みは、全国でも先進的な取り組みとなるものであり、行政と民間がそれぞれ対等で自律的な立場を守りながらも、連携・協力し、まちづくりを進めている一端を垣間見た感があった。なお、上述のとおり2006年に小布施町は景観行政団体となり、景観計画が策定されている。

ところで、小布施町のうるおいのある美しいまちづくりは、小布施の文化サロンとなった高井鴻山の隠宅脩然楼周辺の歴史的建造物を活用したまちづくりを進めるべきとの住民提案が基点となっている。脩然楼周辺町並み修景事業は、行政と住民、事業者が対等な立場で面的整備を進められたことが特徴的であるとされるが、小布施の歴史的な縁について触れずには、なぜ、このようなまちづくりが可能であったかは理解し難い。脩然楼周辺の町並みには、北斎館、高井鴻山記念館脩然楼が、その文化的中核を成している。高井鴻山とは、学者であり芸術家でもある江戸末期から明治初期にかけて活躍した豪農・豪商である。葛飾北斎を小布施に招き入れた北斎のパトロンとして知られる。そして、鴻山の末裔にあたる人物が、小布施堂及び榊一市村酒造場の代表取締役である。脩然楼周辺町並みの中には、小布施堂をはじめ、榊一市村酒造場の店舗や、酒蔵の一部を改造して創られた和風レストラン「蔵部」、喫茶レストラン「傘風楼」、栗菓子工場「傘風舎」等々が構えられている。小布施堂が作成している「小布施堂境界図」(次図参照)に描写されているように、そこには、歴史性、文化性の高い空間整備がなされている。こうしたまちづくりは、行政が主導してできるものではないが、また、いわゆる地域住民の主導のみによってできるものでもない。歴史的な縁と文化財を承継し、さらには現代のある種のパトロンージュを得ずには、小布施町の脩然楼周辺町並み修景事業はあり得なかったと言って過言ではないと思われる。

しかし、小布施町のまちづくりの魅力は、脩然楼周辺町並み修景事業にとどまるものではない。例えば、町も出資している第三セクターのア・ラ・小布施がある。町の出資は100万円で、資本金2600万円の大半は有志から出資を得て設立された株式会社であり、農林産物の加工品の開発と販売、情報発信地としてのガイドセンター、喫茶店、レンタサイクル、観光案内、ゲストハウス(宿泊施設)等を多分野にわたる事業経営

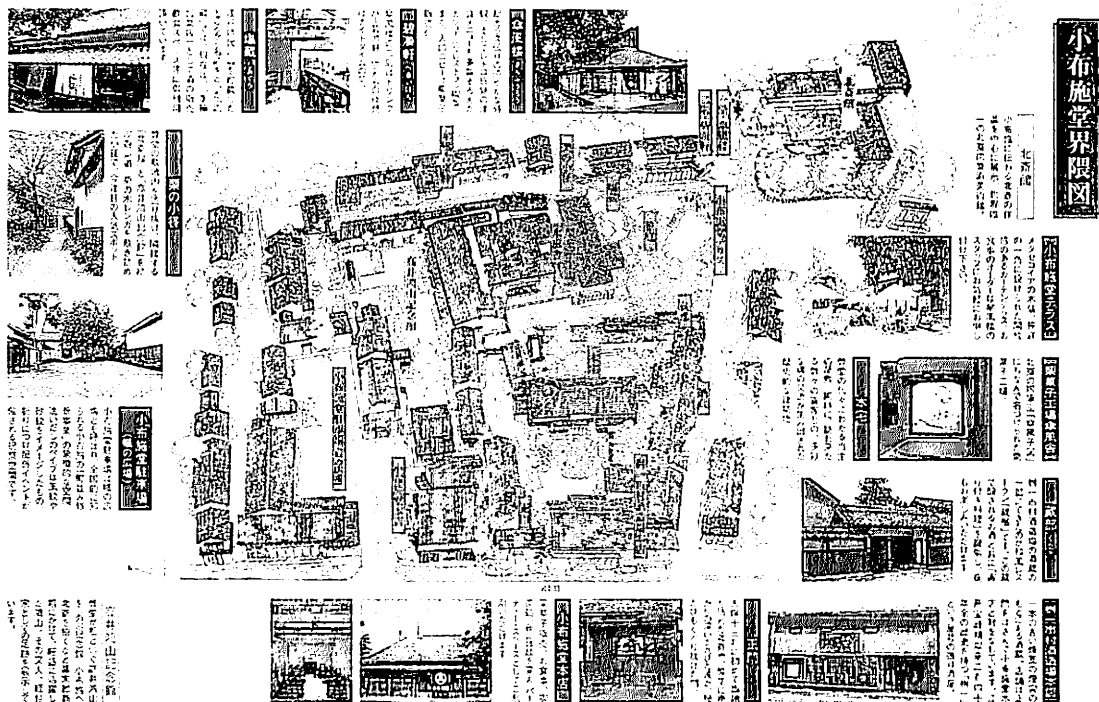


図9 小布施堂界隈図
(出所) 小布施堂パンフレット

を手がけている。「ア・ラ・小布施」の関悦子取締役企画部長（2004年12月当時）は、小布施町のまちづくりが成功している点について、「人口1万2千人ほどの、歩いて回れるほどの小さな町で、町に住む人々は互いに顔がわかる間柄にあり」、「町の人々は、町の外からやって来る人や文化を大切に、活かそうとする気風、風土があり」、「まちづくりにかかわる人々は、見返りをもとめるのではなく、小布施の町を良くしようという思いに駆られて多くの有志が活動している」などをあげられた。

小布施町のまちづくりに関わる魅力ある取り組みは、あたかも綺羅星のごとくある。このように小布施町のまちづくりは重層的な広がり、関係性をもった展開がなされており、相互作用の関係性を有する資本・資源や人的なネットワークがまちづくりの基盤となっている。小布施町の美しいまちづくりを実りあるものとしているのは、小布施町に蓄積されている人的資源も含めた豊かな地域資源（＝ソーシャル・キャピタル）に他ならないと言えるのではないか。このようなコミュニティ自治のまちづくり、「コミュニティ・ベースド・プラン」が成り立つ地平は、ソーシャル・キャピタルを媒介としてまちを創造することにあるのではないだろうか。

IV. 結び ～ソーシャル・キャピタル・マネジメントへの誘い～

以上、見てきたように、小布施町の美しいまちづくりには、いわゆる都市計画の計画システム（計画づくりの仕組みや手順）や実効プロセス（法的拘束力や資金調達力などの効力）に還元できない要素あるいは力が包含されている。そして、それらの要素は、ソーシャル・キャピタルと関連づけられると推論したが、小布施町のまちづくりから、ソーシャル・キャピタルを構成すると考えられる特徴的な要素を以下のとおり抽出する。

1) 核となるまちづくり事業が先導的な役割を果たしており、地域住民や地元企業のまちづくりへのフィラ

- ンソロビーな貢献がある。(社会的起業家精神)
- 2) 行政と地域住民・地元企業等がそれぞれまちづくりに関する政策形成能力を有しており、行政は住民発議のまちづくりを支援している。(地域主権・住民発議)
 - 3) まちづくりの合意形成は、まちづくりに関わる地域住民・地元企業等の自律的な話し合いや調停により実現される。(自律・協議・調整)
 - 4) 多様な人材・組織による重層的なまちづくりが行われており、人材・組織の連携によって多くのまちづくりが実現している。(パートナーシップ・相互補完・協同)
 - 5) まちづくりの推進は、人材・組織間の人的なネットワーク、インフォーマルな関係性がまちづくりに影響を及ぼしている。(相互作用・ネットワーク・信頼関係)
 - 6) 地域住民や地元企業による自発的で継続的なまちづくりへの多様な取り組みが尊重されている。(持続可能な発展・中長期的目標)
 - 7) 地域経済が創発的な環境を形成しており、まちづくりが地域経済に寄与するなど、相互に深い関わりがある。(内発的・創発的な地域経済)
 - 8) 地域の自然・歴史・文化環境に恵まれており、豊穡な地域資源がまちづくりに活かされている。(担い手を含めた地域資源の重視)

都市計画の計画領域を区分することで、コミュニティ自治型都市計画は、NPM型都市計画の対局にあるものと位置づけたが、ここでは、一般的なNPMの特徴と比較しながら、コミュニティ自治型都市計画に位置づけられる小布施町のまちづくりから抽出し、1) マインド、2) 権限の所在、3) 意思決定の方法、4) 経営戦略、5) 管理手法、6) 目標管理、7) 活動領域、8) 活動の志向性、以上の8つの項目によりソーシャル・キャピタルの概念をマネジメントの要素として下表に構成する。

表5 ソーシャル・キャピタル・マネジメントの構成要素

	ニュー・パブリック・マネジメント	ソーシャル・キャピタル・マネジメント
1) マインド	起業家精神	社会的起業家精神
2) 権限の所在	経営と執行の分離	地域主権・住民発議
3) 意思決定の方法	トップダウンまたはボトムアップ	自律・協議・調整
4) 経営戦略	イノベーション・競争原理・共同	パートナーシップ・相互補完・協同
5) 管理手法	内部統制・ヒエラルキー・外部評価	相互作用・ネットワーク・信頼関係
6) 目標管理	効率性追求・成果主義・短期的目標	持続可能な発展・中長期的目標
7) 活動領域	市場・準市場	内発的・創発的な地域経済
8) 活動の志向性	顧客・ステークホルダー重視	担い手を含めた地域資源の重視

小布施町のまちづくりで見出したソーシャル・キャピタルに関連する要素を直ちに他のまちづくりに適用できると想定するのは早計であろう。また、8つの要素を満たせば、「ソーシャル・キャピタル型まちづくり」を成功に導くことができるということが検証できたわけでもない。それらは、これからの研究課題として取り組みたい。しかしながら、小布施町のまちづくりには、「基盤整備やまちづくり制度を分析するだけでは解明できない地域資源(=ソーシャル・キャピタル)」があり、小布施町では、地域の実情に応じた計画づくりの仕組みや手順、法的拘束力や資金調達力などの効力が有効に機能しており、「計画システム」、「実効プロセス」、「ソーシャル・キャピタル」を三位一体とするまちづくりのマネジメントシステムを構築することが制度論を超えたまちづくりのあり方を示唆するものになると考えられる。

それは、コミュニティ自治のまちづくりを実現するコミュニティ・ベースド・プランニングの手法であり、ソーシャル・キャピタル・マネジメントの可能性がそこにあることを提案して結びとしたい。

【注】

- 1) 明石達生 [2001.5] p.17. 2000年の都市計画法改正における「地区計画等の手続き条例」改正を捉え、都市計画の発議権の市民委議の観点から評価している。都市計画策定のプロセスの現状は、「行政の提案に対する住民参加」という図式である。コミュニティ・ベイスド・プランニングは、住民相互の合意に基づき、「住民からの提案」というプロセスとなる。こうしたプロセスを支える手続き制度が存在してこそ、行政と住民等の成熟した連携関係が構築できると指摘している。
- 2) 早田宰 [2001] p.11. コミュニティ・ベイスド・プランニングは、決定権限分散の世界における計画のパラダイムである。それが求められる背景には、多元価値化、コミュニティの環境意識の高まり等の社会潮流とともに、公共政策における新保守主義経済学の影響があり、90年代から中間領域の実現と管理は公共よりも市場と自発セクターを通じて達成することが最良と考えられ、エンパワーメント、パートナーシップ、協働等のキーワードが強調されるようになったと指摘している。また、まちづくりは都市計画及び物的環境の改善のみならず、環境、経済開発、社会開発等も包含される概念としての傾向を強め、伝統的なガバメント（統治）を支える技術を脱して、ガバナンス（共治）を実現するための政策指向のアプローチとして位置づけられる、と論じている。
- 3) 明峯哲夫 [1999] p.77. 合意形成をめぐるエゴと普遍性の関係について、興味深い質疑応答がなされている。都市計画マスタープランが、地区レベルのより詳細な計画づくりに進んでいくと、地元住民のエゴが前面に出てくることにもなるが、より高い段階で調整し、妥協し、合意する必要があるのではないかと問うた質問に対し、住民のエゴに終始している限り合意形成は困難で、エゴを払拭して一定の普遍性を獲得する必要があるが、どうやったらそれが出来るのか、これが最大の問題としている。住民全員がそういう発想ができるとは思われない。しかし、地域全体を考えて「こういうまちづくりをしていこう。したがって、この地域はこうあるべきだ」というパラダイムを設定して、そのパラダイムのなかで個別条件を考えられる人たちが育てる必要がある。そのためには、マスタープランづくりを不断にやっていく場を、常に市民自身が持ち、そこで、いろんな人が経験して地域に戻り、その発想を大事にしながら地域の各論を考えていくことが重要になる、という趣旨の回答を行っている。

【参考文献】

- 明石達生 [2001] 「私的協定と公的規制をつなぐ仕組み」『都市計画』日本都市計画学会第50巻第5号。
- 明峯哲夫 [1999] 「市民のまちづくりのパラダイムを変更できるか」『市民参加のまちづくり』学芸出版社。
- 石田頼房 [2004] 『日本近現代都市計画の展開』自治体研究社。
- 小布施町『小布施町史』、『小布施町都市計画課資料』。
- 北原鉄也 [1998] 『現代日本の都市計画』成文堂。
- 北原鉄也 [2000] 「マスタープランニングと地方分権」『変化をどう説明するか』木鐸社。
- 北原鉄也・石割信雄・山村和宏他 [2005] 「関西地域における都市計画関係自治体行政職員に対する調査」『季刊経済研究』第27巻第4号、大阪市立大学経済研究会。
- 北原鉄也 [2006] 「都市計画」『テキストブック地方自治』東洋経済新報社。
- 建設省都市局都市計画課他監修 [2000] 『平成12年改正都市計画法・建築基準法の解説』。
- 建築・都市法制研究会 [2002] 『平成14年改正建築基準法等の解説』新日本法規。
- 小泉秀樹 [2001] 「都市計画法からまちづくり法へ」『日本の都市法Ⅰ』東京大学出版会。
- 小長谷一之・北田暁美・牛場智 [2006] 「まちづくりとソーシャル・キャピタル」『創造都市研究』第1巻第1号。
- 小長谷一之 [2007] 「まちづくりのマーケティング・マネジメント」『創造都市への戦略』晃洋書房、第12章。
- 佐藤岩夫 [2001] 「都市計画と住民参加」『日本の都市法Ⅱ』東京大学出版会。
- 早田宰 [2001] 「コミュニティ・ベイスド・プランニングとガバナンス」『都市計画』日本都市計画学会、第50巻第5号。
- 社会資本整備審議会他 [2003] 『次世代参加型まちづくりに向けて』。
- 高見沢実 [2003] 「市民参加と法制度」『地域開発』Vol.471。
- 内閣府経済社会総合研究所編 [2006] 『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』。

中井検祐 [1999] 「震災復興におけるまちづくり協議会制度とその課題」『安全と再生の都市づくり』学芸出版社。

新堀邦司 [2003] 『栗と花と文化の町 小布施物語』里文出版。

北海道大学公共政策大学院・日本政策投資銀行 [2006] 『ソーシャル・キャピタルと地域経営』。

富川公男・大守隆編 『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社。

渡辺俊一 [1999] 「参加型マスタープランづくりの課題と展望」『都市計画』日本都市計画学会、第48号第2号。