

伝統的建造物群保存地区指定の最終段階における合意形成過程の事例研究

—川越市川越を対象として—

FINAL STAGES OF CONSENSUS BUILDING PROCESS IN DESIGNATION OF A PRESERVATION DISTRICT FOR GROUPS OF HISTORIC BUILDINGS

—A case of Kawagoe—

岡田岳人 — *1 岡崎篤行 — *2

Taketo OKADA — *1 Atsuyuki OKAZAKI — *2

キーワード：
伝建地区, 合意形成, 川越, 住民参加

Keywords:
Historic district, Consensus building, Kawagoe, Public participation

It is important to make residents' consensus in order to designate of historic district. Based on case study in the preservation district of Kawagoe in Saitama, We analyzed the process of final stages of consensus building. As a result, following points are revealed. (1) we divided the process of consensus building in Kawagoe into 3 steps, dialogue resuming step, confirmation of consensus step, formalities step. (2) It was necessary for building consensus to organize committee, representing local resident. (3) bad factor for living environment and townscape, like building condominium, promote the consensus building.

1. 研究の背景と目的

近年わが国では、歴史的景観を活用した町づくり、地域活性化を行う地区が増加している。その一つの到達点として伝統的建造物群保存地区（以下伝建地区と略す）制度による地区指定がある。伝建地区では建築行為が許可制で、国の選定を受ければ国庫補助も得られるため規制力も事業費も大きい。しかし、個々の建築行為が規制されることなどから地区指定は必ずしも容易ではない。住民や住民団体など、関係主体間の合意形成が重要課題となるが、そのプロセスは先行研究^{1) 2)}によって分析されてきた。

本研究では意見対立により地区指定が停滞した川越市川越を対象事例とする。川越における合意形成過程を扱った先行研究¹⁾によりそのプロセスは住民活動初動期、住民活動活発化期、関係住民拡大期、意見調整期に分類されている。また、地区指定への阻害要因として①合意形成推進母体の不在、②規制に関する対立、③町並み活用の目的に関する対立、④心情的対立の4点がその阻害要因として挙げられている。

しかし、先行研究¹⁾の終了後に合意形成が進み、1999年に伝建地区に指定された。そこで本研究では特に意見調整期の最終段階に着目し、(1) 関係主体とその行動を整理することで伝建地区指定までの合意形成の経緯と、それを基に(2) 促進要因を明らかにすることとする。

調査では町並みの現状把握のための実地調査、文献調査のほか、関係者（市役所職員3人、地元住民3人、専門家2人）に対してヒアリングを行った。

2. 対象地の概要

川越市は埼玉県の中央部、武蔵野台地の東北端に位置する。伝建地区に指定されている一番街商店街の町並みは南北約430m、東西約200m、面積約7.8haの範囲にある（図1）。1457年に太田道灌が川越城を建設したのが城下町川越の始まりといわれる。江戸時代には物資流通の集散地として繁栄した。現存する建造物は明治中期から末期にかけて建設された蔵造りの町家が中心であるが、洋風建築もある。伝統的建造物の約8割が町家で、その大部分が蔵造りである。

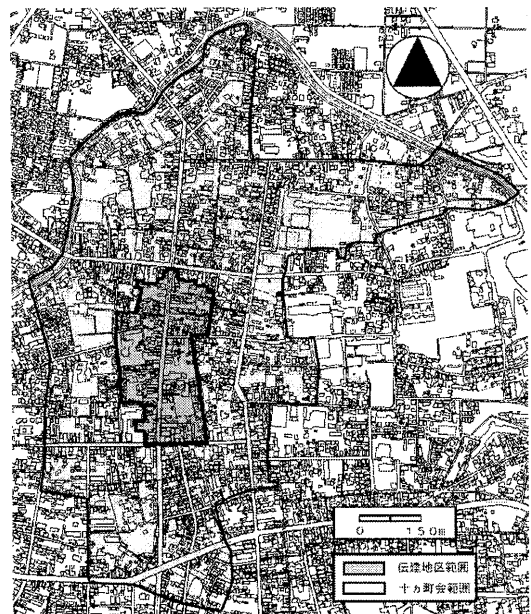


図1. 伝建地区、十ヶ町会の範囲

*1 新潟大学大学院自然科学研究科環境システム科学専攻 博士前期課程 (〒950-2181 新潟市五十嵐2の町8050)

*2 新潟大学工学部建設学科 助教授・博士(工学)

*1 Graduate Student, Graduate School of Sci. and Tec., Niigata Univ.

*2 Assoc. Prof., Dept. of Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr. Eng.

3. 意見調整期に至るまでのプロセス

前述のとおり川越における町並み保存運動は4つの期に分類されている。まず、本研究で主に扱う意見調整期以前の過程を概観する。

3-1 住民活動初期

町並み保存運動は外部専門家の問題提起により1970年ごろに始まる。71年に代表的な蔵造りである大沢家が国の重要文化財に指定される。その後、文化財保護協会をはじめとする活動組織が多数設立される。伝建地区制度が設立された75年には伝建保存調査が行われた。この調査では蔵造りの文化財としての価値は示されたものの地区指定への具体的な動きにはつながらなかった。商店主の中には商売の妨げになるのではないかと不安があり、地区指定に反対する動きもあった。また、この頃に現在の伝建地区の近くにマンション建設が計画され反対運動が起こるものの建設されてしまう。

3-2 住民活動活発化期

83年には専門家も含めて活動を結集した川越蔵の会が結成された。蔵の会の提言を受けた地元商店街、一番街商店街組合は本格的に町並みを活かしたまちづくりの取り組みを始める。86年には通産省のコミュニティ・マート構想事業を実施する。この結果、協定を作成・締結し、町並み委員会を発足させ建築行為の際の規準(町づくり規範)の作成とその運用を行っていくことになる。

3-3 関係住民拡大期

現伝建地区内の中央通り線拡幅の都市計画決定がなされており町並み保存との整合性が問われていた。市は87年に交通体系調査を行い、代替案として北環状線を設けることで交通量を減少させ、懸案となっていた伝建地区を導入する方針が固まる。89年には川越都市景観条例を施行する。市は条例による景観形成地区の指定を考えており、これにより商店街内部の協定とは異なり、正式に地区内の全主体が関係するようになった。条例制定後、市は町づくり懇談会を開催し、条例、伝建地区指定などを住民側に説明しようとした。しかし、最初に説明した都市計画道路の拡幅の一案が住民の反感を買い紛糾する。この案はヘビタマ道路と呼ばれ歴史的建造物以外を若干後退することで、町並みを壊さず歩行者の安全の確保を狙っていた。結果、伝建指定に至らなかったばかりでなく、住民との窓口を失う。なお、現在に至るまで景観形成地区の指定は無い。

4. 意見調整期における合意形成のプロセス

4-1 関係主体の整理

意見調整期において特に重要な役割を果たした主体は町並み委員会と十カ町会である(表1)。

町並み委員会は商店街組合の内部組織でデザインコントロールを行ってきた³⁾。委員は一番街商業組合の理事長をはじめとする組合員、学識経験者、地元有識者で構成される。なお、オブザーバーとして市職員や商工会議所も出席している。活動はデザインの審議だけでなく町づくり全般についても議論をしている(表2)。

十カ町会は92年に市が町づくり案の承認のために設立した北部町づくり自治会長会議が案を拒否し、独自の案を提案することを目的に名称を変えた組織である。旧城下町範囲の11自治会の自治会長が中心に構成されている(表1、図1、2)。その研究部会として景観検討専門委員会、商業活性専門委員会、生活文化専門委員会が置か

れている。景観や伝建についての勉強会やワークショップ(以下WS)は景観検討専門委員会で行われた。

他には市役所の川越市一番街地区景観整備推進調査委員会の研究会と地元商店主との合同研究会である一番街町づくり研究会がある。

4-2 主体の行動からみた合意形成の経緯(図3)

意見調整期は主体の行動や地区指定までの経緯により対話再開段階、合意確認段階、行政手続き段階の3段階に分けることができる。

(1) 対話再開段階

91年頃に一番街町づくり研究会が^{1) 2)}設置され地元商店主と市との意見調整や町づくりの勉強会が行われた。この頃からマンション問題への対応策として伝建の導入が検討され始め、十カ町会は独自に町づくりや伝建制度に関する勉強会を行い93年10月に伝建地区指定を目標とすることを決めた。

(2) 合意確認段階

十カ町会は94年に景観委員会を設置し、議論の末、95年に市へ伝建再調査の要望書を提出する。これを受け市は住民の意向を含めた調査をコンサルタントに発注する。また、同年の市議会でも市長は伝建指定に前向きな答弁を行った。96年、発注を受けたコンサルタ

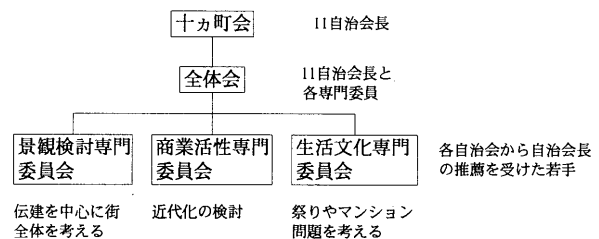


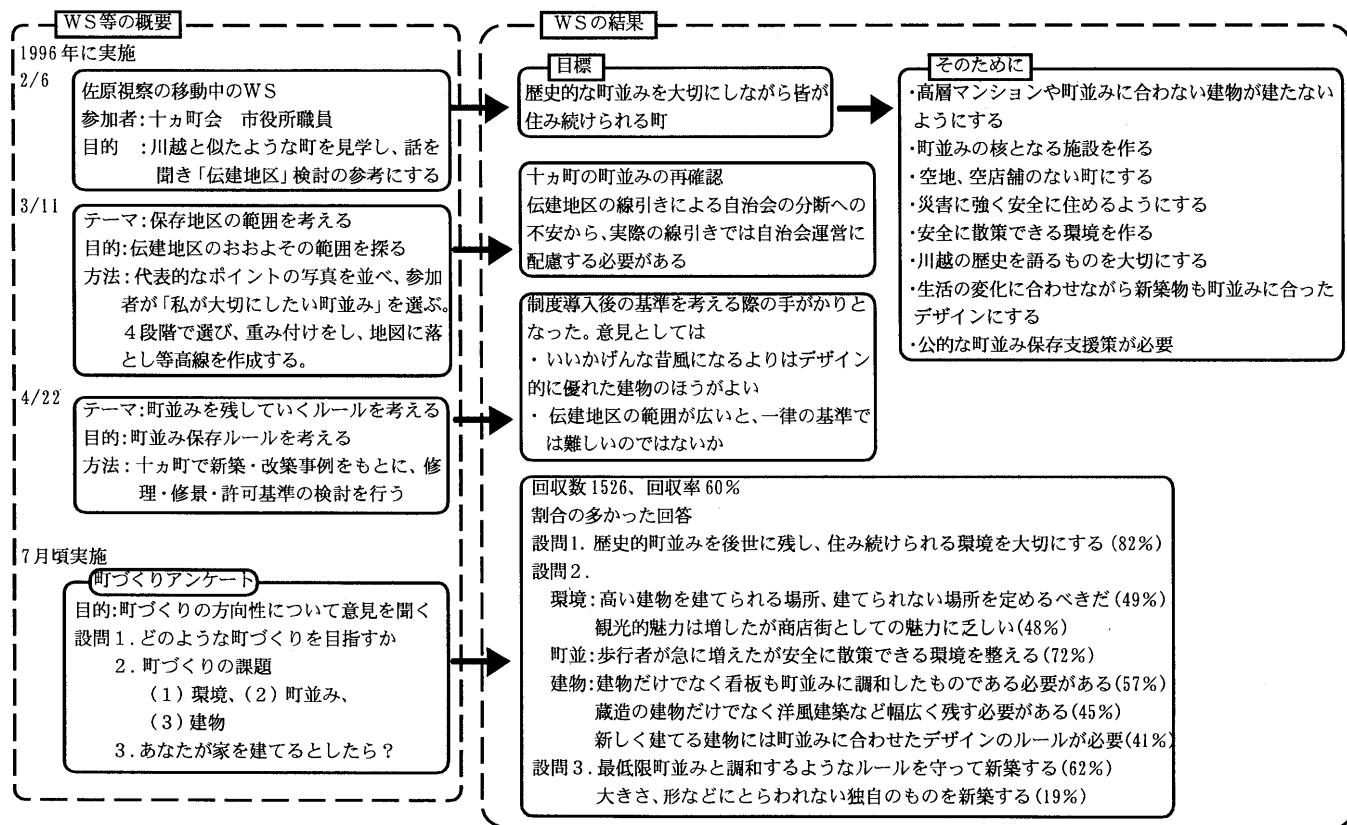
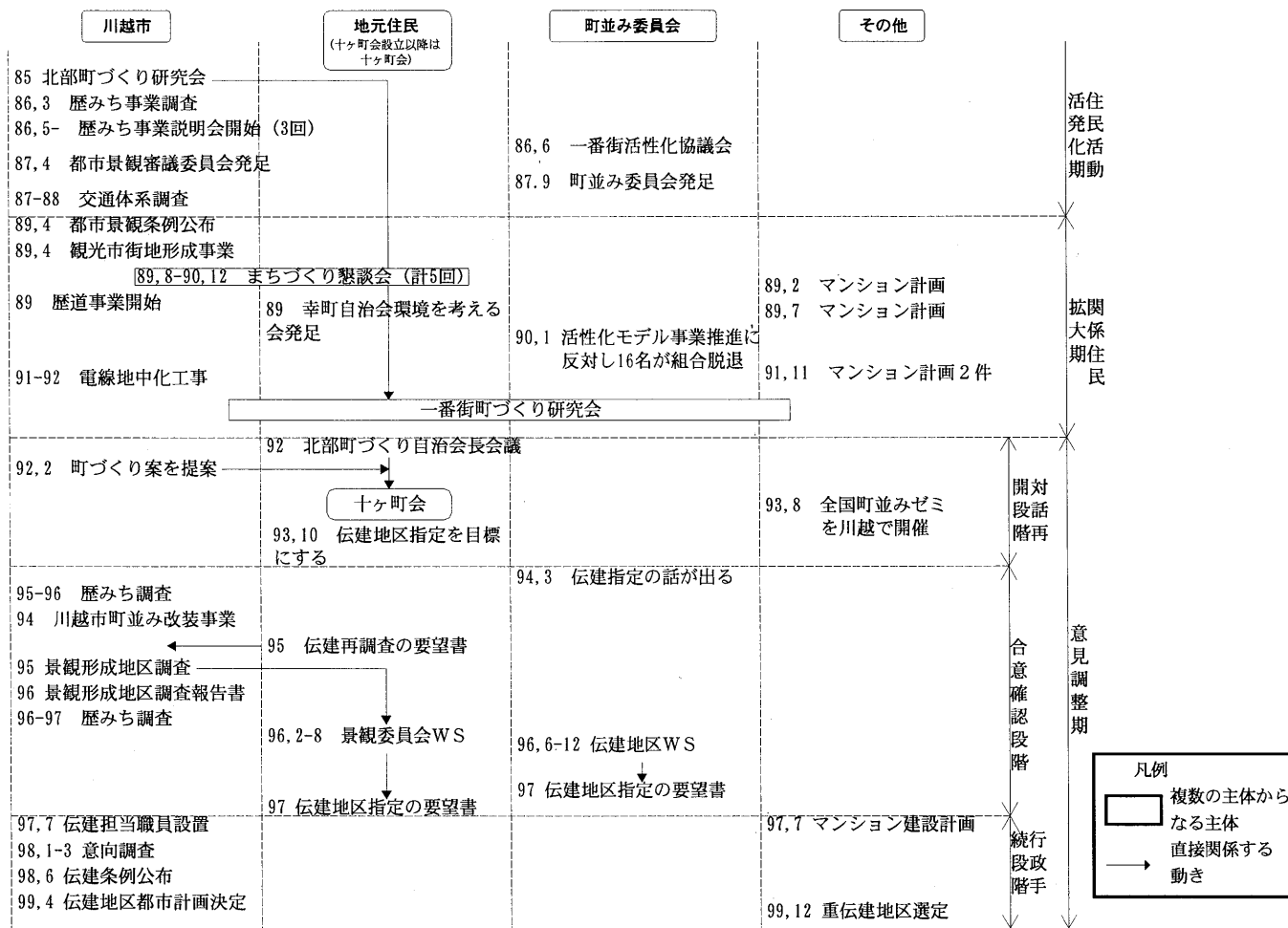
図2. 十カ町会組織図

表1. 活動組織組織

	町並み委員会	十カ町会
設立年	1983	1992
設立理由	町づくりに関する行為の基準を定めた町づくり規範の運用を行う	独自の町づくり案を提案する
活動目的	一番街におけるデザインコントロール	住民の自主性を尊重し町並み景観を守り生活環境を保全した町づくりの推進
構成員	商業組合員、専門家、行政(商店街内部組織)	地元11自治会の自治会長

表2. 町並み委員会、十カ町会の活動

年	月	町並み委員会	十カ町会
1987	10月~		
1988	4月	町づくり規範完成	
		建築行為の審議開始	
1989	3月	観光市街地形成事業の説明	
	4月~	マンション建設について	
1991	8月	都市計画道路について	
	10月	伝建地区指定について	
1992	11月	都市計画道路整備案について	
1993			伝建制度の勉強開始
	9月	市営駐車場、公衆トイレについて	
1994	1月	街路灯設置について	
	3月		行政のバックアップを求める
	4月		3分科会を設置
	10月	一番街ガイドマップについて	
1995	6月	建設省町づくり月間表彰を受賞	
	7月		伝建再調査が必要である
	9月	川越市都市計画形成基本計画について	
			伝建再調査、窓口の一本化の要望書を提出
			景観検討委員会WS開始
1996	2月~		
	4月~97年2月	伝建地区に関するWS	
1997	5月		伝建指定の要望書提出
		ポケットパークについて	
1998		川越市への要望書	
1999	3月~6月	TMOの検討	



ントは住民意向把握のために十カ町会主催のWS(図4)を手伝った。WSではまず、伝建地区指定の直前であった佐原への視察が行われた。この視察には景観検討委員だけでなく自治会長や市職員も参加した。この時に行われたWSで町づくりの目標として「歴史的町並みを大切にしながら皆が住み続けられる町」が確認された。続いて伝建地区の範囲や修理・修景基準の検討、伝建制度も含めた町づくり制度の比較検討を行った。また、十カ町内全住民にアンケートを実施し、回答者の約8割から歴史的町並みを残したいとの回答を得た。この背景にはWSの内容が町づくり通信として全住民に配布されたことがある。これにより住民の町づくりに対する問題意識や伝建制度に対する理解が深められた。WSとアンケートの結果を受け十カ町会は97年に伝建地区導入の要望書を市に提出した。

町並み委員会でも同様のWSを行った。結果、地区指定を望む結論となった。75年の調査時には反対したこともあり、一番街商店街として伝建地区指定の要望書を提出した。

都市計画道路問題については、97年まで継続的に行われた歴史的地区環境整備街路事業や関係機関との調整の結果、中央通りの機能を落とすための代替道路の事業を開始した。併せて伝建地区へ指定することで拡幅の必然性を解消し、ほぼ現状通りの幅員に計画の変更を行った。

96年に現伝建地区内に売地が発生し、不動産ディベロッパーが買収しマンション建設をするという計画が持ち上がった。これに対し住民から要望もあり、市が土地を買収することで決着した。同時期に周辺部でもマンション建設計画が持ち上がり、反対運動が起こるものの建設されてしまう。

(3) 行政手続段階

マンション問題や地元住民からの要望書を受けた市は97年7月、企画財政部に伝建担当職員を置き⁽¹⁾、意向調査などを行い98年6月に伝建条例を施行する。意向調査では表通りに面している家のみを個別訪問し、約9割の賛成を得た。99年4月に伝建地区の都市計画決定手続を行い、同年12月重伝建地区に選定される。

5. 伝建地区指定における合意形成の促進要因

意見調整期の最終段階において1章で挙げた①～④の合意形成の阻害要因を解決し、合意形成を促進した直接的・短期的な要因は2つあげられる(図5)。

(1) 地元住民による合意形成機関

全住民が関係する自治会が基礎である十カ町会が設立されたことにより①が解決した。町並み委員会はデザイン審議が中心で、商店街組合の組織であることから全住民の合意形成機関にはなりえなかった。また、WSでの内容やアンケート結果が町づくり通信として全住民に配布されたことで伝建に対する関心、理解が促進された。住民自らが町づくりを考えていくことで②③④も解消された。

(2) マンション建設への危機感

周辺に高層建造物が建つ事は日照や通風など住環境に悪影響を与える。これは文化財や商店街の活性化とは違い全住民が関わる問題である。また、景観にも好ましくないことからマンション計画に対して反対運動が度々起こった。町並み委員会としてもデザインコントロールを行う上で任意の協定である町づくり規範では限界があり、

法的なバックアップとして伝建指定を検討する契機になった。

行政はマンション建設による景観の破壊に危機感を持っていたが、法的な対応策を持ち合わせていなかった。そのような中で、現伝建地区内にマンション建設が計画され、また、同じ時期に住みからの要望書が提出されたこともあり、法的な規制力のある伝建地区指定に動き出すこととなった。

以上の2点のほかにも、町並み委員会による長年にわたるデザインコントロールや、行政の担当者レベル、地元住民、専門家の3者間で密接な意思疎通が行われたことも合意形成の長期的な促進要因となった。また、都市計画道路の技術的問題も伝建地区指定と道路計画の変更を同時に行うことで解決した。

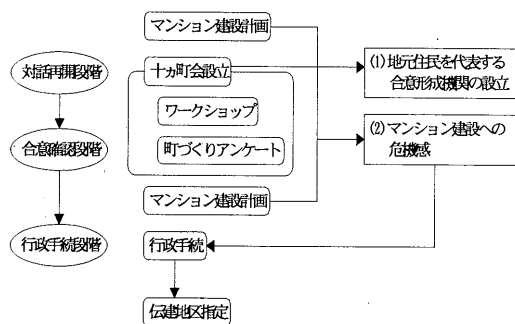


図5. 合意形成の促進要因

6. 結論

- (1) 川越伝建地区指定における合意形成過程の意見調整期はさらに対話再開段階、合意確認段階、行政手続段階の3段階に分けられる。
- (2) 最終的な合意形成には町並み委員会のような町づくり運動母体だけでなく、十カ町会のような住民全体を代表する合意形成機関が必要であった。また、自主的な勉強会やWSで伝建地区指定範囲や修理修景基準の検討を行ったことも合意形成を促進した。
- (3) 高層マンション建設のように住環境や景観に危機感を与える要素も促進要因として挙げることができる。

現在、伝建地区保存審議会とは別に町並み委員会で修理修景事業を審議している。町並み委員会では基準に捕われずに審議ができるため大きな役割を果たしているが、本来は商店街の組織であることから、全住民を代表する組織に発展させることも有効であると思われる。デザイン面では修景基準を満たすだけの質の低い事例が増えないよう、目標とする町並み像の合意形成を図っていく必要がある。

謝辞 本研究を進めるにあたり柳田石塚建築計画事務所の石塚氏、千葉大学の福川教授、川越市役所の荒牧氏、商店街の可児氏、馬場氏、原氏には多大なご協力をいただきました。また、新潟大学の樋口教授には貴重なご助言を頂きました。ここに感謝の意を表します。

補注(1) 伝建担当職員は都市計画課や文化財保護課に置かれることが多い参考文献

- 1) 岡崎篤行, 原科幸彦: 歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究—川越一番街商店街周辺地区を対象として—, 第29回日本都市計画学会学術研究論文集, pp697-702, 1994年
- 2) 岡崎篤行, 原科幸彦: 歴史的町並みを活かしたまちづくりにおける合意形成過程に関する事例研究—福原市今井町地区の伝建地区指定を対象として—, 第30回日本都市計画学会学術研究論文集, pp337-342, 1995年
- 3) 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-住民による町づくり委員会の可能性と限界-, 第27回日本都市計画学会学術研究論文集, pp67-72, 1992年
- 4) 川越市: 十カ町会景観検討委員会ワークショップの記録, 川越市, 1997年

[2002年4月19日原稿受理 2002年11月8日採用決定]