

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 11 日現在

機関番号：22701

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2012～2015

課題番号：24860052

研究課題名(和文) アジア大都市の歴史的街並み保全のまちづくりにおける多主体連携プロセスに関する研究

研究課題名(英文) The Study on the Multi-actor Partnership Building in Historic Urban Conservation Activities in Asian Large Cities

研究代表者

柏原 沙織 (Kashihara, Saori)

横浜市立大学・都市社会文化研究科・客員研究員

研究者番号：00636384

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：アジア大都市の4つの歴史地区(台北市大稻埕地区、ハノイ市36通り地区、横浜市山手地区、ペナン市ジョージタウン世界遺産地区)で取り組まれている保全型まちづくりについて、歴史的環境保全の仕組みと取組、市民活動支援の仕組みと取組、ステークホルダーの役割に着目して分析した。その結果、保全型まちづくりの展開における重要要因を抽出するとともに、関係者が担う重要な役割を類型化した。また、各地区の比較から、多主体連携により進める保全型まちづくりのための重要要因の抽出、および住民・市民らの参加意向の発展に応じた住民参加制度の整備の必要性を指摘した。

研究成果の概要(英文)：This study is on the process of historical urban conservation which involves local residents and community. Taking four historic districts in Asian large cities, namely Dadaocheng in Taipei, 36 guild streets in Hanoi, Yamate area in Yokohama, and George Town World Heritage Site in Penang, the followings were analyzed; the legal framework and projects/activities for historical environmental conservation, legal framework and project/activities where civic participation is secured, and the roles taken by stakeholders. The findings included the followings: the important factors for development of historic urban conservation; categories of important roles taken by the stakeholders; and the important factors for urban conservation process based on multi-actor partnerships are extracted. Finally, the importance of developing the civic participation and partnership scheme hand-in-hand with the status of citizens' awareness is emphasized, referring to the experience of Yokohama.

研究分野：都市保全

キーワード：歴史的環境保全 アジア 歴史地区 多主体連携 住民参加 保全型まちづくり

### 1. 研究開始当初の背景

急激な人口集中を経験しているアジア大都市の歴史地区では、強い開発圧力のもと、歴史的街並みが失われつつある。1970年代以降、道路拡幅やデベロッパーによるマンション開発等をきっかけに地元住民や民間団体が声を上げ、NPOや専門家等と連携して保全運動を行い、都市開発計画の変更や保全制度の整備につながる事例が見られるようになってきた。

歴史的街並み保全のまちづくりには政府・自治体の方針、また開発利潤の抑制が関係するため、多様なステークホルダー間の合意形成や連携が不可欠であり、その際にどのような主体を巻き込むかが活動の進捗や方向づけを左右する。本研究では「歴史的街並みの保全」という目的に向けて、住民・コミュニティ・NGO/NPOなどの民間主体が中心となって住民・市民、コミュニティ組織、専門家、NPO、行政関係者等の各主体の力を動員する一連の流れを「連携プロセス」と呼ぶ。都市計画制度において住民参加の仕組みが整備途上にあるアジア大都市の歴史的街並み保全では、NGOや専門家が地域の住民にアプローチする例が見られるが、住民が自ら適切な主体を選んで連携プロセスを推進して行くことを可能にするためには、適切な支援の仕組みの検討が重要である。

本研究は当初、平成24～25年度の2年間の予定だったが、出産・育児のため中断期間(平成25年10月～平成27年3月)を挟み、平成27年度に終了した。

### 2. 研究の目的

本研究は、アジア大都市の歴史地区で近年取り組まれている住民参加による歴史的街並み保全のまちづくりに着目し、多様な主体(住民・コミュニティ組織、行政関係者、専門家、NPO・NGO等)間の連携プロセスと各主体が担った役割に焦点を当て、保全型まちづくりにおける円滑な連携に向けた仕組み、また可能な支援のあり方について検討する。以上により、今後の多主体連携による保全型まちづくりを進める際に有益な示唆を得ることを目的とする。

### 3. 研究の方法

#### (1) ケーススタディ対象地区の選定と調査概要

東南アジア、東アジアの大都市の歴史地区において、保全地区指定や開発規制など、都市計画的に保全対象となっている、保全に向けて民間主体を巻き込んで何らかの取組が行われている、の条件にあてはまる4地区を取り上げた。具体的には台北市大稲埕地区(台湾)、ハノイ市36通り地区(ベトナム)、横浜市山手地区(日本)、ペナン市ジョージタウン世界遺産地区(マレーシア)の4地区を選定した。

文献調査、関係者ヒアリング、現場観察等

を実施したほか、平成25年5月31日～6月2日にバンコクで実施した研究会の報告内容も参考にした(台北、ハノイ、ペナン、横浜、バンコク、東京、マカオ、マカティ、仁川より、都市保全の実務・研究に携わる関係者が集合)。なお分析に際しては本研究の調査に加えて、他研究事業で実施した調査で得られた情報も加味している。

#### (2) 各地区の調査項目

歴史的環境保全関連の仕組み・取組の整理主に文献調査より、国の文化遺産保護関連法、自治体の計画・条例・要綱・制度など、歴史的環境保全に関する仕組みの変遷について表にまとめて整理した。同様に取組について、文献、ヒアリング調査より、これまで実施された事業・調査・イベントや運動の内容についても可能な限り情報を収集し、かかわった主体とその内容を表にまとめて整理した。

#### 住民参加関連の仕組み・取組の整理

主に文献調査・またヒアリング調査より、都市計画、まちづくりにおける住民参加を担保する法制度、また特に自治体の計画・条例・要綱・制度について整理したほか、具体的な参加型の取組についても可能な限り情報を収集して表にまとめて把握した。

#### 保全関連主体とその役割

主に調査報告書、イベントの運営主体、ヒアリング等の情報から、歴史的環境保全のまちづくりにかかわった主体とその役割、また主体間の協働の有無について、模式化して年表の形で整理した。

#### (3) ケーススタディ地区の概要と調査状況

##### ① 台北市大稲埕地区(台湾)

2007年までの同地区における歴史的環境保全運動、及び計画・制度については既往研究論文と計画書・調査報告書を基に情報を収集した。住民参加制度についても、既往研究論文より社区营造計画師制度等の内容・実施状況を把握した。多様な主体の連携状況について把握するため、平成24年11月23～25日に実施された大稲埕の歴史的環境保全の取組25周年を記念するワークショップ「大稲埕歴史風貌特定専用区保存活化経験交流国際研讨会」に出席して情報収集を行った。併せて同地区での保全運動を先導してきたNGO・台湾歴史資源経理学会、台北市都市更新処関係者へのヒアリングを実施した。その後、別途研究事業の調査において平成26年8月9～12日に再訪し、商店主・住民、台北市都市発展局、同・都市更新処等へのヒアリングを行った。

##### ハノイ市36通り地区(ベトナム)

ベトナムの国内における文化遺産保護関連法規制については、東京文化財研究所国際協力センターのデータベースや、既往研究論文を基に翻訳(和・英)1次情報の収集を行

った。ハノイの規制については、既往研究論文の記述を基に、2次情報の収集を中心とせざるを得なかった。これまでの取組について、既往研究論文および長く同地区にかかわってきた昭和女子大学関係者へのヒアリング、また現地の関係者へのヒアリングを実施した。

平成25年3月16～22日にハノイ建設大学 Le Quynh Chi 講師の協力を得て、現地の状況を視察した。また、他研究事業において平成27年9月18～23日にかけて Hang Buom 通り、Hang Dao 通りの住民およびコミュニティリーダー、商店主、ホアンキエム区36通り地区管理局、ベトナム建築家協会副会長へのヒアリングを行った。

ハノイ36通り地区にかかわってきた専門家の中で「物理的な保全は失敗している」という声も複数聞かれたため、同国内で「保全の成功事例」として知られているベトナム中部のホイアン世界遺産地区を参考事例として平成25年3月のハノイ調査の際に続けて訪問し、保全地区の状況の視察、またホイアン世界遺産事務所ですインターン中のホーチミン市人文社会科学大学学生の協力を得て、住民へのヒアリングを行うとともに、現地で住民参加型の住環境改善プロジェクトに取り組む NGO “Action for Cities” へのヒアリングを行った。

#### 横浜市山手地区（日本）

横浜市の都市デザイン政策の歴史、また山手地区保全に至る内容については、横浜市の計画書およびウェブサイトでの公開情報を参照することに加え、関係者インタビューで構成される講義録（鈴木伸治編著、都市デザインの現場から：横浜都市デザイン40年の軌跡、vol.1, 2011; 同 vol.2, 2012）の内容を参考にした。同書で触れられた内容の更新および最新情報の収集を目的に、平成27年12月18日に横浜市都市デザイン室室長、担当係長へのヒアリングを行った他、平成25年8月7日、同年8月12日に実施した横浜市立大学教授2名へのヒアリングの内容も参考にした。また研究協力者が実施したプランナーに対する専門家の関与についてのヒアリング内容も参照した。

なお当初は山手地区の住民へもヒアリングを予定していたが、他の関係者へのヒアリングから現在状況が適切ではないと判断し、ウェブ上で公開されている山手まちづくり通信1号（平成14年）～65号（平成27年）の内容を参考に、住民組織の動きの把握を試みた。

#### ペナン市ジョージタウン世界遺産地区（マレーシア）

保全関連法制度、計画等の背景については、統計書をはじめユネスコや世界遺産法人等、関連機関のウェブサイトの公開情報を中心に収集した。世界遺産登録に至るまで、また

その後の関係主体の動きについては、既往研究論文や関連組織のウェブサイト等を参照した。また、平成28年1月29～2日、3月6～11日の日程で現地調査を実施し、町並み・商業の状況の観察、ジョージタウン世界遺産法人（行政）、ThinkCity（政府補助金管理企業）、ペナンヘリテージトラスト（NGO）、Arts-ED（NGO）、地元住民、プランナー、保全建築士、1980年代より長くペナン市にかかわった外国人アドバイザーへのヒアリングを行った。

#### 4. 研究成果

（1）各地区の歴史的環境保全と住民参加の様子

##### ①台北市大稻埕地区

1970年代後半に地区内の歴史的街路・迪化街の拡幅計画が発表されたことで NGO をはじめとする専門家・市民らにより、迪化街保全運動が始まった。1990年代に相次いで行われた調査事業を経て、2000年に大稻埕歴史風貌特定専用区指定と容積移転制度の導入により、物理的な景観保全に奏功した。

台湾では1994年から「社区総体营造」としてまちづくり推進政策が始められ、台北市では1999年から社区計画師制度を導入し、コミュニティプランナーの育成を始めた。この事業は大稻埕地区の保全活動とは結び付かなかったが、住民とまちづくりの間をつなぐ人材育成制度が作られた意義は大きい。また迪化街には1994年の段階で学生らを中心に大稻埕工作室が設けられるなど、NGO 以外の民間からの参加者も存在していた。

##### ハノイ市36通り地区

ドイモイ政策導入後、1990年代半ばには急速な経済成長の影響で地区の高層化が懸念されるようになり、国際援助機関や都市間協力事業をはじめ、市や国も建設規制（高さ、デザイン等）、保存地区指定や看板規制の発布、また2004年の国家遺産地区指定など、地区保存の取組が進められてきた。しかし超過密居住を解消するための増改築が横行するなど、コンプライアンス上の問題もあり、物理的な面での街並み保存施策は奏功しているとは言いがたい。

社会主義国のベトナムにおいては、住民から行動を起こすボトムアップ型活動は基本的に存在しないが、住民参加の試みは実施されてきている。2005年の JICA ハノイ市総合都市開発計画調査（HAIDEP）の一環として Hang Buom 通りで実施された住民参加による景観向上ワークショップや、日本の科研費調査事業の中で開催されたシンポジウムで住民との意見交換の場を設けるといった試みが行われている。行政から調査等の委託を受ける専門家らが仲介する形で住民・市民らの声を組み込む、間接的なボトムアップ型プロセスを形成しうると考えられる。

ハノイのコミュニティリーダー、住民へのヒアリングから、都市内集落的な町内会的組

織 (To dan pho) が住民の動員に有効に働いていることが分かった。行政末端の Phuong と住民の間にある準公的組織としての To のリーダーは住民からの信頼も厚い。Hang Buom 通りの JICA 事業の際には住民の中からファシリテーター研修を受けた人々がグループの中でファシリテーターを務めるなど、実質的な住民参加型の手法が採られた。36 通り地区管理局へのヒアリングからは住

民は参加に意欲的ではないということだったが、こうした運営が可能なのことから、事業によっては住民参加の素地は十分存在すると思われる。

横浜市山手地区

高度経済成長期のマンション建設計画がきっかけとなり、山手の保全について検討され始めた。1960年代に始まった市の都市デザ

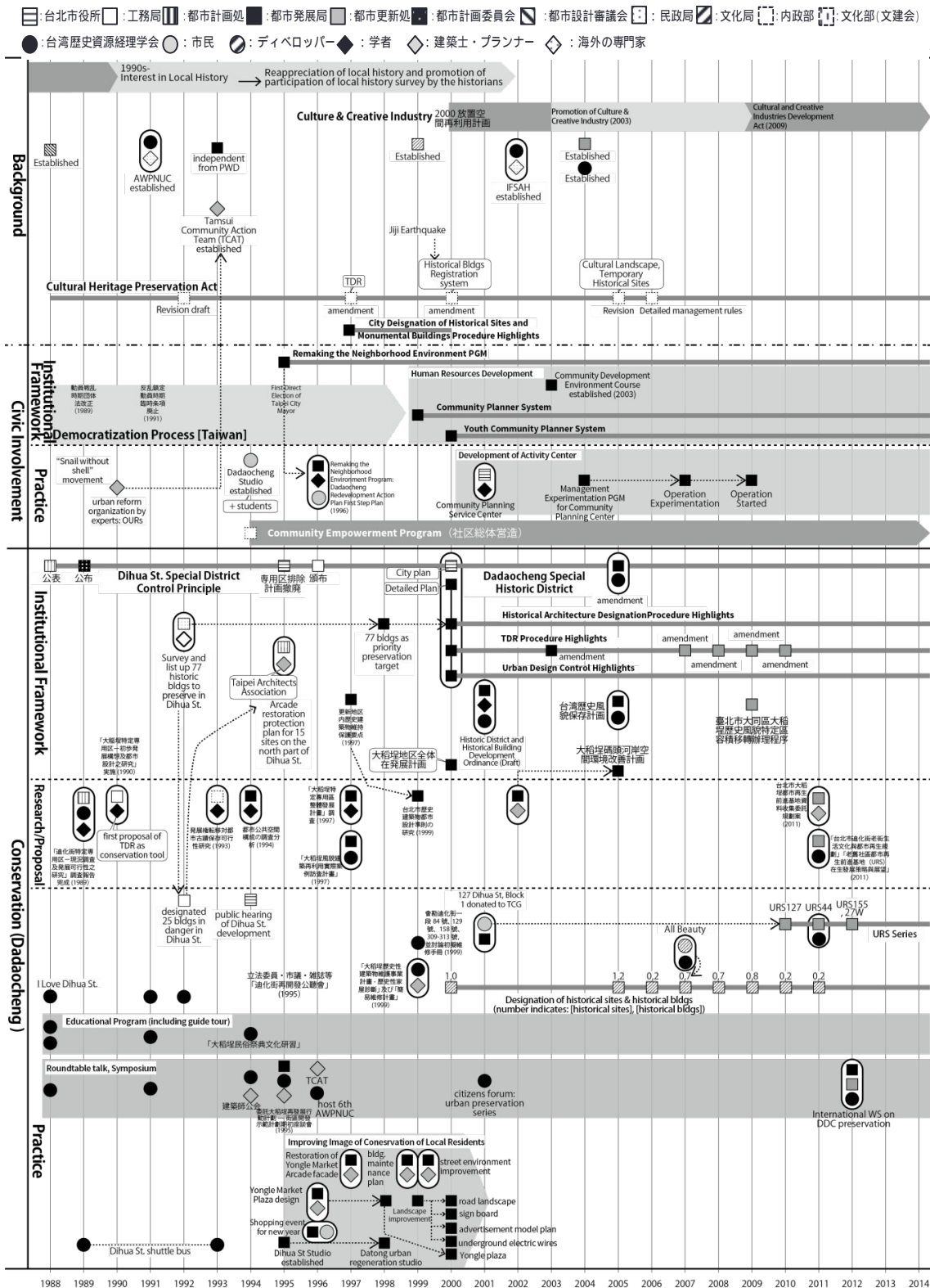


図 1. 台北市大稻埕地区の歴史的環境保全の動きと各主体の関わりの年表 (1988年~2014年)



表 1. 台北市の関係者の役割の分類

Trigger	Foundation/base		System	Implementation		Sustainability	
	Rationalizing conservation	Cultivating public mind		Management/operation	Support/assistance	Human resources development	Operating platform
Started considering the conservation plan for Dihua St.	Research and proposal to the academics and NGO	Educational program (guide tour, seminars for open public)	Institutional development	Management of TDR	Taking consultation of designation	Empowerment of the local practitioners and taking interns	Domestic networking
Started conservation movement	Expressing core value of the area	Raising public awareness	Urban planning	Management of historical buildings (e.g. URS)	Advisory to the government	Exchanging knowledge and experiences	Networking international practitioners and experts
	Research and proposal	Negotiation with local residents	Incentive design	Quality control of renovation/restoration of historic buildings.	Taking commissions of researches and planning for the government	Conducting Community Planner System	Acting as coordinator
	Listing up the historic buildings to be conserved	Holding exhibitions	Development of Cultural Heritage Preservation Act	Designation of Historical Buildings, Historical Sites	Offering consultation for TDR		
	Holding symposium, workshop, roundtable talk	Management of Cultural Heritage Preservation Act		Donating the private historical building			
	Authorizing conservation	Holding shopping events to relieve opposing residents' attitudes		Improving physical environment (restoration, renovation, etc.)			
				Securing flexibility in operation			

TCG: ■ PWD: □ OUP: ▨ UDD: ■ URO: □ UPB: ■ UDC: ▨ DcivA: □ DCuIA: ▨ MOI: □ MOC: ▨  
 IHRM: ● Citizens: ○ Developer/Consultant: ● Academics: ◆ Architects/Planners: ◇ International Experts: ◇

イン行政の中で、歴史を生かしたまちづくりが7つの目標の1つに掲げられた。1973年の山手地区景観風致保全要綱は当時、都市計画側からの有効な規制がない中で採られた先進的な要綱である。1988年の歴史を生かしたまちづくり要綱では市に認定された歴史的建造物の保全修復に対する豊富な補助金が目玉となった。

都市デザインの新しい手法を探る中で、1990年前後より市民参加が取り入れられてきた。当初はお客さんの「市民参加」に始まり、市民側の意識が高まるにつれて市との協働、パートナーシップと2000年半ばにかけて市民によるまちづくり支援制度も整備発展されていった。2005年の地域まちづくり推進条例はその集大成である。

山手地区では、地元住民組織が主体的に都市計画等の制度を活用しながら実質的な保全のための効力を高めていった事がわかった。市側では山手地区の保全に向けた構想・計画をつくる中で地元との協議の必要性も認識された。まちづくり活動の支援事業も活用しながら専門家が地元継続して関わり、主体的な町内会組織の意向を尊重しながら支援が行われた。

ペナン市ジョージタウン世界遺産地区

政府機関、NGO、地元住民、専門家へのヒアリングより、NGOの積極的かつ精力的な活動が遺産保全に大きく貢献したことが分かった。多様な関係者が活動を繰り広げ、事業に応じて委託・協力も頻繁に行われている一方、全体の動きを共有・調整するプラットフォームは十分形成されておらず、個人間の情報共有に依存している状況が推察された。保全NGOはエスタブリッシュメントが主な構成員であり、一般的な住民とは層が異なるという点が複数の関係者に指摘された。具体的な「保全活動への参加」という点では地元住民にとっては、民族の伝統が息づく生活スタイルや伝統祭事の担い手として維持するというのが、最大の「活動」と思われる。

(2) 歴史的環境保全の仕組みと取組の関係

横浜、台北、ハノイについて、歴史的な街並みを保全するための国レベルの法律等、自治体レベルの条例・要綱等を整理し、各地区での街並み保全の取組を文献および関係者へのヒアリング調査から可能な限り時系列で拾い上げ、その関係性について検討した。その結果、以下の5点を歴史的街並み保全の展開における重要な要因として抽出した。国・自治体の制度設計に先行するボトムアップ型活動の存在とそれらによる歴史

的環境保全への意識啓発、保全対象となる建築物の所有者ニーズを適切に組み込むための制度の柔軟性の確保、地元の先導的な主体の存在、保全に関する市民意識啓発、世論喚起のためのメディアの役割、ステークホルダー間の密なコミュニケーションの確保。

横浜（日本）と台北（台湾）では市民やNGO等によるボトムアップ型の保全活動が先行し、国や市の歴史的環境保全制度の形成に影響を与えたことは他所でも指摘されている。ペナンでは世界遺産登録に向けた動きにあたりNGOが積極的な活動を展開し、また登録後には有効な保全スキームの形成が後手に回っていた行政の動きを補完、先導する形で関係専門家やNPO・NGOが文化遺産諮問チームを結成して対処に当たっている。専門家やNGO・NPOらが自発的に強力なサポート体制を形成していることは台北とペナンの大きな特徴であるとともに、行政側はこうした都市保全の担い手との関係構築・メンテナンスを継続的に行うことが重要である。

(3) 保全活動の展開における5つの役割

台北について、保全に関わった各主体の役割の分析から、保全活動の展開における5つの重要な役割を抽出した(図1, 表1)。保全活動のトリガー(保全活動の初動・推進)、公共予算支出のための根拠付け(保全活動の正当性の根拠づけ、意識啓発)、保全事業実現のための制度設計(計画、インセンティブ設計、条例・要綱等の整備)、実施(マネジメント、支援)、実施されている保全事業の持続可能性の確保(人材開発、運営プラットフォームの形成・メンテナンス)。これらの各役割を果たす主体が存在しているかどうか、また特定の団体に偏りすぎているか、といった点が、持続的な保全活動の展開において重要になると考えられる。

以上を踏まえたうえで、台北市大稲埕の保全型まちづくりにおいて、各主体に期待され

る役割として、次の 5 点を指摘した。  
NGO:地区の本質的価値を維持するためのプランサー、②都市発展局:大稲埕歴史風貌特定専用区計画改訂での地区内の住みやすさの維持・向上への注力、都市発展局・都市更新処:地元コミュニティを保全に巻き込む方法の模索、都市発展局・都市更新処:容積移転後の修復された歴史的建造物の再利用の質の確保、都市更新処:観光以外の代替産業による既存産業の活性化の促進。

#### (4) 市民参加の発展と歴史的環境保全の接点

歴史的環境保全活動と住民参加活動は独立して存在し、必ずしもオーバーラップする訳ではない。しかし、受動的な「市民参加」から「協働」を経て、より積極的な「行政とのパートナーシップ」の体制を醸成しておくことは、自治体側の人的・経済的資源の補完、保全型まちづくりの担い手側の実施可能な施策・選択肢の可視化を可能にし、双方にとって活動や取組の見通しが付けられる点で有効である。

市民参加の制度設計にあたっては、横浜市の経験が参考になると思われる。1990年代～2000年代半ばにかけて起こった市民参加の盛り上がりと、この運動に巻き込まれる形で伴走した市職員の動き方、部署新設などの市側の体制整備、市民側のニーズの変化に応じた支援制度の整備の3点がその具体的な要素である。

山手地区では、パートナーシップ推進事業による山手 234 番館の地元運営という形で、地元の2つの町内会組織の間のコミュニケーションが促進された。歴史的建造物の利活用とその運営が住民参加によって実現されることは、行政側にとっても望ましい形であり、山手 234 番館は保全型まちづくりと住民参加の接点を示す好例である。

#### (5) 関係者間のプラットフォーム形成の重要性

「住民主体の」という点では、横浜山手地区以外では住民側からの積極的な動きは見られず、台北、ペナンでは NGO が保全運動から意識啓発、またハノイでは国内外の専門家が保全の呼びかけなどの推進力として役割を果たしている。台湾歴史資源経理学会は国内の他地域の保全の専門家や実務者といった関係者をはじめ、東南アジア・東アジア地域に広くネットワークを持ち、活動推進のための相互支援が可能な素地を醸成している。市側とも調査や事業等の委託、委員会委員やワークショップ等の開催でコミュニケーションがとられている。保全活動の連携という点では、NGO とその事務局長、事務総長らを中心とした個人対個人間の密な関係の重層が、プラットフォームとして有効に機能しているといえる。

こうした公式・非公式なプラットフォーム

は、横浜、台北、ペナンの共通点といえる。地区内の保全にかかわっている人々は大体同じ顔ぶれということは、まちづくりの場面ではよくあることであり、こうした関係者間の密なコミュニケーションが情報収集・情報交換の素地をつくり、問題への対処を早めたり、より質の高い事業が可能になる。この点において、ハノイでは専門家・行政・国際援助機関といった既存の関係主体間が柔軟につながり、積極的な情報交換が可能になるプラットフォームの形成が重要であると思われる。

#### 5. 主な発表論文等 〔学会発表〕(計2件)

Saori Kashihara: Research on the Process of Historical Conservation in Dadaocheng, Taipei Focusing on the Actors' Roles, presented at The 6th International Academic Consortium for Sustainable Cities Symposium, 2015/09/12, 横浜市開港記念会館. (口頭発表)

Saori Kashihara: The development of urban conservation in Asian large cities focusing on the interaction between legal framework and conservation practices: case studies in Yokohama, Taipei, and Hanoi, presented at the 4th International Academic Consortium for Sustainable Cities Symposium, 2013/09/06-07, University of the Philippines, Diliman. (ポスター発表)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

柏原 沙織 (KASHIHARA, Saori)

横浜市立大学都市社会文化研究科・客員研究員

研究者番号: 00636384

##### (2) 研究協力者

鈴木 伸治 (SUZUKI, Nobuharu)

横浜市立大学国際総合科学部・教授

研究者番号: 80272368

藤岡 麻理子 (FUJIOKA, Mariko)

横浜市立大学グローバル都市協力研究センター・特任助教

研究者番号: 40724539

楊 惠亘 (YANG Hui-Hsuan)

横浜市立大学都市社会文化研究科・客員研究員

研究者番号: 80727983

Le Quynh Chi

ハノイ建設大学・講師

Vicki Wong

台湾歴史資源経理学会・事務総長