

まちづくり条例策定における 「まちづくり行為」概念の研究

—— 練馬区を事例として ——

瀬谷幸恵*, 藤井敏信**

1. はじめに

近年、地域の特色を生かした個性的なまちづくりを求める動きが活発になっている。それはひとつに、地域社会が、都市への人口集中に伴う市街化に対応する時代（都市化社会）から、成熟した都市の時代（都市型社会）へと変化したことによると考えられる。ストックに重点を移す社会をむかえて、抱える問題は地域ごとに対処する、地域ごとに伸ばすべき特色があるといった、自分たちの地域に合った、住みやすいまちづくりを目指そうという市民運動が全国的に展開している。このような身近な環境への関心の高まりに加えて、住民参加や情報の公開の制度的な担保も併行して行われることで、まちづくりへの参加の重要性と必要性が認識されつつある。そこで、それぞれの地域が抱える課題の解決や、まちの将来像の形成を、住民が地方行政とパートナーシップを構築して具体的に推進していく際に、必要なまちづくりを支えるルールとして「まちづくり条例」が注目されるに至っている。自治省（当時）の平成12年の調査によると、その数は669団体において、1080制定されている。また、その策定過程に住民が参加する動きも盛んである。

このまちづくり条例制定の目的には時系的な変化が見られる。当初は都市計画法による地区計画制度に対応した具体的な手続き規制の必要性から始まったが、次第に地域のまちづくりにおける理念や目標の策定が主になり、そして現在では他の条例等の上位に位置し、総合的・体系的な自治体運営を図るものといったものが増加する傾向にある。この変化は、まちづくり条例が単なる都市計画の道具ではなく、地域社会を創造するまちづくりにおいても大きな意味を持つという意識へと変化しているからである。

2. 研究の目的と方法

本研究の目的は、住民参加でつくる参加型まちづくり条例の現状や問題点を把握し、その策定課程において参加した住民の中から提起された、公と私との間の共的領域の確立を意味する「まちづく

*東洋大学大学院国際地域学研究科

**東洋大学国際地域学部教授

り行為」概念をまとめるとともに、まちづくりへの今後の影響や可能性を考察することにある。

そのために、先行文献によりまちづくり条例の現状や問題点を把握するとともに、まちづくり条例策定過程にある自治体（東京都練馬区）の策定活動をフォローし、関係者へのヒアリングを通して、住民・行政・学識関係者の関わり方を検証する。

3. まちづくり条例の定義と現状

①まちづくり条例の定義と類型

憲法において、地方自治体は国が定める法律に基づいて行政を行うが、法律だけでは不十分である場合には条例を制定することが認められている。ただし、条例の制定には地方自治体の議会において議決されなければならない。つまり、法律の範囲内において、議会の議決が可決である場合成立し、公布され、施行される。

まちづくり条例には、都市計画法や建築基準法といった法令に委任された「委任条例」と、各自自治体の問題の解決策や新たな仕組みの提案として定められた「自主条例」がある。現在、後者の場合を「まちづくり条例」と呼ぶことが多い。

このまちづくり条例をその内容ごとに分類すると、大きく4つに分けられる。

表1 まちづくり条例の類型

環 境 系	生活環境の保護・改善、自然環境・緑地の保護
景 観 系	古都・歴史的建築物の保存、都市景観の創造
土地利用調整系	開発指導要綱の条例化、都市と自然の共生
地区まちづくり系	住民参加のまちづくりのための制度

出典：「地方分権時代のまちづくり条例」より筆者作成

②まちづくり条例の現状

近年は、地区まちづくり系を発展させ、住民参加の規定を制定するものや、他の条例等の上位に位置し、総合的・体系的な自治体運営を図るものといったものが増加する傾向にある。その策定過程も行政側のみで行うのではなく、住民の意見を取り入れながら進めている「住民参加型」のまちづくり条例が増加している。本稿では、東京都練馬区において現在、区民参加で進められているまちづくり条例についてその策定過程を参与観察する中で得られた知見について考察する。

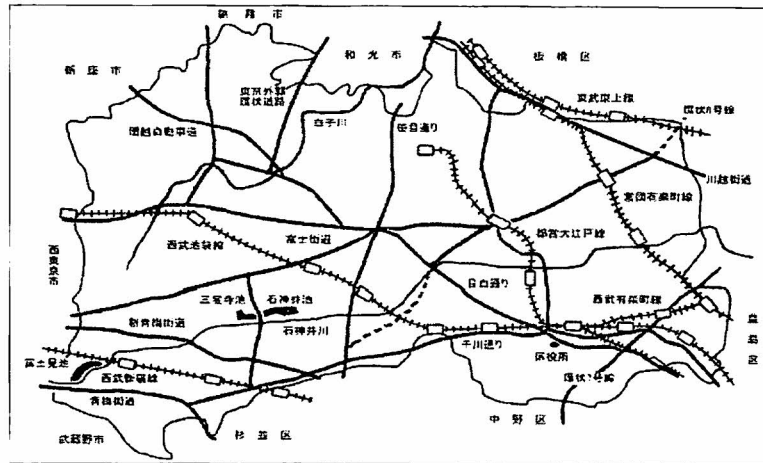
4. 東京都練馬区における参加型まちづくり条例策定活動

①東京都練馬区の概要

練馬区は東京都23区の北西部に位置し、面積は48.16km²（東京23区中5位の広さ）、人口は約60万人（東京23区中2位の多さ）で、人口密度は14,203人/km²である。

環状8号線をはじめとする道路網や、西武池袋線、西武新宿線、近年では都営地下鉄大江戸線の開通により、都心・副都心への通勤通学者が多い近郊の住宅地域である。海拔が30~40mの起伏の少ない台地であり、農地が私有地面積の12%、緑肥率22.6%と23区内でも有数の緑が多い環境が特徴である。

図1 練馬区の主要交通網



出典: 「練馬区平成15年度区政概要」より

② (仮称) 練馬区まちづくり条例策定の背景

練馬区では個々の敷地のミニ開発を中心とした農地におけるスプロールの進展、マンション等を中心とした中高層化とワンルームマンションの増加、環状7号線公害の発生、一部密集市街地の家屋の老朽化、少子高齢化や緑地・農地の減少といった都市問題を解決するために、これらに対応できる仕組みや規制を盛り込んだまちづくりの必要性が生じていた。

そこで平成11年度より、練馬区全体を視野に入れたまちづくりの理念や基本的な考え方といったまちづくりの総合的な指針となる「全体構想」と、区内を7つの地域に区分し、各地域の特性や課題といったまちづくりの方針を示す「地域別構想」で構成される都市計画マスタープラン（以下、都市マス）を策定した。練馬区ではこの都市マスの素案をつくる段階から区民参加を実施しつつ、平成14年度末に完成した。しかし、この都市マスの「全体構想」、「地域別指針」は議会の承認を得たとはいえ、制度上はまちづくりの理念を示すことが目的であり、規制力が担保されていない。このため、練馬区では市民参加での都市マスの推進、地区の計画の具体的な実施、計画づくりを行う団体への支援、住民が計画を提案する制度の手続き、そして土地建物の乱開発の規制等を定めるため、平成15年度から17年度にかけて (仮称) 練馬区まちづくり条例の制定を区民参加で進めている。

③ 練馬区都市計画マスタープランの概要

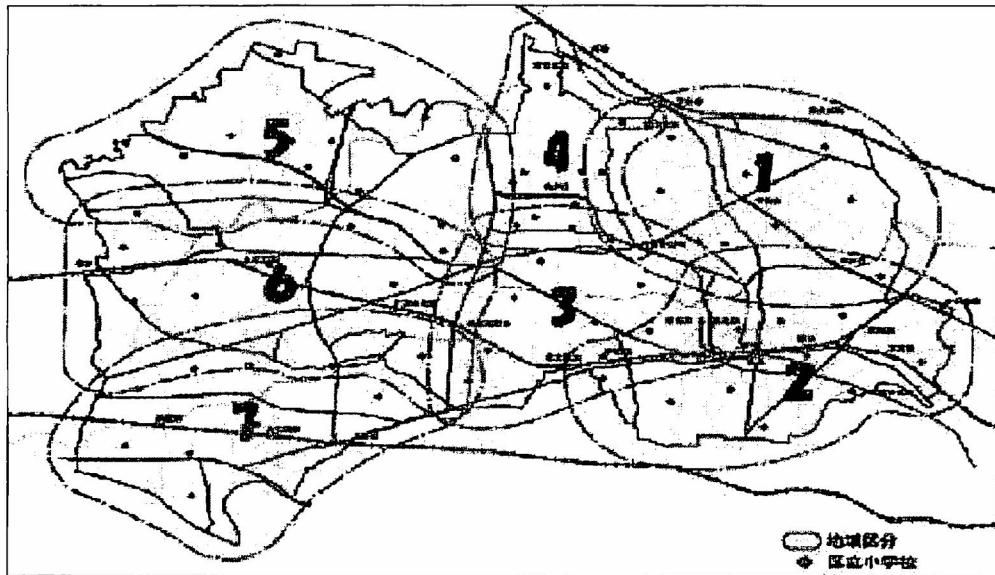
練馬区都市計画マスタープラン（以下、都市マス）は、平成13年度に策定された「全体構想」と、これを受けて平成15年度に策定された「地域別指針」とで構成される。この都市マスは、都市計画

法第18条の2に規定される「市町村の都市計画に関する基本的な方針」であるだけでなく、民間事業者やNPO、各種の団体などを含む住民が主体となって行うまちづくりの指針となるものであり、平成32年（2020年）ごろを展望し、計画期間はおおむね20年としている。

まず全体構想において、区が目標とするまちの将来像を「だれもが安心して快適に暮らせるまち、地域コミュニティを大切にした活力のあるまち」と掲げ、この将来像をさらに具体的に示すものとして、①ともに住むまち、②安心・安全のまち、③活動的でにぎわいのあるまち、④みどりと水のまち、⑤環境と共生するまちの5つを指すまちとして掲げた。

次に地域別指針は、全体構想と一体となって都市マスを構成し、全体構想と地域別まちづくりを結びつける役割を持ち、平成13年度、14年度の2ヵ年をかけて130人を超える住民が参加したブロック懇談会を設置し、住民と協働による指針づくりを試みた。具体的には、鉄道駅を中心とした範囲（擬似的な生活圏）をもとに全区を7つのブロックに区分し、それぞれに参加者約20人のグループを構成し、策定作業を進めていった。

図2 地域別指針策定における地域区分



出典：「練馬区都市計画マスタープラン地域別指針」より

地域別指針の主な要素として、

- ①まちの現状にもとづいてまちの資源や課題等について記載した「地域の特性」
- ②地域別のまちづくり指針のうち「土地利用の指針」と「まちづくりの指針」
- ③地域別のまちづくり指針のうち「まちづくりに際して配慮を要する点」
- ④ブロック懇談会が作成した地域カルテ

が挙げられる。これらの関係性をまとめると、④のブロック懇談会による地域カルテ（まちの現状や特性、課題等の部分）およびこれらを踏まえ記載された①の「地域の特性」の部分、地域別指針全体における「カルテ（診断書）」に該当し、また、②の「土地利用の指針」、「まちづくりの指針」と③の「まちづくりに際して配慮を要する点」を合わせた部分が、地域別指針全体におけるまちづ

りの指針(ガイドライン=処方箋)に該当する。

表2 地域別指針の関係性

地 域 別 指 針	
カルテ(診断書)に該当する項目	ガイドライン(処方箋)に該当する項目
①「地域の特性」 ④ブロック懇談会による地域カルテ (まちの現状や特性、課題等の部分)	②「土地利用の指針」、「まちづくりの指針」 ③「まちづくりに際して配慮を要する点」

出典:「練馬区都市計画マスタープラン地域別指針」より筆者作成

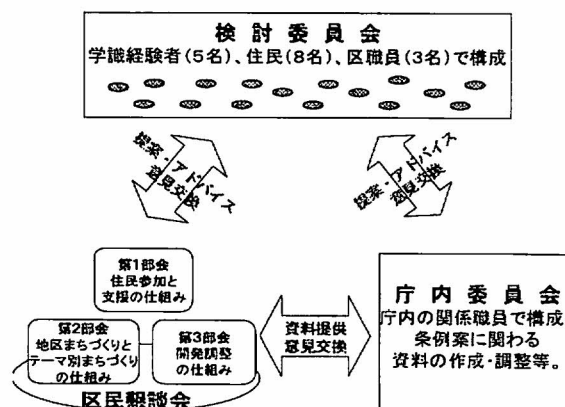
これらの参加にもとづく策定過程は、住民の目から見た地区まちづくりのための身近な環境資源を発掘し、地区まちづくりを担う主体を育み、区との協働の可能性を探る場ともなった。

④(仮称)練馬区まちづくり条例検討組織

検討組織は、都市マス策定の際に応募してきたブロック懇談会会員や新たに応募した区民による区民懇談会(65名)(表3)、都市整備部都市計画課の職員を中心とした区役所内の庁内委員会、それらの代表と学識関係者による検討委員会(16名)により構成された。(図3)

区民懇談会は、(仮称)練馬区まちづくり条例における3つのテーマに基づき、3つの部会を設けた。第1部会(住民参加と支援の仕組み)、第2部会(地区まちづくりとテーマ型まちづくりの仕組み)、第3部会(開発調整の仕組み)について、それぞれコンサルタントを進行役とし、行政に意見を求めながらアイデアを出し、提案をまとめた。

図3 (仮称)練馬区まちづくり条例検討組織



出典:筆者作成

表3 区民懇談会会員内訳

選出の分野	人数(人)	第1部会(人)	第2部会(人)	第3部会(人)	不明
公 募 区 民	10	5	4	1	—
前ブロック懇談会会員	43	12	17	9	5
商 店 会	3	1	1	1	—
町 会 ・ 自 治 会	3	—	1	1	1
農 業 協 同 組 合 (J A)	3	—	2	1	—
建 築 士 会	3	1	1	1	—
宅 地 建 物 取 引 業 協 会	3	—	—	3	—
まちづくり活動実践団体	1	—	1	—	—
計	69	19	27	17	6

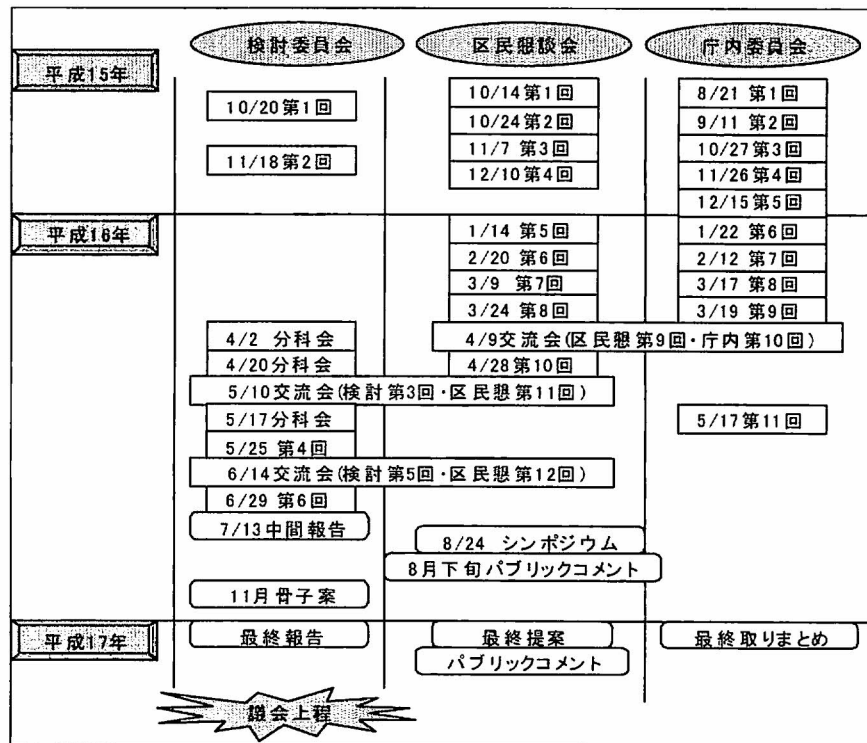
出典:「まちづくり条例ニュース第1号」より

⑤練馬区まちづくり条例策定の検討経過

練馬区でのまちづくり条例策定過程は、住民による区民懇談会を重視した策定過程に特徴がある。平成15年度の後半から、まちづくり条例に関する勉強会を開始し、住民から出された課題やまちづくり条例に求めるものなどの意見を分類し、それを（仮称）練馬区まちづくり条例のテーマに結びつくようにまとめて、結果的に3つの部会を構成することになった。

区民懇談会の位置づけについて行政側では当初は参考に意見を出してもらうことを目的としていたが、第2回の検討委員会において、「条例の内容を検討する上で、区民懇談会の議論が重要であり、時間をかけてじっくり議論したほうがよい、検討委員会は区民懇談会の議論を整理し、議論をサポートする立場である」という意見が大勢を占めたことにより、区も方針を転換し、住民のまちづくり条例策定に対する思いを受け止めて、それをまちづくり条例に盛り込もうということになった。これにより、区民懇談会の議論の期間が3ヶ月延長されたが、区民懇談会と検討委員会、また庁内委員会との合同の意見交換会を間に挟みながら、平成16年7月に、それらをまとめた中間報告を区長に提出した。この中間報告をもとに、シンポジウムとパブリックコメントを実施し、11月には骨子案を作成した。その後、平成17年3月までに、最終提案（条例案）としてまとめ、4月には議会に上程する予定である。

表4 （仮称）練馬区まちづくり条例策定スケジュール



出典：「まちづくり条例ニュース」より筆者作成

平成15年10月より、月1・2回のペースで区民懇談会（計12回）、検討委員会（計6回）、庁内委員会（計11回）が開催された（平成16年7月の時点）。

区民懇談会では、元公務委員、建築士といったような都市計画に専門的に関わってきた人々から、都市計画においては素人という人まで参加している。しかし、地域への関心という共通項を確認しあう中で、普段感じている地域の問題点や改善策など意見を出し合い、コンサルタントの支援を得つつ熱心な議論が交わされた。そのため、住民の意見収集のレベルで終わるのではなく、より深いところまで条例に盛り込む内容を検討することが可能となった。この区民懇談会で出た意見をまとめると、以下ようになる。

表5 区民懇談会における意見のまとめ

	第1部会 住民参加と支援の仕組み	第2部会 地区まちづくりとテーマ別まちづくりの仕組み	第3部会 開発調整の仕組み
改 革 案	<ul style="list-style-type: none"> ● 構想段階は住民主体 ● 情報公開・透明性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ● コンテストの実施 ● 地権者だけでなく、利用者や勤労者の参加を促進 ● 行政と住民の協働の場の確立 	<ul style="list-style-type: none"> ● まちを変化させ、環境や景観、及び人々の生活に影響を与える様々な行為すべてが対象 ● 防災・防犯・色彩・デザインの視点の基準の明確化
提案する組織・仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民が計画づくりの一連の流れに参加する「構想案策定協議会」の設置 ● 「まちづくり委員会」の設置 ● 「まちづくりセンター」の設置 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提案の公開・意見を募る仕組み、提案の受理・判定を行なうシステムの設置 ● まちづくり活動の人材バンクの設置 	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業者の計画を早い段階から住民に情報提供する仕組みの設置 ● 罰則規定の設置

出典：区民懇談会の配布資料をもとに筆者作成

どの項目においても、ベースは住民が参加し主体的に行動することを念頭においており、その支援組織として、まちづくりに関する様々な窓口であり住民のまちづくりへの参加を支援する「まちづくりセンター」や、住民の提案を受け付け、審査する等の機能をもつまちづくりに関する専門機関としての「まちづくり委員会」といった行政以外の組織や仕組みが検討されている。まちづくり提案においても、住民による発意を重視し、地権者や事業者の立場、そして誰でも提案できる機会の提供を考えることが重要な論点となっている。減少の傾向が著しい農地の保護や開発の抑制・調整のための基準は、具体的な基準となる数値を設定し、またはその地域内にふさわしい景観や色彩・デザインを考えた視点の基準を設け、それを元に事業者や地権者にとどまらず、住民全体で開発を考えてもらうという方向性が提案されるとともに、罰則や表彰の設定も検討されている。

この間、区民懇談会と検討委員会、また庁内委員会との合同の意見交換会（交流会）も開かれた。ここでは区民懇談会で出されたアイデアや意見をベースに、庁内委員会や検討委員会でそれらが法律や要綱に抵触しないか、実行が可能かを主に検討し、行政側内の意見調整を図りつつ、区民懇談会へ修正意見をキックバックし内容を固めていった。

そして、平成16年7月に、検討委員会がそれらをまとめた中間報告を区長に提出した。この中間

報告では、まず（仮称）練馬区まちづくり条例に求められるものとして、

- ①都市計画マスタープランの実現と見直し等を行う仕組みづくり
- ②住民と行政が協力して良好なまちづくりを実現する仕組みづくり
- ③公正で透明な開発や建築の手続きづくり
- ④開発や建築を通して良好なまちづくりを実現する仕組みや基準づくり
- ⑤区のもつ特性を活かすことができるまちづくりの仕組みづくり
- ⑥地方分権を受ける仕組みづくり
- ⑦分野別条例との整合や体系化

を掲げている。また、これらを達成するために、基本的方針として、

- ①都市計画マスタープランの実現と見直しの制度
 - 都市計画マスタープランの実現責務の明文化
 - 都市計画マスタープランと個別計画、個別施策等との整合義務の明文化
 - 都市計画マスタープランの見直しと住民参加による見直しの手続き
- ②都市計画およびまちづくりにおける住民参加
 - 都市計画手続きにおける住民参加、分権化された都市計画提案制度の積極的活用
 - 提案制度（都市計画提案制度を活用するため必要な事項、独自のまちづくり提案制度の創設）
 - 都市計画審議会を充実させるための方策等についての検討
- ③住民参加、住民主体によるまちづくりの推進
 - 住民参加、住民主体により地区まちづくりを推進するための仕組み
 - テーマ型まちづくり提案とテーマ型まちづくりを推進する仕組み
 - 重点地区におけるまちづくりにあたっての住民参加の仕組み
 - 地区計画等の決定手続きと地区計画等の住民提案制度
- ④開発や建築等の調整の仕組み
 - 事前協議の仕組み、開発における協議事項および基準、罰則と表彰
- ⑤住民参加のまちづくりへの支援
 - まちづくり条例に基づく協議会や商店会等の団体の活動への支援
 - 建築紛争等が発生した場合等の調整委員の派遣、相談活動、ライブラリー
 - まちづくり学習支援（出前講座、まちづくり学校）、まちづくり活動等の情報提供
- ⑥その他の事項
 - まちづくりの理念、農地や緑地の保全活用に関する制度、開発者協力金制度の検討

が挙げられている。

まちづくり条例としては総合的で幅広い分野をカバーしていることが特徴といえるが、成案までには多くの検討課題が残されている。例を挙げると、①地域別のまちの将来像やまちづくりの基準をいかに作成し、共有化していくか、②法律で定められている都市計画決定の手続きに加えて住民の意見を反映できる等の仕組みを設けることが可能か、③開発協議にあたって開発事業者に対して、

地域への配慮を記載した報告書などの提出を義務付ける等の方策が可能か、④開発許可の基準を他の法令や要綱を考慮しながらどのように設けるか、⑤住民参加の仕組みを支援する制度としてまちづくりセンターの設置が検討されているがその運営や資金をどうするか等がある。そのため、具体化する過程で今後、各部局の調整等厳しい折衝が予想された。

その後の骨子案では、中間報告の段階からさらに進んだ内容となっている。例えば、都市計画法の改正により定められた従来の都市計画案の作成手続きにおける住民参加のほかに、練馬区独自の仕組みとして、まちづくりの発意の段階に(仮)まちづくりセンターをサポートとして設け、相談・支援を図るとともに、法定要件を満たしているかどうかや練馬区独自の審査基準(表6)を満たしているのかも審査し、提案の採否を決定し、これを通過した場合に都市計画決定の手続きへ進めることとしている。

表6 練馬区独自の審査基準

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画マスタープラン当の計画に整合していること ・都市計画法等、関係法令及び基準等に適合していること ・提案について、説明可能な合理的根拠があること ・提案地区住民のうち、同意を得ていない地権者(同意した2/3以外の地権者)も対象とした説明会を開催し、その意見を聴取していること ・提案が地区内地権者に著しい権利制限を課す場合については、その理由を明記するとともに当該地権者の意見を聴取していること ・土地利用制限を緩和する提案については、提案地区周辺地権者等に対する説明会を開催するとともに一定の理解を得ていること |
|---|

出典：「(仮称)練馬区まちづくり条例骨子案」より筆者作成

他にも、住民参加・住民主体によるまちづくりの推進として、①地区まちづくりの推進(総合的
地区まちづくり制度、施設整備管理型まちづくり制度)、②テーマ型(分野別)まちづくりの推進、
③重点地区におけるまちづくりにあたっての住民参加の仕組みなどをフローに表し、課題であった
都市計画マスタープランや全体構想で定めた内容を着実に実行するための、各項目に対応した具体
的な対応策にも触れている。

現在はこれらの内容をもとに、意見提案の際の審査基準をどう考えるか、「まちづくり団体」や「ま
ちづくり協議会」といったものの定義や整理、新たに考えられている様々な提案制度において区
の取り扱いをどうするか、地区外住民による提案はどうするかといった問題の検討が行われている。

⑥まとめ

緑の保護、商店街の活性化、駅前の再開発、マンション建設、ミニ開発などの宅地の細部化等、
区民懇談会では様々な問題が提起され、それらの解決策をすべてまちづくり条例に盛り込みたいと
いう議論が展開された。行政側にもその住民の思いを受け止めようとする姿勢が見られた。しかし、
策定の過程では、相互の連携がうまく取れないという問題が浮き彫りになった。これには、参加型
のまちづくりを具体的に推進していくに際して住民と行政との間には既に相互不信に依拠する様々

な課題が蓄積されていたことが主な理由となっていた。例えば、計画の提案段階から住民が参加することを求める場合、行政側としても、課題から解決方策の検討、そして計画策定へと住民と意見を交換しながらまちづくりを進めてきたいが、現実にはなかなかキャッチボールができない。例えば、会議を開催しても参加者が少なかったりすることがある、なによりまず区としての提案を求められるケースが多い。それではと計画を作成し住民に提案すると今度は反対運動が起きてしまうという状況も散見する。住民側からいえば、課題はないかといって地元に入ってきた時点で、区はすでにある程度の課題や改善方策などの計画を描いているはずであるから、区が持っている専門的な情報を公開しないと住民もなかなか意見が出せない。また、区からの提案があったときに話に乗っていたなら予算が取りやすいが、住民からの発意では予算がつきにくいということもある。さらに行政が開発計画案を持っていく際に優先するのが、古くからの町内会や地権者であり、意見を求めるべき多数を占める新住民層ではない等々。このように、行政側も住民側もお互いに不信感をすでに抱えており、話し合いがうまくいかないというのがこれまでの状況であった。

練馬区のまちづくり条例では、先にあげたように様々な課題の解決策を盛り込んだ条例をつくらうとしている。その意味で画期的なものであるといえる。しかし、それ故前述のごとく抱える問題も多い。注目すべきはこうした作業過程において、区民懇談会からまちづくりにおける参加者の主体性、権限、まちづくりの内容やその範囲を根本的に捉えなおす必要性が問われたことである。それが「まちづくり行為」概念の提起であった。

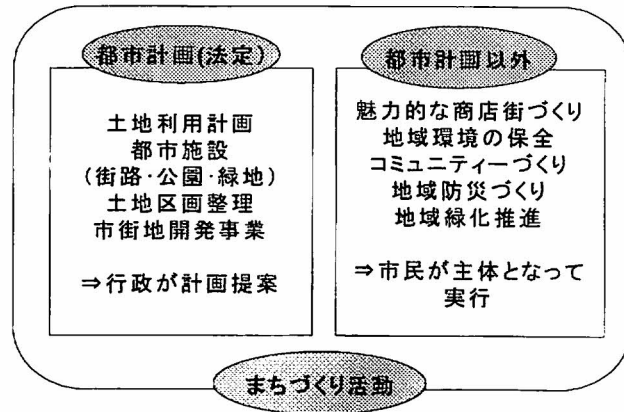
5. 「まちづくり行為」概念の概要

①まちづくりの概念の現状

従来の地域を形成していく手法としてまず、都市計画がある。これは、都市計画法や建築基準法などに基づいた行為で、土地利用計画・都市施設（街路・公園・緑地）の整備、土地区画整理、市街地開発事業といったハード面を整備し、開発していくものである。

しかし、今日の都市型社会では中心市街地の衰退や高齢者福祉の問題、景観や緑地環境の保全、防災など新たな問題が発生している。これらはさまざまな分野が関係した複合的な性格を有している。従来のような縦割り型の制度の中で、専ら公的領域をカバーする行政が単独で解決策を実行していくには限界があり、本来の住民自治の主旨にかえて、地域を最も知っている自立した住民が行政とパートナーシップを結びながらまちづくり活動していくことが求められる。

図4 まちづくりの概念の現状



出典：「土木計画」より筆者作成

当面の課題として、駅前商店街の衰退や宅地の細分化、農地や緑地の減少などの問題点は区民懇談会のメンバーが多く指摘していた。これらに歯止めをかけるにはどうすればよいのか、他の誰のためでもない、そこに住む自分たちが地域を守っていくためにはどうすればよいのかを強く意識した議論が進められた。行政側が単独で提案し、実行していく従来の都市計画ではなく、自分たちの住んでいる場を自ら良くしたい、自分たちの意見をもっと反映させたいといった住民の希望を実現させるまちづくりを掲げ、行政側と熱い議論を重ねる過程において、区民協議会の中から「まちづくり行為」という概念の提起がなされた。

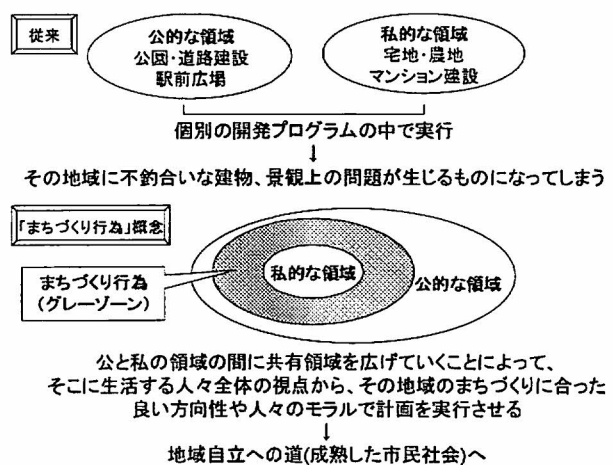
②「まちづくり行為」概念について

地域計画の対象としては、従来、「公的な領域」と「私的な領域」が存在する。前者には、公共事業による建物・道路・公園・駅前広場などが挙げられ、後者には、宅地・農地・マンション建設などが挙げられる。現在、両者は原則として個別の計画プログラムの中で実行されている。そのため、本来一体的につながっている地域空間に問題や開発紛争を生じさせることがある。例えば、マンション開発を例にとると、結果的に不釣り合いな高さや外観になってしまい、景観上の問題を指摘する周辺住民の意見が十分反映されないというケースが見られる。このため、自治体では独自の開発規制を設けたり、住民の意見や提案を受け入れる仕組みを要綱やまちづくり条例の中に組み込んで対応しているが、そもそも住民の意見を地域の総意として組み込む制度がないため、行政の権限にも限界を生じている。

この公的な領域と私的な領域の関係性において次のような意見が出された。そもそも両者は個別に提案し、開発を実行するため、事業が完成してから問題点が露呈する。それならば、地域の中で私的・公的といった領域を問わずまちづくりを進めるグレーゾーン（共的領域）のようなものをつくり、その範囲において地域で決定されたルールに沿ったまちづくりを行う。厳しい規制を一律に設けるといよりは、グレーゾーンにおいてテーマ（＝地域にあった提案）を受け入れる仕組みを担保としてまちづくりを行っていけないか。つまり、公的・私的領域として関係者だけで計画を進

めるのではなく、自らの私的領域から一步踏み出して公的領域や他者の領域も含んだ公・私の間
共有の領域を広げていくことによって、そこに生活する住民全体の視点から、地域のまちづくりを
実行する行為が求められており、そうした行為を「まちづくり行為」と定義づけた。これにより、
計画や行為の当事者、地権者といった人々だけでなく、その地域で生活する住民全体のいわば「地
域総意」を反映させることがねらいであった。

図5 従来の概念と「まちづくり行為」概念の比較



出典：筆者作成

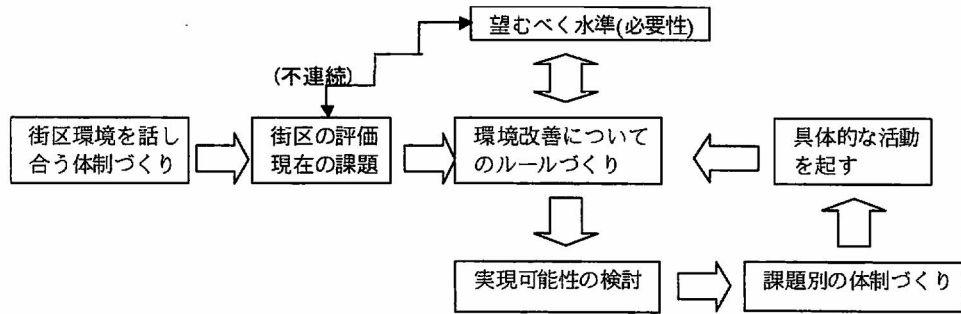
③世田谷区街区環境整備方式

こうした考え方はこれまでも、かつて70年代に地域主義を提唱した玉城哲や玉野井芳郎や、あるいは地区まちづくりの先駆となった「世田谷まちづくりノート」における街区環境整備方式（1977年）に見ることができる。

街区環境整備方式とは、「まちは集まり住んだ住民が、維持・管理する中で形成された一種の共有的な生活空間であり、そこでの環境変化は相互に影響されるものであり、住民の合意のもとに守り育てていかねばならない」といった環境づくりにおける住民自治の理念の具現化を目的とし、地域の既存の組み立てを混乱させずに、保全・修復を段階的・継続的に推進するものである。

手法としては、まず住民の組織化や行政の協力といった街区環境を話し合う体制をつくり、街区の評価や現在の課題を把握した上で、環境改善についてのルールづくりを行う。ここでは望むべく水準を設定する必要がある。その後このルールの財政面・組織面・生活面等の実現可能性を検討し、生じた課題別の体制づくりをした後、具体的な活動を実行する。この活動の結果をもとに、ルールづくりに立ち戻り、再び段階的・継続的な手法をとることでよりよい環境づくりが実行できる。

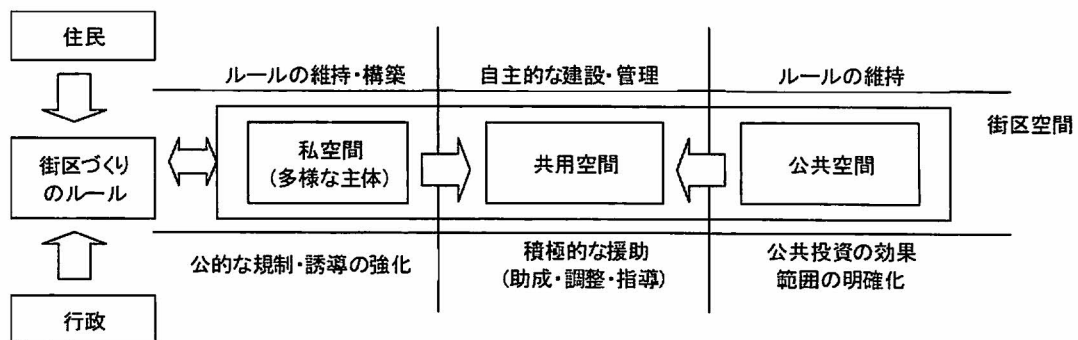
図6 街区環境整備方式の概要



出典：「世田谷まちづくりノート」より

この街区環境整備方式のサイクルを継続的に実行するためには、行政と住民の協力のもとに、「いえづくり」を「まちづくり」にまで積極的に拡大していくという意識が重要になる。そのためには、前述の街区づくりのルールを住民と行政で策定するとともに、街区空間を「私空間」・「共用空間」・「公共空間」の3種類で捉える。「私空間」では住民はルールの維持・構築、行政は公的な規制・誘導の強化、「公共空間」では住民はルールの維持、行政は公共投資の効果・範囲の明確化を目指す。この中間に「共用空間」を設置し、住民には自主的な建設・管理、行政には積極的な援助を求めることで、住民参加で行政と協働で行うまちづくりを試みている。

図7 街区環境整備方式の概念



出典：「世田谷まちづくりノート」より

さらに、行政側には制度的な担保という基盤をつくることが求められる。例として、①街区整備を目的とした助成金などの費用負担に関わる制度の設置、②街区整備における窓口・情報収集・整理・周知などを行う明確な担当部署の設置、③街区整備を普及するために推薦メニューやモデル地域の設定といった戦略的な展開の必要性が挙げられている。

④まとめ

この「まちづくり行為」概念は、特に計画の立案や提案段階で大きな効力を発揮する。この概念に基づきまちづくりを実行することで、無益な開発を制御でき、より住民の意見を反映したまちづ

くりが可能になる。このことは同時に、住民にとっても地域自治に依拠したまちづくりに関する高い関心とより専門的な知識が必要とされる。また、「まちづくり行為」概念は、ハード面、ソフト面を問わず、幅広い範囲を対象としている。例えば、景観・環境共生・福祉・防災・リサイクル等のようなものが挙げられる。このように、その地域の抱える状況、問題点、改善点を考えていくことで、その地域独自の仕組みや制度が必要となり、それにあつた解決策も生まれ、将来的にはそこに住む住民やその地域に関わる住民による地域の管理・計画といったことも可能となり、住民の参画による地域自立への道が開かれよう。

6. まとめと今後の課題

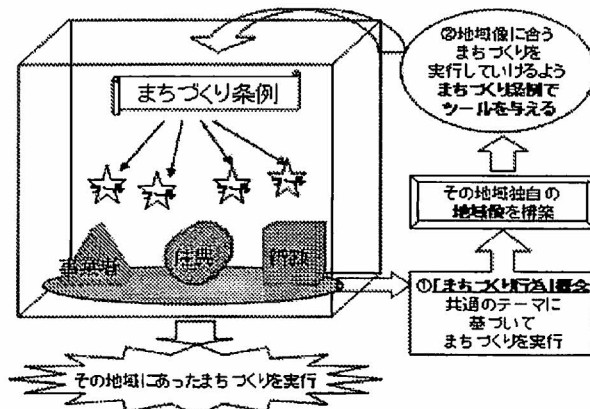
①まとめ

練馬区のまちづくり条例策定過程を把握することにより、参加型まちづくりの策定過程と新たなまちづくりの概念「まちづくり行為」をみてきた。

まちづくり条例は、住民参加を得て、その地域独自の制度や規制を制定できるため、個性的なまちづくりをする手段の一つと考えられている。しかし、まちづくり条例を策定したからといって良いまちになるとは必ずしもいえない。重要なのは、それをどう運用していくかである。同時に、まちづくり条例策定活動を実施することは参加する住民にも大きな影響を与える。練馬区では策定活動を通して、住民がまちづくりや都市計画に関する様々な知識を得たこと、練馬区はこの先の将来に関心を抱き、同じように感じている人々と意見を交換する機会を持てたことは、大きな意味を持つ。住民をエンパワーし、今後のまちづくりにおけるリーダーの育成にもつながる。また、行政側にも策定過程を通じて積極的に住民参加をさせようという意識の変化が見られ、これによって住民と行政の協働でまちづくりを実施する契機が生まれた。

このまちづくり条例と「まちづくり行為」概念を組み合わせることで、従来のまちづくりを発展させた住民参画による地域社会が形成できる。

図8 まちづくり条例と「まちづくり行為」概念の関係性



出典：筆者作成

「まちづくり行為」概念の上では、住民・行政・事業者はどれも同じ土俵に立ち、既存の法的要件以外にその地域で定められた共通のテーマに基づいてまちづくりを実行する。これにより、従来のように禁止することや基準となる数値などを一つ一つ定めるのではなく、こうあって欲しいと考える将来像に基づいてその地域にあった地域像を定めることが可能となる。これにより、規制の穴を潜り抜けて周囲の住民の反発をかうような開発に歯止めをかけることができる。この地域像を構築するのはむしろ行政ではなく、その地域で生活する人々である。この概念は現在の法的枠組みの中では未解決の部分も多いが、基本的には、そしてまだ部分的ではあるが、その地域に合ったまちづくりを実行していけるように、現在、まちづくり条例にそのツールを担保することが検討されている。

②今後の課題

まちづくり条例は、現行の法令に基づいた範囲で定めることになっている。また、すでに施行されている他の法令・要綱との関係性を考慮しなければならない、一方、まちづくりを住民参加で行う場合には、まちづくり条例に関する知識をどのように周知してもらうか、どのような知識が必要か、どの段階まで住民に参加してもらうか等によって、まちづくり条例の持つ意味が住民と行政の間で温度差を生むことが考えられる。加えて、重要なのは、運用面である。まちづくり条例を策定し施行しても、それを住民が運用できるか、時代の変化に対応した内容であるか、対応しなくなった場合にそれを機敏に判断し、改定・廃止できるかといったことが考えられる。

また、「まちづくり行為」概念においては、その地域が持つ「地域らしさ」の発見が地域におけるテーマの設定に直接つながる。そしてその設定したテーマをいかにそこで生活する人々に浸透させられるか、まちづくりにおける提案や問題が発生した際に受け止める組織はどうするのかといった問題も検討しなければならない。この場合、住民の役割や責任に関する一層の法的整理が求められるであろう。

7. 終わりに

本研究においてご支援、ご協力いただいた、練馬区まちづくり条例策定活動の参加者・関係者の皆様に厚く御礼申し上げます。

《参考文献》

- 1) 小林重敬編 『地方分権時代のまちづくり条例』1999 学芸出版社
- 2) 野口和雄著 『まちづくり条例のつくり方』2002 自治体研究社
- 3) 井上 繁著 『まちづくり条例—その機能と役割』1991 ぎょうせい
- 4) 小林重敬編 『条例による総合的まちづくり』2002 学芸出版社
- 5) 小浪博英・鈴木信太郎・広瀬盛行著 『図説土木工学基礎講座 土木計画』1999 彰国社

- 6) 練馬区都市整備部都市計画課 『練馬区都市計画マスタープラン』2003
- 7) 練馬区まちづくり条例区民懇談会 『第1回, 第4回, 第9回, 第10回資料』2003, 2004
- 8) 練馬区まちづくり条例検討委員会 『(仮称) 練馬区まちづくり条例中間報告』2004
- 9) 首都圏総合計画研究所編 『世田谷区既成市街地再整備基本調査報告書・世田谷まちづくりレポート PART. 1』1977東京都世田谷区建築部都市計画課
- 10) 東京都練馬区ホームページ (URL <http://www.city.nerima.tokyo.jp/>)