

まちづくりにおける市街地再開発の現状と課題

阿 蘇 裕 矢
黒 田 宏 治

まちづくりにおける市街地再開発の現状と課題

The present situations and problems of urban redevelopment projects existing in urban design.

阿蘇裕矢

文化政策学部文化政策学科

Yuya ASO

Department of Regional Cultural Policy and Management, Faculty of Cultural Policy and Management

黒田宏治

デザイン学部生産造形学科

Kohji KURODA

Department of Industrial Design, Faculty of Design

近年、人口の減少・高齢化、地球環境問題など新たな社会経済構造の変革に伴い、生活環境の悪化や都心の衰退などに伴う都市行政や都市経営の課題が指摘されている。また、住民の快適な住環境への関心が高まるなど、より良い都市のあり方、良質な市街地のストックが求められている。本研究では、従来の再開発に関わる手法によって都市や市街地の質や価値を高めてきた流れを検証しながら、まちづくりにおける再開発事業の事例を通して、住民にとってより快適で良質な地域コミュニティを創出するための方策等について考察する。特に、計画から事業完了までのプロセスを洗い出すために浜松市東地区の再開発をケーススタディとして、従来の手法によって補うことができない問題や課題とは何かを考察する。

Recently, with the new altering of the socio-economic structures like depopulation, aging, and issues on global environment, it is pointed out that there are problems towards urban government administration and management due to deteriorating life environment and declination of urban core. Also, as residents' interests in the comfortable living environment have become higher, more preferable urban style and better stock of urban area are required. In this study, reviewing the history of appreciation in the quality and value for cities and urban area by the traditional methods for redevelopment, through the examples in redevelopment projects by Machidukuri (urban design), measures, which shall produce more comfortable and better local community to the residents, are considered. Especially, in order to clarify all the process from the planning to the completion of a project, applying the redevelopment of Hamamatsu City East Region as a case study, consideration is made to comprehend what are the problems and issues which cannot be made up with the traditional methods.

はじめに

(1) 研究の背景と目的

①研究の背景

近年、市街地を中心とした都市のあり方について多くの視点から討議されるようになってきた。特に、居住に関わる課題や環境問題への対応があげられている。なかでも、人間の居住空間という視点からは、機能主義的な在り様から様相の重要性を指摘¹⁾する意見、多様な市民の参加や協働のあり方などである。いずれも、真に豊かな生活空間の場として、いかにしてその目標に近づけるかがまちづくりの大きな課題となりつつある。市街地の再開発においては、時代の変化に合わせて様々な制度が生み出され、それらに対応して多様な手法が生み出され、その時代に求められるまちの姿を実現する努力がなされて来た。しかしながら、今日、指摘される問題や課題の解決策の検討は、緒についた段階といえる。

既往の研究成果をみると都市計画学や建築学等の分野においては、制度やハード、土地利用、事業の評価に関する手法等に関する研究がほとんどである。地理学でもほぼ同様の傾向にあるが、社会学では、市街地再開発事業と地域社会の関連をテーマに参加意欲などの事例研究が散見できる。

本研究では、市街地の再開発を従来の制度やハードといった枠組みを超えて包括的に捉え、どのような歴史的な経緯によって今日に至ったかを検討し、最近の事例を概観して、その特性を分析するとともに、居住者にとっ

て求める居住性の高いまちとは何か、また、そうしたまちの形成をどのように行っていくべきかについて検討するものである。

戦後、今日に至るまで効率性重視の近代都市計画手法に依拠した区画整理事業や再開発事業等により、多くのまちづくり事業は進められてきた。しかしながら、事業実施に長い年月を要し、計画変更も繰り返され、結果的に旧居住者の流出も少なくないなど、コミュニティや地域文化の破壊といった問題もしばしば指摘される場所である。「まち壊し」などと言われる。

近年、まちづくりにおいては、市民参加や市民協働、街の個性や快適性など居住性の向上が求められるなど、従来の都市計画と異なる評価軸への議論も高まっている。同時に、都市の再生問題が政策課題として顕在化しつつある。浜松市においては、都心部において大規模な土地区画整理事業が展開されるなど、再開発事業の先進都市として、その評価と今後について、議論すべき時期にある。

本研究は、市街地における再開発についての歴史的な経緯を整理し、まちづくりにおける既成市街地の再開発を巡る動向の整理・分析を行う。特に、区画整理事業や再開発事業が市街地の再開発に関わるケースが多いことから、この二つを用いた再開発の事例として金沢市、飯田市、豊川市、犬山市、島田市、浜松市を取り上げた。再開発に関わる手法の問題点、課題を整理するために、浜松市東地区の再開発を取り上げた。これらの検討結果を踏まえて、今日における市街地の再開発が、どのような問題や課題を孕んでいるかについて検討する。

②「再開発」の定義

本論では、「再開発」という言葉を使用している。「再開発」とは、既成市街地を対象とするまちづくりであり、都心の拡大・中心地区の再建、大規模な公共事業の推進、住宅供給・住生活環境改善、災害危険地区対策・公害防止対策、災害復旧事業、歴史的建造物の保全と、さまざまな目的によって行われる。いずれも内容が異なり、単一目的だけではなく、複数の目的を兼ねて再開発が行われる場合が多い。

また、再開発の手法は、環境を構成する各要素によって地区再開発 (redevelopment)、地区修復 (rehabilitation)、地区保全 (conservation) の3つがある。このように「再開発」は、極めて多岐にわたる制度や事業手法によって行われ、時代の変化に合わせて改正されてきた。さらにそれらが複雑に関わりあって存在しているために、全体像を端的に表すことは容易でない。したがって、本論では、個別の特定の事業や手法を取り上げるのではなく、既成市街地を対象としたまちづくりの総称として使う。

(2) 研究の方法

本研究は、関連する文献、論文の収集、分析ならびに現地踏査により取りまとめた。

①戦後の再開発事業の動向

我が国の既成市街地の再生手法がどのような経緯で生まれてきたかを検証することを目的に、戦後から今日に至るまちづくりに関する再開発事業の動向資料・情報の収集・編纂を進め、その発展過程と今日的課題を概観した。文献資料調査 (専門雑誌・図書、関係調査報告書など)、専門家インタビュー調査を行った。

②まちづくり事業の計画評価の動向

近年のまちづくり事業について、手法と立地の違う複数の既成市街地再開発の事例を比較検討するために5つの都市を取り上げ、事業の最近の計画評価手法および計画評価実施事例、計画評価を巡る諸議論に関する情報・資料を収集・分析した。文献資料調査 (専門雑誌・図書、関係調査報告書など)、専門家インタビュー調査、および現地踏査を行った。

③特定地区のケーススタディー (浜松市東地区)

前項までの調査検討、他都市訪問調査を踏まえて事業化の過程を詳細に検証するために浜松市東地区の区画整理事業を特定地区として選定した。東地区について事業化に関わる行政資料の収集・分析や、行政実務家、街づくり協議会関係者等へのインタビューを実施した。

以上の3つの方法により、従来のまちづくりにおける再開発について、区画整理事業や市街地再開発事業などの国土交通省が所掌する事業手法を取り上げ、その問題点や今日的課題を導き出すことをねらいとした。なお、本論では、「まちづくり」と「街づくり」を使い分けている。前者は、都市計画の包括的な概念として、後者は、土地利用など具体的な都市計画事業に関連する説明の際に使用した。

1. 戦後の再開発事業の動向

1-1. 既成市街地の整備手法

(1) 基本的な2つの事業手法

①事業の性格

都市の再開発は、おもに市街地開発事業に関わる法律によって規定されている。戦後の戦災復興土地区画整理事業から土地区画整理法の制定まで (昭和20年~28年) と、土地区画整理法の制定から新都市計画法が制定されるまで (昭和29年~同43年) である。以後、都市計画法の抜本的改正により再開発関連諸法が統合され、都市再開発法が成立した。

通常、都市における既成市街地の再開発事業は、その手法によって土地区画整理事業と市街地再開発事業 (いずれも国土交通省の所管) などに区分され、これらを複合的に取り入れて行われる場合もある。前者は、「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」 (土地区画整理法第二条) をいう (面的事業)。後者は、既成市街地において、「市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るため、都市計画法 (昭和43年法律第百号) 及びこの法律 (第七章を除く) で定めるところに従って行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業並びにこれに附帯する事業」 (都市再開発法第二条) という (点的事業)。さらに、第一種と第二種の市街地再開発事業とに区分される²⁾。土地区画整理事業と第一種の市街地再開発事業は、いずれも、本来は従前の居住者が、再開発後も住み続けられることを前提としている。しかしながら、実際には、事業を契機に補償費をもらって移転するケースが多くみられる。「まち壊し」と言われるゆえんである。

なお、都市計画法令のなかでは、大きな括りとして「市街地開発事業」を挙げ、上記の土地区画整理事業と市街地再開発事業の他、新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業、新都市基盤整備事業、住宅街区整備事業が記載されている。

土地区画整理法は、昭和29年5月法律第119号として、都市再開発法は、昭和44年6月法律第38号として生まれている。2つの法律は出自を異にしているが、それぞれの時代背景によって生み出されたものである。したがって、土地区画整理法による土地区画整理事業は、もっぱら基盤の整備を意図し、土地の上に建てられる建築物までを対象にしていない。市街地再開発事業は、良好な環境形成や土地の高度利用を目的に、小規模な敷地等を共同化して、立体化・高度利用することで多くの床面積と道路や公園などの公共施設用地を生み出す事業である。

②既成市街地整備の変化

上記の二つの制度は、高度経済成長期の昭和40年代以降の都市への人口集中を背景に、大量の住宅系の市街地を生み出すために大いに役に立った。この時代は、もっぱら基盤づくりの時代と言えるが、昭和55年に地区計画制度が生まれると、コミュニティへの配

慮がなされるとともに再開発のプロセスに住民参加が取り入れられる。

昭和60年代にはバブル経済の崩壊により、従来の基盤整備のみならず、街並みやまちづくりも含めて統合されていく。基盤整備から上物整備を含むように変わり、さらに住民参加やコミュニティ対策、まちづくりへと変わることになる。

(2) 都市の再生に関わる整備手法

昭和60年代以降、国鉄の民営化により全国の鉄道敷地の開発などの必要性から新しい都市拠点の形成等、都市の活性化を進めるために「街並み・まちづくり総合支援事業」が、さらに平成16年度には「まちづくり交付金制度」が生まれることになる。また、平成10年には、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」が施行され、後に抜本的に改正されて平成18年には「中心市街地活性化法」が施行された。これらの事業や制度は、まちづくりが公共主導から市民や住民の主体的な力に期待する官民協働へと変化していったことと、少子高齢化や地球規模の環境負荷の軽減や地域コミュニティの再生、財政的な制約を踏まえた新しい整備手法へと移行していると考えられる。

なお、まちづくり交付金は、「地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図るための制度」として設けられたが、国の事業仕分けにより平成22年度より、社会資本整備総合交付金に統合され、社会資本整備総合交付金の基幹事業（市街地整備分野）に「都市再生整備計画事業」として位置づけられた。

1-2. 都市の発展と再開発事業の課題

都市は、その形状や空間の質、機能等の良し悪しに関わらず、社会経済、政策的・政治的な判断によって機能の更新や新たな造成が行われる。

戦後、我が国において最も大きな都市の更新は、戦災

による復興期であり、我が国独自の区画整理の手法を生み出した。しかしながら、戦後の経済発展が都市への人口集中を招き住宅系の市街地整備を進めることが求められ、区画整理の手法は全国的に宅地の供給手段として用いられることになった。同時に、道路や公園、下水道等の都市基盤整備が高まり、整序された市街地が生み出されていくことになる。

一方、土地利用の細分化や老朽木造建築物で覆われた既成市街地は、公共施設の不足など都市機能の低下がみられることから市街地再開発事業が生み出された。この事業は、土地の合理的で健全な高度利用と都市機能の更新を図ることを目的とし、権利返還方式や管理処分方式（用地買収方式）により、建築物や建築敷地の整備ならびに公共施設の整備を行う。

こうした事業手法や制度によって既成市街地は更新され、より良い街並みが整えられてきた。しかしながら、時代の変化に伴いまちづくりに求められる社会的なニーズは必ずしも合致しなくなる。例えば、全面的かつ大規模な区画整理事業への反対運動の増加、環境の整序による地価の上昇が必ずしも見込まれなくなってきた。さらに、行政の財政的負担の軽減、多様な主体の参加によるまちづくりの方向性の担保、地域の文化や特性の具現化など、新しい時代の都市や既成市街地のあり方が明白でない。居住形態や都市型生活スタイル、それらを支える都市サービスをどのように提供することができるのか、それらを充足できる都市の再生の可能性を探ることが課題となっている。

2. まちづくり事業の計画評価の動向

2-1. 既成市街地のまちづくり事業の事例

最近の再開発事業実施事例（金沢市、飯田市、豊川市、犬山市、島田市）を取り上げ分析・評価した。選定した都市は、都心を形成する既成市街地の再開発事業の事例であるが、金沢市や犬山市は、歴史的な地域資源を活用する事例として、飯田市、豊川市、島田市は地方都市の都心における再開発事例である。

表2-1 主要な都市の既成市街地の整備内容

| 都市名 | 施行者・事業名・事業手法 | 施行期間・規模 | 事業の目的・特徴など |
|------------------------|--|---|--|
| 金沢市 (石川県) 44.2万人 | ・金沢市 ・金沢駅北土地区画整理事業 | H5～18年度 約11.9ha 減歩率24.02% 582億円 | 金沢らしさの創出、充実した歩行者空間の確保・バリアフリーの徹底、合理性と機能性を計画の理念としている。隣接して、金沢駅前第一地区ならびに第二地区市街地再開発組（組合施行）による金沢駅前市街地再開発事業(S62～H6年度約2.9ha)を展開している。 |
| 飯田市 (長野県) 10.6万人 | ・(株)飯田まちづくりカンパニー(TMO)など（組合施行） ・橘南第一地区再開発事業 ・橘南第二地区再開発事業 ・市街地再開発事業 | H9～15年度 H11～18年度 約0.4ha、約0.6ha 約33億円、約75億円 | 第一地区は「街に住む」「開発の知恵を残す」ため商店街とりんご並木に囲まれた区域に住宅を中心とした複合ビルの建設。第二地区は、文化・経済・住まいに活気や潤いを与える新しい街角プラザの創造を目指す。 |

| | | | |
|------------------------|---|--|---|
| 豊川市 (愛知県) 15.8万人 | ・豊川市 ・豊川駅東区画整理事業 ・土地区画整理事業 ※都市再生、まちづくり交付金なども 予定 | H7~29年度(予定) 約53.7ha 減歩率25.0% 約156億円 | 豊川稲荷の門前町である駅西地区と合わせて「豊川市の顔」として、駅前広場及び幹線道路・補助幹線道路等の整備を含む市街地体系の再編成を行い、新たな商業・業務機能を集積するとともに、ゆとりある生活環境空間の創出。 |
| 犬山市 (愛知県) 7.3万人 | ・犬山市 ・街並み環境整備事業 ・都市再生整備計画(まちづくり交付金) | H8~17年度 H16~24年度 | 犬山城の南側一帯の市街地について、歴史的な遺産を活かしながら「歩いて暮らせるまち 歩いて巡るまち」をまちづくりのビジョンに掲げて、住民と行政が協働で進めた。交付対象事業費は17億8千5百万円。 |
| 島田市 (静岡県) 10.2万人 | ・島田市 ・島田中央第三地区土地区画整理事業 ・土地区画整理事業 | S59~H27年度 約20.6ha 減歩率21.02% 約272億4千万円 | 各種公共施設の整備改善、快適な居住環境整備、商業・業務活動の効率化、土地の高度利用、新たな都市機能の更新と良好な環境を創出し、島田市の玄関にふさわしい中心市街地の形成。 |

注) 各都市の行政資料より作成、都市名の下段は人口(H20.3住民基本台帳人口)

①金沢市：金沢駅北土地区画整理事業

金沢駅東広場を含み、その北側一帯、金沢駅北地区について駅周辺鉄道跡地等を活用して官民が一体となってゆとりとうるおいのある住環境と都市環境の整備、連続立体交差などを図ることとして金沢駅北土地区画整理事業を行った。その理念として、金沢の伝統文化に根差しながら、過去のものとらわれず、新たな伝統を創り上げていこうとする考え方で表現、広場中央を歩行者に開放し、雨雪を遮る屋根、音声誘導装置やエレベーター等を設置し、バリアフリーの徹底、バス・タクシー乗場の設置、一般駐車場へ車道を横断せずに行くことができる分かりやすい構造などを掲げている。

②飯田市：橘南第一地区再開事業、橘南第二地区再開事業

昭和の末から平成にかけて市街地の商店主たちのまちの活性化の勉強会が発端となって生まれてきた事業であり、その後、株式会社飯田まちづくりカンパニー(中心市街地活性化によるTMO)の結成につながり、事業の母体となっていく。橘南第一地区再開事業では、商業・交流・文化、住宅の3つの機能を、第二地区は、これらに活気や潤いを与えるために街角プラザの創造を目指して川本喜八郎人形美術館など、文化やショッピング、食を愉しむための複合ビル等を中心にしたまちづくりを行っている。

③豊川市：豊川駅東区画整理事業

従来型の土地区画整理事業による既成市街地の改造型であり、都市の街路形体の整序などにより新たな公共施設を生み出しながら、東の玄関口の整備を図ることとし現在、整備の途中にある。今後、地区計画制度の活用を図ることとしている。

④犬山市：街並み環境整備事業、都市再生整備計画(まちづくり交付金)

国宝である犬山城を中心とした城下町の町割が残り、車山蔵や古い街並みが点在し、市民のまちづくりへの意識も高い。特に、城下町地区においては、1990年代にマンション建設や道路の拡幅問題への反対運動は、その後のまちづくりへの関心を一層高めることになり、景観整備やまちづくり、街並み整備に力を注ぐことになった。

街並み環境整備事業、都市再生整備計画(まちづくり交付金)などによる。観光的な観点も含めているが、中心市街地活性化のコンセプトを歩いて暮らせるまちとしている。また、城下町地区への集中投資を実現するなど、従来型の一律大規模面開発ではない、官民が一体となって事業を展開している。

⑤島田市：島田中央第三地区土地区画整理事業

豊川市と同様、密集市街地、既成市街地の改造型であり、都市の街路形体の整序などにより新たな公共施設を生み出しながら、いわゆる都市の顔づくりを目的に進められた事業である。すでに地区計画制度によりきめ細かなまちづくりを展開している。

2-2. 既成市街地整備の動向

(1) 戦前に生まれた土地の区画整理

明治期、欧米諸国に肩を並べる首都に改造するために東京市は市区改正条例を策定(1888年)し、もっぱら既成市街地を改良することに努めた。しかしながら、都市の拡大に合わせた計画的な対処が十分になされていなかったことから、明治期の最後のころには、土地区画改良二関スル法律(1897年)や旧耕地整理法(1899年)が制定された。前者は、市街地における建物移転や用地買収の進展を促すために、後者は、農業において土地改良を行う必要から耕地整理が行われていた。これらの手法から、土地の交換分合による土地区画整理事業が生み出された。

その後、我が国では初めてとなる都市計画法が公布(1919年)され、1909年に公布された耕地整理法を準用しながら、都市施設の整備と宅地の整理の両方が行える土地区画整理事業が進められることになる。つまり、農業にはじまった耕地整理の手法が都市計画の重要な事業手法として取り入れられることになった。これを契機に、市街地整備に一定の秩序を与えることになった。例えば、道路・通路の定義、通路の最小幅員規定、建物の道路・通路境界線からの後退規定などが述べられている³⁾。

特に、戦災復興期までの区画整理について理想とすべき新しい都市計画の姿と土地区画整理を追い求めた

人物が石川栄耀(1893~1955)である。彼の足跡は、中島らによって書かれた『都市計画家 石川栄耀—都市探求の軌跡』⁴⁾に詳しい。石川の最初の仕事とされる名古屋街路網計画(1926)を手始めに、彼が東京へ転勤する(1933)までの間、名古屋市の区画整理事業を精力的に行うことになる。こうした活動の影響により、その後、「愛知・岐阜・静岡などは土地区画整理の先進地域」⁵⁾であるとされる。

(2) 戦災復興期と法律の制定

土地区画整理事業が大きく進展したのは、第二次世界大戦で疲弊した都市の復興事業である。石田によれば、愛知県下およびその周辺の岐阜市や名古屋市では1945年(昭和20年)から土地区画整理に着手した⁶⁾と述べている。そうした流れのなかで、土地区画整理法が制定(1954年)されたが、我が国が高度経済成長に突入する段階にあったことから、大都市郊外部における宅地需要の隆盛にあわせて大規模なニュータウン開発事業が、土地区画整理事業によって行われ、都市化が著しく展開することになる。

(3) 都市の成長と既成市街地整備の高度化

戦前戦後の都市計画は、都市計画法と同時に公布された市街地建築物法と一緒にあって東京などの大都市の都市計画が進められ、次第に地方の中小都市に広まっていくことになる。以降、我が国の都市計画は、都市計画法を変えことなく進められて行くが、1968年(昭和43年)に抜本的な改正を行うことになった。その背景には、高度経済成長による様々な矛盾が露呈し、住民運動の激化や都市への人口集中に対して総合的な対策を講ずることが求められるようになったからである。

新しい都市計画法の大きな特徴は、都市計画の決定に関する手続きを改善したこと、市街化区域と市街化調整区域を設けて無秩序な市街地拡大を制御しようとしたことである。同時に、この時期には、1960年代に始まった公害や大規模な公共事業への反対運動が70年代以降、次第に抵抗型から創造型、住民参加型の、いわゆる“まちづくり”の萌芽がみられた。70年代には、自治省(現・総務省)のモデルコミュニティ事業に代表される地域コミュニティの形成をめざした住民参加が各地で行われた。

(4) 「逆都市化」の時代

平成17年の国勢調査の確定人口に基づく推計人口(総務省統計局)によれば、我が国の総人口は、平成16年をピークに減少傾向に移った。こうした状況に、大西は、人口減少化の都市のあり方として「逆都市化」⁷⁾という概念を提案し、高度経済成長期とは異なった都市のあり方を求めていくべきだと述べている。すなわち、「これからの時代における都市の繁栄とは、従来とは異なる価値観に裏付けられなければならない。それは都市の質的繁栄と要約することができ、(中略)もちろんその内容は、単に都市の物的形態に留まらず、都市で展開される仕事、生活、文化などあらゆる場面

に及ぶであろう。物的形態において、ゆとりや環境共生などより満足の高い都市空間を形成することに関心が向かうと同時に、都市の精神生活においても文化的爛熟を指向するようになる」⁸⁾としている。

また、同様の時代背景を踏まえて、「コンパクトシティ」の概念も議論されるようになり、海道は、日本型成熟都市のあり方⁹⁾として提案している。既成市街地は、良好な景観や緑やオープンスペース、個性的な地域文化など、美しく快適な都市景観を創出するために機能の更新や修復といった整備が課題となり、地域コミュニティ再生の重要性が指摘されている。

また、徒歩や自転車など、生活・歩行圏を重視した多様な都市機能の集積や、新たな公共交通システムの構築、土地の集約・共同化、不燃化など密集市街地などの整序が求められるようになった。

2-3. 計画評価の動向

(1) 5つの都市の市街地整備

表2-1において、金沢市、飯田市、豊川市、犬山市、島田市の5つの都市の既成市街地、とりわけ都心の再開発事業を分析した。

いずれも土地区画整理事業と市街地再開発事業の手法を使いながら、都心地区の更新、再整備、再生といった事業を展開している。時代ごとの言葉の違いは、国の施策事業の名称が変わってきたことを意味し、法律に位置付けられている内容に合致した事業展開が行われている。それぞれ以下のように評価することができる。

①金沢市：金沢駅北土地区画整理事業

従来の区画整理事業であるが、市の都市政策の理念である都心軸の形成に関わる金沢駅東広場の整備にあたっては市民の合意形成を図りながら各プロセスに検討委員会を設けて事業を進めた。特に、計画の歴史的文化的な位置づけは十分に議論され、さらに金沢の気候風土や歴史的な重層性、未来に向けた文化を創り続ける都市づくりを掲げ、事業に臨んでいる。「生活芸術のまち金沢」に対して現代の生活芸術の舞台として駅の広場を演出するという考え方は興味深い。伝統と未来を形にした個性的な金沢駅の広場が完成している。

特に、金沢市の総合的な都市づくりの指針(平成8年度)である「小さくとも世界の中で独特の輝きを放つ都市・金沢」に基づき、金沢の玄関口にふさわしい個性と魅力を備えたまちづくりを実現するために討議を重ねた結果、シンボリックな都市美空間の創出、交流・めぐりあい・回遊性の演出、人にやさしいまちづくりの実現の3つの基本方針を定め実現化を図った。その結果、大屋根のもてなしドームとシティゲートの鼓門が完成し、名実ともに金沢市の都心軸を構成し、金沢の歴史(旧市街地)と金沢港に展開する新市街地(金沢の未来)をつないでいる。単なる土地の換地による公共施設整備とは異なる戦略的な再開発事業である。従前の地方都市の駅前の混乱した景観や土地利用に対して、新しい都市の性格を具現した土地利用の整序と新たな都市ビジョンをシンボライズした駅前空間を実現しつつある。

②飯田市：橘第一地区再開発事業、同第二地区再開発事業

昭和22年に市街地の3分の1を焼失する大火を経験したことから、防災街区の整備や、背割り沿いに避難用の道路の整備、防火帯として整備された道路の中央分離帯にリンゴ並木を整備するなど、個性的なまちづくりを官民あげて行って来たまちである。市街地再開発事業は、地元の商店主たちによって自主的に行われた市街地活性化の勉強を行う中から再開発事業の準備組合が立ち上げられている。「街に住む」「開発の知恵を残す」ために商店街とリンゴ並木に囲まれた区域に住宅を中心とした複合ビルを建築することから始まった。現在では、計画どおり第二地区と合わせて来訪者が多く、コンパクトであるが美しい街並みと魅力的で活気のある都心が出来上がっている。地域の住民（商業者など）自らが事業を立ち上げ、小規模ながら着実な事業展開を行い成功している。

空洞化が指摘されている地方都市の都心地区を、個性豊かな事業を複合的に展開することによって、観光的な要素も加味した新しいユニークな都心へと変えた。

③豊川市：豊川駅東区画整理事業

豊川駅東口前広場を中心に、商業地域・防火地域、近隣商業・準防火地域、第二種住居地域・準防火地域、第一種住居地域の整備を計画している。まだ事業の途中であるが、低密な土地利用の既成市街地であり、今後、都市化の進展にともなって西側の豊川稲荷を中心とした都市の顔（玄関口）に対して、新たな新市街地を構成する街並みが整備されることが期待されている。事業の内容は、従来型の区画整理手法により、減歩を行いながら道路や公園緑地、広場などの公共的な空間を生み出すとともに、地区計画制度を活用しながら住民参加のまちづくりが進められることになっている。駅東西の関係など街独自の魅力や個性をいかにして生み出すかが課題である。

まだ事業着手の段階であるが、豊川駅を挟んで新旧の都市集積により、都心の活性化が期待されている。

④犬山市：街並み環境整備事業、都市再生整備計画（まちづくり交付金）

対象となる範囲は、国宝犬山城の城下として町割りや木戸跡などの伝統的な街並みが残る一帯である。この地区に昭和46年に計画決定された都市計画道路があり、平成8年度に拡幅が持ち上がったことを契機に、市民の間から賛否の声があがり、一旦凍結の後、平成10年度から道路も含めたまちづくりのあるべき姿を模索した。その結果、歴史的資産を活かしたまちづくりを進め、これを活性化に結びつけるという結論に達し、地域住民を中心に専門家を含む官民が一体となってまちづくりに取り組むことになった。

特に、細かな事業を効果的に活用しながら商業と観光、歴史と文化に配慮した地域コミュニティに配慮した子供から高齢者までの生活者が安心して快適に暮らせるまちづくりを目指している。平成20年4月には、景観法に基づく「犬山市景観計画」を策定し、市域全域を景観計画区域とし、同21年には、「歴史的風致維持向上計画」を取りまとめている。豊かな地域資源を活用しながら地道な住民参加を通してまちづくりを展

開している。TMOである犬山まちづくり株式会社が大きな働きをしている。従前の新旧の家屋が混在した稠密な都心地区が、事業の展開に合わせてより個性豊かな都心地区に変貌しつつある。

⑤島田市：島田中央第三地区土地区画整理事業

昭和30年代から行われて来た第一地区（15.8ha）と第二地区（20.6ha）の区画整理に次いで行われた。第三地区は、JR島田駅を中心とした中心市街地を形成している地区の一翼を担い、老朽化した木造建築物が密集し、公共施設整備や居住や商業・業務機能の整備が進まず玄関口にふさわしくない街並みであった。

基本的には、従来の区画整理事業の手法で行われたが、地区の中央を南北に貫く自転車歩行者専用道路（栄町中央線）、通称「おび通り」を設け、島田市に伝わる伝統行事であるおび祭り（静岡県指定無形民俗文化財「島田帯祭の大名行列」300年の伝統）をテーマに街並みを構成している。平成20年度に国土交通省、都市景観大賞「美しいまちなみ優秀賞」を受賞している。通りは、駅からの歩行者を誘導しながら、さらに「御陣屋のお稲荷さん」（通称、悪口稲荷と呼称）の小さな祠につながる。2004年からは「愛するあなたへの悪口コンテスト」というイベントを開催、島田市のまちづくりを全国に発信している。おび通りで行われる各種のイベントや悪口コンテストは、TMOである株式会社まちづくり島田が行うなど、小規模ながら徐々にまちの魅力と集客効果を発揮している。従前の稠密な商業、住宅などが混在する土地利用から、ゆったりとした個性的な街並みが実現した。

(2) 生活者のニーズと既成市街地整備の課題

戦後の復興期から高度経済成長の時代をへて、既成市街地の更新、整備、再生事業は、区画整理事業や市街地再開発事業、ならびにこれらから派生した各種の事業制度によって一定の成果を得てきた。しかしながら、都市、とりわけ都心といった既成市街地のあり様はさまざまに変化し、従来型の事業制度や手法には、ある種の限界が見えてきたと考えられる。都市のインフラ整備を積極的に推進し、都市の機能を整理してきた時代から、都市の個性や魅力を生み出すことが求められる時代へと変化してきたと言える。

これまでの既成市街地の再整備を支えてきた各種の制度や手法は、大規模な事業から小規模な事業に変わり、ハード中心からソフト、特に市民参加や官民協働、地域の主体性を大切にして事業化を推進する方向に移行してきている。

新たな都市整備への模索は、平成17年6月に国土交通大臣より社会資本整備審議会に対して諮問¹⁰⁾された「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」（平成19年7月には第二次答申が出されている）に始まる。この答申では、人口減少の局面が我が国の都市の歴史的な転換点を迎えていると前置きし、空洞化が進む「市街地縮小の時代」という今までに経験してこなかった局面を迎えていると述べ、これまでの都市政策は、既に役目を終えているとして、今後は、より質の高い社会を形成するために、持続可能な都市を構築す

る具体的方策が求められる、と述べている。

一方、国土交通省都市整備局市街地整備課では、市街地整備制度の充実に向けて次の6つの点をあげている¹¹⁾。

- ①市街地整備施策と都市計画の連携・連動の強化、
 - ②新たな市街地整備手法の必要性、可能性の検討、
 - ③区画整理の技術的基準（省令）の見直し、
 - ④市街地整備事業における立体都市施設への対応、
 - ⑤地域や地権者のニーズに即した換地計画策定への対応、
 - ⑥その他である。
- いずれも従来型のハードな手法と関連する制度の再検討を指摘している。

筆者は、これまでの考察から、今後の既成市街地整備においては、所管する国土交通省の枠を越えた新たな発想による施策の展開が必要であると考え。都市の住まい方や生活スタイルは決してハードな事業手法や制度からは生まれない。従来型の既成市街地整備には限界が見えてきたと言える。なお、国土交通省が所掌する事務は、国土交通省設置法（平成11年7月法律第百号）、第二章第四条に詳しい。



図3-1 東地区整備に関連する旧町界

3. 特定地区のケーススタディー（浜松市東地区）

3-1. 東地区の概要

(1) 東地区の再開発事業

東地区とは、浜松市の東地区土地区画整理事業（東第一土地区画整理事業：25.9ha、昭和62年度～平成22年度、ならびに東第二土地区画整理事業：27.2ha、平成4年度～平成19年度）である。関連する町は10に上り、北側から旧の町名で船越町、野口町、八幡町、常盤町、早馬町、馬込町、東田町、新町、板屋町、松江町である（表3-1）。

ただし、実際の区画整理対象範囲は、船越町、八幡町、野口町、常盤町、早馬町、東田町、板屋町の一部が入り、馬込町と新町は全てが対象となり、2つの事業区域に区分されて進められた。

なお、基盤は土地区画整理事業により整備されているが、いくつかの街区では「優良建築物等整備事業」という市街地再開発事業に準拠している事業手法によって進められている。これも再開発事業の一つであり、一般的には合併施行と言われている。例えば、現在の市民協働センターが入居しているビルや新町のハーモニアなどが該当する。また、イーステージは市街地再開発事業で行っている。

(2) 東地区および周辺の再開発

当該地区は、第二次世界大戦によって焼失した際に戦災復興土地区画整理事業による再開発の対象となったものの、実現することがなく最近までそのままの市街地が広がっていた。

戦災復興の事業が進まなかった原因として、当初に予定していた戦災復興土地区画整理事業の規模は、8.92km²（昭和21年）であったが、昭和34年には、1.84km²まで約2割の規模まで縮小されていることをあげている。その背景には、財政事情の変化、行政の対応と技術経験の不足、住民の反対を指摘してい

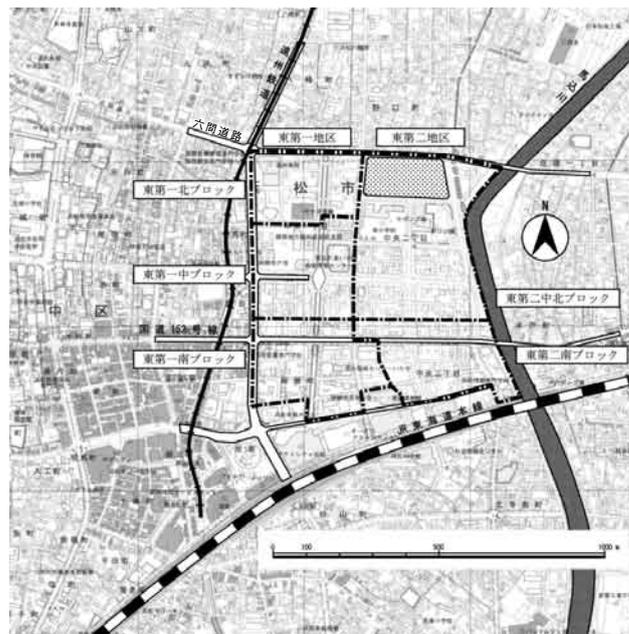


図3-2 東地区の整備区分

る¹²⁾。

その結果、戦前の区割りのままに低層の木造家屋等を中心とした商・工・住が混在する市街地が広がっていた。不整形な道路や公共施設等の整備の立ち遅れ、非効率な土地利用（国鉄操車場の移転やトラック輸送への変化により立地の意味を失った倉庫が多かった）、住・商・工・倉庫等の混在により自動車騒音、交通事故の危険性、工場による騒音・振動等、不良な居住環境、木々の緑が少なく都心でありながら暗いイメージを与え都市的魅力に乏しい地区とされていた。東地区再開発の最初の動きは、公式には昭和53年（1978）とされて、10の自治会、2,541名の住民

表3-1 東地区土地区画整理事業の概要

| | 東第一土地区画整理事業 | 東第二土地区画整理事業 |
|----------------------|--|-------------------------------------|
| 施行者 | 浜松市 | 浜松市 |
| 施行地区 | 浜松市中央1丁目、2丁目、3丁目および板屋町の各一部 | 浜松市松江町、新町、馬込町、野口町、船越町、東田町および板屋町の各一部 |
| 計画人口 | 4,000人（施行前人口 2,000人） | 4,000人（施行前人口 2,680人） |
| 地区面積 | 25.9ha | 27.2ha |
| 事業施工期間 | 昭和62年度～平成22年度 | 平成4年度～平成19年度 |
| 総事業費 | 652億9千1百万円 | 466億円 |
| 平均減歩率 | 30.40%（21.87%）注）減価買取後の数値 | 33.64%（21.87%）注）減価買取後の数値 |
| ふるさとの顔づくりモデル土地区画整理事業 | ・東第一地区指定（昭和63年2月）承認（平成10年7月）、東第二地区指定（平成9年12月）承認（平成11年8月） ・住民参加の事業推進体制を整備し、まちなみ誘導措置を講ずることが事業の要件となりレンガブロック舗装、優れたデザインのツリーサークル、照明灯等の高品位な公共施設整備、ならびに顔づくり計画の作成に必要な費用が補助の対象になった。 | |
| まちづくり交付金 | 浜松駅周辺地区（310ha）、H19～23年度（都市再生整備計画） ・五感を刺激し豊かさを実感できる「歩いて楽しいまち」の形成 | |
| 地区内の主な公益施設 | ・シビックコア地区（官公庁施設） ・地下駐車場（特定交通安全施設整備事業） | ・静岡文化芸術大学（平成12年4月） |
| 関連事業 | 東第一地区において、市街地再開発事業により1、6、7、13、14、22、23、25の各街区において個人、組合、不動産会社などによって業務ビル、病院、商業・駐車場やマンションなどが建設された。敷地面積は、29,775㎡で地上12階～15階規模、総事業費、約320億円の建物が立つことになった。 | |

引用：「東地区土地区画整理事業」浜松市東地区土地区画整理事務所、平成18年3月および行政資料より

が陳情に動き出したことをスタートとしている。しかしながら、それ以前の昭和48年（1973）に、8町自治会長の連名による要望書が出されている。

これに先立って、旧国鉄浜松駅周辺の連続高架事業が行われ、区画整理事業と一体的に行う方法を採用して、貨物ヤードを移動しアクトシティの完成につながるが、浜松市の都市開発の最大のきっかけとなった。

3-2. 土地区画整理事業による再整備内容

(1) 街づくり協議会の活動

① 集団移転の事務事業

事業は、東西に2つの地区を設定して昭和62年より東第一地区を、平成4年度には東第二地区の事業を開始した。第一地区は、官公庁街区を中心に市内に点在していた官公庁施設を集約し、民間施設と合わせて整備した。東第二地区は、静岡文化芸術大学、東小学校、野口公園など教育文化の拠点として整備した。

区画整理事業の立ち上げ期は、特徴的な2つの事業を進めながら地権者への説明や相談など、区画整理事務の大半は複雑多岐にわたり担当者が大いに苦労したと言われている¹³⁾。例えば、もっとも苦慮した点として、「事業の複雑さと地権者への対応」をあげ、「区画整理をしながら膨大な地権者の移転を処理し、公共施設の整備を進めながら再開発事業も並行して進む、確かに、これだけ幅狭するスケジュールの調整は困難な作業だったと想像できる」とし、なかでも東第二地

区の方は、大学の設置認可と関連して事業期限が決まっていたため、街区ごとの集団移転に大変苦労したと述べている。仮住宅の建設や移転先の環境への適合など、個々の多様な意見をこまめに拾いながら市では区画整理審議会に諮りながら住民への対応を図ったと記録されている。市の人員は、「事業開始当初はわずか3人。ピーク時で48人。再開発事業との調整も複雑で、東第一、東第二の事業が重なる中、長い机を並べて一斉に住民の相談を受けたり、整備の現場に飛んだり、繁忙な日々が続いたようだ」と記載されている。

一般的に、土地区画整理事業は構想段階から事業の完成までは相当に長期にわたるが、市街地再開発事業は、事業着手の後、通常2～3年で完了する。

② 街づくり会議、街づくり協議会と住民参加

しかしながら、次第に街区の骨格が定まり、まちづくりの核となるシンボル道路や公園の整備にあたっては市民参加のかたちをとるようになっていく。2000年4月に静岡文化芸術大学が開校したことにより大学の教員が専門家として公園整備などのワークショップに関わるなど、地域住民の参加を促すこととなったが、それ以前より各ブロック単位に街づくり協議会を設け、討議で決定した計画を全体組織に諮るといふかたちでまちづくりを進めた。ブロックとは、第一地区の北側から東第一北、東第一中、東第一南の3つのブロックに、静岡文化芸術大学を含む東第二地区は、大

学や東小学校を含む地区を東第二中北、それ以南を東第二南ブロックと称した。

この全体組織が東地区街づくり会議であり、各ブロックの代表者から構成され、自治会、商工会などとも連携し、情報の共有化を図っていた。各ブロックの協議会では、住民自らが先進地を視察するなど、まちづくりの勉強を重ねていった。

平成12年11月16日に開催された東地区街づくり会議の設立趣意書（同設立準備委員会 代表 高塚敏夫）によれば、これまでに進めてきた各ブロック単位の協議会から、東地区全体を一つの街として捉えて地区内の街づくり協議会が一緒に取り組んでいくべきであるとの認識が高まってきたことが伺える。そのきっかけとなったのは協議会の活動である。静岡文化芸術大学の開学準備が急ピッチで進み、前年（平成11年の秋）に東第二中北ブロック（大学が立地する）の街づくり協議会では、当時学長就任予定とされていた木村尚三郎を呼んで東地区全体の街づくりに関する講演会を企画したが、せっかくの機会であることから各協議会会長に共同開催を呼び掛け、平成12年1月に講演会を開催している。大学の開校が、東地区の街づくりに大いに影響し、地元の期待の大きさも伺うことができる。

なお、平成9年9月には、浜松名鉄ホテルにて静岡文化芸術大学の設立準備財団の設立発起人記念講演会が開催され、東地区の住民にも参加の要請が行われている。ここでは、学長予定者の木村尚三郎（東京大学名誉教授）の基調講演「21世紀に求められる人間像」の後、「新大学への期待、抱負」をテーマに座談会が開催されている。

表3-2 東地区街づくり会議の目的と事業

| | |
|-----|---|
| 目 的 | 東地区内の5つの街づくり協議会が連携し、地区住民及び事業者等が主体となって、市民、行政、企業とのパートナーシップによる街づくりの取組みを目指し、もって東地区が浜松市の新しい顔として中心市街地活性化の一翼を担い、活気と賑わいを創出するとともに、市民として誇れる文化の薫り高い街づくりに貢献することを目的とする。 |
| 事 業 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 街づくりのための住民・市民に対する意識啓発活動 2. 東地区の街づくりに対する研究・提案活動 3. 東地区における住民相互の連帯意識を高めるための活動 4. 東地区を市内外に情報発信するための事業 5. 市民、企業、行政及び街づくりに関わる諸団体等との交流・連携活動 6. 東地区の街並みづくり及び、景観の形成に寄与するための事業 7. 東地区に活気と賑わいを呼び起こすための事業 8. その他、目的達成に必要な事業等 |

(2) まちづくり意識の共有化

大規模な既成市街地の再開発事業は、さまざまな場面で地域住民の参加・協働のプロセスを経てまちづくりを進めることになったが、スタート時点では区画整理事業の勉強会であったものが、途中からは宅地活用の勉強会に変わり、ブロック単位ごとに行われてきた街づくり協議会は、次第に東地区全体のまちづくりを討議し企画し、実践する街づくり会議へと移行していった。

こうした動きは、関連して進められる再開発事業等の共同化（共同ビルの建設など）や都市景観の形成に配慮したまちづくりなど、まちづくりの意識の共有化に効果的な役割を果たしたと考えられる。

また、仮換地指定後にプロのコーディネーターを派遣する制度や個別の相談、先進地の視察のサポートなど、住民一人一人が学び、参加するまちづくりが進められていくことになる。住民一人ひとりが納得しながら進むまちづくりを推進していった。例えば、公園や通りの整備に関するワークショップを開催して住民の声の反映、アクト通り、公園通り、学園通りなどの地区内シンボル道路の愛称やまちの名前の公募、街路空間のオブジェや花壇の管理などにも地域住民が参加するシステムを生み出している。

なお、こうした一連の動きは、今日でいうところの市民協働ということができるが、浜松市が政策として市民協働を掲げるのは、平成13年度に策定した「浜松市市民活動基本指針」からであり、具体的な市民協働のスタートは平成14年度に制定された「浜松市市民協働推進条例」以降であり、その意味で東地区で一連の動きは興味深い。

住民が主体的な活動を展開してきた東地区の一連のまちづくり活動は、浜松市特有の自治会、町内会組織が大きく貢献したとも考えられる。

(3) まちづくり交付金などによる魅力づくり

東地区のまちづくりの基盤整備や各種の共同ビルの建設等の他、街区の魅力づくりや環境整備等に関しては、まちづくり交付金（都市再生整備計画）やふるさとの顔づくりモデル土地区画整理事業という制度が大きく貢献している。

まちづくり交付金の活用による再整備は、浜松駅周辺の南北、約310haが対象となり、駅北の浜松城・六間通りから南、駅南の高亀土地区画整理事業区域まで、東は馬込川までの一帯を対象区域として実施された。

事業の計画内容は、五感、すなわち地域の魅力や資源が凝縮した「まちの景観」「まちの音」「まちの匂い」「味わい」「感触」といった来街者への刺激を言い、その他、「都心商業の誘導」すなわち幅広い年代に対応した回遊性の高い魅力ある商業空間の形成、「歩行・回遊環境の整備と交通アクセスの充実」すなわち誰でも安心して歩け、楽しく過ごせる環境と都心に来やすい環境づくり、「都心生活空間の創出」すなわち、安心・安全な都市生活の実現、文化施設等の機能集積とソフト事業の展開のそれぞれを整備の目標としてい

表3-3 地域住民の参加からみた事業化の3つのプロセス

| 区分 | 特徴 | 主な動き |
|--------------------------------|--|---|
| 第1段階 1973~1987 (S48~62) | 【計画づくり】 街づくりの理念の模索 | ・要望書(1973)、陳情書提出(1978) ・基本構想(1979)、事業計画案策定(1984) ・東第一地区の都市計画決定(1987) |
| 第2段階 1988~1999 (S63~H11) | 【協議会の活動】 区画整理を学ぶためのシステムづくりと、主体的な住民の活動の芽生え | ・東第一地区ふるさとの顔づくりモデル地区指定(1988) ・東第二地区の都市計画決定(1991) ・仮換地指定が行われ仮設住宅建設はじまる(1996) ・東第二地区ふるさとの顔づくりモデル地区指定(1997) |
| 第3段階 2000~ (H12~) | 【多様な主体の協働】 地区住民、行政、専門家、大学、商業者などの連携と協働によるハード事業等の展開 | ・静岡文化芸術大学開学(2000) ・優良建築物等整備事業竣工(2000) ・市街地再開発事業竣工(2001) ・アクト通り完成(2005) ※完工記念式典(2008) |

る¹⁴⁾。これによって馬込川沿いの公園化や旧浜松銀行協会の建物の保存活用、各種のサインの整備などが進められるなど、都市の快適な環境や文化的な資源の保全活用が実現したことは評価される。

3-3. まちの姿と計画実現のプロセス

(1) まちづくりのプロセス

事業構想段階からの開発理念、事業内容などから、当該地区における計画内容の変遷とその背景などを分析した。その結果、表3-3のように当該地区の再開発事業が、おおむね3つの段階をへて完成している。

(2) まちづくりの理念模索

昭和45年(1970)に浜松市の新しい都市づくりをめざした総合的な指針となる「浜松市総合開発基本構想・基本計画」が策定され、これを契機として、浜松駅周辺地区の整備事業が展開されることになる。

同年、「浜松駅周辺交通施設整備調査」、昭和47年(1972)に「浜松駅高架下利用計画」等が検討され、いわゆる都市圏の骨格づくりの基礎となる各種の区画整理事業の調査や都市OD調査等が実施された¹⁵⁾。

東地区再開発の最初の動きは、昭和48年(1973)の8町自治会長の連名による要望書や昭和53年(1978)の陳情書の提出である。陳情の後、市の対応は早く、翌年の昭和54年(1979)には基本構想策定(A調査)が実施され、区画整理事業の手法が提案された。次いで、昭和59年(1984)には、事業計画案策定(B調査)が行われ、区画整理事業の内容が決定された。昭和54年(1979)には東海道本線の高架化が完成し、昭和60年(1985)には遠州鉄道の高架工事も完了している。

この間、市の人口が50万人を突破し、建築学会賞を受賞した浜松駅の北口広場が完成している他、浜松城から動物園が移転するなど、都心部の新たな都市機能の整備が進むことになる。

こうした中、昭和63年(1988)に、東地区の再開発に向けた基本的な計画が承認され、事業の第一段階となる東第一地区の都市計画決定がなされた。各種の都市整備事業や快適な都市づくりの基礎的段階をへて、昭和50年代は、「第二次基本構想(昭和50年)」

の策定を契機に、浜松都心の骨格づくり、顔づくり、浜松都市圏の骨格づくり、市街地における豊かな環境づくりを掲げて街づくり行われた時代である。こうした中で、東地区の区画整理事業の理念を模索した時代である。

(3) 個性的なまちづくりの展開

区画整理事業は、居住する家屋の移転や土地の提供などが伴い、関わりの出でくる地区住民の全てがほぼ同様に事業に参加することが求められる。したがって、区画整理のスタート時点では、事業手法などに関わる住民の学習会が開催される。

例えば、東第二北ブロック街づくり協議会は、平成6年4月に設立されたが、その規約には以下の目的と事業を記載している。なお、東第二北ブロック街づくり協議会は、野口町と船越町が該当し区画整理地区に該当する範囲を北ブロックと称したが、その大半が後の静岡文化芸術大学の整備の範囲になったことから、中ブロックと合体し、東第二中北ブロックと名称を変えている。

ブロック単位の協議会に付随して街区別勉強会が設けられたが、これらは自前のお金と市の補助金によって運営されていた。このように各街区には、地元の都市計画コンサルタント会社からコーディネーターが派遣され、協議会や勉強会を支えていた。彼らは、多忙な協議会の構成員に変わって書類の作成などの事務処理作業を行うなど、大きな力となっていた。

表3-4 東第二北ブロック街づくり協議会規約(目的と事業)

| | |
|----|--|
| 目的 | 本協議会は、土地区画整理事業による都市基盤整備の促進に併せ、21世紀に向けた地区の将来像について明確化し、都市景観の形成に配慮した街づくりの調査、研究を進め、もって、野口町、船越町地区の活性化を図ることを目的とする。 |
| 事業 | 1. 街づくりに関する情報の収集と調査、検討。 2. 見学会、講演会等の開催。 3. 周知徹底のための説明会、広報等。 4. その他、目的達成のための必要な事業。 |

引用：東第二北ブロック街づくり協議会規約、平成8年4月、東第二北ブロック協議会資料

平成9年2月12日の夜7時から開催された東第二地区の街づくり説明会の内容を見ると、東地区土地区画整理事務所の所長の挨拶に始まって、議題は東地区の街区整備について（具体論）と「都心で住む」とは、の2つが設定され、地区の住民による質疑応答が行われている。主な内容は次のようである。

表3-5 街づくり説明会の議題

| | |
|-----------|--|
| 街づくりについて | <ol style="list-style-type: none"> 1. 一般論の「まち」とは（物的構成要素、人的構成要素） 2. 「まちづくり」とは（目的、内容） 3. 今後のまちづくりの方向（まちづくりにあたっての留意事項） <ul style="list-style-type: none"> ・総合的なまちづくりの必要性和各主体の協力関係 ・まちづくりの目標の必要性 ・まちづくりの目標設定にあたっての考え方 ・地域の文化・風土・歴史を生かした個性的なまちづくり ・ハード面のまちづくりだけではなくソフト面のまちづくりも重要 4. まちづくりの方法 <ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりの目標（=将来像）の設定 ・目標を実現するためのまちづくりの手法 |
| 「都心で住む」とは | <ol style="list-style-type: none"> 1. 都心地区の特性 2. 都心居住と郊外居住 |

引用：東地区土地区画整理事務所会議資料

これらにあわせて、街区整備の目的とルールづくりの必要性について、都市計画法による土地利用規制の現状（用途地域について）、良好な都市環境とルール、個性的で魅力ある街区整備（都市景観形成）とルールといった説明が行われている。

こうした勉強会は、地元の街区の土地利用について支援・助言するコーディネーター派遣制度によって支えられ、個別相談、街区别勉強会、全体講習会、先進地視察やニューズレターの作成など、地区住民の啓発に大きく貢献し、事業を円滑に進めていくことになった。事業の内容は、ハード中心の展開であるが、それを進めるためには住民の啓発と主体的な参加を誘発する方策が重要であり、地域自らが考え事業化を図ることは、自前の個性的なまちづくりにつながる。特に先進地の視察研修は、それぞれの街区整備の方向づけに大いに役立ったと言われている。

(4) 多様な主体の協働

主に区画整理事業の手法により展開してきた東地区の市街地再整備は、当初の計画では浜松市、土地区画整理審議会、街づくり協議会、そしてコーディネーターの各主体がそれぞれの役割を分担して事業が進められた。

ブロック単位の街づくり協議会について、東第一中北ブロックの街づくり協議会の例（平成12年資料）でみると、会長1名、副会長3名、会計2名、会計監査2名、顧問2名に、各街区に代表幹事と幹事（1～2名）から構成されている。

特に、地区の住民によって構成される街づくり協議会のもっとも大きな役割は、情報の共有化と先進地の

表3-6 区画整理事業に関わる主体と役割

| 主体 | 主な役割 |
|-----------|--|
| 浜松市 | 都心地区にふさわしい街づくりを目指して土地区画整理に施行者として事業を推進し、それに伴う状況等の情報を地元を提供すること、地元の街づくり（土地利用）について支援・助言（コーディネーターの派遣、検討委員会の事務局など）する |
| 土地区画整理審議会 | 土地の権利に重大な利害関係のある処分を施行者が行う場合、決定に際し公平性・平等性が保たれているかどうかについて意見を聞いたり、同意を得たりして事業の円滑な推進を図るために設置。審議事項としては、換地計画、仮換地の指定、減価補償金の交付など。 |
| 街づくり協議会 | 合同協議会、各ブロック街づくり協議会、街区别勉強会、街づくり検討委員会がある。各ブロック単位の街づくり協議会は、規約にもとづいてメンバーは3年ごとに改選されるというルールとなっていた。 |
| コーディネーター | 浜松市によって派遣される。街づくりに関する地元のコンサルタント。 |

視察研修であり、会議は頻繁に開催され、視察研修は年一回の割合で実施されていた。研修のテーマは、街並み整備や地区計画の事例について学ぶことであり、100人規模の参加があるなど、積極的な活動が見られた。こういった研修は、一方で街区単位の住民の意思の疎通を濃密なものとしていくが、こうしたコミュニケーションの成果は、その後のまちづくり活動にプラスに波及していくことになる。

特に大学の開校に先立って東第二中北ブロック協議会が発意した学長予定者であった木村尚三郎の講演会の企画は、大学準備財団への要請の結果、単独での開催を断られ、東地区全体の参加による開催という条件を付けての開催となっている。当時の東第二中北ブロック協議会会長によれば、このことが街全体の意識の共有化につながり、東地区街づくり会議へと発展することになったという。

当該の区画整理事業は、東第一地区から始まり、東第二地区へと移っていくが、当初は、二つの地区によって別々の街区整備を展開していくような雰囲気であったが、二つの地区が一体化することによって景観形成や街区の魅力づくりに役に立つことになった。以後、静岡文化芸術大学の開校、浜松まちづくりセンターの開設などにともなって、野口公園やふれあい公園整備などにおいて地域住民や地域の子供たちが一緒になって意見を話し合うワークショップを開催するなど、多様な主体の協働作業が目立って多くなっていく。また、平成14年には、浜松東地区・シンボル道路愛称募集が、東地区街づくり会議の主催で行われている。ブロック単位の街づくり協議会から、街づくり会議へと移行し、街づくりの仕上げに向けて多様な主体の連携が進んでいくことになる。

4. まとめと展望

(1) 居住欲求の変化と市街地整備の課題

我が国における都市計画ならびにまちづくりに関する全ての政策は、旧建設省以降、歴史的にそのすべてを所掌し、もっぱらハード事業とそれを支援するさまざまな制度によって行われてきた。それは、各省庁の存在を規定している設置法によって縛られているからである。

本論では、これまでに実施されてきた既成市街地の再整備の実態を分析、考察してきた。ほとんどの既成市街地の再整備は、機能的に安全で快適な街づくりの目標を達成したかに見える。しかしながら、居住者にとって何か物足りないといった感覚は残るといふ。人は何をもって住みやすいと考えるのか。

街を構成する地域社会において、人間が、街に愛着を持って満足して住むためには、ハード事業のみでは充足できない多くの問題を抱えている。今日、まちづくりには、人口の減少と高齢社会、地球温暖化、グローバル化など、これまでに経験したことのない新たな条件を加味して展開していかなければならない時代となった。都心居住を満たすための条件も大きく変化してきた。

社会学の中田は、これからの時代は、コミュニティに対して改めて目を向ける時代となると述べている¹⁶⁾。こうした指摘をあげるまでもなく、都市における居住は、新たなコミュニティのあり方を模索し始めたと言っている。

制度とハードでつくられてきた既成市街地の再生は、何か生活の匂いがしない、あるいは計画人口を設定した年月がたっても人口が増えない、新しく入ってきた住民と旧住民との間にコミュニティが生まれえないなど、何か物足りないといった意見が聞かれる。そうした問題、すなわち、人が転居してきて一緒に住むためにはどうしたらいいのか、という問いに対して、従来の区画整理事業や市街地再開事業は答えていない。

浜松市東地区の事例では、例えば、アクト通りやロータリーなどは、交通を処理する空間的な機能は果しているが、イベント空間としては、必ずしも使い勝手のいいもの空間とはなっていない。従来の都市計画は、合目的的な空間整備を行ってきたが、居住者の視点に立てば、生活に密着した多様な空間の使い方が可能であり、かつ四季折々の風景が展開され、快適な空間であることが求められる。

一方、東地区の街づくり協議会の活動のうち、東第二中北街づくり協議会は、2008年10月の完工式の後、「すみよい街の会」に改組した。そして、完成後の街区の花や緑の植栽への灌水など、街区的美観を維持する活動や、以前より旧町内会の伝統行事として青年部が行っていた夏祭りに加わり、これを支援している。また、他の街区では、解散するものもあったが、アクト通りを活用して、「まちはびっくり箱」といったイベントを行うなど、整備後のまちづくりに対して、美しい街並みの維持や伝統の継承、都心における交流活動など、多くの効果を導き出している。

こうした活動は、新旧住民の新しいコミュニティ形成のために、プラスの効果をもたらしていることから、事業計画段階から何らかの住民参加の仕組みを取り入れていくことが極めて重要であると考えられる。浜松市における東地区の再開事業のプロセスは、多くの示唆を与える。また、前述した5つの再開事業と比較すれば、かなり先進的なプロセスであったと考えられる。

(2) 求められるまちづくりの方向

① 地域コミュニティの再生

浜松市東地区の街区整備について、実際にまちづくりに関わり現在、当該地区に住んでいる人たちのなかには、新たなコミュニケーションが生み出されないなどの意見がある。浜松市は旧来、凧揚げ祭りを中心として町内会の組織（自治会）が確固としたものとして存在している。しかしながら、区画整理に伴い、生まれ育った町内から他の町内（特に郊外など）に転居した住民も多く、そのことが問題視されている町もあれば、そうでない町もある。旧住民のコミュニケーションは、地域コミュニティの絆の役割を果たす凧揚げ祭りや屋台の練りが、かろうじて町内会を維持しているともいえる。住民の離散は、仕方がないにしても新旧の住民の新たなコミュニティの構築は大きな課題の一つと言えそうである。

人間が生活し暮らすことをどのように考えて、既成市街地の再生事業に盛り込んでいくのかが重要である。人間が長い時間をかけて創り上げてきた「街・まち」には、多様な価値観や様々な居住歴を持った人々が住んでいる。短時間の間に、そうした地域コミュニティを再生することは容易ではないが、時間をかけて再生することができるのであれば、生活者の視点から何を目標にして短期的、中期的、長期的にまちづくりを展開すればいいか、など検討することが必要である。

前述のように、街づくり協議会の活動を介して地域のコミュニティを再構築していこうとする意識が読み取れる。求められるまちづくりのもっとも重要な視点は、地域コミュニティの再生であると考えられる。

② 「住みやすいまち」をつくる視点

石川栄耀は、「人と人との心理的な関係」から都市を捉える必要があると述べている¹⁷⁾。まちづくりは、時代の変化に合わせて大きく変容し、石川が述べた論文（『都市創作』3巻1号、1927年）からすでに80年を過ぎている。高度経済成長期までに続いた土地が生み出す資産価値への投機的対象としての期待や、市街地は市街化を前提とした開発予備地的発想など、20世紀までの成長主義的な市街地整備の理念は、すでに限界に来ている。

しかしながら、時代の潮流がどうであれ、居住する人間の生活や暮らしが豊かで安全で生き生きとしたものであるべきという点で、まちづくりの目標は変わらないはずである。その根底には、石川が言う「我々の本能の衷心には『人なつかしさ』『話す人なしでは寂しくてたまらない』『相手ほしい心』がある。我々が、村を造り町を造り大都市へ集まる。その心理の底を割れば結局それはその物欲の砂の中から側々としてにじ

む『人なつかしさ』の衝動がもとを為してないと誰が
いえる」に他ならない。

人間の生活様式や価値観は、社会経済的な環境の
変化によって変容していくものであり、機能としての
都市空間も時間の経緯とともにかたちや機能の更

新を図っていくことが求められるが、社会的、空間的
に、真に居住者が親近感や交流を営める街は、すなわ
ち、住みやすいまちを造り出す鍵は、人と人とのつな
がりを構築する視点であると言える。

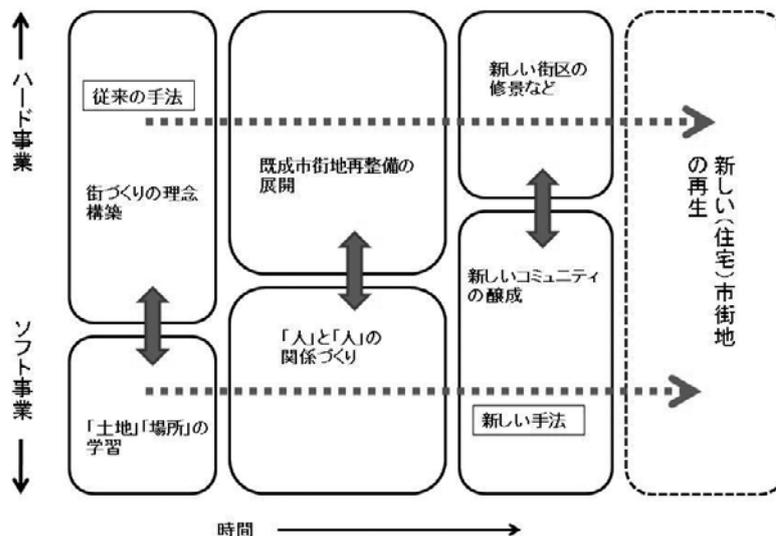


図4-1 「住みやすいまち」をつくる視点

住民と事業者（この場合は、行政担当者やコンサル
タント）、さらに学識経験者（人文・社会学系を含む）
が一緒になって学ぶことから始めること、次いで、そ
うしたプロセスから「人」と「人」の関係づくりを深
め、街の完成とともに新しい地域コミュニティの醸成
（萌芽）に移行する。これらを新機軸の仮説として提
案し、次年度の課題としたい。

おわりに、本研究調査にあたって、東第二地区街づ
くり協議会の会長を務めた建築家の中島英徳さん、街
づくりに関わってきた浜松市まちづくり推進センター
のセンター長である石川岳男さんには多くのアドバイ
スをいただいた。特に、中島さんには、貴重な資料の
提供をいただいた、深く感謝申し上げます。研究調査
は、平成21年度学長特別研究費の支援をいただいて
取りまとめた。次年度も引き続き研究調査が継続でき
ることになった。

引用文献

- 1) 原広司『空間－機能から様相へ』 2007、岩波文庫 p.247～
p.255
- 2) 『都市計画法令要覧 平成14年度版』国土交通省都市・地域整備局都
市計画課監修、ぎょうせい、平成14年
- 3) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、2000. 6、p.112
- 4) 中島直人・西成典久他『都市計画家 石川栄耀一都市探求の軌跡』鹿
島出版会、2009. 3月
- 5) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、2000. 6
p218～219
- 6) 同上、p213～217
- 7) 大西隆『逆都市化時代－人口減少期のまちづくり』学芸出版社、
2004. 6
- 8) 同上、p26～27

- 9) 海道清信『コンパクトシティ』学芸出版社、2001. 8や、『コンパ
クトシティの計画とデザイン』学芸出版社、2007. 12
- 10) 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第
二次答申）」平成19年7月
http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/tousin/190720.pdf (参照 2010.7.10)
- 11) 今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会『今後の市街地整備
の目指すべき方向－市街地整備手法・制度の充実に向けて』平成20
年6月、国土交通省都市・地域整備局市街地整備課
- 12) 『浜松・豊橋 地方都市計画研究 Vol. 1』1990年度日本都市計画
学会豊橋大会報告、浜松・豊橋 戦後都市計画の展開、日本都市計
画学会豊橋大会実行委員会 浜松・豊橋 地方都市研究会、1991
年10月、p.203
- 13) 『まちづくり』No54 2010. (財) 区画整理促進機構、2010. 6、
p.7～10。特集・まちづくりインタビュー15の中で、市の区画整理
課の担当者が、浜松都市計画事業東地区土地区画整理事業における
苦労話を紹介している。
- 14) 浜松市の都市再生整備計画事業（浜松駅周辺地区）ならびに浜松市
まちづくり交付金活用地区については、以下を参照
<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/city/tosike/machikou/10hamamatsueki.htm?key=feedbackQ1-a1&q1=1&q2=1> (参照2010.8.20)
- 15) 『浜松市都市計画手法体系化調査報告書』昭和62年3月、浜松市、
p.24。本調査は、戦前、戦後昭和20年代、高度経済成長時代、安
定経済成長時代の浜松市の都市計画・事業の流れを体系化し、将来
の都市づくりに向けた都市計画の課題を検討している。地方都市の
レベルでこうした内容の取りまとめを行っている事例は極めて珍し
い。業務交通研究会と称し、渡部与四郎(当時、法政大学工学部教授)
を委員長に、建設省やその関連機関、静岡県内の専門家が討議して
いる。
- 16) 中田実他『地域再生と町内会・自治会』2009. 3、(株)自治体研究社、
p.14～15。中田は、J.ヤングの著書『排除型社会』1999、邦訳：
洛北出版2007やZ. パウマン『コミュニティ安全と自由の戦場』
2001。邦訳：筑摩書房2008を引用しながら、グローバル社会や
経済体制の崩壊などを背景に、現代社会は人間を排除してきたと述
べ、これからの時代は、コミュニティに対して改めて目を向ける時代と
なると述べている。また、山崎丈夫は、『地域コミュニティ論－地域
分権への協働の構図』（三訂版）自治体研究社において同様の説を
述べている。
- 17) 中島直人他『都市計画家石川栄耀一都市探求の軌跡』鹿島出版会、

2009.3, p.30~31。1927年1月『都市創作』3巻1号に掲載された石川の論文を紹介しながら西成典久は、石川は数字で表すことができない「人と人の心理的關係」から都市を捉えており、大都市であろうとも小都市（農村）であろうとも、人間の「相手ほしい心」が都市という集住形態の根本的な衝動であると考えていたと説明している。西成は、注書きで、石川の都市社会の捉え方は、ドイツの社会学者ゲオルク・ジンメルと近い位置にあると記述している。

参考文献

- ・浜松市『濱松発展史』昭和29年3月
- ・日本都市学会編「浜松市総合調査報告書」浜松市、昭和33年3月
- ・浜松市『浜松市の発展指向の考察』昭和40年3月
- ・浜松市『総合計画と都市調査』昭和43年3月
- ・中澤一夫『総合的な街づくり—都市の再開発と鉄道高架化の記録』昭和56年4月、財団法人、都市計画協会
- ・浜松市都市計画部東地区土地区画整理事務所「東地区土地区画整理事業」平成18年3月。土地区画整理事業の最終形を記載したパンフレット。
- ・浜松市都市計画部区画整理課『Community Development 東第一土地区画整理事業 東第二土地区画整理事業 完工記念』2008.10
- ・浜松市都市計画公園部「浜松市東地区土地区画整理事業調査報告書<概要版>」昭和55年3月。東地区の再開発にあたって最初に作成された基本構想（A調査）の概要版である。ここでは、将来の地区のイメージについて「活気があり、快適で安全、利便性の高い町づくり」を基本テーマに掲げている。現在のアクト通りの構想が示されている。
- ・浜松市都市計画公園部「浜松市東地区土地区画整理事業調査（B）<概要版>」昭和60年3月。基本計画の内容が盛り込まれ、土地利用および交通システムの基本方針が変更されている。この段階では、静岡文化芸術大学の構想はない。シンボル道路（現・アクト通り）は、北側の浜松八幡宮までつながる土地利用となっている。第一地区は業務核形成ゾーン、第二地区は都心型住宅ゾーン、東西の国道沿いは業務・商業施設等を配置する内容が記載されている。
- ・浜松市「浜松市東第一地区市街地再開発調査（地区更新基本計画）報告書」平成3年3月
- ・浜松市「平成2年度東第二土地区画整理事業実施検討資料作成業務報告書（概要版）」平成3年3月
- ・浜松市「浜松市東（第一）地区土地区画整理事業 宅地活用誘導推進調査中間報告書」平成6年3月
- ・金沢市都市建設部再開発課「市街地再開発」1994（平成6年）9月
- ・金沢市「金沢駅北土地区画整理事業 金沢駅東広場工事記録誌」平成17年3月、金沢市都市整備部駅周辺整備課
- ・豊川市「宝飯都市計画事業豊川駅東土地区画整理事業 事業計画概要（第4回変更）」平成20年、ならびに豊川市都市計画総括図、「豊川駅東地区 地区計画」のパンフレットなどを参照
- ・飯田市橘南第一地区市街地再開発組合が作成した「橘南第一地区市街地再開発事業—この街から新しい風が生まれる」ならびに同第二地区市街地再開発組合が作成した「橘南第二地区市街地再開発事業」、飯田市が作成した「飯田市のシンボル りんご並木」、株式会社飯田まちづくりカンパニーが作成した「まち・ひと・みらい」を参照
- ・島田中央第三地区土地区画整理事業対策協議会「島田中央第三地区土地区画整理事業 完成記念誌」平成22年3月、および島田市「平成22年度都市計画のあらまし（資料編）」
- ・愛知県犬山市「都市再生整備計画（第6回変更）犬山城西町地区」平成20年11月
<http://www.city.inuyama.aichi.jp/profile/keikaku/pdf/keikaku.pdf>（参照2010.8.1）ならびに「地域再生計画 犬山城西町再生計画<計画概要>」平成16年6月
<http://www.city.inuyama.aichi.jp/links/project/hashizume/pdf/saisei.pdf>（参照2010.8.1）