

第18章

都市計画とまちづくり：市民活動の現場から学ぶ（森久聡）

はじめに：都市計画の誕生

産業革命を経て近代社会が成立する時代、大都市は成長するにしたがって資本主義社会の矛盾を見せ始めるようになる。世界中から富を集めているはずの大都市に貧しい労働者やホームレスなどの貧困層が劣悪な住環境で暮らすスラム街が形成されたのである。そうした大都市の貧困層に対し、イギリスのロンドンではさまざまな社会福祉的な救済が試みられている。そして、フランスのパリではジョルジュ・オスマン知事によってスラム街を立ち退かせて道路を建設したり、上下水道を整備して衛生環境の改善に努めた。また老朽化した集合住宅を新しく建て替えることを奨励し、その時には建物のデザインや高さの規制を設けて統一した町並み景観を生み出そうとした。このように都市の発展に行政が介入したオスマンのパリ改造計画は「都市計画の元祖」と呼ばれている。

日本における都市計画の始まりは、1872年に大蔵省（現在の財務省）によって実施された銀座レンガ街の建設事業である。この事業を皮切りに東京を近代国家の首都として改造していく事業が明治政府のもとですすめられた。つまり、日本において都市計画とは国家プロジェクトとしてスタートしたのである。そのため日本の都市計画は、国から地方自治体まで、上意下達（トップダウン）で計画を実行していこうとするものであった。

都市の発展に関する政策は、その地域に住む多くの人々に関連するという意味で、きわめて公共性の高い政策分野である。だが、日本において都市計画は国家がそれを独占的に行使する制度になっていた。すなわち、居住者＝市民は制度の枠組みから外されており、都市計画に関与することができなかったのである。そして日本の都市計画において都道府県や市町村などの地方自治体は、国家がすすめる国土計画を各地域で代行する機関として位置づけられた。地方自治体は国から計画の一部を任せただけであるため、地方自治体が地域の実情に合わせて独自に計画を策定することすらできなかった。したがって、「まちづくり」の考え方が登場するまでの日本は、国家が都市計画の公共性を独占する「国家高権」の制度体制において国土開発はすすめられていったのである。

1 都市計画からまちづくりへ

都市計画の在り方を変える「まちづくり」の考え方が登場するのは、1960年代後半の高度経済成長の終わりの時代である。それ以前の戦後から高度経済成長期にかけて、日本社会は古いものを壊し、新しいものへと置き換える「スクラップ&ビルド」型の開発政策を推し進めてきた。そして経済の急

激な成長とともに、次々と新しいビルや施設が建ち並んでいく。しかし、そうした動きのなかで、経済優先の社会の在り方に疑問が投げ掛けられていく出来事も少なくなった。

たとえば公害を引き起こした原因企業に対する反公害運動や地域環境を破壊するような工場などの進出に対する反対運動などが全国的に展開された。こうした地域のなかには、反公害・反開発の住民運動を通じて、地域社会に様々な課題が存在することを知ることになり、地域の様々な課題に取り組むようになった市民団体が活動している（静岡県三島市など）。

また急激に都市人口が増加する中で郊外に建設された新興住宅地などでは、公共交通機関や公共施設などの整備が行き届かず、不便な生活を強いられる地域が生まれた。そうした地域では、新規住民による祭りやイベントの開催によるコミュニティづくりをきっかけに、基本的な生活インフラとして公共交通機関や公共施設などの整備を求める活動へと発展していった（神戸市丸山地区など）。

他には、高速道路の建設によって中心市街地の歴史的建造物が取り壊されるなど、地域の歴史を表現する町並み景観が失われていく事態に対して、地域開発の反対運動が展開された。そして全国一律の国土開発政策を批判して地方分権や地域自治などを求めるだけでなく、地域アイデンティティの象徴である町並み景観を守りながら地域の活性化を目指す取り組みが市民サイドから発生している（北海道小樽市など）

これらの活動に取り組む市民は、自らの活動を「まちづくり」と称した。というのは、彼らの活動は、国家高権ですすめる都市計画を批判し、市民の手による下意上達（ボトムアップ）の地域形成だからであった。これは行政主導の都市計画に抵抗して、お年寄りから子どもまで様々な市民の話し合いに基づいて策定された計画によって市民の共同の利益を実現しようとする動きとも言えるだろう。そのために「都市計画」という言葉のような固い言葉ではなく、誰でも読めるひらがなで「まちづくり」と表現したのである。ここには行政が独占してきた「都市計画」とは異なり、お年寄りから子供まで幅広い市民が「まちづくり」にかかわることができるようにという思想が込められている。

現代では、まちづくりの取り組みは全国に広がって、行政主導の都市計画は見直されるようになった。国家権限の地方分権化をすすめたり、住民参加の仕組みを設けて行政の政策決定に市民が加わることができるような工夫がなされるようになった。そして市民の側も地域社会の将来像を自ら描いて、それを実現しようと取り組んでいる。こうして、多くの自治体がまちづくりの主役は市民であると考え、市民の自主的な活動をサポートするような立場で取り組むようになっていく。

【問い】

Q-1 あなたの故郷の自治体はどういった歴史や文化を有していますか。また、都市政策にはどのような特徴がありますか。

2 市民によるまちづくり：「小樽雪あかりの路」

全国でまちづくりが盛んになっているが、そのなかでも「まちづくりの教科書」として評価が高いのが、北海道小樽市である。現在の小樽市は道内屈指の観光都市のひとつである。年間500万人近くの観光客が小樽を訪問しており、中学・高校の修学旅行でも人気の訪問地である。しかしながら、小樽市の人口は1960年代の20万人をピークに現在まで減少し続けて、10万人弱となっている。小樽市には、これだけ多くの観光客が訪れ、知名度も高く、ブランド・イメージも良いが、地域経済は必ずしも活性化しているというわけではないのである。

多くの観光客が訪れてはくれるが、それが地元経済の活性化に十分に結びついていないという現実

のなかで、小樽市でまちづくりに取り組む市民は、小樽観光の在り方に次のような疑問を抱くようになった。小樽観光といえば、運河沿いの散策路を歩いたり、ガラス細工の店で買い物をしたり、寿司を食べたりするのが定番とガイドブックには書いてある。しかし小樽の魅力はそれだけではない。だが、大型バスツアーでやってきた観光客は3~4時間ほどの滞在時間では、小樽の歴史や文化を見て・知って・楽しんでもらえないのではないか。それどころか、小樽以外にも旭川動物園など人気の観光地が増えてくるなかで、ますます小樽の滞在時間は短くなっていくだろう。そうなったら、小樽には数時間の滞在ばかりか、ツアー途中のトイレ休憩の場所になるのではないか。このままでは、我がまち・小樽が〈公衆トイレ〉になってしまう……。

そこで、まちづくりに取り組む市民は、市民の手で観光イベントを開催し、それを通じて地域経済の活性化とコミュニティづくりを同時に目指す活動に取り組むことを決める。そして、どのような観光イベントを開催したらよいか検討した。まず、季節に注目すると、小樽を訪れる観光客のほとんどが夏期に集中している。本州に比べて寒冷な気候である北海道ではそれは当然のことである。その一方で、冬期はスキー客などが中心でそれほど多くの観光客は小樽に来ていない。そして、小樽観光は日帰りが多く、宿泊客は少ない現状がある。つまり冬期に宿泊する観光客は少ないことが分かったのである。そこで、最も観光客が少ない冬期の夜にイベントをやろうと考えた。しかし、小樽は寒い時にはマイナス10度にも達する地域で、港町としては世界でも有数の降雪地帯である。雪深く暗い夜の小樽にどうやったら観光客を呼ぶことができるのだろうか。

ここで大切にされたのが「マイナスをプラスに変える」という発想である。たしかに小樽の冬の夜は雪が深く、暗い。だとしたら、それを活かしたイベントやってはどうかと考えたのである。実は雪国の人は、雪を冷たく重くやっかいな代物と認識していることが多い。ちょっとした外出でも移動の障害になるし、雪かきは重労働だからである。しかも屋根に積もった雪を放っておくと家が潰れてしまうから危険だけれども雪下ろしをしなければならない。このように雪国・小樽の人にとって雪はマイナスのものでしかなかった。その一方で、雪国ではない人々にとって雪景色は美しくロマンティックなものに映る。たしかに雪が降ると交通機関が混乱して大変ではあるのだが、どこことなくワクワクした気分になる人も少なくない。つまり、雪国ではない人にとって、雪は魅力的なプラスの存在なのである。

そこで小樽市民は、たくさん降る雪や寒さ、そして暗い夜というマイナスを活かすイベントとして、「小樽雪あかりの路」の企画を打ち出す。その内容は、小樽のシンボルである小樽運河を中心に、小樽の町中に雪で作ったオブジェを設置し、それを夕方から夜にかけてロウソクの灯でライトアップするというものであった。そして「小樽雪あかりの路」は冬の北海道で最大のイベントである「さっぽろ雪祭り」とは徹底的に逆方向のベクトルで内容を煮詰めていった。たとえば、「さっぽろ雪祭り」はその時に流行したキャラクターや話題になった出来事をモチーフにした大型の雪像が見どころのひとつである。それに対し、「小樽雪あかりの路」は手作りサイズのオブジェで、具体的なキャラクターなどを模した雪像は禁止した。しかも、カラースプレーを使わない、枝や葉っぱ、つららや氷など自然の素材だけで製作するというルールにしたのである。バケツを使って作った雪の小さなかまくら（スノーキャンドル）や氷のボールをたくさん並べてそれらを自然素材で飾った。また、アニメやゲームのキャラクターを作らず、せいぜいハートや月や星、雪だるまをモチーフにする程度である。

「小樽雪あかりの路」では、キャンドルで雪がほのかに照らされた世界を、大人が美しいと感じるようなものになることを目指した。これは、子ども向けの雪像も良いが、大人が素敵だと思うものを子どもにも見てもらうことが教育になるという考え方によるものである。実際には、子供たちはキャラクター像がなくても飽きるような様子はなく、むしろ大人と同じように「キレイ！」と言って楽しんでいる。

そしてろうそくにもこだわっている。実を言えば、ろうそくを使うより、LEDを使った方が合理的である。LEDは経費も安く済み、点灯が簡単で強風でも火が消えることはない。しかも火事になる可能性も低く安全でもある。その意味でろうそくは確かに不便ではある。だが、便利なLEDではろうそくのような「自然な火の揺らぎ」や「ほのかな温もりと暖かさ」が生まれないのだ。だから「小樽雪あかりの路」では、ろうそくを使用している。また、地元のろうそく業者が製造するろうそくを使うことにしている。小樽市外に安いろうそく業者はたくさんあるが、「小樽雪あかりの路」によって地元ろうそく業者が少しでも潤えば、それが巡り巡って地域経済の活性化につながると考えているからである。

小樽雪あかりの路



↑浮玉キャンドルでライトアップされた小樽運河と旧手宮線跡地



↑雪のオブジェづくりとキャンドルの点灯作業をするボランティア



↑キャンドルが灯された雪のオブジェ

1999年に始まった「小樽雪あかりの路」は、現在までに21回開催されている。企画を公表した時には寒くて暗い小樽の冬の夜に観光客なんか来ないと言われたこともあるが、結果は予想を上回るものであった。「小樽雪あかりの路」の来場者数は、2週間の開催期間でありながら50万人にも達し、「さっぽろ雪祭り」と並ぶ代表的な北海道の冬のイベントにまで成長した。

「小樽雪あかりの路」は冬の人気イベントになったが、現在でもほとんどの部分が市民ボランティアによって運営されている。毎年9月ごろから実行委員会は集まり、翌年2月の開催に向けて準備の会合がスタートする。秋に集めておいた紅葉した葉をモチーフに使用済みのロウソクからキャンドルホルダーを作り、小樽港の冷凍倉庫の一角を借りて氷のオブジェを作ったりし始めるのである。そして2週間の開催期間中、毎日、昼過ぎから会場で雪のオブジェを製作し、夕方になるとロウソクに点灯していく。風が強かったり、雪が降っているとロウソクは消えてしまう。そこで市民ボランティアは巡回しながら消えたロウソクに火を灯し続けるのである。そして最後は、ロウソクを回収しその日の業務は終わりとなる。「小樽雪あかりの路」の開催期間が終了した後も大切な仕事がある。雪が解けると雪の中に埋まっていた多くのゴミがでてくるので、雪解けしたら会場を清掃するのである。

このように半年以上に渡る様々な準備と片づけが、市民ボランティアによって毎年行われている。この「小樽雪あかりの路」を開催する「小樽雪あかりの路」実行委員会の委員長は、次のように語っている。

「いつの日か、このイベントがなくなってしまうのが、私たちの最終目標です」

毎年50万人近くの観光客を呼び寄せ、20年以上も続くイベントをしながら、それがなくなってしまうことが目標とはどういうことだろうか。普通に考えれば、これだけ人気のイベントであれば、もっともっと続けていきたいと思うはずではないだろうか。

この言葉に続けて実行委員長はこの言葉の趣旨を説明してくれた。それは、小樽という町に「雪あかりの路」という地域文化を生み出したいのだという。たとえばハロウィンやクリスマスの季節になると、誰が声をかけたわけでもなく、デコレーションしたりライトアップされた住宅やお店を目にすることができる。これはハロウィンやクリスマスが文化として根付いているからである。これと同じように、小樽の町に「雪あかりの路」という地域文化が根付けば、小樽市民は2月になると誰に言われなくても住宅やお店の前の路をキャンドルで灯すようになるだろう。そうなれば、現在のようにイベントの形を通じてライトアップを呼びかける必要はなくなる。だから「小樽雪あかりの路」が小樽の地域文化になった時、このイベントはその役割を果たしてなくなるというのである。

そして、よその地域の人が「雪あかりの路」という地域文化に触れることこそが小樽が目指す観光の在り方なのだという。この実行委員長の言葉は、「小樽雪あかりの路」が単に観光客を誘致するための集客イベントではないことを示している。「小樽雪あかりの路」は、地域文化を創造しようという大胆な試みであり、お土産物買ったり食事をするばかりで地域文化に触れる機会が少ない現在の観光の在り方を見直すことを目指しているのである。

【問い】

Q-2 あなたの町内の良いところは何ですか？お気に入りのスポットはありますか？

Q-3 あなたの町のマイナスなところは何ですか？こういったところを改善したら良いと思いますか。

3 「小樽雪あかりの路」が照らすもの

3.1 「マイナスをプラスに変える」という発想

私たちは「小樽雪あかりの路」から何を学ぶことができるだろうか。様々な地域の自治体職員や市民団体が「雪あかりの路」の成功を聞きつけて、小樽に視察に訪れたという。そして全国各地にキャンドルやLEDでライトアップするイベントが広がっている。そのことについて、「雪あかりの路」の発起人のO氏は「ただライトアップすれば良いというものではない。確かに明かりを灯せば人が集まることもあるだろう。でもそれではダメだ」と話す。そして、「雪あかりの路」から学ぶべきことは、美しくライトアップすることで集客できるというイベント手法ではなく、「マイナスをプラスに変える」という発想であるという。

小樽の人にとってマイナスと見られていた雪は、他の地域の人にとってプラスのものでもあった。そして「雪あかりの路」は、その雪と暗くて寒い夜を逆手にとった魅力的なイベントである。このようにマイナスのものをプラスに捉えるという発想の転換こそが大切なのである。しかも、このイベントによって小樽の人も雪に対する見方を変えることにもつながる。それまで邪魔ものでしかなかった雪を地域を活性化させる資源として考えるようになるのだ。実際に暖冬の年に小樽の人は、「暖かくて雪のオブジェが溶けてしまう」とか「もっと雪が降らないとオブジェをつくる雪が足らなくなる」と話すようになった。このように小樽の人にとって雪は邪魔者ではなくなっていることが分かる。

「マイナスをプラスに変える」という発想に基づいた事例を2つ紹介しよう。ひとつは、大分県竹田市の「竹楽」である。竹田市では古来より豊富な竹林を利用した竹製品の生産が盛んであったが、竹の需要の減少とともに竹林の荒廃が進んでいた。しかも竹林を管理するために間伐した竹は処分するのが難しいマイナスの物であった。そこで、マイナスと捉えていた竹を使って灯籠をつくり、竹田市の歴史遺産をライトアップするイベントを開催したのである。もうひとつは、青森県五所川原市の「雪国地吹雪体験プログラム」である。極寒の津軽の地吹雪はすさまじく、当然のことながら地元住民にとってはマイナスのものでしかない。ところが都会の人の視点から見ると地吹雪は聞いたことはあっても体験したことはない。そこで都会の人向けに地吹雪を体験するツアーを企画したところ、ツアー客は地吹雪のなかを喜んで歩くのであった。この事例は、ライトアップこそしていないが、マイナスをプラスに変えるという点で小樽と同じ発想を持っているのである。

3.2 雪あかりの路を通じたコミュニティづくり

もうひとつ「小樽雪あかりの路」から学べることは、「小樽雪あかりの路」が単なる観光イベントではなく、コミュニティづくりを目指しているということである。そのことが分かるエピソードを紹介したい。

「小樽雪あかりの路」を始めて数年経った時、小樽市内のある町内会から実行委員長に対して、イベント運営費を寄付するから、自分たちの町内会にスタッフを派遣してキャンドルでライトアップして欲しいという依頼があった。その町内会長によると、町内会の婦人部が「小樽雪あかりの路」を見て、自分たちの町内でもライトアップしたいと町内会長に訴えたのだという。しかし、この町内は高齢者が多く、若い世代で町内会に入る人も少なくなり、人手がないというのが現状であった。そこで町内会長は運営費用を寄付する代わりに自分たちの町内会をライトアップして欲しいと実行委員会にお願いしたのであった。

この申し出に対し、実行委員会はその町内会の事情を十分に理解したうえで、あえて「たとえ町内

会長だけでいいから、たとえロウソク1つでいいから自分でキャンドルを灯して頂くことが小樽雪あかりの路の趣旨です」と応え、依頼を断ったのだという。すると、業を煮やした婦人部は自ら手分けしてライトアップをするようになった。さらにキャンドルの点灯をしたいということで、若い人が町内会に入会してくれたのである。それ以来、町内会だけでなく敬老会などもその輪に加わり、この町内会では毎年、誰のオブジェが一番できが良いかということが話題になり、「小樽雪あかりの路」に参加することが町内の恒例行事になっているのだという。「小樽雪あかりの路」をきっかけにコミュニティが活発になったのである。これこそが、「小樽雪あかりの路」が目指すコミュニティづくりなのである。

おわりに：「まちづくり」という生き方

「小樽雪あかりの路」の発起人O氏は、人生の半分以上を小樽のまちづくりに費やした人物であった。O氏は小樽で生まれ、大学中退後、家業を継ぐために小樽に戻ってきた経歴を持つ。そして、まちづくりに取り組むきっかけになったのは、小樽運河保存問題である。小樽運河保存問題とは、小樽運河を埋め立てて道路建設する行政の事業計画に対し、ある市民グループが道路計画の変更を要求したことから道路計画の賛否が分かれた地域問題である。そして結果的に、行政は強い反対意見を考慮し、埋立幅を半分にして運河沿いに散策路を設ける妥協案で決着する。この小樽運河保存問題に対して、O氏は小樽運河などの歴史遺産を観光に活かしたまちづくりを主張した市民グループの中心人物である。

小樽運河保存問題は運河の半分以上を保存する形で決着したが、その後の小樽はあっという間に観光地化が進んでいく。O氏は小樽運河を観光に活かすことを主張していたが、急激に観光地化する小樽運河周辺の様子はO氏が目指す観光地の在り方とは大きく異なるものであった。この小樽観光の現状は自分が主張したものと全く違う。だとしたら、どういう観光の在り方が望ましいのか。観光によって地域文化を創造したり、コミュニティを活性化させるにはどうしたら良いのか。小樽運河保存問題が決着してから急激に観光地化していく小樽運河を見つめながら、10年近くにわたる苦闘の末に考え出したのが「小樽雪あかりの路」だったのである。

O氏はこれまでの半生を振り返る中で、次のように述べている。

「町に合わせて生きるのではなく、自分の生き方に町を合わせていく。そういう生き方をしたかった」

私たちは住むエリアを選ぶ時、最寄り駅までのアクセスや近所にコンビニやドラッグストアがあるかを基準にしていることが多い。これは自分たちのライフスタイルに合わせて住むエリアを選んでいることになるわけだが、私たちは必ずしも自分のライフスタイルにぴったり合った地域に住むことができるわけではない。たとえば私たちが生まれ育った故郷の話をする時、「田舎でイオンすらない」とか「おしゃれなカフェがない」といったように「～～がない」と言ったり、聞いたりしたことがあると思う。

そうしたとき、私たちは「おしゃれなカフェがないから、素敵なティータイムを過ごせない」と考えてしまいがちである。だが、O氏は「～～がない」から「～～ができない」と諦めるのではなく、おしゃれなカフェで過ごしたいなら、おしゃれなカフェができるような町を作っていこうと考えたのである。もちろん、言うは易し行は難し。そう簡単なことではない。けれど、もし、何かの理由でその土地にずっと住むことになった場合、「～～がない」から「～～ができない」と不満ばかりを口にするのはではなく、「自分の生き方に町を合わせていく」という生き方もあることをぜひ覚えてお

て欲しい。

【問い】

Q-4 あなたの町のマイナスなところをどうしたらプラスに変えることができるか考えてみよう。

Q-5 あなたの町でも、まちづくりやボランティアで活躍している人を探してみてください。