



まちづくりの実践と都市デザイナーの役割（シンポジウム）

窪田， 亜矢

(Citation)

神戸法學雑誌, 60(2):406-428

(Issue Date)

2010-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005093>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005093>



まちづくりの実践と都市デザイナーの役割

窪 田 亜 矢

1. 市民社会における公共空間

みんなのもの、という感覚を思い起こさせる場所がある。たとえば小学校や公園など、いわゆる公共施設や公有地は、所有権から考えてもみんなのものであるし、それ以上に社会的認識としてもみんなのものだといえる。

それでは風景や景観はどうであろうか。個々の建物は民有地であり、個人がそれぞれ持っているものだったとしても、それらが群となって形成される景観や風景を、わがふるさと、として認識していることは多い。たとえば都市の背景となっている山への眺望は、近世の城下町づくりにおいてはわざわざそれを確保するために街路の配置が決められた。以来、常に都市の住民はその風景を様々な想いで眺めてきた。いわば都市のアイデンティティであり、都市のイメージである。

市民社会が、妥協もしくは一定の合意を形成して、そうしたみんなのものである都市の更新を決定していくときに、都市のイメージは極めて重要な役割を果たす。かつてケヴィン・リンチは、まちづくりという言葉が機能していない1960年代当時（日本ではじめてまちづくりという言葉が使われたのは1950年代と言われるが本格的に普及していくのは1960年代後半である）、市民によるボトムアップ型のまちづくりのためには、人々が都市をどのように認知しているのか、という認識の共有は、ではどこをどうすればよい、という提案の土台となることを述べたのである（ケヴィン・リンチ1961「都市のイメージ」）。

同じ頃、市民が創造的に提案するために必要なツールとして、パタン・ランゲージがクリストファー・アレグザンダーによって提起された。専門家としての建築家という職能ができたせいで、市民が直接まちの更新に関わるものが減り、まちづくりから遠ざかってしまったことを反省し、心地よい空間というのはパタンであること、多様なパタンがたくさんあるが、それらを組み合わせることによって、心地よい都市ができてあがることを、アレグザンダーは、実際のパタン集として提示した。

市民社会が都市の更新に本質的に関わるべきであり、その方法論も含めて、1960年代のアメリカは取り組みをはじめたのだった。

同じ頃、Urban Designという言葉も登場してくる。

パタンの組み合わせなどの啓蒙的教育によって市民は批判的に空間の質を理解できるようになるかも知れないが、場所の特質を理解したうえで、パタンは本来使うべきものであり、また将来の不確実性が増し、環境の悪化、人口減少社会という未曾有の状況に突入するなかで、多様な潜在的リスクも明らかにしないと、あり得べき都市の将来像は決められない。

となると、基本的な状況認識を反映させた、いくつかの代替案などの影響やコストも丁寧に情報提供されたうえで、プロセスが公開され、合理的な判断が為される必要がある。

そうした提案とその実現プロセス、さらには将来のマネジメントには、専門家もしくは専門的職能が必要とされる。

2. 都市デザインという専門領域

(1) 空間の三つのスケール

こうして社会やまちのあり方に関わる技術が都市デザインの一つの側面である。そこで重要な指標は、計画のスケールである。

都市デザインが対象とするスケールは三つある。

一つは敷地単体と周辺を理解できる1:100~1:200の縮尺である。こ

れ位あると建物の中身、部屋の配置、庭等のオープンスペースや、道路から玄関口までの動線などまでがわかる。段差や軒下のつながりなど、歩行環境の善し悪し、その結果としての動線、看板等も含む街路景観、植生や樹木の特徴についても把握できる。

たとえば足助の町並みは1:300として描かれたものであるが、塩の道として繁栄してきた町並みを理解することができる。つまり塩の道沿いは商いの場として積極的に外に開き、客を迎え入れる場所であるが、細長い敷地の裏手は、足助川沿いに面して日常的に自然に接することができ、空間の広がりも確保して、ゆったりとした生活を支える空間であることがわかる（図1）。

つまり公共空間において人間が知覚するような要素や、そのまちでどのような生活が成立しているのかが、だいたい1:100程度で把握できるといえる。

1:100以下のスケールは、建築の専門領域である。もちろん両者はお互いにはみ出しながら補足しあうものであるが、配管などの建築設備（たとえば太陽光発電パネルなどの場合は建築設備であっても景観上の影響も大きい）等については都市デザインは踏み込まない。



図1：足助の町並み断面図

真ん中のスケールは、1:1000~1:2500程度である。人々が生活するうえで強く認知している界隈の状況が理解できる。住環境を成立させているルールや商店街の広がり、住と商の関係、交通、公共施設の立地、河川や地形、それらの組み合わせによる都市の読み解き、たとえば周辺の斜面に立地する寺社などと都市形成過程などを把握できる。1:2500程度であると、建築物や単体の敷地と周辺環境との関係性は表現できる。

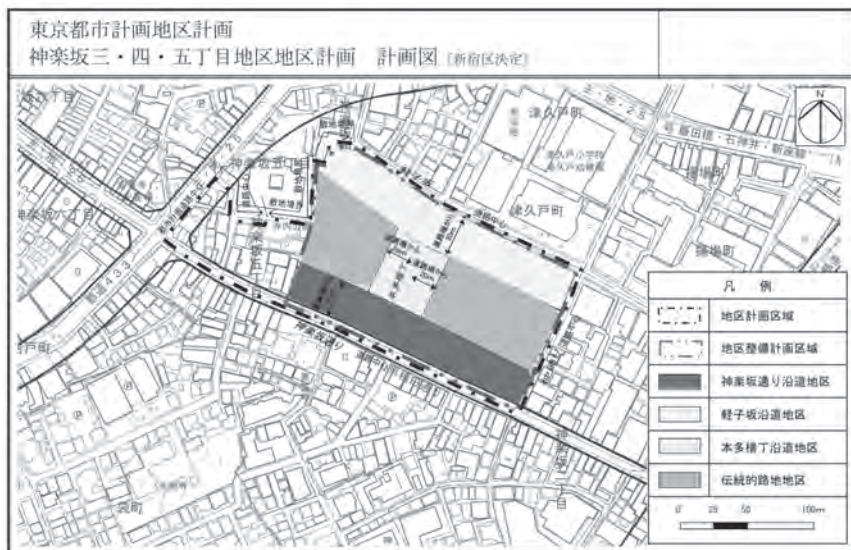


図2：神楽坂の地区計画図

たとえば渋谷駅周辺にみられがちなY字の街区は、谷地形に水路が流れることによって生じている形である。一つのY字だけでは気づきにくい、この界隈に共通する特徴である。

神楽坂三・四・五丁目地区地区計画の位置図、計画図は1：2500であるが（図2）、そこでの街路網の特質である路地の幅や路地沿いの建物の大きさ、それらが併せて形成される街路景観などを表現して、方向性を指し示している。もちろん1：2500の図面を使って地区計画で決めていることは、実際の都市空間をくまなく歩き、調査し、使われ方も理解したうえでなければ、描けないことである。

三つ目のスケールは1：10,000程度である。さらに大きな地形的特徴や土地利用、公共施設の立地、公共交通体系、道路網、自治体間のつながり、などがわかる。

新宿区の都市計画図は1：10,000で描かれているが、広域幹線道路沿いに近

隣商業地域という用途地域がかけられている（図3）。



図3：新宿区の都市計画図（部分）

容積率の数値や街区の形をみると、地上階に商店が入った11～13階建ての、いわゆる下駄履きマンションが立地しているであろうことを推測できる。さらにそれに隣接する用途地域は住居系であり、道路網が整形ではないことをふまえると、そうした高層マンションの足下に低層の木造住宅やアパートなどが建ち並び、そうした低層市街地の住環境に不具合が生じているのではないかと推測できよう。

（2）スケールと時間

重要なことは、こうした三つのスケールを、それぞれの隣接するスケールのことも念頭にしながら検討を進めることである。

具体的な時間の設定については、プロジェクトや事業毎に大きく異なり、一般論としては難しい。

また広域的な要請から次第に具体化していく、スケール縮小型もあれば、特定の敷地の有効活用を考えるにあたって、周辺環境の情報も入手していくというスケール拡大型もある。実際には、両者が混合していることも多いが、都市空間の提案が為されるときに、一度で決まり、ということではなく、1:1000から1:2500ぐらいのスケールで、そのエリアでの方向性やそれに基づく基本的なルールを形づくっていくことが重要であるとする。それは前述の地区計画の行為とも重なる。

そのプロセスにおいては、適切な関係者に情報提供をして意見表明の機会を得る必要がある。実際に担い手となる方々の意向は、十分に方向性や具体案に反映させる必要がある。たとえば、個別の敷地規模が広く、伝統的にも豊かな生け垣が続いているような戸建て住宅地があったとしよう。これからは、生け垣によって地震にも安全で、環境にも貢献し、小動物もやってきて、総じて豊かな風景づくりをしよう、というルールを決めたところで、居住者に全くその気がなければ形骸化してしまい意味が全くない。ルールを策定する過程で、多くの新規住民も含めて、うまく助け合いができるような仕組みが併せて成立するような状況をつくり出さなければならない。

どのタイミングで、誰が参画する場で、何を議論し決めるのか。そういうプログラムが適切でなければならない。こうした流れを意識的に作りだしている例として、オランダのアムステルダム市におけるアイ川沿いの開発が挙げられる。一連の笠真希氏の研究に詳しいが（図4）、アムステルダム市域というスケールで、アイ川沿いに新たな魅力を創造することの重要性が認識されたうえで、街路網と住宅棟の規模や配置などがコンペ形式を採りいれて構想された。同時に、水辺ならではの住まい方も検討されていた。建築スケールでのイメージがあるから、地区スケールの検討が可能となる。時には建築スケールでの変更があれば、街区設計も多少変更しながら、案が固まっていく。

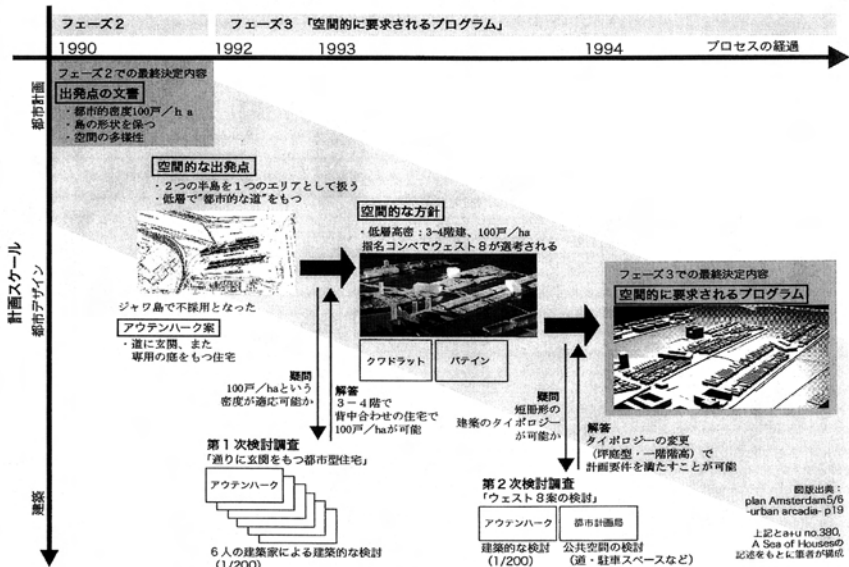


図4：オランダの都市デザインにおけるスケールと時間の関係（出典：笠真希 2004）

こうしたやり方を採用するためには、揺るがない大きな方針やビジョンを共有すること、そして、修正を受け入れる幅を持つこと、である。

ある事業の工事が完成したあと、すなわちマネジメントの検討も都市デザインに占める重要な役割である。でき上がった空間の質を担保し、有効な利用を考え、その主体を生み出す、あるいは育成していく状況をつくる。

こうした時間に沿って、都市デザインを進めて行く主体は、自治体である。自治体が首長や議会の政治的判断もふまえて、都市デザインを最終的に決定する。

3. まちづくりの方向性

(1) まちづくりの三つの方向

しばしば都市デザインは、まちづくりと混合される。

まちづくりという概念は大きく変化した。当初は、事業者の進める開発事業に反対する運動として、あるいはそうした開発事業の推進を支援する（ように思われる）行政への反意の表明として、まちづくりははじまった。しかし次第に、何かを止めるために反対をしているだけではなく、自らが汗をかき、実践する活動へと変質していく。その際には、協働が重要な手法となったのは当然だった。事業者が所有権を根拠に、法律の範囲内で開発を進めることに違和感を覚えたからだ。つまり自分の所有している敷地であろうとも、都市にある限り、その敷地と敷地の上にあるウワモノは公共空間の中にあり、その変化は周辺環境に必ず影響を与えるものだということを、日々そこで暮らす住民らは良く理解していた。1980年の地区計画をはじめとして都市計画の提案制度に至るまで、住民参加を確保する諸制度は、まちづくり運動の大きな成果であるといえる。当事者（まちづくりにおいては地域住民）が参画することは、医療や福祉に代表されるように、今では様々な分野で当然のことになっている。

こうした住民参加を支えているのは、地方自治体である。国から都道府県に移った都市計画の権限は、圧倒的に地方自治体に移っている。地方自治体は、総合計画の物理的な環境を具現化する都市マスタープランの策定主体となったことで、能動的で積極的な都市計画行政が展開できるようになった。地方自治体によっては、地域の住民と共に、たとえば街区公園のリ・デザインをするワークショップを開く等という状況が見られるが、協働が有効に機能するか否かは、地方自治体の能力に大きく関わっているといえよう。地方分権も日本社会の潮流のひとつとなっている。

また、住民の関心が高いのは、空間の質である。どれだけ高く容積率が積めるのか、という関心よりも、日照や通風等の基礎的な住環境指標はもちろんのこと、景観という総合的な指標についても非常に関心が高い。建設予定のマン

ションをめぐって紛争になるのは北側の敷地のみではない。たとえ南側の敷地に住む住民であろうと、新たなマンションが圧迫感を与えるほど高かったり、建て込みすぎていたりすると、公共空間の侵害だと認知される。空間の質への関心は、マンション紛争を起こした一部の住民のものだけではない。2004年景観法制定に象徴されるように、社会の指向でもある。

このように、近年のまちづくりは、住民参加、地方分権、空間の質への関心、という三つの点を重視しており、それは社会全般の動きとも連動している。

(2) まちづくりの課題

これらの三つの点は、まちづくりに参加してきた地域住民の要請によって方向づけられて来た。その意味では、輝かしい到達点であるという言い方もできるかも知れない。

しかし、多くの問題や課題も生じている。

住民参加によって生み出された空間が、本当に質の良いものになっているのか、どうかという疑問はしばしば提示される。たとえば洋服のデザイナーが洋服をデザインするように、空間の専門家が知識に基づいて空間設計を行う方が質の高い空間を創造できるのではないかという疑問である。これについては、地域住民が主体となりつつも、専門家に任せた方が良い項目を明らかにするなど、専門家を巧く利用することで、解決できそうだ。

さらに住民参加とは言っても、結局、意向が反映されるような拘束力のある形で参加できるのは、地権者に限られていることも非常に多い。住民参加ではなく地権者参加になっているのだ。地域住民が、地権者の場合もあるが、そうでないときもある。そのときに、地域住民の中で、まちづくりを通じた連帯ではなく、分裂が起きてしまう。

次に地方分権をみてみよう。地方分権とは、地方自治体の権限を増すことであるが、地方自治体が「間違った」判断を下す可能性がないとはいえない。何をもってして「間違った」というのかどうかは、本稿で後述するとしたいが、

イギリスでは地方自治体の判断を、国が覆すことのできる「コール・イン」という制度を設けている。国ではなく、別の主体の方が望ましいかも知れないが、地方自治体内部で、当該地方自治体以外の組織に不平不満を訴えられるような仕組みは、地方分権と併せて進めなければならないといえるだろう。

また、人口減少、高齢化が進行する中で、地方自治体において十分な人材が確保できているかという点も検証する必要があるだろう。特に、地方自治体は市場での競争にさらされてつぶれたり、競合する別組織がいたりということが減多にない、いわば寡占状態であるので、公共サービスの質が適切に担保されているのか、判断する基準を市民は持ちにくい。さらに、最悪の場合では汚職等につながらないように、三年程度で担当が変わっていくことが多いが、それでは専門性が高まらず、現場の情報を数年単位で把握している人材が地方自治体の中にはおらず、外部の専門家（都市計画コンサルタントなど）に情報が蓄積しているといった事態も生じている（都市計画コンサルタントの仕事の質を如何に担保するか、地方自治体が一度、コンサルタントに依頼したら、その情報は次の仕事にどのように反映させるべきかなど、検討事項は多いが、本稿では触れない）。

さらに空間の質め向上をめざして制定されたはずの景観法であり、そのもとで各地方自治体が景観行政団体となって策定した景観計画であったが、その多くは色彩のマンセル値等を景観形成基準として整理した、ネガティブ・チェックである。確かにあまりに悪目立ちのするものは出現しなくなるかも知れないが、本来、景観とは創造行為を要するものであり、数値による排除ではなく、言葉や模型を活用した応答、すなわち、落としどころがはじめから決まっているようなやりとりではなく、創造的な協議があって、はじめて質の向上が実現する。しかし、法律は事前確定性を求めるので、こうした創造的な協議とはなじみにくい、と捉えられている。実際には、欧米を中心とする諸外国において既に取り組まれているやり方であるし、日本のいくつかの都市でも実践されている。特に、重要伝統的建造物群保存地区（文化財保護法、建築基準法）においては審議会が設置され、物件ごとに審査も行われている。こうした取り組み

を日本の市街地にも展開すれば良い。重要なことは、法的拘束力を付与し、創造的な協議を効果的に行うことである。それによって、実際に質が向上することを社会が実感できるであろう。さらに、古い町並みなどの明確な基準が見つかりにくいところでは、内容の同一性を担保しようとするのではなく、協議の公正さを確保することを実現すべきだろう。

以上、まちづくりが目指している三つの方向性について、それぞれの課題を述べた。つまり、1) 住民参加を、地権者重視に陥らず、広く公共空間のマネジメントに活かすこと、2) 地方自治体の善し悪しに左右されずに適切な判断を確保すること、3) 実際の空間の質の向上を実現すること、といった諸点は大きな課題であるといえよう。

それぞれの課題に対応して、都市デザインはどのような役割が果たせるのだろうか。上記の点をふまえて、以下では、実際の活動報告によって具体的な状況を説明したい。

3. 香取市における都市デザイン案の内容

(1) 香取市の概要

香取市は千葉県の北部に位置する人口約8万6千人、平成18年(2006年)に一市三町(佐原市、小見川町、栗源町、山田町)が合併してできた新しい自治体である。

江戸時代から利根川を引き入れた小見川の舟運によって栄えて来た佐原(旧佐原市)には、小野川沿いには町家や蔵が、香取街道沿いには商家が建ち並んでいる。

その二つの軸が構成する十字を中心として、昭和50年(1975年)には伝統的建造物群保存対策調査が行われた。同年成立した制度であり、早い段階の調査が入ったが、この時点では地域住民の合意に至らず、保存地区にはならなかった。

その後、より丁寧な調査と、それに基づく提案が行われた。昭和63年(1988

年)には観光資源財団(当時、現在のナショナル・トラスト)による調査が行われ「佐原の町並み一よみがえれ水郷の商都」として刊行、平成8年(1996年)伝統的建造物群保存地区指定、重要伝統的建造物群保存地区選定となった(図5)。近年ではそうした町並みにひかれて、多くの観光客がやってくる。

またJR東日本佐原駅前は、昭和30年代当時、三つも百貨店があるほどの集客力を誇る商業拠点であったが、いずれも廃業し、更地や廃壇となるなど、衰退著しい。

旧佐原市は、町並みと駅前に加えて、新たに建設予定だった利根川沿いの川の駅道の駅の三つの拠点を位置づける中心市街地活性化計画を策定していた。



図5：佐原の町並み

(2) 佐原における町並み保存と観光

町並み保存は、地域住民らがつくる NPO 法人「佐原の町並みと小野川を考える会」が中心となって進められてきた。伝統的建造物群保存地区の指定にあたって、指定によってどのような規制や変化が生じるのかといった説明は「考える会」が実際に行い、同意が得られることとなった。

一方で観光は、観光協会や商工会議所の他、まちづくり会社「ぶれきめら」が設立され、町並みの真ん中にある空き地を駐車場として利用し、その料金を資金としたり、小野川沿いに観光船を運営したり、などの事業を展開しながら、活動を進めて来た。

観光と町並み保存は、異なる主体によって進められたが（中には両方ともに関わる人もいた）、お互いに深く関係を持っていた。町並み保存を推進することは観光につながったし、観光を進めると空き店舗が利用されるなどの動きにもつながったからだ。

重要伝統的建造物群保存地区であることを活かして、丁寧に修理をした町家では、これまでなかったイタリアンのレストランなどが開業し、周辺地域から繰り返し訪れる客でいつもにぎわっている。

しかし、利用のあり方が、お土産屋さん等、観光客向けであることが多く、小野川と香取街道の交叉するあたりには生活感は失われつつある。すべての修理物件が活用されているわけではなく、空き家のままに残っている場合もある。そうすると税金を投入して修理をすることへの疑問も投げかけられる。

また、駅前を中心市街地活性化は全くうまくいかなかった。小規模な空き店舗の再生などは多少あったものの、百貨店等はいずれも前述の通りである。

さらに、高齢化、過疎化も進んでいる。かつての支所や地区の公民会館などを中心に提供されている公共サービスと、お互いの支え合いによって生活が成立している。しかし、合併によって拡張した市域全体に、現状と同じ水準の公共サービスを持続できるか、独居高齢者世帯同士の支え合いが十年後にも同様に成立しているのか、等、将来に向けての不安もある。

（３）都市デザインの提案

こうした香取市において、私たちは、駅前の百貨店跡地への地域公益施設の提案、町並みにおける修理済み空き店舗の活用提案、町並みにおける回遊性向上の提案、市域全体を視野にいれた移動販売車をつかった買い物サービスの提案などを行った。そうした個別の提案をふまえて、香取市全体に対するビジョンの提示を行った。詳しくは下記に述べるが、重要なことは、個別の提案と、市全体のビジョンの提示を同時並行して行うことであると考ええる。都市デザインには、市民というクライアントを相手に常に説明する義務をおっている。たまたま対象となる敷地に対して思いついたことを提案するのではなく、その土地が都市に対して貢献できる可能性を検討する必要がある。

・駅前の百貨店跡地への地域公益施設の提案（図６）

まず、駅前の百貨店跡地に対しては、市や周辺の中心となる生活拠点づくりの提案を市長に対して行った。当該敷地の購入を市が検討していること、駅の建替え計画が進行しているが駅だけではなくて駅前市街地全体の再生を図る必要性が既に市にも認識されていることなどが背景にある。

香取市の人口動態や交通環境を検討すると、独居高齢者世帯が増加している、自家用車に頼っている状況は路線バスを中心とした公共交通網が支える必要が生じる。そのとき公共交通網の中心となるのは、佐原駅である。駅前市街地は現在は廃業した空き店舗も多いものの、クリニックや薬局などの医療系施設の集積は他と比べて段違いに進んでおり、体育館や図書館等の大規模公共施設も、すでに老朽化は進んでいるが、集中している。福祉的サービスを広くなった市域の各住戸に提供してだけでなく、福祉アパートのように居住系福祉サービスを提供することも行政の効率性や提供内容の選択肢の多様化といった視点からも重要だと考える。また、現状でも高校生は駅を利用しているが、駅前市街地に滞留できる場所が極端に限られているために、数少ない電車の発着に合わせて高校を出発してきて、市街地は素通りするだけになっている。もう少し年少の小学生などが滞留できる空間もなく、駅の北側に私設児童

館はあるが、満杯になっている。



図6：駅前市街地再生と市域の中心づくりのための生活拠点の提案

こうした状況をふまえて、駅前市街地を再生には交流が必要であり、具体的にはメディアセンター、高齢者こどもセンター（児童館＋ディサービスセンター）、シルバーハウジングを混合させると同時に、中庭や畑などの緑地を挿入していくことを提案した。だれもが立ち寄れる質の高い空間ができれば、荒廃した駅前市街地は大きく変化する。高齢者が居住すれば近隣で買い物をすればささやかながら交流も生まれる。

駅前市街地の再生と、市域の中心の創出は同義であり、その両方を達成するために生活拠点を提案した。

・町並みにおける修理済み空き店舗の活用提案（図7）

町並みは、首都圏から近く、テレビドラマの舞台になったり、旅情報番組で紹介される等したために、近年大変観光客が増加している。観光客数は、香取市データによれば、平成17年（2005年）266,000人まで落ち込んでいたが、平成19年（2007年）には481,000人まで増えている。

そのため重要伝統的建造物群保存地区であることを活かした補助金を利用しながら修理が進められて来た町家は、観光客用といえる店舗化が進んでいる。特に、小野川と香取街道が交叉する十字の部分ではこうした店舗化が著しい。しかし全体としてみると空き家は増加している。

修理は、生きた町並みの保存が目指されており、古く見せるための古色塗りなどは為されていない。人に依っては真新しい木材が使われている部分に違和感を感じるようだが、数ヶ月経てばすっかりなじんでくる。そうしたやり方が佐原においては本物であると認識されている。

十字のはずれ、町並みの端に、西ノ宮という屋号の空き町家がある。修理はほとんど終わりに近づいているが、活用は検討中である。その所有者でもある不動産経営者へ、活用案を提案した。観光だけではなく生活にも必要な用途を混合させることは、生きた町並みであるために生活要素が必要であり、同時に、経営的にも週末だけではない利用が必要でもあるからだ。

重要なことは、一戸の町家の利用のあり方を提案するときでも、町並み全体がどうあるべきかというビジョンに基づいて、構想することだ。



図7：生活と観光の両機能が融合する修理済み町家の提案

以上、提案内容の詳細は二つにとどめるが、こうした提案は、香取市域全体のビジョンのもとにある。香取市域全体のビジョンとは、中心性の創造である。中心とは人が集まる場所だとも言い換えられる。市の中心としての駅前市街地や町並みを再生させることである。そうした観点に立つとき、駅前市街地は、香取市の独居高齢者世帯が広がったあとに、あまり遠くない、同じ文化圏、生活圈域の中で住み替えて暮らしていくときの拠り所となる。そうした層を支える環境が整えば、家族をはじめ、買い物客や散歩、高校生らなど、多様な人々が立ち寄り、交流をする場となる。

4. 鞆における都市デザイン案の内容

(1) 鞆の概要

鞆（広島県福山市）は、新幹線が止まる福山駅からバスで約30分程にあり、鉄鋼業が盛んである。高齢化、人口減少は続いているが、映画「崖の上のポニョ」の舞台となったことから全国的にも有名な景勝地となり、観光客が増えている。

また、万葉の歌にも詠まれるほど古来より、瀬戸内海の潮待ちの港として栄えて来た。朝鮮通信使は「日東第一形勝」としてその風景を誉めたたえ、江戸時代には近世港湾都市施設といわれる雁木、たで場、船番所、波止、常夜灯の五点セットが整備された。現在でも五点が遺構も含めて残っているのは、鞆だけだと言われている。中心を貫く県道は昔のままで、江戸時代のものも含む町家を中心として町並みが残っている。1925年鞆公園名勝指定、1934年瀬戸内海国立公園指定（多島海景観）、後背の山並みに風致地区などと、保護が進められていた。町並みや歴史的港湾施設への外部からの評価も非常に高く、早い時期から伝統的建造物群保存地区対策調査が行われていたが、指定になったのは2010年のことである（図8）。



図8：納町伝統的建造物群保存地区範囲図

その背景には、納港の埋立架橋計画があった。埋立架橋計画を進めたい福山市や広島県は、都市計画道路として拡幅が決定されている県道の指定を解除し、町並みを守り、同時に、想定される交通量を架橋した道路に振替えることが伝統的建造物群保存地区指定の条件だと考えていたからだ。すなわち町並み保存と埋立架橋計画をセットにしようとしていた。

外部による評価の例としては、イコモスや日本建築学会が納の風景の価値を認め、埋立架橋計画を中止するよう広島県と福山市に要望書を提出している。

(2) 軀における埋立架橋計画

埋立架橋計画はすでに港湾審議会で可決されており、埋立面積は縮小してきたものの、公有水面埋立法のもとで必要とされる権利者は数名を残して同意しており、いつ埋立架橋計画が進行してもおかしくない状況となっていた(図9)。福山市長は埋立架橋計画によって町並み保存とバス駐車場等の観光地としての整備を進めることを公約の一つに掲げて当選していた。



図9：軀地区道路港湾計画図（2000年福山港地方港湾審議会）

こうした状況で、一部地域住民らが、広島県知事が埋立架橋計画の免許を県と市に交付しないように控訴した。2009年10月、広島地裁は、埋立架橋計画においても景観の配慮をしており、交通だけでなく災害時の避難や下水道整備などにおいても埋立架橋事業が必要だとする県の主張をことごとく退け、軀の浦の景観が住民の利益だけでなく国民の財産でもあり、埋立架橋によって著しく

損なわれることが明白であること、また交通や防災等のすべてにおいて計画の根拠が曖昧であるとして、「広島県知事は、広島県及び福山市に対し、本件公有水面埋立てを免許する処分をしてはならない」との判決を下した。県は控訴したが、その後、県知事が選挙によって交代し、新たな県知事のもとで住民協議会が開かれている。住民協議会とは、2010年度に県が弁護士を仲介者（mediator）として開催しているもので、埋立架橋の推進派と反対派が一同に会し、議論をしている。県知事はここでの議論をふまえて、判断を示すものとされている。

（３） 軀における都市デザイン提案の内容

このような軀において、私たちは、風景が持っている素晴らしい魅力を大事にすることの重要性を都市デザインの土台とすることを提案している。それは海際に7,300台／日の交通量を誘導する道路を通すのではなく、県道の中でも極端に狭くなっている箇所だけを拡幅し、必要な場所にわかりやすく待避場所を設置して大型車を通りやすくし、いつも誰かが集まっている常夜灯前広場と海との関係や幼子とおばあさんが二人で蟹採りをしているたで場や一仕事を終えて井戸端会議に花を咲かせている漁師たちと小学生が挨拶をする風景を失わないということである。同時に、空き地と駐車場の有効活用などによって、まちなかに交流を支える場をつくり出すことである。

また2010年度、東京大学軀チームでは、生活文化の源泉としての、祭事と生業（漁業）について調査を進めている。まだ結果はまとまっていないが、祭事や生業を調査することによって、何気ないものとしてしか理解していなかった、神社前のちょっとした道路の膨らみや海辺の空き地などが、神事の大切な場であったり、漁師達のつながりを支える場であったりすることがわかってきた。一年を通じて、じっくりとその場所が生活の中でどのように使われているのかを明確に把握することは、軀のように人々がコミュニティにおいて深く関わりを持っているところで都市デザインの提案をするためには欠かせないことを改めて認識している。

5. 都市デザインの課題

佐原と鞆の事例は、全く条件や状況が異なるし、すべての都市デザインの課題を浮き彫りにすることはできないが、少なくとも指摘できる点を明らかにしておきたい。

都市デザインは、自治体を中心になって公共的な都市空間の質を操作（維持も含めて）する創造的な技術であるから、自治体が決定的に重要な役割を担う。担当職員が左右する部分もあれば、首長や議会の意向に大きくゆだねられる部分もある。また法制度によって推進されるものである。

佐原においては、伝統的建造物の修理の専門家を合計六年間迎え入れていたことによって、自治体内部の職員を育成して専門家とした。まちなかで伝統的建造物の所有者の方の要望をしっかりと聞きながら、専門技術を活かしてきたことで、所有者の満足度も高く、町並みの質も向上した。

一方、鞆では、埋立架橋計画を強固に推進し続けて来た福山市は個別の町家への配慮がほとんどなかったために、荒れ始めた町家を買取ったり借りたりして独自に修理をして店舗として利用する人々が出始めた。彼らが実践の中で町並み保存を進めて来たのである。しかし行政からの補助金もなく（用意された時期もあったが）、専門家等の派遣もない中で、文化財の使い方としてすべての町家が適切であるとは言い切れない状況である。

また、将来都市像は、現行の法制度では、都市マスタープランにおいて決定されているが、市議会などの議決を必要とせず、基本的には首長の判断で決まっている。市民参加の手法も多く採りいれられてはいるものの、大きな事業等の成否、たとえば都市計画道路や都市計画区域の範囲など、○×が明確なものは首長の政治的判断となりがちである。首長が考える都市マスタープランそのものだけを対象にして選挙があったわけではないが、重みのある意見であることに間違いはない。民主主義であり地方分権の時代における首長の尊重はどうあるべきか。という論点を検討しきることはできないが、地方分権を適切に成立させるためのいくつかの条件が必要であることは確かだろう。

具体的には、地域住民へ情報が適切に行き渡っており、それに基づいた市民参加の行動をとれる体制が整っていることが挙げられよう。軀の事例では、まずこの点でも多くの疑問が残る。7,000台を超える自動車を通す幹線道路が普段憩いの場としている海辺から、すぐのところに、一部地続きで完成するという状況を想像できているのか。もしも埋立架橋計画に反対する気持ちを持っていたとしても、普段から病院などへ車で送ってもらっていつている町内会長が大きな力を持つ町内会の中で、反対意見は表明しにくい。ちなみに町内会長は基本的に福山市と同じ推進派である。福山市に合併後は市の端部に位置しており、多くの地域住民は、市内の他と比べて十分な公共事業の恩恵を受けて来ていないと感じている。埋立架橋計画はせっかくの機会であると捉えがちであった。

また自治体の判断が、専門的知見によって根拠づけられる価値判断と異なる場合には、何が、どのように、なぜ違っているのか、徹底的に検証し、公の場で議論をする必要があるのではないか。軀の場合では、世界（イコモス）も日本（日本建築学会）も、都市計画や都市デザインに関わる専門家は埋立架橋計画への反対意見を基本的には表明していると考えてよい。これに対して推進派は、外部の専門家は軀での生活事情を理解しておらず、生活を犠牲にして景観を守れという無責任な態度であると非難した。しかし、もう一つの専門家である裁判所は、推進派が埋立架橋計画によって新たな視点場をつくるといった景観への配慮も忘れていないと主張するように、反対派も幹線道路が生活環境に隣接することは生活への侵害であるという主張をしており、両者ともが景観も生活も念頭にしているのだと、正確な理解を示した。

適切な専門家の介入は、正式な手続きに沿った形で、言い換えれば、法制度にのっとって行われる必要が生じる。そうでなければ影響力も小さくなってしまふ。しかしそのような法制度が整うと、数値を基準とする明確な判断に終始しがちになる。たとえば景観法に基づく景観計画では、マンセル値によって色彩を定め、その範囲内の色彩を使うように決めていることが多い。それにより、どぎつく悪目立ちするような建物を防ぐことはできる。しかし、それでは

創造的な色使いによってハッとさせるような、周辺のアクセントになるようなデザインはできないことになってしまう。佐原で取り組まれていたように、一件ずつ、その場の履歴やこれからの利用方法に適したデザインを採用することで、はじめて都市空間の質は向上する。しかしそのような質を対象にした創造的な協議は、法律にはなじみにくいとされる。判断の根拠が、個人の趣味に左右され、数値では現せないから希薄だという。

しかし全くそんなことはない。まず個人の趣味の範囲ではない部分に対して、創造的な協議をすることが重要であり、個人の趣味の範囲については所有者が決断すれば良い。その範囲は周辺への影響の大きさによる。そもそも本来の目的が、より優れた都市デザインの実践であり、数値で現そうとする方が本来の目的から逸脱することになる。

前述したように、住民参加、地方分権、質の向上という三つは、現代におけるまちづくりの方向性である。しかしいずれにも課題がある中で、都市デザインには、質の向上を専門的知見によって担保し、その介入を通じて適切な地方分権を支え、住民参加の足りない部分を補足するという役割がある。