

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月15日現在

機関番号：32678

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21560653

研究課題名（和文）まちづくり主体の多様化とプロセス重視による地域ルールの多様化に関する研究

研究課題名（英文）Study on the diversification of the local rule by the main constituent about making it diversifying and the diversification by considering a process

研究代表者：

小林 重敬（KOBAYASHI SHIGENORI）

東京都市大学・都市生活学部・教授

研究者番号：90017997

研究成果の概要（和文）：現在進んでいる地域ルールの多様化は、3つに大別できることを明らかにした。一般的には地域ルールはフォーマル・ルールとインフォーマル・ルールに大別されるが、今日ではフォーマル・ルールとインフォーマル・ルールが、それぞれ多様化しており地域ルールの多層化が顕著であることを示した。地域ルールは、一度策定されると比較的長期間にわたって運用されるものであったが、今日では時間軸を導入した地域ルールがつけられていることを示した。また、これまでは都市を開発するときのルールが地域ルールの中心であったが、今日では土地利用が激変された後に持続的に地域を維持、成長させて行くルールが必要であり、その延長線上に市街地が縮退してゆくときのルールの必要性がでてきていることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：Generally, the local rule was classified roughly into a formal rule and an informal rule, but a formal rule and an informal rule diversified each today and showed that the many stratifications of the local rule were remarkable.

The local rule was relatively applied for a long term when devised once. However, I showed that the local rule that I introduced temporal axes into was made today. In addition, the rule that was applied when a city was developed until now was a main area rule. However, after the land use changed greatly today, I maintain an area continuously, and a rule to bring it up is necessary. Furthermore, I made clear that a rule when a city area was retracted by shrinking on the extension line became the need.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：都市計画学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：地域ルール、フォーマル・ルール、インフォーマル・ルール、エリアマネジメント、つくるルール、育てるルール、縮退するルール、社会関係資本

## 1. 研究開始当初の背景

(1) それまでの行政を中心としたまちづくりから、「新たな公」等の多様な主体が関係するまちづくりへと、まちづくり主体が変化、多様化してきた。その結果、まちづくりのルール、特に市民に身近なまちづくりルールの中に、それまでの法律・条例などのフォーマルなルールに加えて、ガイドライン・憲章・自主協定などのインフォーマルなルールが多様に含まれることとなってきた。

(2) 人口減少、それに伴う市街地の縮減が課題として認識されてきたため、それまでの市街地を「つくるルール」に加えて、「育てるルール」、「縮減するルール」の必要性が認識され始めた。

## 2. 研究の目的

(1) 地域ルールを担う主体の多様化  
一般的には地域ルールは法律、条例に代表されるフォーマル・ルールと、それ以外の地域の自主的な取り決めともいわれるインフォーマル・ルールに大別される。しかし、今日ではフォーマル・ルールとインフォーマル・ルールが、それぞれ多様化しており地域ルールの多様化が顕著である。それは地域特性に応じて地域ルールを模索する傾向が強くなっていることに起因する。これまでフォーマル・ルールは法律と条例に2分されていたが、法律による条例への委任事項の増加があり、法律、委任条例、自主条例と多様化が進み、また要綱、政令まで考慮すると、その多様化はさらに進み、インフォーマル・ルールとの境界が見えなくなっているため、その実態を明らかにする。

(2) まちづくりのプロセスの多様化  
これまでの都市づくりは「つくること」のルールが中心であった。「つくること」から「育てること」の全体プロセスが地域づくりに関わってくる必要があり、「つくること」のためのルールと「育てること」に関わるルールを両面で考える必要がある。

まちづくりには、特に「育てること」に関係して「エリアマネジメント」の仕組みづくりが重要と考えられ、エリアマネジメントをルールとして仕組み取り組みが始まっており、地域づくりルールの多様化の一因となっている。現時点で「エリアマネジメント」を進めている地域は商業地、業務地、さらには住宅地と多様であり、それぞれ「まちづくりガイドライン」、「まちづくり規範」、「自主協定」などの地域ルールを取り決めてまちづくりを進めるようになってきている。これらのルールなどを収集整理し、分析する必要がある。また今後、人口減少に伴う市街地の縮減が始

まると考えられ、これまでの「つくるルール」とは正反対の「縮減するルール」はどのようなものか考察する必要が生まれている。

## 3. 研究の方法

(1) ヒアリングを2種類の方法で実施した。

①「地区ルール」に関わる専門領域である行政法研究者3名（磯部力国学院大学教授、北村喜信上智大学法学部教授、畠山泰道早稲田大学大学院教授）に、ほぼ隔月で開いた研究会で、その時点でのテーマの内容について専門知識の提供をいただいた。

②「地域ルール」策定に関わってきた実践者（銀座ルール、高松丸亀町商店街まちづくり規範など）から、「地域ルール」の実際をヒアリングした。

(2) 興味ある「地域ルール」を運用している地域（金沢市、京都市、世田谷区など）の現地において、担当者から現地を案内いただき、「地域ルール」の実際を体験した。

(3) 「地域ルール」に関わる周辺領域の諸論文、書籍から研究の基礎的理論を確立するための検討を行った。

## 4. 研究成果

(1) 今日、大都市を中心に都市再生が進められる中で、都市再生とは異なる層の都市づくりである地域再生の必要性が唱えられ、そのための仕組みが模索されている。ここで地域再生を都市再生と異なる層と表現していることには理由がある。それは都市再生を進めている地域においても、その基層に地域再生の必要性が存在しているためである。そのような中で、地域ルールの創出の必要性が認識され、多くの地域で独自の地域ルールの策定が試みられるようになってきている。そのような地域ルールは多様な地域の存在と都市づくりの目的の多彩なことに応じて多様化しており、多様化の内容をしっかりと把握し、これからの都市づくりの新たな課題である地域再生の実現性を高める必要があると考える。

現在進んでいる地域ルールの多様化は、大別して多層化、多時化と多元化に分類されるので、それぞれに検討し、最終的にはそれらが組み合わせられて、地域に適した地域ルールが創出されるメカニズムを作り出す必要がある。

### (2) 多層化する地域ルール

一般的には地域ルールはフォーマル・ルールとインフォーマル・ルールに大別されるが、今日ではフォーマル・ルールとインフォーマ

ル・ルールが、それぞれ多様化しており地域ルールの多層化が顕著である。それは地域特性に応じて地域ルールを模索する傾向が強くなっていることに起因する動向と考える。フォーマル・ルール側では、国が策定する法律と、地方公共団体が策定する条例に2分されていたが、法律による条例への委任事項の増加があり、法律、委任条例、自主条例と言った多層化が進み、さらに要綱、政令の世界を明示的に示すとその多層化をさらに進み、インフォーマル・ルールとの境界が見えなくなってくる。

一方、インフォーマル・ルールの多層化はさらに進んでおり、たとえば銀座地区では銀座まちづくり会議という組織を作り、その組織をベースとしてルールを作っている。そのルールでは、「銀座フィルター」と呼ばれる「銀座らしさ」を不文律で実現するためのフィルターを地域に掛けて、地域にふさわしくないものを排除する仕組みから始まり、協議の仕組みのみを地域ルールとして決めて、地域に介入してくる様々な建築、開発動向を整序する仕組みが構築されている、さらに文章化された「デザインガイドライン」なども策定され地域ルールとして多層化している事例である。このような多層化した地区ルールを持った地区は近年増加している。

もう一例あげれば、京都祇園南側地区では、祇園南側街づくり協議会という地元組織がつくられ、「けじめ」（祇園町南側地区町式目；場所の力）と土地所有システムをベースとした「新規開業業種の規制についての全地権者による協定」が存在する。

祇園「けじめ」は、丁度銀座「フィルター」のように作用する仕組みとして「祇園町南側地区町式目」にその内容がある。「祇園町南側地区町式目」は6章24条からなる自主ルールであり、まちなみとの関係で重要なのが4章の3条からなる土地家屋に係る権利の制限である。町式目により勝手に土地家屋の権利を移動したり、用途を変えたりはできない。土地や家屋を貸与したり、譲渡する場合は町内会長や祇園南側地区協議会役員に報告をするよう求めて、単に景観としての祇園ではなく祇園の情緒そのものを残す役割を担っている。すなわち、まちなみは時代とともに変わることを受け入れたうえで、伝統を尊重し各自が「けじめ」をつけながら暮らす仕組みが生きている。

このようなあり方を一般化すると、それぞれの地区で銀座まちづくり会議や祇園南側街づくり協議会という地元組織をつくり、いわば地区が持っている地域資源をもとに地区の中に関係者の一定のネットワークやプ

ラットフォームを作る、いわば社会関係資本を構築して、そのうえで地区独自のルールを持っていることが分かる。それは社会学者である見田宗介が言う地域資源を基に地区の中に「交響圏」を作り、地区外部との関係に必要な場合は「ルール圏」に発展させる仕組みとも考えられる。

### （3）多時化する地域ルール

一般的には地域ルールは、一度策定されると、時代に合わせて改定されるものの比較的長期間にわたって運用されるものであった。しかし今日では時間軸を導入した地域ルール、いわば多時化した地域ルールが表れている。

ひとつは従来からあるサンセット方式の地域ルール版であるが、近年、地域ルールのマネジメント・サイクルを明示した仕組みが生まれている。たとえば神奈川県小田原市では「街づくりルール形成促進条例」を制定して、まちづくりルール改革計画の策定等により、地域づくりへの政策マネジメント・サイクルの明示的な導入を図っている。結論的にいえば、経済社会の状況変化に適切かつ迅速に対応して、街づくりルールの改善・創出を図ろうとしている。

一方、金沢市では時代とともに変化する街づくりの要請に応じて、さまざまな条例を付加してゆく作業を通じて、常に時代に即した街づくりルールを生み出す仕組みをとっている。すなわち、金沢市伝統環境保存条例から始まる一連の伝統環境を保全し、さらに新たな都市環境を生み出す条例群があり、また市街化区域を対象とする「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と市街化調整区域を対象とする「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」を基本条例的に策定して、そのもとに多くのまちづくり関連条例やまちづくり協定の策定を進め、さらには条例に基づく協議のシステムを構築している。

都市のありかたが大きく変化し、市民のまちづくりへの関心が高まる中で、街づくりの仕組みを時間軸に合わせて的確に変化させる必要性が高まっていることを表している。

さらに多時化の議論は市街地の縮減と地域ルールの関係を議論すると、これまでの地域ルールの議論がどちらかといえば成長する市街地に対応するルールが主流であったのに対して、市街地の縮減という新しい都市の時間軸を据えた議論が必要になっていると考えられ、議論の内容はさらに拡大すると考えられる。

#### (4) 多元化する地域ルール

地域ルールを担っている主体が多様化している。従来はまちづくりに関する地域ルールは地方自治体のまちづくり関連部局がその過半を担っていた。しかし街づくりへの市民の参加、市民との協働の進展は地域ルールを担う主体を多様化させている。

それは、いわゆる市民、住民に加えてそれら市民などが作り出す組織（この中には自主組織と建築協定などの法にかかわる組織、条例に位置づけられた組織など）はもちろんのこと、それ以外にNPO組織、株式会社（非営利株式会社）、一般社団法人、自主組織としてのまちづくり協議会など多様である。しかも一つの地区の中に必要に応じて多様な組織が形成されている。たとえば自主的な街づくり組織がまず存在し、その組織がまちづくりを進めるにあたって大きな資金を要する活動などをする場合には、法人格を持つ組織が並行して組織化される場合も多くに見られる。

とくにまちづくりの中心が、まちを「つくる」ことからまちを「育てる」ことに変化している今日、「育てる」ことに関わるさまざまなまちづくり活動が必要になっている。イベント活動、防犯防災活動、地域資源発掘活動等多様である。

たとえば、地域でまち「育て」を行っているとき、まち「つくり」の際に必要なルールとは異なるルールが重要な役割を担っていることがわかる。たとえばオープンカフェでは道路占有のルール、保健所の衛生ルール、イベントでは道路占有などの公共用地などの占有のルール、交通警察のルール、まちの広告に関するルールなど多様なルールが関係してきて、その対応のための組織作りが要請される場合がある。

#### (5) 「つくるルール」と「育てるルール」の違いについて

「つくるルール」は土地利用を激変させる際の時点適的なルールであり、「育てるルール」は土地利用が激変された後に持続的に地域を維持、成長させて行くルールである。「つくるルール」が開発等により土地利用などを大きく変化させる際のルールであり、その時点で行う行為をまちづくりに適的にさせる行為である。それに対して「育てるルール」は「つくられたもの」を育てて、より長期的にみた時代に適的なまちづくりに育ててゆく行為である。

「つくるルール」が「ハードロー」あるいは「ハードルール」であるとすれば、「育てるルール」は「ソフトロー」あるいは「ソフトルー

ル」である。

「育てるルール」は「基本的枠組み合意」、「包括的秩序形成契約」的な性格を持つ。エリアマネジメントに関する多くの「まちづくりガイドライン」は、基本的な方向づけに関して合意を確立しておくことが主眼であり、「基本的枠組み合意」の性格が強い。一方、「包括的秩序形成契約」的なものとしては、東京銀座の「銀座ルール」や京都祇園南側の「式目」などが存在する。

「まちづくりガイドライン」は多くの関係者が、いわば自主的に、あるいは「無から有を作り出す」街づくりの方向性を形成するのであるのに対して、「銀座ルール」や京都祇園南側の「式目」などは、地区にこれまでに存在した何らかのルールともいうべきものをあぶりだして、それをもとに「包括的な契約関係」として再生する行為である。

この層にある地区ルールでは、各論的な法規範的充填についてはあらゆる法的道具を活用することとなる。

たとえば東京銀座では、銀座街づくり会議が考え、作り上げている仕組みである銀座フィルター（場所の力）と銀座デザインルール（決めないことを「決めて」協議（話し合う仕組み）する。）がある。

また京都祇園南側では、京都祇園南側街づくり協議会が進める「けじめ」（祇園町南側地区町式目；場所の力）と土地所有システムをベースとした「新規開業業種の規制についての全地権者による協定」がある。

#### (6) 「縮退するルール」

「育てるルール」の必要性はその延長線上に「縮退してゆくときのルール」すなわち「縮退するルール」の必要性がでてくる。負の方向に変化するエネルギーを整序する、あるいは食い止める法規制のあり方である。

近年の都市計画の「はやり言葉」にコンパクトシティがあるが、人口減少が現実化している今日、コンパクトシティの在り方論は「縮退ルール」を内包していなければならないと考える。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計7件）

- 1 小林重敬、エリアマネジメントとルール、ジュリスト、査読無、No.1429、2011、p76～82
- 2 小林重敬、エリアマネジメントの展開、区画整理、査読無、53巻11号、2010、

- p6～12
- 3 小林重敬、重伝建地区とエリアマネジメント、査読無、月刊文化財、No.539、2010、p16～19
  - 4 小林重敬、まちを「つくり」、「育てる」：エリアマネジメント、アーバンアドバンス(名古屋都市センター)、査読無、No54、2010、p5～11
  - 5 小林重敬、大丸有地区のまちづくりの経緯と支えた仕組み、新都市、査読無、64巻3号、2010、p29～35
  - 6 小林重敬、大都市遠郊外部におけるエリアマネジメントの必要性、UED リポート、査読無、2009 年秋号、2009、p26～34
  - 7 小林重敬、エリアマネジメントの新たな展開、季刊まちづくり、査読無、25号、2009、p73～76

{学会発表} (計 0件)

[その他]

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

小林 重敬 (KOBAYASHI SHIGENORI)  
東京都市大学・都市生活学部・教授  
研究者番号：90017997