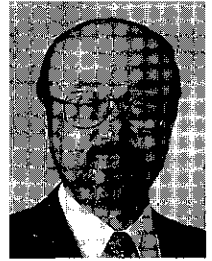


金沢のまちづくり計画・運動の歩み



金沢大学工学部教授 川上 光彦

■はじめに

金沢市における近年の都市政策が注目されることがあり、本特集ではそれを多面的に捉え金沢モデルと称している。これまで経済・財政分野において、内発的発展の好例として同様の呼称が用いられたことがあるが、まちづくり分野においてもそうしたモデルの描出を試みようとするものである。筆者は、金沢市内に在住し都市計画を専攻する大学研究者、都市計画家として金沢の都市政策やまちづくりに深く関与してきた。本論では、そうした経験などをもとに、現状と経緯を概観しながら金沢の特徴的なまちづくりとそれを成立させてきている要因について論じている。

また、筆者はまちづくりに関連する各種の委員会等に参加するとともに、平成3年よりまちづくり専門員として、山出市長のまちづくり政策について助言等を行ってきた。政策決定過程において必要に応じて担当部局と協議、助言などを行うものであり、外部専門家が臨機応変に参加する仕組みは珍しく、大胆な試みである。こうしたまちづくり専門員の制度自体が、金沢市における特徴あるまちづくりを支えている一つの要因である。筆者は、市長のそうした要請に応えるべく、本論で取り上げる特徴的なまちづくり事例に参画し、政策形成や計画策定などに助言等を行ってきた。なお、ここでは紙数の関係から中心市街地に展開されているまちづくりを取り上げる。

■戦後の都市づくりの流れ

第2次大戦において全国の120余都市が空襲を受けた中で、金沢市は幸いにもそれを免れた。連合軍による空襲の候補都市にあげられていたが、京都市などとともに空襲を受けなかった。中心部に位置する城跡に軍隊の基地があり、福井市や富山市が壊滅的な空襲を受けたことを考慮すると、京都市などとともに、金沢の歴史性や文化財の多さなどが空襲を回避させたと思われる。藩政期における加賀藩の文化育成策が図らずも後世において都市の危機を救ったことになる。その結果、金沢市の中心市街地には城下町時代の都市構造が残存、継承され、まぎれもなく金沢市のアイデンティティを形成している。しかし、そのような金沢の特性は、近代的な都市づくりにおいてはむしろ足枷として捉えられていた。

わが国の近代的な都市づくりは、明治維新以降一貫して、近代的な土地利用への転換、新しい都市活動を支えるための鉄道整備、鉄道駅を中心とする広幅員で直線的な街路網の形成などが目標であった。結果的に、戦災都市は国の支援を受けて戦災復興土地区画整理事業などによりそうしたものを中心部において面的に実現できたのである。一方、非戦災都市の場合、中心部における既成市街地を対象とする都市計画は、既存の街路、建築物、住民や暮らし、複雑な権利関係に対応せざるを得ない。都市計画制度がそうしたものに対応す

表1 金沢の主なまちづくり関連事項の経緯

	金 沢 市	全国・他都市	備 考
1919 (大正8) 年		旧都市計画法	旧市街地建築物法 987ha
1923 (大正12) 年	都市計画区域の決定		
1927 (昭和2) 年	用途地域の決定		
1930 (昭和5) 年	都市計画道路の決定		
1966 (昭和41) 年		古都保存法	奈良・京都・鎌倉の指定
1968 (昭和43) 年	金沢市伝統環境保存条例	新都市計画法	全国初のまちづくり関連条例
1970 (昭和45) 年	第1回線引き		
1975 (昭和50) 年		伝統的建造物群保存地区	
1980 (昭和55) 年		地区計画制度発足	
1989 (平成元) 年	金沢市景観条例		山出保氏市長当選
1990 (平成2) 年			
1994 (平成6) 年	金沢市こまちなみ保存条例		
1995 (平成7) 年	金沢世界都市構想		
	金沢市屋外広告物条例		
1996 (平成8) 年	中核市		他の11市と第1次指定
	金沢市用水保全条例		
1997 (平成9) 年	金沢市斜面緑地保全条例		
1998 (平成10) 年	金沢市都市計画マスタープラン	中心市街地活性化法	
	金沢市中心市街地活性化基本計画	大規模店舗立地法	全国11番目に国へ提出
2000 (平成12) 年	金沢市まちづくり条例	地方分権推進一括法	大規模店舗立地法施行
2001 (平成13) 年	金沢市商業環境形成指針		京都市に次いで全国2番目
	金沢市まちなか定住促進条例		
	金沢市商業環境形成まちづくり条例		
2002 (平成14) 年	金沢市寺社風景保全条例		
2003 (平成15) 年	金沢市歩けるまちづくり推進条例	美しい国づくり政策大綱	
	金沢市まちづくり市民研究機構発足		ディレクター制、研究員公募

るには未成熟で不十分な状況では、都市計画事業による基盤整備などは遅々として進まないことが多い。例えば、表1に金沢市のまちづくりに関連する主な事項の年表を示しているが、1930年に計画決定された都市計画道路のうち、中心部において未完成の路線が何本も存在し、それらの多くは建築規制が掛けられながら今後も事業化される見通しがみられない。

また、これまで中心部において街路整備事業として造られた都市計画街路は、用地買収と居住世帯等の移転を伴うものであり、相対的に高いコストと時間を要する事業である。しかも、事業の対象地は計画された道路敷に限定されるため、歴史的に形成、継承されてきたまちなみを無残に破壊

しながら造られていくことになる。既存の街路に沿って拡幅するように計画された箇所では、建物前面を削いだり、建替えさせたりして歴史的な町並みを改変させながら「近代的」な町並みを形成していくことになる。伝統的建築はとくに建物前面に特徴があり、地域特有の建築意匠がみられる部分であり再生できないものも多い。また、直線的な街路が既存の町並みの脈絡とは無関係に計画された箇所では、新設幹線街路の沿道は、宅地が三角形など不整形に寸断され、建築物の裏側がさらけ出されるような場合も少なくない。

このように整備される幹線街路の沿道には近代的なビル群が並ぶことを規範としてきた。それを金沢で象徴している事例がある。前述の1930年決

定の都市計画道路は、城下町域の縁辺に立地した鉄道駅を中心とした街路網として計画されたが、駅からの主要路線は1988年に、街路幅員を拡大し沿道の街区は市街地再開発事業として「近代的」なビル群が並ぶように計画変更された。この変更は、対象地域の住民による強い反対運動に直面し、結果的には駅側半分だけに留まり、反対側半分は従来の街路事業で整備されることになった。

また、全国的な高度成長路線に乗り遅れないように努力してきたものを象徴する計画がある。1964年に策定された「60万都市構想」にそうした志向をみることができる。同構想の主要な内容は、都市の拡大発展に対応するために、歴史的な中心市街地は保存し、新市街地は駅西の未市街地を土地区画整理事業により基盤整備を行い進めていくことにする。いわば、保存と開発は地域を分離して行い両立させようとするものである。金沢市の都市としての特性は歴史的に形成されてきたコンパクトな中心市街地にあり、そこに政治、経済、商業の中心的機能が集積している。そのことが金沢市の魅力を生み出している。それらを共存させながら強める工夫こそが大切である。中心市街地を単なる保存の対象として位置づけ、新開発は郊外地などで行うとする計画の考え方や志向は都市づくりの方向性を誤ったものにする可能性が大きい。そのため、避けなければならない。

■特徴あるまちづくりの展開

地域資源を生かし個性ある都市づくりを行うには、必要に応じて独自条例を整備していくことが鍵になってきている。独自条例を策定するには、政策形成能力と市民や議会などの理解を得ることなどが必要であり、行政能力の高さを示す証左でもある。表2は金沢市における近年のまちづくりの中で特徴的な事例について取り上げ、それらの

概要についてとりまとめたものである。以下では、それらについて順に特徴などを概観する。

・景観関連施策

金沢市は表1に示すように1968年において伝統環境保存条例を制定している。同条例は、地域特性に対応したまちづくり関連条例として全国初とされ、その先見性が高く評価されている。同条例は、高度経済成長期における宅地開発等に対応するため古都保存法（1966年）が定められたが、同法の対象都市が京都、奈良、鎌倉などに限定され、金沢市は要望にも関わらず対象都市にならなかったことから独自条例を設けたものである。内容は既存の風致地区条例を準用したものであり、山並みや河川を含む歴史的風致の景観保全を目的としたものであった。伝統環境保存委員会を設け、区域内における一定規模以上の建築行為などについては届出を義務づけ、必要な場合には市長による勧告を行うものである。地元の有識者から構成される委員会の権威や地域の信頼関係により機能したものである。しかし、経済活動の広域化などにより、大都市など地元外から開発資本が進出し建築活動などが行われる中で、このように法定的な仕組みによらず、地元の権威などで機能させようとする仕組みには無理があった。そのため、全国的な都市景観への対応の高まりの中で、神戸市などの先例を参考とし、伝統環境保存条例を改正して近代的都市景観創出区域を導入するとともに、従来の伝統環境保存区域を含めて中心市街地を主な対象として広範な区域を指定し、景観形成基準を定めたものである。他都市に比較して最も大きな特徴は、区域内に建築物等の高さ規制を導入したことである。

わが国の都市計画においては、1968年の新都市計画法における容積率制度の導入に際して、用途地域制と連動していた建築物の高さ規制を撤廃し

表2 金沢市の特徴的なまちづくり事例の特徴と実績

名称・項目 (根拠条例等)	概要	適用地区	備考
景観関連施策 (「金沢市伝統環境保存条例(昭和43年)」を改正し、「金沢市景観条例(平成元年)」として制定)	伝統環境保存条例により歴史的環境の風致を保全。その後、歴史的まちなみ保存制度の性格を増加させる。全国的に景観行政がブームになる中で景観条例として充実させ、近代的都市景観創出区域を追加、指定地域への景観形成基準の策定を進めた。必要に応じて「都市景観審議会」で審議を行う。	指定地区(2003.11.30現在) 伝統環境保存区域:36区域、1,885.9ha 近代的都市景観創出区域:13区域、154.4ha 指定保存建造物28件 保存樹112本 保存樹林40カ所 保全眺望点6カ所	1968年都市計画法による容積率制の導入により、用途地域による建築物の高さ規制が大部分の地域で廃止されたため、中高層建築物による相隣紛争、景観問題が多発しているが、広範な指定区域に高さ規制を実施した点で画期的である。 2003年より保全眺望点を定め、一定規模の建築活動に眺望景観の評価を義務づけた。
こまちなみ保存区域制度 (「金沢市こまちなみ保存条例(平成6年)」)	独自条例にもとづき、こまちなみ保存区域を指定する。区域毎に保存基準を定め、建築活動の事前届出を義務づけ、必要な場合、建築活動への助言、指導等、および、補助を行う。必要な場合、「こまちなみ保存委員会」で審議する。	区域指定実績(2003.11.31現在) 指定区域:武家地4地区(里見町、水溜町、旧御歩町、旧彦三一番丁・母衣町)、町家地区6地区(旧新町、大野町、旧観音町、旧天神町、旧蛤坂・泉寺町、金石)	旧町単位に運用 外観保全を中心 金沢市の特性に対応したミニ伝建(伝統的建造物群保存地区制度)的な性格を持つ。 比較的手厚い補助を行う。
まちなか定住促進事業 (国の事業である特定優良賃貸住宅建設費補助などに加えて、独自事業を創設)	「まちなか区域」(約890ha)を指定し、区域内の定住促進のために、住宅建築や修復に補助金、共同住宅計画にアドバイザー派遣を行う。	実績(2003.10.31現在) 戸建住宅補助292戸、共同住宅補助257戸、住宅団地補助21区画、住宅修復9件など	「金沢市中心市街地活性化基本計画」における「中心市街地」をもとに「まちなか区域」を設定した。このような区域設定はわが国では珍しく、大胆な試みである。
まちづくり協定制 (独自のまちづくり条例として、市街化区域内は「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(平成12年)」、その他の市内域「金沢市における土地利用の適正化に関する条例(平成12年)」を適用)	旧町単位などまとまりのある地区毎に地区特性に合わせたまちづくりのルールを住民主体で決め、市長と協定締結する。それらを住民、市、事業者等が尊重してまちづくりを進める。 建築行為や開発行為の事前届出に義務づけ、必要な助言、指導を行う。	協定実績(2003.10.31) まちづくり協定区域:11区域、計73.6ha 土地利用協定区域:6区域、計115.9ha 各地区の主なテーマ:景観整序、歴史的町並み保存、土地利用整序	独自条例によるため、地区計画より内容に自由度がある。一方、法的根拠がなく、関係者間の信頼関係に依拠する。協定締結には概ね8割以上の住民同意により運用。 金沢市まちづくり審議会(金沢市都市計画審議会と同一メンバーで運用)への報告、協議を行う。 都市計画区域外における土地利用コントロールを可能にしている。
商業環境形成指針 (「金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例(平成13年)」)	大規模店の規制が緩和され、大規模店舗立地法へと変化する中で、市独自のコントロールを行うため、金沢市の市街化区域内を対象として、7種類のゾーニングを行い、商業施設の店舗面積の上限を定めた。 計画時点における届出を義務づけ、必要な場合、「金沢市商業環境形成審議会」の審議を経て、指導、勧告を行う。	指定地区(2001.12確定)は、都市計画の用途地域、都市計画道路等の幹線道路(幅員16m以上)を考慮して指定している。また、中心市街地活性化基本計画の「重点整備地区」と連動している。	このような条例としては京都市に次いで全国で2番目。 金沢市内に限定されているという限界はあるが、都市計画やまちづくりから商業施設の立地と規模等をコントロールする画期的な取組みである。 策定過程の意見募集には、賛成、反対の多数の意見が寄せられた。

た。その結果、実態として戸建住宅などが圧倒的に多い市街地の中で中高層建築物が適法なものとして立地することにより、日照条件やのぞき見などの住宅環境悪化を問題とする相隣紛争が絶えず発生してきている。そうした状況の中で、地域条例により広範な区域に対して建築物の高さ規制を導入したことは英断として高く評価できる。

・こまちなみ保存区域制度

金沢工業大学の建築グループが金沢市の旧城下域における独自で地道な調査研究を積み重ねてきていた。それらは、これまで観光地として定着している「長町武家屋敷」だけでなく、武家屋敷、町家、足軽住宅などが残存していること、それらが確実に失われつつあること、その時点で対応を図ればまだ間に合う可能性があることなどを明らかにしていた。その成果をもとに、筆者達が市長に調査研究を申し入れ、それを受けて、金沢市は3年間の調査研究費を予算化した。調査研究の成果は旧城下域におけるそれらの残存状況などの全容について明らかにし、その中で、住み続けながら町並み保全を図る国の制度である伝統的建造物群保存地区の制度に倣い、金沢市の残存状況が小規模、散在的なことから、金沢市の独自条例の制度を提唱し、そのネーミングを「こ（小、古）まちなみ保存」とした。

金沢市がその提言を真摯に受け止め、施策化した。その内容もさることながら、ネーミングのユニークさもあり、全国的にも注目された。それが順調に進展しているのは、旧町単位の既存コミュニティを対象とし、規制は必要最小限として修復に比較的大きな補助を行うことによる。

・まちなか定住促進事業

「金沢市中心市街地活性化基本計画」を1998年10月に国へ提出した。対象区域は藩政期の城下町の区域約860haとしている。これは、他市町村に

おける活性化基本計画の区域の多くが100～200ha程度なのに対し、極めて大きい。活性化の推進に対して、街づくり機関（TMO）である「株式会社金沢商業活性化センター」を設立するなどして努めてきている。その中の重点整備地区（約420ha）は1960年から1995年まで人口65,648人、世帯数16,106（世帯当4.1人）から27,356人、12,031（世帯当2.3人）へと激減している。そのため、中心部における居住人口の増加と定着を促進するために、ほぼ同計画の対象区域について住宅建設活動に市独自の補助制度を創設するなど積極的な施策を行いつつある。表2にそれらの施策と実績の一部を示すが、一部は国の制度にもとづいているが、その他の「まちなか住宅建築奨励金」、「まちなか共同住宅建設費補助」、「まちなか住宅団地整備補助」、「まちなか住宅リフレッシュ支援」などは独自事業である。表中に示す実績は、制度創設から間もないことからまだ多いとは言えないが、着実に成果がみられる。また、その従前の土地利用をみても、建築更新だけでなく、空家や駐車場の活用などの割合も高く、活性化の目的を達しつつあると評価できる。

・まちづくり協定制

わが国の都市計画は幹線道路などの市街地の基盤整備や地域地区制にもとづく個別建築敷地における建築制限であったが、1980年に一定のまとまりある地区を単位とする地区計画制度が導入された。市町村が主体になり住民参加でまちづくりを進めていくための本格的な初の都市計画制度である。現在では、多くの市町村が活用する都市計画制度として定着してきている。しかし、地区計画制度は国が定める項目などに限定され、地域独自の項目は盛り込めない。そのため、地域独自の条例などにもとづくまちづくり協定の意義がある。また、都市計画制度は都市計画区域に限定される

ため、都市的活動が農山村地域や自然環境が豊かな地域で行われるとしても適用されない。

このような限界に対応するため、市街化区域内とそれ以外に適用する2つの条例を設け、市民参加型でまちづくりや土地利用の整序を行おうとするものである。都市計画区域外における土地利用コントロールを可能とするものであり、高く評価できる。大都市などで同様の事例はみられるが、金沢市においても地域条例に基づいて先駆的に取り組もうとしているものであり、着実に協定区域を増やしているなど大いに評価できる。

・商業環境形成指針

大規模小売店が全国的な商業活動の展開の中で、地域における既存の商店を駆逐するような勢いで拡大してきた。規制緩和の流れの中で、それまで既存の商業者の利益との調整を図ってきた大店法が廃止され、店舗規模ではなく、交通施設との整合性など立地環境を検討する大店立地法に変化した。その中で、地域条例にもとづいて地域特性に合わせて商業施設の業種や規模について規制・誘導を行う仕組みを設けたものである。これは京都市に次いで全国で2番目のものである。わが国の商業施設政策が、他の先進国とは異なり、産業施策体系でもっばら取り扱われてきた中、都市計画的な仕組みの中で取り扱おうとするものでありその意味で画期的であり、高く評価される。

■「金沢モデル」の成立要件

市町村行政におけるまちづくりは、権限の有無に関わらず首長を中心とした工夫によりかなりのことができる。その好例が前述の金沢市の独自条例によるまちづくりである。それらは山出市長の卓見とリーダーシップに負うところが大きい。山出氏は市職員として福祉、財政、企画などの諸部門を経験し、助役から政治家としての市長へ転進

した。そうした豊富な経験に基づいて大胆な施策を展開し、市民もそうした状況に信頼を寄せていると言えよう。また、山出氏は金沢市の都市の歴史や個性に強くこだわり、独自施策の展開に意欲をみせていることも、それらの背景にある。1995年に発表した「小さくても世界の中で独特の輝きを放つ『世界都市金沢』の形成」（『世界都市構想』1995年）にそのことが表出されている。

経済同友会などの民間の経済人、文化人も、時機をみて適切な提言を行ってきている。とくに、市行政などと共鳴しながらも、ときとして大胆で過大とも思える目標をあげ、努力をうながす姿勢は貴重である。また、同様に、地域の大学人などが直接、間接に様々な形で行政に関与し、ときには専門的な学識に基づく助言や真摯な批判を行っていることも重要である。

また、金沢市という都市が持つ条件も見逃せない。いずれの大都市圏にも属せず、独自の歴史や文化的アイデンティティを継承してきている。都市規模が大都市でもなく小都市でもない、中規模都市であることもまちづくりには幸いしている。一定の都市の規模と魅力を有しながらも、地域のひろがり比較的コンパクトで全体像が把握しやすく、その中の人のつながりも安定的で人柄を含めてお互いが知り合っているような状況がある。まちづくりは決して個人が単発的に展開できるものではなく、地域の総体としての人々が継続して担うものである。そうした意味で、ときとして閉鎖的だとして揶揄される面はあるとしても、大切な側面であると言えよう。

まちづくりの展開には専門的な知識や技術が必要であり、また、地道で継続的な活動が欠かせない。それを担うのは第一義的には市スタッフであり、必要に応じて外部の計画系コンサルタントが委託を受けて諸活動をサポートしていく。地方都

市の場合、こうしたソフトな諸活動を扱える人材が少ないことが多い。まちづくり関連事業の多くが国の補助事業と関連していることもあり、大都市のコンサルタントが担当することが多くみられる。しかし、その場合、どうしても単発的で事業直結的なものに留まらざるを得ない。結果的にまちづくりが進展しないことがしばしばみられる。金沢市の場合、地元の計画系コンサルタントが比較的多い。いずれも小規模ではあるが、地道で継続的なまちづくり活動を支えてきている。自治体側も、地元のコンサルタントとの業務関係を継続的なものにするなどしており、結果的にコンサルタントの能力を育成することにつながっている。

市スタッフも独自条例等にもとづく地域独自のまちづくりを担う資質を獲得していく必要がある。とくに、まちづくりに関連する分野は福祉などとともなうそうした専門的なスタッフを養成する必要性が高い。金沢市でもまちづくりや歴史的まちなみを担当するスタッフの養成に努めている。例えば、歴史的町並みの保存行政は、わが国の場合、文科省系で行われているため教育委員会傘下にあり、そのことが「保存」に偏重し、まちづくりからみた限界がみられる。金沢市では、スタッフを充実させるとともに担当部局を市政部局へ移行させるなどの工夫をしてきている。

以上の要因の他にも有能な主体形成があげられる。私達がいかに適切な提言等をして、それを受けて施策化しなければ決して実現しない。その意味で、金沢市は市長の英断とそれを支えるスタッフの努力により着実に実現させてきていると評価できる。提言した側が、内容が実現されたことに心から驚くことがある。本論文で取り上げたまちづくり事例はそうした好例である。

■おわりに

金沢市は他の多くの地方都市と同様に、市街地の拡大やモータリゼーションの深化による中心市街地の人口減少と高齢化、商業機能の低下、交通渋滞などの諸問題を抱えている。本論文で取り上げたような独自のまちづくりを含む懸命の努力を行ってきたが、その趨勢は衰えそうにない。地方分権などを含むもっと大きな構造的な変革が必要と思われるが、金沢市のように、地域特性に合わせた独自の施策体系の確立とそれを実現するための地道な努力も必要で大切である。本論文で取り上げたような特徴あるまちづくり行政が着実に成果を生み出していくことを期待したい。

また、まちづくりが本格化する中で、これまでは形式的なものに留まっていることが多い市民参加を実質的なものとし、市民による各種の政策、計画の策定、まちづくりの提案、主体的な運用へ向けて努力しなければならない。それには、市民の実践的な経験を経た成長が必要である。2003年より金沢市まちづくり市民研究機構がスタートしたが、その一助になると思われる。

さらに、山出市長は、選挙での信任を経る毎により大胆な施策展開を行ってきたように思われる。今後とも市民とともに、停滞やマンネリ化がないか常にチェックし、これまでの諸施策の真摯な評価と新しい試みに大胆かつ繊細に取り組む精神が必要である。そのためには、既存の施策への積極的な評価に安住せず、また施策への批判や率直な提言を行う人々を大切に、金沢市の伝統や文化を生かしながらも変革と革新を大胆に進める勇気を持ち続けなければならない。

本論文をとりまとめるに当たり、市関係課などの協力を得た。記して感謝いたします。

注：条例名については略記しているものもある。

(かわかみ・みつひこ)