

## 参加型まちづくりの方法の発展史と 防災復興まちづくりへの展開可能性

1. はじめに
2. 方法の体系
3. コミュニケーションのデザインの流れ
4. 主体・組織のデザインの流れ
5. 計画システム・プロセスのデザインの流れ
6. 防災復興まちづくりと参加型まちづくり（試論）

饗庭 伸\*

### 要 約

本研究は、1960年代以降わが国で展開されてきた「参加型まちづくり」の方法を「コミュニケーション」「主体・組織」「計画システム・プロセス」の3つのデザインのカテゴリーに分けてレビューし、「防災復興まちづくり」においてこれら整理された「参加型まちづくり」の方法がどう展開されるかを考察した。

「コミュニケーション」については、具体的には地区カルテの取り組みからまちづくりワークショップにいたるまでの方法の展開を「数字と地図を用いる方法」「言葉と絵を用いる方法」に分けて示した。「主体・組織」については、まちづくり協議会や住区協議会に始まり、市民まちづくり活動やまちづくり会社、NPOに至るまでの組織デザインの系譜を示した。「計画システム・プロセス」については、それらをデザインする際の4つの政策の態度（「多元主義重視モデル」「代議制システム重視モデル」「コーポラティズム重視モデル」「自由競争重視モデル」）を示し、それぞれ毎に方法の発展史を示した。

復興まちづくりにおいては、①圧縮された計画プロセスの中でコミュニケーションをどうデザイン出来るかが課題、②様々な組織がデザインされた、③被災直後の多元主義重視モデルの計画プロセスをどう作るかが課題、④今後の自由競争重視モデルにおいてどのように組織モデルを描くかが課題、という点を指摘した。

防災まちづくりにおいては、①総合的なコミュニケーション手法を開発する必要性、②組織モデルが単純化しており、多様な組織モデルを描く必要性、③地域に即した計画システム・プロセスを設計する必要がある、という点を指摘した。

## 1. はじめに

阪神淡路大震災の復興まちづくりにおいて、NPO やまちづくり協議会が大きな役割を果たしたことは記憶に新しい。NPO やまちづくり協議会が中心となった「参加型まちづくり」は、1960年代末より取り組まれてきた都市計画における「方法の体系」であるが、復興まちづくりの進捗とともにその役割や効果が喧伝され、90年代前半（注(1)）より徐々に活発になりつつあった「参加型まちづくり」の潮流は大きく展開した。片や平時の防災訓練などの防災まちづくり、あるいは具体の空間の整備に取り組む修復型のまちづくりにおいて、「参加型まちづくり」の方法を用いることはすでに自明ではあったが、このことは90年代後半以降にますます強調されている。

本論考の目的は、まず第一に、これら「参加型まちづくり」で培われてきた「方法」の60年代末からの発展史を、「防災復興」に限らず、広く都市計画全般において開発されてきた方法も含めて体系的にレビューすることにある。こうした方法は、現場において専門家や市民が「用いやすいこと」が重視され、これまでは具体的な処方箋（マニュアル）に近い形でまとめられ、紹介されることが多かった（注(2)）。本論考では多少なりとも方法を体系的に理解する枠組みを示し、その枠組みに基づいて方法をレビューし、「参加型まちづくり」の方法の現時点の到達点を示したい。

第二の目的は、「防災復興まちづくり」においてこれらの枠組みで整理された「参加型まちづくり」の方法の展開の可能性を考察することにある。冒頭に述べたとおり、「参加型まちづくり」は「防災復興」と深い関係を持って発展してきた。しかし、「防災復興」とは直接的に関連しない分野の中で培われてきた方法は、「防災復興」において、十分に適用しえていない。このことは単純に「参加型まちづくり」に関わる専門家同士の間にあるギャップにも原因があるが、むしろ第一の目的に挙げたとおり、例えば「防災」、「公園づくり」、「マスタープラン作成」といった個別の経験

から編み出された方法が、イシューを超えて普遍化され共有化されていないことにある。本稿の後半部では、第一の目的にそって整理された方法の枠組みをもとに、「防災復興まちづくり」において「参加型まちづくり」がどのように展開し得るのか、試論を展開したい。

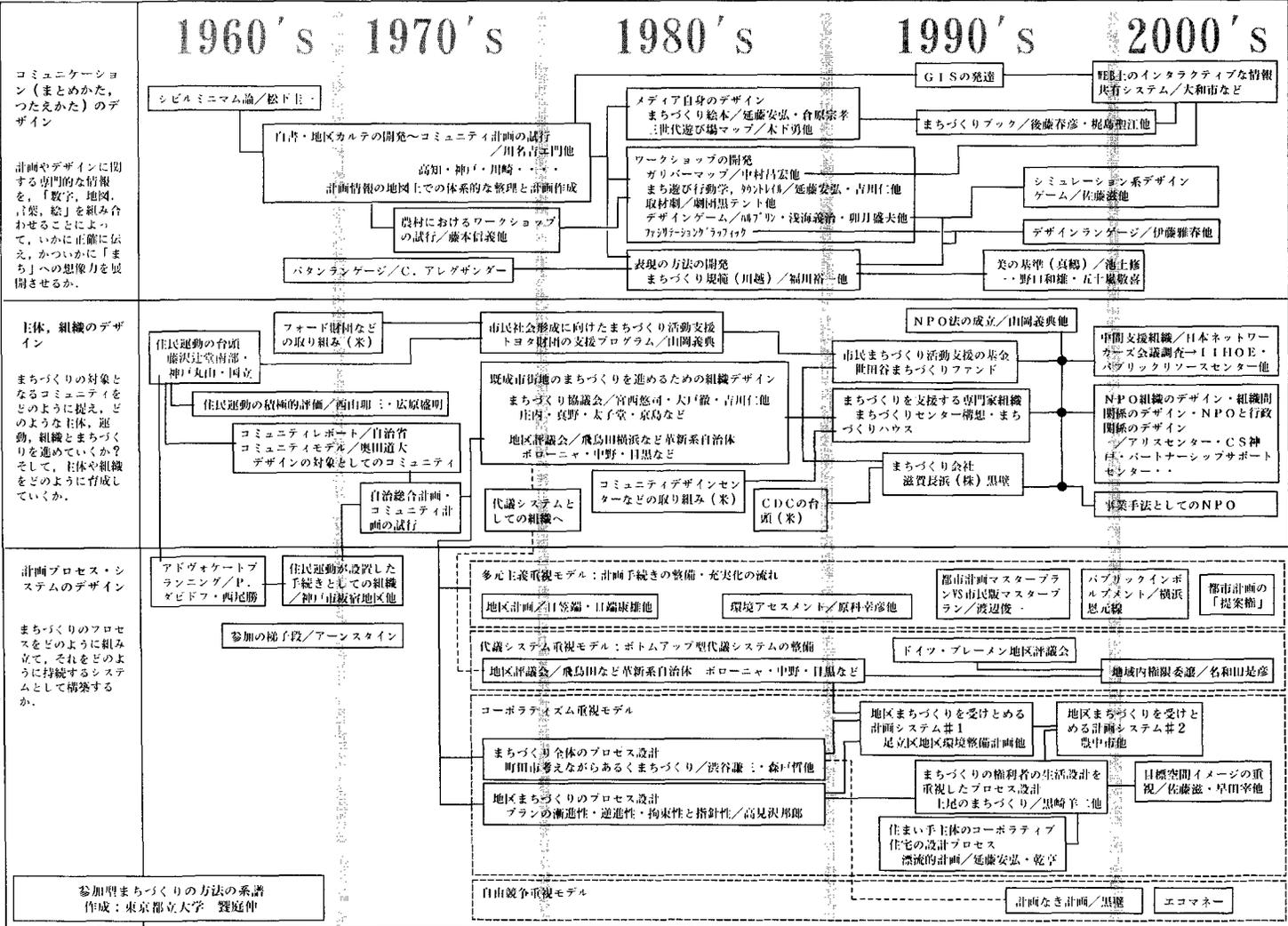
## 2. 方法の体系

「参加型まちづくり」は、旧来型の都市計画のパラダイムを変えるものであるとも言われるが、その転換の根幹は、計画の作成主体や実現主体として政府以外の主体が関わるところにある。そして、他の主体が関わるために、主体間の対話のためのコミュニケーションやコミュニケーションの方法、他の主体を認識し、社会的な主体として位置付ける方法、多くの主体の活動をオペレートする方法が生まれた。本稿ではこれら三つの方法のカテゴリー、「コミュニケーション（まとめかた、つたえかた）のデザイン」「主体・組織のデザイン」「計画システム・プロセスのデザイン」に沿って、60年代末以降に「参加型まちづくり」で生み出されてきた方法を整理してみたい。これらの方法の代表的なものを取り上げ、時系列的にその展開をまとめた図を全体の見取り図として示しておく（図1）。

## 3. コミュニケーションのデザインの流れ

「コミュニケーション（まとめかた、つたえかた）のデザイン」とは、まちづくりに関わる様々な主体が、お互いにまちづくりに関する情報をまとめ、伝え、共有化する方法である。

この方法には、「数字」や「地図」などを用いて科学的、客観的な情報を伝えることを目的とした方法と、「言葉」や「絵」「模型」などを用いて、想像力を喚起し、豊かなイメージをもたらす事を目的とした方法の、大きく二つの系統がある（注3）。前者は地区カルテやGIS等がそれにあたり、後者はデザインゲーム等がそれにあたる。そして、その発展史をみると、まず前者の開発が先行し、



齋庭: 参加型まちづくりの方法の発展史と防災復興まちづくりへの展開可能性

その限界を踏まえつつ後者が発達したという関係にある。

### (1) 「数字」と「地図」を用いる方法

まず、前者の流れを概観すると、「シビルミニマム」(注(4))の考え方を背景にして開発された「地区カルテ」(注(5))が、初期の完成された方法として挙げられる。地図の上に、都市の問題や資源をまとめ、図集として発行する取り組みである。主に地域・地区レベルの「コミュニティ計画」(注(6))を住民の参加を得て作成する際に、その基礎的資料として作成されたもので、先進的な高知市、神戸市といった自治体において作成され、用いられた。国勢調査のデータ(注(7))など各種の統計情報、行政の縦割り型の組織や、コミュニティの中に分散している様々な情報をあつめ、それを地図の上に集積していくという方法、つまり「数字」を「地図」の上に表現していくという方法は明快であり、多くの市町村で取り組みが進められることとなった。以後、新しいデータのリソースが開発される、あるいは情報処理・表現技術が発達する(例えばGISの発達や、インターネットを介した双方向の情報交換システムの発達など)、といった外部的な要因によりこの方法は精緻化していくことになる。

### (2) 「言葉」と「絵」を用いる方法

しかしこの明快さ故に、「地区カルテ」や「コミュニティ計画」に対して、「数字や地図の羅列であり、それを読むことによって豊かな生活のイメージが見えてこない」(注(8))といった問題が提起された。つまり、「言葉」や「絵」を介して生成されるイメージを、どのように情報化することが出来るか、という問題である。

この問題を克服するための以降の取り組みを見ると、①情報を伝えるメディア自身の開発、②メディアを用いて主体の「イメージ」を体験的に形成し伝える方法(いわゆるワークショップ手法)の開発、③イメージを豊富化させるような「表現の方法」の開発の3つに大別される。

①については、まちづくりの情報を、手に取り

やすい、読みやすいメディアにまとめる方法が模索された。まちづくりの現場で発行される「まちづくりニュース」、世田谷区太子堂の「三代遊び場マップ」<sup>10)</sup>、三重県伊勢市の「まちづくり絵本」<sup>11)</sup>等の開発がこの流れに位置づけられる。地区カルテがその風合いからして手に取った際に普通の市民に肩肘を張らせるようなものであったのに対し、親しみやすい形で発行され、教育の場などでも活用されることを目指したものである。近年はウェブやCD-ROMなど、ハイパーテキスト、動画等を組み合わせる方法も開発され、まちづくりの分野でも導入が進んでいる(注(9))。また逆に、直接的なコミュニケーションを重視し、空き店舗や空き家などにまちづくりの情報拠点を設ける取り組みも見ることができる(注(10))。

②については、各種のツールを用い、議論の場において、多くの主体が、言葉や絵で表現されるイメージを形成し、やりとりする方法が開発されてきた。いわゆるワークショップ手法と呼ばれる方法である。ガリバーマップ<sup>13)</sup>、まち遊び<sup>14)</sup>やタウントレイル<sup>15)</sup>、取材劇(注(10))といった方法は、議論の場に、都市の中を歩く、将来のことをシミュレーションするなど、日常とは異なる体験を持ち込み、参加者のイメージを形成する方法であり、まちづくりの導入時に用いられることが多い。ファシリテーショングラフィックやKJ法(注(11))といった方法は、これらの異種体験型の方法から得られた情報を、「言葉」を中心にやり取りし、まとめていく方法、デザインゲーム(注(12))、コラージュゲーム(注(13))といった方法は、「絵」を中心にやり取りする方法である。

ワークショップ手法の開発は古く、農村部における総合計画作成(注(14))においてまちづくりに導入された。当初は町を歩いてカルテを作成し、KJ法によりそれらをまとめていく、といった「言葉」をやり取りする方法が中心であったが、やがて公園や公共施設の計画の現場においてデザインゲームなどの方法が開発され、以後、集合住宅の計画、都市マスタープランの作成、街区単位の計画作成や街路の整備計画の作成などにおいて方法が開発されていく。

③については、「数字」や「地図」に加えて、「言葉」や「絵」を組み合わせて情報を表現する方法が模索された。建築学において「言葉」を論理的に体系付け、空間デザインを記述する方法として示したのが、C・アレグザンダーの「パターン・ランゲージ」(注(15))である。わが国のまちづくりにおいては、埼玉県川越市の「まちづくり規範」<sup>25)</sup>、神奈川県真鶴町の「美の基準」<sup>26)</sup>に導入された。

パターン・ランゲージは多少難解であるために、まちづくりの現場で用いる際に、専門家やプランナーが中心的な使い手となり、住民が使いこなし、合意を形成することが難しい。そのために、パターン・ランゲージの表現を模しつつも、②で示したようなワークショップでの情報のやり取りのなかから、情報を表現する方法が開発されてきた。行われた会話からキーワードを抽出し、それを編集し、物語のようにデザインの要素を組み立てていく「デザインランゲージ」の方法<sup>27)</sup>、模型を用いたデザインゲームから、デザインの要素を抽出し、それを編集して模型に表現し、模型によるシミュレーションを中心とした視覚的な情報伝達を重視する方法などである<sup>28)</sup>。

### (3) まとめ

「絵」と「言葉」、そして「数字」と「地図」は相補的な関係であり、様々な方法を用いていかに「絵」や「言葉」に表現されるイメージを展開させ、かつそれを「数字」や「地図」によって現実化して表現出来るようにするかが方法の開発のポイントである。90年代後半以降に目に見えて大きく発達したのが情報通信技術であり、特にGISやCADによる表現は、数字や地図で示される客観的な情報を示してはいるが、その表現において受け手のイメージをかき立てる。また繰り返すまでもなくインターネットはこのような情報をより「肩肘を張らずに」伝えるメディアとなる可能性を秘めている。コミュニケーション(まとめかた、つたえかた)の方法はこれらの寄与をうけて飛躍的に発達したし、今後も情報通信技術の発達が外部的な要因となり、方法が展開していくものと考

えられる。

## 4. 主体・組織のデザインの流れ

### (1) まちづくり協議会等を中心としたモデル

「主体・組織のデザイン」とは、まちづくりを支え、持続していく主体や組織のデザインに関する方法である。その方法は、60年代に辻堂南部地区の町づくり運動、国立の町づくり運動、神戸市丸山地区等の住民運動と、都市計画が相対することにより生まれた(注(16))。住民運動の存在を積極的に評価する議論もあり(注(17))、まず住民・市民をまちづくりの主体として、計画のシステムの中に位置付ける方法が開発されたが、この方法はどちらかというところの「計画システム・プロセスのデザイン」の潮流の源流に位置付けられる。「主体・組織のデザイン」の方法が開発されたのは、既存の組織を位置付けるのではなく、まちづくり組織を設立・育成し、計画づくりやまちづくりの事業実施に取り組む場合であり、豊中市庄内地区、神戸市真野地区等のいわゆる「修復型まちづくり」において、また、主に革新系自治体における(注(18))総合計画の作成などにおいて、行政のパートナーを地域に育成する方法として開発された。前者は「まちづくり協議会」と総称される方法であり、後者は「住区協議会」等(注(19))と呼ばれる方法である(注(20))。行政とパートナーとなる地域を代表する組織を形成し、まちづくりを進めるイメージが描かれ、行政が専門家を派遣した組織も少なくない。この場合の専門家が担った「主体・組織のデザイン」の具体的なデザインの要素は、組織の構成、組織の目標や事業の組み立て、組織と行政組織との関係のデザインである(注(21))。

これらの方法は、特に持続的な取り組みを必要とした「修復型まちづくり」において成果をおさめた。しかし、次第に組織の活動が形骸化し、行政のやることを認証するだけの、「装置」に組織が変化する、という問題も生まれた。本稿の用語で整理すると、まちづくり協議会や住区協議会が、「主体・組織」としてではなく、「計画システム・

プロセス」の一部となってしまう、という問題である。原因としては、これらの組織が作成・提案するまちづくりの「計画」と、組織としての「目標」が表裏一体のものとして作成され、組織としての目標を形成しにくく独自の事業を展開することが難しいこと、「地域の代表」という役割が与えられるため、地域の代表者が集まるなど、重厚な組織形態となり機動的な組織形態とならないこと、といった点が挙げられる。

## (2) 市民まちづくり活動やまちづくり会社を中心としたモデル

この問題への対応は二つであり、一つは行政のイニシアティブを強化し、協議会の「組織」としての役割を後退させ「装置」としての機能を重視する方向へいく、つまり「組織のデザイン」から撤退し、「計画システム・プロセスのデザイン」に専念するという対応である(注(22))。もう一方の対応は、組織モデルそのものを見直し、目的指向で機動力のある小さな組織を中心とした、より柔軟な組織モデルを模索する、という対応である。このような組織として注目されたのが、草の根の市民活動や専門家のヴォランティアな活動に代表される「市民まちづくり活動」である。

市民まちづくり活動に早くから注目し、資金を中心にそれらを支援、育成していたのが、74年に設立されたトヨタ財団である。トヨタ財団は設立時よりアメリカの調査などを通じ、「第三セクターの資金源として、NPOを育てるのが財団の役割」という使命を掲げ、草の根の市民団体に対する優れた支援プログラムを全国を対象に展開していた。

この方法は「太子堂まちづくり協議会」等での経験を踏まえつつ、新しい組織モデルを模索していた世田谷区等に導入される。世田谷区の「まちづくりセンター構想」<sup>34)</sup>では、それまでの「まちづくり協議会」を中心とした組織モデルではなく、協議会や専門的な能力を持つ組織、テーマごとにオーガナイズされた組織がそれぞれ連携を取りながら活動を展開するイメージが描かれ、その構想に基づいて、ネットワークのハブとなる「世田谷

まちづくりセンター」、それらに対する資金的な支援を行う「世田谷まちづくりファンド」、ネットワークの結節点となる専門家の組織である「まちづくりハウス」といった方法が開発された。

一方で、多くが比較的環境良好な地区で構成される世田谷で描かれた組織イメージに対し、開発ポテンシャルの高い商業(観光)地区、社会サービスが大きく不足している荒廃地区などにおいては、米国の調査等で得られたイメージを元に、「コミュニティ開発法人」<sup>35)</sup>や「まちづくり会社」を中心とした組織モデルが描かれた。より大きな財力を持ち、専従スタッフを抱え、地域に密着しながら活動し、公益性の高い開発を行ったり、社会性の高い住宅を供給するなど、政府に変わって社会サービスの供給までもを担う組織である。衰退した商業地区を観光地区として再生させた株黒壁など、数は少ないが我が国でも成功事例が生まれている。

## (3) NPO法の制定以降の流れ

このように、柔軟な組織形態を持つ組織モデル、とりわけ市民まちづくり活動を重視する流れは、98年に特定非営利活動促進法(通称NPO法)が制定されたことにより大きくなる(注(23))。NPO法の意義は、小規模な組織を、簡易な手続きで社会的な主体として位置づけられるようにするものであり、「組織のデザイン」の特に法的な障壁を低くし、「まちづくり組織」のツール性を高めたことにある(注(24))。

そのため、まちづくりの目的に応じたより複雑、かつ自由度の高い、オーダーメイドの組織デザインが可能になり、組織内部のデザイン、組織間関係のデザイン、組織と行政の関係のデザインがより複雑化した。このような複雑化の流れを受け、「組織・主体のデザイン」を専門とする中間支援組織(注(25))も登場している。

現在、NPOの認証を受けた組織も含め、多くのまちづくり組織が組織化され、活動を行っている。現在は確たる方法が少なく、やや抽象的な理念や先行的な事例に沿って手探りで主体・組織がデザインされている。今後の方法の確立が課題で

あろう。

## 5. 計画システム・プロセスのデザインの流れ

多くの主体が参加して、計画をつくり具体のまちづくりに取り組んでいくプロセスと、それらをまとめる計画システムは密接な関係にあり、本稿ではそれらを、まちづくりの全体をオペレートする方法として一連のものとして扱う。「プロセス」と「システム」のどこまでをデザインの対象とするかは様々であり、それは、デザインの主体（多くの場合政府）が、都市計画やまちづくりの対象となる市民、コミュニティ、市場をどのように認識し、「ガバナンス（注(26)）の体系」の中に位置付けるかという、いわば「政策の態度」に拠る。

早田が示す Esping-Anderson のガバナンスの類型（注(27)）に基づいて、「政策の態度」を整理してみたい。一つ目の態度は、コミュニティや市場を多元化したものと捉え、個別のセクターが等しく意見を表明し、議論できるようなプロセスをデザインする、という態度であり、いわば「多元主義重視モデル」である。二つ目の態度は、コミュニティや市場は代議制システム（議会）により代表されると考え、代議制システムを充実させる形でシステムをデザインする、という態度であり、いわば「代議制システム重視モデル」である。三番目の態度は、コミュニティや市場の中に戦略的に政府のパートナーを見つけ（あるいは育成し）、計画の作成や事業の実現までを共同で取り組むプロセスとシステムをデザインする、という「コーポラティズム重視モデル」である。四番目の態度は、政府の役割を縮小し、NPO や市場セクターが自由に意思決定をして事業に取り組めるようなシステムをデザインする、という「自由競争重視モデル」である。それぞれ毎に具体の方法は異なり、以下では型ごとにどのような「方法」が発展してきたかをまとめる。

### （1）多元主義重視モデル

まず最初に方法が展開されたのは、「多元主義重視モデル」における方法である。初期に紹介された方法としては、計画などの作成プロセスにおいて、専門家が特定の集団（多くの場合社会的な弱者層）の利益を擁護してその主張を洗練化し、政府などと交渉していく、というアドヴォケートプランニングの方法が挙げられる<sup>39)</sup>。やや並行して、わが国においては神戸市板宿地区（71年～）などで「協議会方式」と当時呼ばれた方式が現場から編み出された。住民運動組織が集まり、行政と調整の場としての「都市計画協議会」を設ける、という方法である。これは神戸の中では真野地区などの「まちづくり協議会」の方法につながっていくが、組織を戦略的にデザインする「まちづくり協議会」は「コーポラティズム重視」の流れの源流に位置付けられ、「調整の場」がデザインの対象となった板宿等の取り組みとは、その政策の態度が明確に異なる（注(28)）。

神戸市の本流は「コーポラティズム重視」に流れていくわけであるが、全国的に見ると、以後「多元主義重視モデル」の流れに位置する方法は着実に蓄積されつつある。法定化された方法として、地区計画や都市計画マスタープラン制度の創設とその作成の手続きの充実化、環境アセスメントの充実化などはこの流れであるし、都市計画マスタープランに対して対案を作成する「市民版マスタープラン」を重視する流れにもつながる<sup>3)</sup>。また、土木工学の分野では、パブリックインボルブメント（PI）が重視され、横浜市恩田元石川線における取り組みのように、都市計画道路の路線の意志決定におけるPIも試行されるようになった。また、直近の都市計画法改正で新たに付け加えられた、都市計画の「提案権」も、この流れに位置付けられるだろう。単純化すれば発意、議論、計画作成、調整、決定、といった都市計画やまちづくりのあらゆる段階で、行政と市民サイドが「対称性」を持ってそこに関与できるプロセスをデザインする方法と、そこに実質的な対称性を確保するための、市民への十分な情報提供（アウトリーチ）や、専門家の支援（アドヴォケート）の

方法が展開されてきた。

## (2) 代議制システム重視モデル

「代議制システム重視モデル」は、60年代以降のまちづくり、地方自治の現場に繰り返し現れるモチーフであると言ってもいい。「組織のデザイン」の項で述べたとおり、革新自治体において、自治体内を幾つかの地区に分け、地区住民を代表する組織をおき、そこと緊密な関係を作ることに、より地域に密着した行政の実現を目指す、という住区協議会等の方法が試みられた。この試みは全世界的な試みでもあり、特にイタリア・ボローニャの「地区住民評議会」でとられた方法が、多くの調査や視察を通じてわが国に伝えられた<sup>40)</sup>。以後70年代から90年代にわたって、区の制度を持つ政令市、人口の急増化に悩む郊外都市などを中心に、革新自治体であるなしにも関わらず取り組みが進められた。そこで考え出された方法は多くあるが、その基本的な要素は、住区協議会等の「決定」をどのように議会・政府の「決定」と関連づけていくか、という点と、住区協議会等自身が行う「事業」をどのように展開していくか、という点になる(注(29))。「決定」については、「政策的案件について協議し、決定はせずに、協議した結果を関係各所に伝える」というところまでが方法として確立し、「事業」については、住区センター、コミュニティセンター等の「管理事業」に取り組む場合が多い(注(30))。これら以上の方法上のデザインをすると、地方自治制度の骨格を見直す必要があり、方法上の工夫は限界に達していると言えよう。

90年代に入り、地区評議会(ドイツプレーメン)(注(31))など、海外で機能している方法が伝えられ、後述する「まちづくり協議会」を含め、代議制システム重視の立場からどのような「計画システム・プロセス」をデザインすべきか、再び問題が提起されている<sup>42)</sup>。地方自治法の改正等を行い、決定権限を法的に位置付けたり、選挙のシステムを変える必要があるだろう。

## (3) コーポラティズム重視モデル

前2者の態度においてデザインされる方法が「計画プロセス」や「代議制度」といった静的なものデザインであるのに対し、常に成長・衰退する「市民組織」など動的なものを含めてデザインするのがコーポラティズム重視モデルの立場である。前2者が、やや「あるべき形」を前提とした方法であるのに対し、ここでの方法は商店街振興、住環境整備といった、パートナーとなる組織なしでは成り立たないまちづくりにおいて、「実態に即した進め方」として開発されてきた方法であるとも言える。

他と大きく異なるのは「パートナー」とそれを育成するプロセスが、計画システム・プロセスに位置付けられていること、つまり、既述の「組織のデザイン」と表裏一体のものとして方法が開発されたことにあり、「思うようにならない他人」であるパートナーとの関係の中で、結果的に複雑な計画システム・プロセスが生み出された。

その方法の展開を、「都市レベル」、「地区まちづくり」で分けて見てみると、両方のレベルにおいてそれぞれ方法の開発が進められ、やがて二つのレベルが包摂される都市全体の計画システム・プロセスが開発されていく。

まず、都市レベルにおける取り組みを見ると、「町田市考えながら歩くまちづくり」が初期の重要な取り組みとして挙げられる(注(32))。総合計画をどのように策定するか、という議論の中から生まれた方法であるが、固定的な総合計画を否定し、個別的なまちづくりを市民の中のパートナーと関係を結びながら展開し、それらが総合されたところに「総合計画」がある、という方法が示された。ただし、総合計画をはじめとする都市レベルの計画をこのように捉える方法は以後定着せず(注(33))、ごく少数の取り組みが後に続くのみであった。

地区レベルを見ると、自治省のモデルコミュニティ事業、居住環境整備関係の諸事業や地区計画などの手法を得て、「まちづくり協議会」等をパートナーとした計画システム・プロセスの設計が、70年代前半より各地で実験的に取り組まれた。

これらの経験の中から、早い段階から強調されたのが、「プランの漸進性・逆進性・拘束性と指針性」である。まちづくりのプロセスは、計画作成からその実現に至るまでにリアリティの高まる螺旋状のプロセスをとり（漸進性）、調査を積み上げてから計画を作り得るわけでは必ずしもなく（逆進性）、計画の拘束性だけでなく指針性も重要である、という考え方である（注(34)）。つまり、静的、固定的な計画を中心とした計画システム・プロセスではなく、パートナーの状況にあわせてやや動的に計画の概念を捉え、計画システム・プロセスを組み立てていく考え方である。

この考え方は以後更に展開され、地区レベルの計画を作成することよりも地権者個人の生活の設計を重視し、それらの積み上げから計画を作成する、という方法が開発された。これは、住環境整備のまちづくりにおいて、計画づくりや公共施設・空間の整備のみが進行し、個別の住宅の建替えが進行しなかったことの反省、つまり、まちづくり協議会をパートナーとして重視しすぎたことの反省を踏まえて生み出された方法であり、多くの共同建替えを実現させた（注(35)）。

また、やや並行して同時期に、コーポラティブ住宅を住み手主体で計画するプロセスが開発された。共同建替えと共通する方法も多く、「漂流的計画」「状況のデザイン」「（設計者と住み手の）相互浸透のプロセス」といった方法が提起された（注(36)）。

90年代になると3（2）で挙げたような「ワークショップ手法」の発達を得て、以上の計画プロセスに、様々な「ワークショップ手法」が絡ませられるようになった。プロセスの個別のディテールを豊富化するものであり、基本的な方法の構造はそれほど変化がないが、地権者に豊かな空間のイメージ、目標のイメージをワークショップ等の手法を用いて形成する方法<sup>18)</sup>など、より豊かに情報を交換する方法と、複雑さを増したプロセスを組み合わせる総合的な方法が組み立てられた。

このように、パートナーを「協議会」や「地権者」などに分けて設定し、それぞれにあわせた計画プロセスを、「漸進性・逆進性・拘束性と指針

性」といった特徴に留意しつつ組み立てることが方法の基礎であり、結果として組み立てられる複数のパートナーに対する複雑な計画プロセスを受けとめる計画システム自体も、それによって変わることとなった。最後に計画システムについて展開をまとめておきたい。

既述の通り、コーポラティズム重視の立場に立った都市レベルの取り組みは、70年代の町田市において展開されたが、後に続く事例は少なく、やがて町田市自身も通常の総合計画を作成するようになる。このように、総合計画の中では展開しなかったのであるが、先述した地区レベルのまちづくりと、都市整備方針（注(37)）等の部門を絞ったマスタープランとの関係の中で計画システムが構築されることになる。

地区レベルのまちづくりを初期より展開していた自治体においては、このようなシステムはどのような形であれ構築されていったが、明快なモデルとしてそれを確立したのが、東京都足立区、世田谷区、大阪府豊中市、兵庫県神戸市であろう。ともに、自治体のパートナーの育成プログラム、自治体とパートナーの関係のモデル、そこで提案される計画の位置付けなどを包摂した計画システムである。まちづくり協議会に加えて、世田谷ではNPOが、豊中では商業者の育成が重視されるなど、自治体によってパートナー像が異なり、そのことが方法の差異につながっている。

#### （4）自由競争重視モデル

コーポラティズム重視モデルは、計画プロセス・システムを動的なものとして捉える方法であるが、「計画」の役割、すなわち政府の役割がより縮小するのが、「自由競争重視モデル」の立場である。政府の役割はもはや「関所守」程度でしかなく<sup>38)</sup>、効果的に資源を投入し、おおまかな政策目標を決め、事業の実現はNPOなどの自由競争、あるいはNPO 同士や民間企業とのパートナーシップに委ねるという態度である。

「参加型まちづくり」は基本的に「計画すること」をルーツとしており、計画そのものを否定する、「自由競争重視モデル」の方法は、あまり取

り組まれてこなかった。しかし、例えば「計画なき計画」を自負する黒壁など<sup>48)</sup>、速い意思決定を必要とする商業・観光振興のまちづくり、あるいは NGO やそれらを支える社会システムが高度に発達したサンフランシスコなどの米国の一部ではこのような方法が展開されてきた(注(38))。また近年大きな流れになりつつある、「エコマネー」を、「個々人が実現できる「まちづくり」を交換することによってまちづくりを実現する方法」として捉えれば、政府(あるいはプランナー)の役割は、市場における証券取引所のような役割でしかない。また、90年代に入って官民ともに充実してきた基金等による助成プログラムを「まちづくり」の視点で捉えなおしてみると、それは「助成の目標」として示された助成金のプログラムに対して、市民組織がその目標にそって組み立てた事業を提案し、競争の末にその助成金を勝ち取り、他の組織と連携しながら地域での実際のまちづくりに取り組むシステム、として捉えられる。

このように、事例は散見されるが、どこまでを「方法」としてデザインの対象にするかが、やや定まっていないように思われる。デザインの役割を消極的に考えれば、助成金や補助金の要綱などが主たるデザインの対象となるのであろうし、積極的に考えれば、市場を構成する様々な要素までがデザインの対象となるだろう(注(39))。方法をデザインしすぎると「コーポラティズム」に近くなったり、さらには「閉鎖的な市場」を形成してしまうことになる。一方で全くデザインを行わないとなると「誰も取引をしない市場」や「倫理のない市場」になりかねない。今後の課題として議論されるべきであろう。

#### (5) モデル間の関係

以上、4つの「政策の態度」ごとにその方法の発展を概観した。方法の蓄積を見ると、多元主義重視モデルの場合、制度化された方法も少ないが、やや使いこなされていない印象を受ける。代議制システム重視モデルの場合は、現行制度下で方法がほぼ出尽くしており、やや停滞している

印象を受ける。コーポラティズム重視モデルの場合、多くの方法があるが、これは地域社会やパートナーの状況に合わせた方法がオーダーメイドで開発されてきた経緯にも拠るものであろう。その方法群が「まちづくり条例」や「市民活動支援条例」などにおいて基礎自治体の単位で定式化されつつあるが、現実のパートナーの姿が不明確なまま、やや形式が先行して条例が策定されていることも少なくないようである。自由競争重視モデルの場合、まだ十分に方法化していない。NPO 組織が多く育ち、営利セクターと競争や協働を展開しつつある現在、方法化が急がれる。

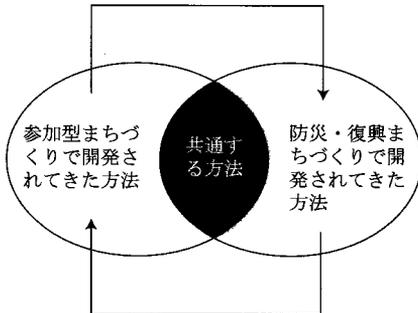
現実には、文中で述べた神戸市や世田谷区のように、折々の状況にあわせてこれら「政策の態度」は変化している。政策の課題や地域の状況によって、これらの態度は使い分けられるべきであり、柔軟に切り換えていく姿勢が重要なのであろう。その際に大切なのは、あるモデルにおいて正当な方法が、他のモデルにおいては正当ではない、ということ認識しておくことである(注(40))。コーポラティズムを重視し、特定の組織とパートナーシップを組んでしまうことは、多元化、セクター化した地域社会においては大きな反発を招くだろう。また、コーポラティズムを重視する戦略の元で育成されたパートナーが、時が経つにつれて、まるで議会のように振る舞い出すことも問題を引き起こす。政策の課題や地域社会の状況を丁寧に読みとり、態度と方法を形成していくことが望まれる。

## 6. 防災復興まちづくりと参加型まちづくり(試論)

以上、「参加型まちづくり」で開発されてきた方法を整理した。紙幅の都合から、方法を列挙するにとどまり、その具体については記述できなかったが、筆者なりの大きな骨格を示した。最後に、これらの方法をどのように防災復興まちづくりに展開していくか考察を試みたい。

防災復興まちづくりと参加型まちづくりを図のように捉え、あえて対置させるとすれば、防災復

興まちづくりで蓄積されている技術や方法は参加型まちづくりに適用可能であり、逆もまたある、という二つの分野間の交流を構想することが出来る。やや強引な構図であるが、ここで防災復興まちづくりに参加型まちづくりの方法がどのように適用しうるか考察してみたい。



### (1) 復興まちづくりと参加型まちづくり

まず、復興まちづくりについて考えてみたい。

阪神淡路大震災からの復興まちづくりの現在を見ると、一部を除き復興のための特別な体制は解消され、震災前の一般的な施策の体系の中に、震災復興関係の諸施策が整理されつつある。NGOの事業などを見ても、やや長期のスパンでコミュニティを運営していくような事業の組み立てに変化してきている。

阪神淡路大震災からの復興まちづくりにおいては、基本的には既成市街地のまちづくりのプロセスと同じプロセス、つまり地権者が集まり、合意をして事業を組み立てていくプロセスが取られた。震災から7年、正確には被災後の半年ほどの応急復旧の時期を除いた6年半ほどで、人的な資源が圧倒的に不足する中で、極度に圧縮されたまちづくりのプロセスが展開されたことになる。そこに、これまで述べたような「参加型まちづくり」の方法はどれほど展開されたのだろうか、3つの方法のカテゴリーごとに展開された方法を俯瞰する。

「コミュニケーション（まとめかた、つたえかた）のデザイン」については、インターネット（発災時はパソコン通信がまだ主流だった）が、被災地内外で情報を伝え、共有する方法として大きく展開された。他の「コミュニケーションのデザイン」

の方法については筆者はあまり明るくなく、今後さらに情報を収集していきたいが、区画整理や再開発など、個人の土地を大きくデザインするようなまちづくりにおいて、ワークショップ手法はあまり導入されていないように思う（注(41)）。極度に圧縮されたプロセスの中で、どのようにこれらの方法が機能しうるのか、今後の問題意識をしたい。

「主体・組織のデザイン」については、多くの「まちづくり協議会」が設立され、それらの連絡会まで組織されたこと、NPO・NGOが多く設立され、テント村への支援などから始まり、やがて都市計画的なことも含む「まちづくり」へと取り組むようになったこと、これらに専門家の支援組織や各種の基金なども加え、様々なタイプの組織が複雑に協力しあうネットワークが形成されたことなど挙げられる。来るべき市民社会における組織像が、震災復興という特異な状況下でいち早く形成されたとも捉えられ、「参加型まちづくり」が、被災地で形成された組織モデルから学ぶことは多い。

「計画システム・プロセスのデザイン」を見る。ごく初期の、政府（国・県・市）の強いイニシアティブのもとでの、政策の決定を見ると。この段階では市民の声が反映される余地すら無く、政府は「参加型まちづくり」に取り組む意志すら無かった（注(42)）。応急的な対策を決めるにはスピードの速い意志決定が必要である、という論理は理解できるが、この段階で「参加型まちづくり」を展開するとすれば、「多元主義」の立場をとり、対称性のある計画プロセスを組み立て、市民へのアウトリーチ、アドヴォケートを充実させる取り組みが展開される必要があっただろう。今後各地で起きるであろう大震災に備え、初期の政策立案時にどのような計画プロセスやアウトリーチやアドヴォケートの方法を組み立てるか、課題は残された。

復興まちづくりの段階を見ると、既述の通り「まちづくり協議会」が設立され、ややコーポラティズム重視に近い立場で取り組みが進められた。しかし、多くの協議会は「決定」をするための機

関であり、そのまま組織としてのミッション（使命）や具体的な事業を形成せず、まちづくりの組織としてはあまり活動が継続されていない。一方で、政府が全く関与しないところで、多くの NPO が立ち上がり、それらが関係を取り結びながら活動を展開した。つまり、自由競争重視の方法を展開しう状況にはあったのだが、政府がそれらを効果的に支援する方法を十分に形成しなかった。ここで、「まちづくり協議会」が地域を代表する組織として意志決定をし、必要な資源を政府や住民から集め、それらの資源を用いて NPO とともに事業を立ち上げる、というやや理想的な組織モデルを構想すると、それらが上手く構築されたのはごく一部の地区（その多くは震災前からまちづくり組織があり、防災や事前復興まちづくりに取り組んでいた地区である）であった。

現在の被災地においては、財政的な厳しさもあり、政府はコーポラティズム重視の立場から徐々に撤退し、自由競争重視の立場に軸足を移しつつある。述べた通り、NPO とまちづくり協議会、つまり特定の地区との安定的に資源をやり取りする関係が形成されているところが少ないため、資源の供給源が政府からの補助金だけに単一化し、活動が縮小化してしまうのではないかと懸念される。今後どのような組織モデルが描かれるか期待される。

## （2）防災まちづくりと参加型まちづくり

次に、防災まちづくりについて考えてみたい。復興まちづくりが圧縮されたプロセスであったのに対し、防災まちづくりは取り組みの時間のレンジが似ており、様々な方法が活用できるように思われる。

「コミュニケーションのデザイン」を見ると、GIS を中心に開発されている被災のシミュレーションを見せる方法は、客観的な情報をビジュアルにまとめたものとして、「絵」や「言葉」が先行しがちな参加型まちづくりに導入する余地が十分ある。また逆に、防災まちづくりにおいても、参加型まちづくりで開発されてきた「絵」や「言葉」を中心としたコミュニケーションの方法を導

入する余地が十分にある。例えば、被災のシミュレーションを見て危機感を共有した後に、具体的な生活の行為や建替え行為を考えるワークショップを開催する、といった形の、総合的なプログラムを開発する余地があるのではないだろうか。

「主体・組織のデザイン」を見ると、防災組織やまちづくり協議会は、政府や地域との一対一の関係を重視するが故に、組織モデルがやや単純化しているように思う。より柔軟な組織像を描くべきではないかと思う。

このことは、防災組織やまちづくり協議会が行う事業がメニュー化してしまい、事業を創造的に展開できる余地があまり無いことも原因であろう。防災に関する事業は多いが、それぞれの事業（ビジネス）が組織ごとに割り振られ、「防災組織は防災訓練」「消火器の販売は民間会社」という具合に、組織と事業との関係が固定化している。極端なイメージを例示すれば、NPO が防災訓練をしながら消火器の販売活動を展開する、など、事業とビジネスを創造的にマッチングし、それに合わせて組織を組み立てていくことが必要なのではないだろうか。また、雑居ビルの建て込む飲食店街などにおいては、課税権を持つ組織を設立し、そこが財力を持って防災活動に取り組むという、米国の BID<sup>53)</sup> を模した組織モデルも考えられる。BID を模して中心市街地活性化のために多く設立されている TMO との関係も重要なのではないか。

「計画システム・プロセスのデザイン」を見ると、防災まちづくりは基本的には、地域に行政のパートナーとなる組織を育成する、コーポラティズム重視の立場をとっているように思う。しかし、地域のコミュニティやコミュニティ組織の状況を読みとり、様々な政策の態度を選択していくべきであろう。

「多元主義重視」のイメージを例示すれば、海外からの移民・労働者が多く多元化した地域などでは、地域防災計画等の立案過程において、アドヴォケートプランニングの方法を取るべきであろう。「自由競争重視」のイメージを例示すれば、介護保険の事業者が競争的に多く活動している地域では、防災のまちづくりの担い手を介護保険事

業者にまで広げ、事業者が競争して防災まちづくりに取り組むように、防災まちづくりの資源の提供の方法をデザインするべきであろう。

### (3) おわりに

以上、非常にラフなイメージであるが、参加型まちづくりで展開されてきた「行政以外の多主体と、関係をつくり、まちづくりを推進していく方法」が、防災復興のまちづくりにおいて、どのように展開されるか示した。

行政を含む多主体でまちづくりに取り組む、ということは、実に複雑な世界に飛び込むことを意味している。意志決定の主体と事業実施の主体が多くなり、それぞれが相互作用を及ぼすため、どんどん複雑化するのである。本稿が、そのような「複雑性の海」の中を航海する、一つの海図になれば幸いである。

### 注記

本稿は、筆者の参加する「参加型まちづくり研究会」（米野史健・岡崎篤行・早田幸・葉袋奈美子・森永良丙・吉村輝彦・河上牧子）が住宅総合研究財団の助成を得て行った「参加型まちづくりの基礎理念の体系化－先駆者の体験・思想に基づく考察－」の調査研究（99年～00年）において得た情報、知見を発展させ、筆者が更に独自の調査、考察を加えてまとめたものである。研究会の00年までの成果は、文献55にまとめたとおりである。

### 注

- 1) 久らは、文献の調査を通じて、70年代から90年代の「参加型まちづくり」に関する論説が活発になった時期等を分析している（文献1）。文献1の作業の後、「参加型まちづくり」は、阪神淡路大震災を契機に大きく展開することになった。
- 2) 例えば、90年代後半に入って相次いで発行された文献2、3、4は、例えば都市計画マスタープランや地区計画などの具体的なケーススタディを重視し、それに即して実践的な方法や基礎的な考え方を伝えるものである。
- 3) 本稿では、「数字」を踏まえて誰が書いても同じに

なるものが「地図」、「言葉」を踏まえたところで誰が書いても同じにならないものが「絵」、と定義している。

- 4) ナショナルミニマムをもじった和製英語で、市民の「生活権」を確保するために自治体ごとに定められる「政策準」を指す。1960年代に松下（文献5）らが提唱した考え方である。
- 5) 川名（大阪市立大学～東京都立大学）らが中心となって開発が進められた。「都市計画図集」→「生活環境図集」→「地区（コミュニティ）カルテ」へと発展しており、本稿ではこれら一連の取り組みを「地区カルテ」と総称する。取り組みの全体像は文献6に、具体的な方法は文献7に詳しい。
- 6) 70年代に入って作成が進められた、基本構想・基本計画（69年の地方自治法改正によって創設）の地域別計画や、「モデルコミュニティ事業」（自治省／71年～）に付随する計画を指す。80年には都市計画法の改正によって地区計画が創設され、これらの計画の内容を都市計画上担保する仕組みが整えられた。当時の「コミュニティ計画」の系譜や方法上の到達点は奥田（文献8、特に第3部）に詳しい。
- 7) 「そもそも地区カルテを作成できるようになったのは、国勢調査の小知域の統計が利用できるようになったことが大きい。」と小森は文献9 p34において発言している。
- 8) 例えば奥田は、文献8 p143において「〈シビルミニマム〉が、ただちに「都市住民1人あたり6平方メートル以上の公園面積を・・・」の課題認識に移しかえられると、行政、住民の双方において、公園の具体的利用もふくんだ、ゆたかな空間イメージがうかびあがってこない」と問題を提起している。
- 9) 例えば、神奈川県大和市における、都市計画マスタープランの策定を契機にした一連の自治体電子化の試み（文献2・12）など。
- 10) 例えば、街かど研究室（島根県松江市）、山鼻・曙まちづくりハウス（北海道札幌市）など、多くの取り組みがある。
- 11) 川喜多（文化人類学者）が考案した、複数のデータを創造的にまとめていく技法（文献17）。元来は文化人類学等におけるフィールド調査で得られたデータを共有化し、まとめていく技法であったが、洗練化、体系化され、様々な社会調査や研究の現場において用いられている。
- 12) 図面や模型を用いて議論し、デザインをまとめていく一連のワークショップ技法（文献18・19）。切り絵や起こし絵などを用いたラフなものから、精

密な模型まで、計画の対象や段階によって様々なツールが使い分けられる。

- 13) 写真や絵画を切り抜くなどして貼りあわせ、イメージしていることを表現する技法。
- 14) 東京工業大学青木研による山形県飯豊町の総合計画作成の取り組み（文献20）や神戸市神出町（文献21）道場町（文献22）などである。
- 15) バタン・ランゲージの原著は77年であり、日本語版は84年の発行である（文献23）。アレグザンダーの一連の理論は、「形の合成に関するノート」（64年・文献24）に始まり、多くの日本の専門家に影響を与えている。
- 16) 「講座現代日本の都市問題」は、西山卯三、宮本憲一らが監修に名を連ね、主に67年から71年頃にかけて執筆された原稿を元に編まれた叢書であり、「都市問題と住民運動」（宮本・遠藤の監修・文献29）、「都市計画と町づくり」（西山の監修・文献30）において、当時の最先端の事例に触れることが出来る。
- 17) 西山の議論（文献30）など。
- 18) 革新自治体においては、首長が自らの支持基盤を地域に作り出すために、積極的にこれらの施策を推進した、という側面もある。
- 19) 先進的にこの仕組みが取り入れられたのは埼玉県三郷市であり、以後広く知られる取り組みとして、東京都中野区の住区協議会、住民協議会（東京都三鷹市）、住区住民会議（東京都目黒区）などがある。
- 20) 両者の厳密な境界線はないが、前者が都市計画上で整備が必要なところ（つまり、他と比べて環境の悪いところ）における都市整備事業の実施をある程度前提として組織化されるのに対し、後者は計画作りに関与することを目的として組織化されることが多い。
- 21) 文献31は、まちづくり協議会や住区協議会等（文献タイトルは「まちづくり協議会」であるが、本稿と用語の定義が異なり、広い意味で「まちづくり協議会」の用語を用いている）の組織デザインの具体の方法を、設立の段階、運営の段階、地域との関係の取り方、計画作りの段階、計画を提案したあとの段階、などに体系化したものである。
- 22) 例えば神戸市では、1989年に策定された「インナーシティ総合整備基本計画」を契機に、真野地区で構築された協議会を中心とした組織モデルを見直し、大規模プロジェクトを中心とした、より行政主導色の強い組織モデルを描き、新開地地区などで実践している。神戸市の展開については文献32・33に詳しい。また、神戸市で同時期に描かれ実践された「いきいき下町推進協議会」を中心としたモデルは、本稿で言うところの第二の対応に近い。
- 23) NPO法の制定の大きなきっかけとなったのは阪神淡路大震災であるが、震災以前より、小規模な市民活動を「市民公益活動」と呼び、社会的な主体として位置付けようという潮流はあった（文献36）。
- 24) 特定非営利活動促進法が制定された以降、不十分ではあるがNPO法人に対する税制支援措置が施行される（01年）など、NPOを取り巻く制度環境が整いつつある。また、中間法人法（01年）など、法人制度全体も充実しつつあり、更には財団法人、社団法人を含めた公益法人制度の包括的な改革も進行中である。
- 25) 各地で誕生している、特に民設民営のNPOセンターや市民活動支援センターがこれにあたる。全体数は目覚ましく増加しているが、99年段階での状況は文献37で、最新の状況は日本NPOセンターのホームページ（<http://www.jnpoc.ne.jp/>）等で一覧できる。
- 26) 早田（文献38）は、「ガバナンス」を「計画を実現するために政府と社会がいかなる応答の構図を基本的に構築しているか」と定義している。
- 27) Esping-Anderson（文献38）は「伝統的な代議制の世界」「多元主義の世界」「コーポラティズムの世界」「クライアント中心主義の世界」と類型化している。
- 28) 神戸市の政策の分析は、塩崎（文献33）の論考に詳しい。
- 29) 「決定」を重視するのであれば「代議制システム重視」の立場になるし、「事業」を重視するのであれば「コーポラティズム重視」寄りの立場になる。
- 30) 我が国における住区協議会等の取り組みと到達点については名和田（文献41）の論考に詳しい。
- 31) 市内を幾つかの地域に分け、議会に対応した地域評議会、および市役所の下部組織である地域事務所を置き、4者の関係の中で政策の意思決定をし、施策を実現させていく仕組み。名和田（文献41）により詳しく紹介されている。
- 32) 町田市自身の取り組みは文献43に詳しく、その取り組みを論じたものとしては文献8がある。
- 33) 文献8において、町田市の計画モデルに学んだ事例として、東京都瑞穂町のまちづくり基本構想（77年）等が挙げられている。
- 34) 高見沢の論考（文献44・45）に詳しい。なお、高見沢は3つの性質とあわせて、「実現手段の多元性」も示している。
- 35) 埼玉県上尾市仲町愛宕地区における一連の取り組み

み（文献46）である。

- 36) 乾（文献47）は、自らが設計者として関わったコーポラティブ住宅「ユーコート」と上尾市の一連の共同建替え、門真市の「カルチェダムール」等の取り組みを比較しながらこれらの方法を論じている。
- 37) 都市計画マスタープランが創設されるまで、市区町村（特に東京23区や政令指定都市）において独自に策定されていた都市整備部門のマスタープランである。都道府県が定める「整備開発又は保全の方針」は、粗い内容のものが多く、市区町村においてより詳細な方針として策定された。市区町村をいくつかの地区に分け、それぞれごとに詳細な構想を描いたものも少なくない（文献6）。
- 38) 米国のコミュニティ開発包括補助金制度（CDBG）の運用の方法などが該当する。なお、00年に「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」が、CDBGの調査を行っているが（文献49）、NPOが既に多く活動するサンフランシスコ等では無く、やや日本と状況の近いメリーランド州モンゴメリ郡におけるCDBGの運用実態のケーススタディがされている。このように「自由競争重視モデル」は、米国でもごく一部の地域で見られるだけであり、多くは「協働」をキーワードにする「コーポラティブ重視モデル」が主流であると考えられる。
- 39) 世田谷まちづくりファンドのように、完全な「自由競争」ではなく、助成対象者の中から積極的にパートナーを見つけだしていこう、というどちらかというところ「コーポラティズム重視」の立場に近い取り組みもある。
- 40) J. ジェイコブスは、文献50において、「市場の倫理」と「統治の倫理」の、二つの「根本的に異なる」人間の道徳や価値の体系があり、「その二つとも有効であり、必要」であり、「それらが相互矛盾しているのはなぜかを知れば、多くの混乱に光が投げられる」としている。「政策の態度」の類型と二つの倫理の対応関係を見ると、基本的には「統治の倫理」を持つ（べき）ものであるが、「コーポラティズム重視モデル」や「自由競争重視モデル」においては、そこに「市場の倫理」が見られる（べき）、二つの倫理の混同が課題となる。
- 41) 筆者自身、震災直後に長田区野田北部地区でボランティア活動をしつつ、復興まちづくりの計画の立案過程を観察した経験があるが、情報も人手も圧倒的に不足し、さらに住民がおらず、空間が圧倒的に破壊された状況では、基本的な議論をする場を作り出すだけで大きな労力が必要であった。初動期の計画立案過程については文献51にまとめ

た。

- 42) 阪神淡路大震災の復興まちづくりのプロセスの問題のうち、特に都市計画の決定手続きの問題については文献52に詳しい、なお、2002年7月の都市計画法改正により、土地所有者等および土地面積の2/3の同意を得ることを条件とした、「決定都市計画の提案権」が位置付けられた。これに伴い、今後の（来る震災における）復興まちづくりにおいては、阪神淡路でとられた、「被災2ヶ月後の都市計画決定をスタートラインとした復興まちづくり」とは、大きく異なるまちづくりのプロセスを想定する必要がある。土地所有者の意向を十分に反映した都市計画法案を作成することは勿論のことであるが、具体的な問題としては、①2/3と明記されているが故に、残りの1/3の切り捨てにつながる危険性、②民間のディベロッパーが2/3の同意をまとめて提案するケースの可能性と問題、③2/3の同意を重視するばかりに、まちづくりのスタートラインが形成できないことになる危険性、などがある。

#### 参 考 文 献

- 1) 中沢篤志・鳴海邦碩・久隆浩・田中晃代「日本における住民参加型まちづくり論の変遷に関する研究(1970-94)」, 日本建築学会学術講演梗概集F-1分冊, p627-628, 日本建築学会, 1995.
- 2) 渡辺俊一編著「市民参加のまちづくり」, 学芸出版社, 1999.
- 3) 渡辺俊一・太田守幸編著「市民版まちづくりプラン実践ガイド」, 学芸出版社, 2001.
- 4) 佐谷和江・須永和久・日置雅晴・山口邦雄「市民のためのまちづくりガイド」, 学芸出版社, 2000.
- 5) 松下圭一「シビルミニマムの思想」, 東京大学出版会, 1971.
- 6) 森村道美「マスタープランと地区環境整備」, 学芸出版社, 1998.
- 7) 川名吉工門, 高見沢邦郎「コミュニティ計画」, C.PI, 1974.
- 8) 奥田道大「都市コミュニティの理論」, 東京大学出版会, 1983.
- 9) 神戸市民まちづくり支援ネットワーク「まちづくりの系譜と展開／市民まちづくりブックレット」, 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク, 2001.
- 10) 子供の遊びと街研究会「三世代遊び場図鑑」, 風土社, 1999.
- 11) まちづくりブック伊勢制作委員会「まちづくりブック伊勢」, 学芸出版社, 2000.

- 12) 小林隆・日端康雄「都市計画への市民参加促進のためのインターネット利用環境整備に関する考察」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第35号, p931-936, 2000.
- 13) 中村昌広「まちづくりへの参加の新しい局面とその道具としての「ガリバー地図」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第24号, p511-516, 1989.
- 14) 倉原宗孝・延藤安弘・横山俊祐「まちかどオリエンテーリングの有効性に関する考察ー『まち遊び行動学』の視点から」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第23号, p163-168, 1988.
- 15) 西村幸夫他「住民参加によるまちづくりへのタウトレイル手法の適用に関する研究」, 住宅総合研究財団研究年報, p219-226, 1992.
- 16) 成沢富雄「取材劇」, 造景, No.22, p131-143, 1999.
- 17) 川喜田二郎「発想法」, 中公新書, 1977.
- 18) 早稲田大学建築学科佐藤滋研究室「まちづくりはゲームのように」, 造景, No.4, p127-142, 1996.
- 19) ヘンリー・サノフ「まちづくりゲームー環境デザインワークショップ」, 晶文社, 1993.
- 20) 藤本信義「手づくりのまちーいいでの10年」, 青木志郎編『農村計画論』p449-475, 農山漁村文化協会, 1984.
- 21) 牛野正「住民主体による地域づくり計画の展開過程」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第13号, p145-150, 1978.
- 22) 宮西悠司「住民主体による地区計画づくり」, 都市計画と居住環境ー川名吉工門先生退官記念論文集, 東京都立大学都市計画研究室, p37-50, 1978.
- 23) C.アレグザンダー「パタン・ランゲージ」, 鹿島出版会, 1984.
- 24) C.アレグザンダー「形の合成に関するノート」, 鹿島出版会, 1978.
- 25) 南勝震・福川裕一「川越一番街における町づくりと町並み委員会ー住民による町づくり委員会の可能性と限界ー」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第27号, p67-72, 1992.
- 26) 五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一「美の条例」, 学芸出版社, 1994.
- 27) 伊藤雅春・延藤安弘「創造的合意形成ツールとしての「デザイン・ランゲージ」の開発」, 日本建築学会技術報告集, 第12号, p157-160, 2001.
- 28) 志村秀明・辰巳寛太・佐藤滋「目標空間イメージの編集によるまちづくり協議ツールの開発に関する研究」, 日本建築学会計画系論文集, No.558, p219-261, 2002.
- 29) 宮本憲一・遠藤晃編著「都市問題と住民運動」, 講座 現代日本の都市問題, 第8巻, 汐文社, 1971.
- 30) 西山卯三編著「都市計画と町づくり」, 講座 現代日本の都市問題, 第2巻, 汐文社, 1971.
- 31) 大戸徹・鳥山千尋・吉川仁「まちづくり協議会読本」, 学芸出版社, 1999.
- 32) 広原盛明「震災・神戸都市計画の検証ー成長型都市計画とインナーシティ再生の課題」, 自治体研究社, 1996.
- 33) 塩崎賢明「神戸市都市計画における参加と協働」, 広原盛明編「開発主義神戸の思想と経営」, p161-220, 日本経済評論社, 2001.
- 34) 世田谷区「まちづくりセンター構想」, 世田谷区, 1991.
- 35) 平山洋介「コミュニティ・ベスト・ハウジング」, ドメス出版, 1993.
- 36) 木原勝彬他「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」, NIRA研究報告書, No.930034, 総合研究開発機構, 1994.
- 37) 八甫谷邦明「地域センターとNPO」, 造景, No.19, p51-61, 建築資料研究社, 1999.
- 38) 早田幸「コミュニティベストプランニングとガバナンス」, 都市計画, 234, p11-14, 2001.
- 39) 西尾勝「権力と参加」, 東京大学出版会, 1975.
- 40) イタリア CdQ 研究会「地区住民評議会 イタリアの分権・参加・自治体改革」, 自治体研究社, 1982.
- 41) 名和田是彦「コミュニティの法理論」, 創文社, 1998.
- 42) 財)日本都市センター「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」, 財)日本都市センター, 2002.
- 43) 町田市長期計画策定特別委員会「考えながら歩くまちづくりへの提言」, 1973.
- 44) 高見沢邦郎「「地区を計画すること」と地区計画制度」, まちづくり研究, 16号, p4-p10, 首都圏総合計画研究所, 1982.
- 45) 高見沢邦郎「居住環境整備概説」, 高見沢邦郎編「居住環境整備の手法」, p10-p16, 彰国社, 1989.
- 46) 佐藤滋他「住み続けるための新まちづくりの手法」, 鹿島出版会, 1995.
- 47) 乾亨「集住環境計画における「参加」に関する研究相互浸透のプロセスによる「価値づくり」の計画」, 熊本大学学位論文, 1995.
- 48) 川端直志「「黒壁」から学ぶもの 新しい地域開発手法の萌芽」, 地域開発, 1999年9月号, p35-38, 1999.
- 49) シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会「米国の包括補助金制度から考えるNPOと自治体の協働のしくみ」, シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会, 2001.
- 50) ジェーン・ジェイコブス「市場の倫理 統治の倫

理」, 日本経済新聞社, 1998.

- 51) 饗庭伸・早田宰・森崎輝行「野田北部・鷹取東第一地区のまちづくり」, 日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会編, 「市街地像の協議のための技術と制度」, p210-221, 1996.
- 52) 塩崎賢明・内田雄造「都市計画決定の課題」, 日本都市計画学会防災復興問題研究特別委員会編, 「安全と再生の都市づくり」, 学芸出版社, p192-200, 1999.
- 53) 樋口明彦「ニューヨークの BID に見る新しいコミュニティ・ベースト・プランニングの可能性」, 都市計画, 234, p45-48, 2001.

<その他, 全般的な参考文献>

- 54) 佐藤滋他「まちづくりの科学」, 鹿島出版会, 1999.
- 55) 米野史健・饗庭伸・岡崎篤行・早田宰・葉袋奈美子・森永良丙・吉村輝彦「参加型まちづくりの基礎理念の体系化－先駆者の体験・思想に基づく考察－」, 住宅総合研究財団研究年報, No.27, p101-112, 2001.
- 56) 高見沢邦郎「「会：参加」の視点からみた21世紀の都市計画」, 都市計画, 228, p13-16, 2000.
- 57) 浅見泰司「「用：ツール」の視点からみた21世紀の都市計画」, 都市計画, 228, p21-24, 2000.
- 58) 小泉秀樹・吉村輝彦・村山顕人・杉崎和久「「コミュニティ・ベースト・プランニング」に関する研究レビュー」, 都市計画, 234, p53-58, 2001.

#### Key Words (キー・ワード)

Community Based Planning (参加型まちづくり), Disaster Prevention and Reconstruction (防災復興), Development History of the Planning Method (方法の発展史)

## The Development History of the Planning Method of “Community Based Planning” and Its Possibility in the Field of the Disaster Prevention and Reconstruction

Shin Aiba\*

\*Department of Architecture and Building Science,  
Graduate School of Engineering, Tokyo Metropolitan University  
*Comprehensive Urban Studies*, No.80, 2003, pp.79-96

The purposes of this paper are (1) to review the development history of the planning method of “community based planning” after 1960’s in Japan, and (2) to discuss how these methods can be applied in the field of the disaster prevention and reconstruction.

The development history is explained by three categories, (1) the design of the communication, (2) the design of the community organization, (3) the design of the planning process and system.

The methods of “design of the communication” – “community karate”, “work shop” and so on – are explained as a method for transmitting information by combining numeral, map, language, picture. In the methods of “design of the community organization”, the design history of the organization of community board, community based planning council and community development company are outlined. In the methods of “design of the planning process and system”, the four models of the attitude of the government 1:emphasy the pluralism, 2:emphasy the parliamentary system, 3:emphasy the corporatism and 4:emphasy the free competition and each details are shown.

In the field of the earthquake disaster reconstruction , the four points were indicated (1) how can the communication be designed in condensed planning process, (2) various organization was designed, (3) how can the planning process of the pluralism be built right after the disaster, (4)how is the organization model described in future under the free competition model .

In the field of the disaster prevention, the three points were indicated (1) necessity of developing the synthetic communication technique, (2) necessity of describing various organization models, (3) necessity of design planning process and system which match the region.