

# 地域の環境計画マネジメント

柳澤聡子

## 目次

1. はじめに
2. 地域が主体の環境計画づくり
3. 地域の特性に合わせた環境計画マネジメント
4. 松本市中心市街地の特性と課題
5. おわりに

## 1. はじめに

### 1.1 研究の背景

成熟の時代を迎えた現在の都市においては、既にある都市の機能を維持しつつ、環境に配慮した住み続けられる都市に再構築する必要がある。戦後の荒廃した都市から比べればはるかにましになったとはいえ、本当に住みやすい、住み続けられる環境が整っているとは言い難い。「美しい国づくり政策大綱」(2003年7月国土交通省発表)<sup>1)</sup>では、「社会資本はある程度量的には充足されたが、我が国土は、国民一人一人にとって、本当に魅力あるものとなったのであろうか？都市には電線がはりめぐらされ緑が少なく家々はブロック塀で囲まれビルの高さは不揃いであり、看板、標識が雑然と立ち並び、美しさとはほど遠い風景となっている。四季折々に美しい変化を見せる我が国の自然に較べて、都市や田園、海岸における人工景観は著しく見劣りがする。」と反省した上で、「この国土を国民一人一人の資産として、我が国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念の下」、国土行政の方向を美しい国づくりに向けて転換すると宣言している。また「観光立国行動計画」(2003年7月観光立国関係閣僚会議発表)<sup>2)</sup>では、工業立国や貿易立国などへの一辺倒から脱却するべく価値観を転換し、地域の魅力を維持、向上、創造していくことの重要性が強調されている。これまで経済効率を追求する陰でないがしろにされてきた環境に対して、今後はさらに美しさや魅力を追求する方向に都市政策が向かいつつあるといえる。

一方で、地域の特性に合わせた環境のあり方を検討し、自らを取り巻く環境を地域が主体となって創り守っていく手法が求められている。前掲の「美しい国づくり政策大綱」では、「歴史、文化、風土など地域の特性に根ざし、自然と人の営みの調和の下で地域の個性ある美しさを重視していくことが重要である」とされている。また2004年12月17日には景観法が施行され、欧米諸国に比べて遅れを取ったものの、ようやく国としての良好な景観を形成するための法的な枠組みが創設された。とはいえ、景観法が実効力をもつ前提として、多くの地方自治体の景観条例による取り組みがあり、国はこれら地域における取り組みを法律的に支援する枠組みを決めたに過ぎない<sup>3)</sup>。景観法を活かせるかどうかは、地域の取り組み方次第といえる。つまり地方自治体はもとより、地域が主体となって身の回りの環境をどう創っていくか、どう守っていくかに取り組んでいくことが今後重要になってくる。

### 1.2 研究の目的

社会資本整備の量的充足が達成されつつある中、既存の都市機能を維持しつつ、さらに地域の美しさや魅力を維持、向上、創造するために景観をはじめとする都市の環境を見直すことが求められている。その担い手として、地域が大きな役割を果たすことが期待されている。そこで本研究では、地域が主体となって環境を創り守っていく必要性を踏まえ、今後の地域の環境計画マネジメントのあり方について検討することを目的とする。

まず、地域が主体の環境計画に求められる内容について検討を行い、地域の環境計画づくりを実践していく上での課題を整理する。次に、他の地域における取り組みを通して、地域の特性に合わせた環境計画マネジメントのあり方について検討を行う。これを踏まえ、松本市においてフィールドスタディを通して、環境計画マネジメントのあるべき姿について考察する。松本市の中心市街地を対象として、地域の特性を整理した上で、今後環境計画づくりを進めるにあたって、取り組むべき課題を取り上げる。

## 2. 地域が主体の環境計画づくり

### 2.1 地域力が問われる

少子高齢化問題が取り上げられるようになって久しいが、依然として国レベルでも抜本的な対策が打ち出されないまま、漠然とした不安に覆われているのが現状である。とりあえずの対策として「平成の大合併」に流れた小規模な地方自治体も多い一方で、規模の大小に関わらず地方自治体として少子高齢化という現実に対処するか知恵を絞ろうとするところも少なくない。いずれにしても、今後この問題に取り組んでいくにあたって問われるのは、行政規模の大小というよりは、結局のところ地域力であると考え。ここで地域力とは、地域住民や市民が担い手となり地域資源を活かして地域の魅力や住みやすい環境を創出する力のことをいう。なぜ地域力が問われるのか。その理由を平常時と非常時に分けて考えてみる。

まず平常時では、地域住民の高齢者割合が高くなることに対して、いかに地域に関わる人材を地域の外に確保できるかが問われてくる。地域を超えた人のネットワークが展開できれば、それぞれの地域に関わる人材が流動化し、地域同士で人も知恵も共有できる。そのためには、地域にとっての「よそ者」が引き寄せられるような地域の魅力や彼らを受け入れる環境が必要になってくる。それらは例えば、地域資源の掘り起こしや再発見を目的としたイベントなどを通じて、地域住民と「よそ者」である市民が共に創出していくものであり、つまりは地域力そのものであるといえる。

次に非常時について防災面から考えてみる。10年前の阪神・淡路大震災以降、防災における自助・共助・公助のうち自助・共助の役割が重視されてきたが、2004年10月23日に起きた中越地震では、特に地域での共助が果たす役割の大きさが確認されている<sup>(注1)</sup>。地域での共助が有効に機能するかどうかは、平常時にいかに地域の状況が把握されているか、それを活用して災害時の活動をいかに具体的にイメージできるかにかかっているといえる。一方、地域での共助が重要とはいえ、今後増えるであろう災害弱者への対応を考慮すると、やはりここでも地域外とのネットワークが求められる。このような地域内外の連携を円滑に進めるためには、平常時からの取り組みが欠かせない。それは、防災という切り口で、地域に関わる人々が共に知恵を出し合い、お互いができることを分担しながら、地域の住みやすい環境を創出していくことに他ならない。まさに地域力が試される点である。

これまでの地域は、自らの力で地域を変えようと発想するよりはむしろ、行政の管轄下で行政の力をあてにして、何か問題があれば責任は行政にあるとする傾向が強かった。しかし、行政の効率化が進む中、今後は行政に頼るだけでは何も進まなくなるだろう。今後は地域自らが主体となって、地域力を高める取り組みを展開することが求められているといえる。

### 2.2 地域が主体の環境計画づくり

地域力を高める取り組みのひとつとして、地域の環境計画づくりが位置づけられる。ここでいう環境計画とは、人間の居住する環境の安全性・快適性・持続性等を追求すると同時に、人工的な環境の創出によって影響を受ける環境全体を意識して、そのインパクトを最小限に留めることである。環境計画づくりを進めるためには、身近な生活環境、自然環境はもとより、都市環境や歴史的・文化的環境、さらには地球環境に及ぶさまざまな要素を総合的に扱っていく必要がある。つまり環境計画は、従来の都市計画では網羅できなかった要素を多く取り込んでおり、既存の都市の機能を維持しつつ、今後も住み続けられる都市に再構築していくためには、環境計画の観点が欠かせないといえる。すでに市町村レベルでは環境基本条例を策定し、ここで示された理念に基づき環境基本計画を策定しているが、さらに地域レベルにおいてその実践に向けた環境計画づくりを進めることが重要である。環境は地域が共有するものであり、今後は地域の特性を反映した都市環境や歴史的・文化的環境の保全・活用を進めていくことが求められているからである。

環境は主体が誰なのかで捉える範囲や要素などが変わるが、主体があいまいだと環境として位置付けようにも明確に捉えられない。市町村レベルの環境基本計画は、行政が主体となるため統計データは豊富になるが、環境の只中にいる当事者としての主観性をもつには限界があるともいえる。その点、地域が主体になることで、市民にとって身近な環境が抱える問題を自らが取り組むべき課題として明確に捉えることができるようになる。これまでは環境は行政が整備するという前提があり、問題が起こったら市民は行政に苦情をいうのが関の山で、改善が見られないと次第に我慢したり無関心に陥っていく傾向が強かったのではないだろうか。地域が主体となって環境計画づくりに取り組むとなれば、我慢したり無関心ではいられない。当然、環境計画づくりに携わる時間とエネルギーを負担しなければならないが、自ら住みやすい環境を守り創出し、よりよい環境を次世代に引き継ぐことにつながる。地域住民や地域に関わる市民が担い手となって環境計画づくりに取り組むことは、地域力を高めること、すなわち地域資源を活用し、地域の魅力や住みやすい環境を創出するきっかけとなり得る。自分達の地域をどのような環境にしていくのか、地域の求める環境像を模索していく過程で、地域力を活用し、高めることになるからである。

環境計画づくりでは、いかにその実践と見直しを継続できるかが課題になる。地域が主体となることは、行政に頼れなくなったというだけでなく、環境計画を継続的に実践していく上で欠かせない。粘り強く気長に環境計画の実践と見直しに取り組んでいけるのは地域でしかないからである。

### 3. 地域の特性に合わせた環境計画マネジメント

#### 3.1 街並み景観はひとつの切り口

地域の特性に合わせて環境計画を考えていく過程で、街並み景観はひとつの切り口となる。以下、他の都市の事例を通して、この点について検討する。

例えば、須坂市と小布施町は一般向けのガイドブックなどで街並み景観が売りとされている。実際、須坂市は歴史的な蔵のある街並みが部分的に残されている一方、小布施町は北斎館などの核となる施設を中心に修景事業を行っている。同じような地域特性を活用しているが、目指す環境像には大きな違いがあるといえる。前者は残されたものを保存・活用するのに留まっているのに対し、後者は観光拠点として整備した修景事業地区を活用して、地域の主要な産業である農業を活性化させようとしているのである<sup>3)</sup>。

これは馬籠と妻籠にもいえることで、同じような宿場町の歴史を持ち、観光地として再生してきたが、目指す環境像は異なっている。前者は宿場町の街並みという地域の資源を観光資源として活用してきたものの、その保存を最優先にはしなかったため、街並みの統一



写真1 馬籠宿の街並み景観

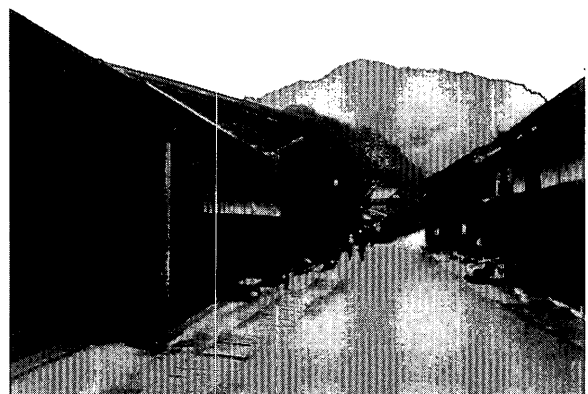


写真2 妻籠宿の街並み景観

性を崩すような建物を排除できない（写真1）。その点、後者は全国で初めて街並みの価値を地域の資源として高く評価しただけあり、街並みの統一性を維持し、地域が足並みを揃えて環境づくりに取り組んでいる<sup>4)</sup>（写真2）。妻籠の街並み保存運動は、全国に先駆けて取り組んだ公民館活動から生み出された成果である。つまり、地域の目指すべき環境像を地域で模索し、共有してきた過程が背景にあったからこそ、地域特性のひとつであった街並み景観を今でも活かし続けているといえる。

また、彦根市と長浜市もまちづくりの成功事例として取り上げられることが多いが、前者の目玉である彦根キャスルロードは、道路拡幅に伴い城下町風な街並み景観を整備したのに留まっているのに対し、後者は複数の商店街が連携して、蔵づくりの歴史的建物や高齢者のボランティアガイドなどの地域資源を掘り起こし、訪れる人を飽きさせない環境を目指している。

このように街並み景観は、地域が環境計画づくりに取り組む過程で扱うひとつの重要な要素である。しかし、街並み景観を整備すれば環境計画が完了するわけではない。目玉となる街並み景観がなくても、地域の特性に目を向ける過程があれば、その地域に合った環境計画づくりを進めることができる。地域の目指す環境像に向けて、継続的に環境計画を見直し、地域の特性に合わせて実践していくことが重要である。

### 3.2 地域が主体となって実践するPDCAサイクル

地域の特性に合わせて環境計画づくりを進める際、PDCAサイクルに基づいた環境マネジメントシステムを構築することが重要になる<sup>5)</sup>。ここでPDCAサイクルに基づいた環境マネジメントシステムとは、地域の目指す環境像に向けて、①実施計画を立てる（Plan）、②計画を実践する（Do）、③実践の結果を点検・是正処置（Check）、④政策を見直す（Act）のサイクルを繰り返し、自らの力で自主的かつ積極的に環境計画づくりを進めていく仕組みをいう。

環境計画を一端策定しても、実践に移していく中で、地域外の影響から地域の特性が変化する可能性もある。また、地域に関わる人々の構成が変化することは予め想定されることである。地域の住民の年齢構成は時と共に推移し、次第に少子高齢化が進むことは止められない。地域を超えた人のネットワークを展開していけば、当然地域に関わる人材の流動化が起こり得る。地域の特性が変化したり、地域に関わる人々の構成が変わることで、人々が求める環境像も次第に変わっていくであろう。大切なのは、これらの変化に対してPDCAサイクルを適用することで、地域の自己変革が円滑に進むよう促すことである。これまでの環境計画、特に都市インフラストラクチャーを整備する公共事業では、行政主導のもとで一端計画が事業化されると硬直化し、計画の中止を含めて見直しや代替案の検討が行われない傾向にあったが、このような進め方は環境アセスメントの観点からも通用しない。地域が継続的に環境計画づくりに取り組んでいくためには、PDCAサイクルの過程で柔軟に地域の状況に対応していくことが重要になるといえる。

## 4. 松本市中心市街地の特性と課題

### 4.1 松本市中心市街地の特性

地域が主体の環境計画づくりでは、まず地域資源として活用可能な地域の特性を整理しておく必要がある。ここでは、松本市におけるフィールド・スタディを通して、環境計画マネジメントのあるべき姿を検討する。松本市中心市街地を対象として、現状調査およびヒアリング調査の結果を元に地域の特性をまとめる。

当該地域はかつて松本城の城下町として発展した歴史を持ち、国宝松本城天守閣に加え、一部に

歴史的な街並みを残している。中町通りや上土通り、なわて通りなどでは、すでに歴史的な町並み景観の整備が進められ、地域資源として活用されている。旧開智学校や旧制松本高校跡であるあがたの森など、近代の文化遺産が文化財として保存・活用されており、歴史的環境の保全が進んでいる。

また近年、博物館や美術館などの文化施設の整備が進められ、芸術文化の振興に力が入れられてきた。2004年8月のまつもと市民芸術館開館をもって、文化的環境のハード整備についてはほぼ完了したといえる。

一方、JR松本駅東口の駅前には商業・業務施設が集積し、歴史的・文化的環境とは無縁の現代的な都市景観が広がっている。郊外への都市のスプロールが進む中、自動車中心のライフスタイルに合わせるため、区画整理事業による道路の拡幅や市営駐車場の整備が進められてきた。

## 4.2 地域の課題

当該地域はハード面では恵まれているといえる。しかし、それぞれの通りで環境整備を進めているせいか、地域としての連続性や統一性が見られない。松本城天守閣のほか点在する歴史的環境の保全は進んでいるが、それらに連続性を与えるソフト面での仕掛けを作れるが課題となっている。例えば、この地域を観光で訪れる人々の観点で、点在する個々の施設や断絶されている通り同士を関連付けることが期待される。

芸術・文化施設についても同様にネットワーク化を図ることが求められる。毎年開催されるサイトウ・キネン・フェスティバル松本は国際音楽祭として実績をあげているが、単独のイベントとして価値が認められている割には、地域の特性として十分に活用されているとはいいがたい。“楽都”を冠するまちを目指すのであれば、このイベントに関連する事業に地域として取り組んでいくことが必要になるであろう。

また、主要な道路については道路拡幅により自動車が通りやすくなっているが、依然として歩道の確保されていない狭い道路も多く、一方通行となったこれらの道路を自動車が抜け道に使うため、歩行者や自転車が危険にさらされる場面も少なくない。駐車場が整備されているが路上駐車が後を絶たず、有料の市営駐車場を敬遠して郊外の施設を利用する傾向もある。自動車を優先した道路整備のため、歩行者や自転車の通行は十分な安全が確保されているとは言い難く、歩行環境や自転車環境の改善は地域として早急に取り組むべき課題といえる。これに対して、NPOが主体となってこの地域の新たな交通手段としての自転車タクシー「ベロタクシー」を提供しており、今後の展開が期待される。また、市が主体となって、放置自転車をリサイクルした無料貸出自転車「すいすいタウン」を提供していたのに加え、2004年7月からは大名町町会が提供する無料貸出自転車「力車（リキシャ）」が登場し、地域の交通環境における自転車の位置付けを見直すきっかけとなっている。「力車」の利用は、ピーク時の8月には239台にのぼり、延べ1000台近い実績をあげている<sup>注2)</sup>。

一方、中心市街地の高齢化は深刻で、一部の商店街ではほとんどの店主は郊外に住み、残されたのは少数の高齢者というところがある。いざというときにご近所をあてにできないという不安の声も多く、地域内の共助だけでなく、地域を超えたネットワークを展開していくなど早急に対策を検討していくことが求められている。これについては、地域福祉計画づくりの一環として町会同士が集まり懇談会を開催して、地域の課題を整理する試みが進められている。地域福祉は環境計画の中の生活環境にあてはまる項目であり、防災と同様に地域の環境を考えるひとつの切り口として重点的に取り組んでいくことが期待される。また、高齢者といっても健康でまだまだ活発に動ける市民が増えており、彼らに活躍の場を提供することで地域を超えた人のネットワークを展開できる可能性は高いといえる。

行政主導を進めると、環境整備に資金が投入されたところとされなかったところで不公平感が生じるのは否めないが、地域が主体となって自主的に環境計画を進めることで、この不公平感は和ら

げられるであろう。結果として、お互い地域のために知恵とエネルギーを提供するようになり、地域同士の横の連携が進むことが期待される。

## 5. おわりに

時代の移り変わりとともに良くも悪くも環境は変化していく。守るべき環境もあれば、変えていくべき環境もあるが、環境に対する主体があいまいなまま変化を受け入れていくと、何を守るべきなのか、何を变えていくべきなのかがあやふやなまま、まちの姿や生活が思わぬ方向へ流されてしまう。高度経済成長期から急激に進んだ都市化を前にして、このような状況に納得できなくても、渋々ながら受け入れてきたのがこれまでの地域であったといえる。地域を取り巻く環境は、地域が主体となって創り守っていくものであることは、欧米で進められているコミュニティガバナンスの流れからも明らかであるといえる。地方分権化が進められつつある我が国においても、地域が自主的に環境に目を向けることが求められている。

## 謝辞

松本に来て間もない私にとって、松本市中心市街地の現状と地域特性についての情報をご提供いただいた松本市中央公民館主事の永田幸彦氏に深く感謝致します。また、自動車を最優先にした都市計画に対して、地域にとってのモビリティを高める観点から自転車を活用した事業を展開する「ベロタクシー」の村瀬直美氏、「力車」の長谷川均氏には、貴重な資料・情報およびご意見をご提供いただきましたこと、心より御礼申し上げます。地域で自らの考えを実践する方が今後も増えていくことを願っております。

## 【注】

- 1) 松本市社会教育課主催・学びの森・生涯学習市民フォーラムにおける長岡造形大学環境デザイン学科・澤田雅浩講師の講演「二つの大震災について～阪神・淡路大震災と中越大震災」資料より。
- 2) 松本市大名町町会「力車」利用状況（2004年7月～2005年4月）資料より。

## 【参考文献】

- 1) 国土交通省「美しい国づくり政策大綱」、2004.7、<http://www.mlit.go.jp/keikan/taikou.pdf>
- 2) 観光立国関係閣僚会議「観光立国行動計画」、2004.7、  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/kettei/030731/keikaku.pdf>
- 3) おぶせミュージアム・中島千波館「美の潮流」開館十周年記念誌、2002.10
- 4) 南木曾町博物館「南木曾の歴史」、1996.5
- 5) 川崎健次・中口毅博・植田和弘「環境マネジメントとまちづくり」、学芸出版社、2004.8

本稿は平成16年度松本大学総合経営学部学術研究助成により行った研究成果をまとめたものである。