

地方分権時代における 住民協働のまちづくり

～小さな再開発を連鎖させていく「飯田方式」の現場から～

KS
DP 関西大学
戦略的研究基盤
団地再編
リーフレット
Re-DANCHI leaflet

AUGUST
2013
VOL. 126

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業
『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』



写真：長野県飯田市における市街地再生の事例

1. はじめに

近年、地方分権化が進み、住民や行政、自治会やNPOなどの団体が協働して暮らしの質を高める活動が各地で見られるようになった。そのような中、長野県飯田市では、「飯田方式」という、外からの資本を入れず、小さな再開発を連鎖させながら市街地の再生を進めてきた。本稿は、その再開発事業において、行政の立場から関わってこられた高橋寛治氏（元飯田市産業経済部長）が、初動期にどのようなことを考えて進めてきたのか、またこの事業で学んだことについて、同氏にレクチャーいただいた内容を記録したものである。

2. きっかけは郊外大型店

飯田市は、長野県の南部に位置す

る人口約 10 万 5000 人のまちで、養蚕や水引きなどの伝統産業をはじめ、精密機械、食品産業、農業などが盛んである。また、「りんご並木と人形劇のまち」としても全国的に知られている。

このまちで、中心市街地再生の話が持ち上がったのは今から 20 年ほど前のことである。当時、国が大規模小売店舗法（以下、大店法）を改正したことにより、飯田市では、大型店 3 店舗を郊外へ出店するよう調整を迫られた。これより大型店は郊外に立地するようになり、バイパスの開通などモータリゼーションが拍車をかけ、中心市街地の衰退が進んだ。

そのような消費者が大型店を支持している状況の中、飯田市産業経済部にて中心市街地の仕事に就いてい

た私は、法律をもって都市の郊外化を抑えることができないのであれば、まちの中に全く別の世界をつくりたいと考えた。

飯田市の再開発に関わった市の職員は、全員事務方であり、再開発を専門とする者はいなかった。だがそれがよかった。なぜなら、再開発事業は、法律に基づいて考えるのではなく、目指すべき空間像を実現していくために、今の法律でどう対応していけばよいのかを考える必要があったからである。また、都市の概念はそこには必要なかった。たとえば、飯田市には、都市がつくった概念である区分所有による建物が一つもないのである。しかし、都市の概念はなくとも、30 年後の飯田市をどのようにしたいというビジョンだけは明確にもっていた。

3. 法律に基づくのではなく、法律にどう対応していくかを考える

飯田方式による中心市街地再生は、まちの中心を貫く30m幅の防火帯道路の公園化から始められた。この道路は、昭和22年4月20日の大火によって設けられた防火帯を下敷きとして整備されたものである。

昭和27年、飯田のまちで復興に向けて整備が進められていたころ、飯田東中学校では、当時の松島八郎校長が、生徒への講話の中で、北海道札幌市の街路樹の繁る広い道路の美しい光景と、ヨーロッパのりんごの並木道について語った。校長の話に感銘を受けた生徒らが、「焼け跡で殺風景な飯田に並木道をつくりたい、樹木の世話は生徒で行う」と熱意を伝え、市からの協力も得ながら、防火帯道路にりんご並木通りが実現することになった。

その後、平成3年には、飯田東中学校をはじめとする関係団体が集まり、「りんご並木フォーラム」が結成され、りんご並木通りについて、住民参加によるワークショップが重ねられ、再生案が提出された。その再生案は、まちの一番中心にあるバイパス（りんご並木通り）を公園化するという大胆な案であったため、道路構造令違反ということで公安委員会への説得が難しかった。しかし、全国一律である法律に対して、どのように対応すれば実現できるのか、そのことに挑戦し、コミュニティ道路としての整備に対して許可を得ることができた。

そもそも、飯田のようなグリッドで構成された都市空間は、モータリゼーションに合わない。モータリゼーションにさらされると、都市は死滅するということが都市政策の基本原則である。しかし、今回のりんご並木通りに関しては、一番中心にあるバイパスを公園にするという計画であったため、それに接続する道路がある以上は、完全に車を排除す

ることはできない。しかし、歩行者がいれば車は止まる、今ではそのようなルールが定着し、現在までに事故はない。また、その後も空間整備だけに終わらず、平成20年には、20以上の市民団体が連携し、「りんご並木まちづくりネットワーク」が設立され、イベントなど交流の場として活用され、親しまれている。



写真：整備前のりんご並木（昭和末期）



写真：現在のりんご並木の公園道路



写真：りんご並木まちづくりフォーラムの様子

4. 市民の力で都市の開発はできる

私は、かつて北イタリアのボローニャ市で勉強をした経験がある。ボローニャでは、戦後、爆撃された地域を7年かけて修復していた。その手法は、ファサードは残して、住民の今の生活に合うように改装し、改装中の仮住宅も同じコミュニティの中に用意し、修復完了後も同じコ

ミュニティに戻れる仕組みになっていて、そこには今あるコミュニティを再生するための工夫がみられた。また、改装後の家賃は修復前と同額、かつ、その作業を担っているのは住民の組織で、自治区が地域開発をしていた。しかし、ボローニャでみた仕組みを日本で実現させることは難しい。一番のハードルは、イタリアと日本の自治の仕組みが違うことである。ボローニャでは、県が権限をかなり持っていて、日本のような単年度主義（単年度で成果を求めること）ではないからである。そもそも法律の考え方が、アメリカ型の日本とヨーロッパとは違うのである。

ただ、このボローニャでの経験で、市民の力で都市は開発できるということを実感した。

5. なぜ再開発か

なぜ再開発なのか、それは、産業革命以降の都市史をみれば分かるだろう。まず、歴史的にみて、人が集まって住むことになったのは、強力な権力者（政権）の出現と、産業革命の2つの大きなファクターによって、都市部へ労働者が居住したというものである。19世紀・20世紀は、インフラを整備しながら、中心に過剰に集まった人たちをどう郊外化していくかという時代背景があった。すなわち、人が都市に集まった反動で都市問題が起き、その解決として郊外化が進み、これにより都市は衰退したのである。このように、都市が郊外化し、人口の減少によって衰退することは、文明史的・都市史的にみて必然と言える。同様のメカニズムが飯田でも起きていた。先述の通り、20年前の本店法の改正により大型店は郊外立地となり、その影響を受け、必然的に中心市街地は寂れたのである。しかし、郊外大型店を敵にしても消費者はそれを支持しているのだから無駄であり、むしろ行政が独自の仕組みで市街地再生を進めていく必要があった。

6. 公務員として与えられたテーマ

再開発は、中心市街地再生の王道の手法であるが、行政の立場として与えられたテーマは、5つある。

1) まず、法律の本旨に戻って現地（中心市街地）を見ることである。たとえば、都市計画法の目的を、「生き生きと生活する場を共同して作る」と読みかえてみれば、規制中心の法律の概念が変わってくるだろう。2) また、職務に取り組む姿勢として、高い理念を掲げ、一步でも近づけるように努力を重ねることが必要である。3) そして、公共投資については、再開発によって施設整備をするのではなく、公共投資を先行させ、民間フローがまちの中へ投資されるような仕組みをつくるということである。したがって、再開発はあくまでも手段であり、目的は地域全体の価値を上げることにある。4) そして、都市再開発法の目的がインフラ整備となってしまっていることの問題である。全国の中心市街地再生の例をみると、インフラ整備は出来ているが、中心市街地が駄目になっていることが多い。5) そこで、飯田市が提案したのは、社会サービスの再開発である。飯田では、中心市街地の真ん中にグループホームをつくり、そして、歩いて病院や買物施設、公共・教育施設に行ける住みやすいまちをつくるために、社会サービスを再開発したのである。このことによって、人が暮らしやすいまちにすれば、結果として商業は戻ってくるのではないかと考えた。



写真：ケア付高齢者賃貸住宅と分譲住宅、オフィスなどが入る建物

7. 都市の本質を取り戻す（飯田方式）

これまでのインフラ整備だけの再開発事業ではなく、飯田市ならではの新しい仕組みでもって再開発に取り組む必要があった。また、都市の本質は、多様性であり、かつ基本は住んでいる人に注目し、総合的な再生を目指すべきであるとの考えから、新しい仕組みとして「飯田方式」を作ることになった。飯田方式の基本は、ゼネコンやデベロッパーを入れずに、地権者と市役所で主体的に都市開発を進めることである。ゼネコンやデベロッパーに頼ると、どのような仕組みで再開発をするのかという技術や開発利益が東京にいつてしまうからである。また、再開発の専門家に頼ってしまえば、次の開発は市役所自身でやっていけなくなってしまうため、現場に出て権利者との交渉をするのは役所の仕事である。同様に、外からの資本を入れないという意味では、再開発のテナントは地元資本のみとした。そこに差別化を図っていく必要があると考えた。具体的には、以下の通りである。

1) 関係する権利者の全員合意で進めることである。
2) 合意を得た地区から事業を進める（バス方式）というもので、小さい再開発を連鎖させながら進めていく。基本は街区で進めていくが、取り残しがあってもいい。合意ができたところから新しい形を示しながら、その中に可能性を掴んでいくのである。
3) 市民によるファンドを設立する。技術だけでなく、開発資金も自前で集めるということである。
4) 区域内に建つ蔵は残すこと。地元の住民から、飯田に残る蔵を再開発によって残せないのであればまちづくりとは言えない、と言われた。飯田の都市の連続性を保つために、既存建築物を残しながら進めていったのである。

これらの方法で生活の場を再生しようと考えた。



写真：市街地再開発地区（りんご並木に接するエリア）



写真：市街地再開発地区（信用金庫やテナントなどと一体的に整備）



写真：再開発区域内の蔵を子育て支援拠点として改装

8. 始まりはワークショップ

事業の始まりは、いつも地元関係者らによるワークショップ（勉強会）であった。1年目のワークショップでの結論は、「苦しいときにはニューディール」という開発テーマであった。アメリカのニューディール政策（飯田では公共投資を先行させ、その力で民間の活力を再生し、まちの中へ投資されるようにする）の思想による仕組みがまとめられた。ワークショップ2年目は、1年目の結論を具体的な作業に置き換えて、1) 住むことを大切にする 2) 歩行者を中心とする交通政策 3) 街の中での建替えの方法として共同建替えをすすめる 4) 再開発の技術と資金は自前で担保し、連続投資をする 5) 情

報力のある事業を集積する、という5つの命題が検討された。

そのほか、ワークショップでの議論では、飯田の中心市街地に残されている「裏界線」(大火の後、防火のために市民らが1mずつ寄付して形成された避難路)を活用した活性化案についても出され、その土地の歴史的な空間の保存の可能性についても考えられた。



写真：裏界線を改修した路地

9. まちづくり会社の設立

飯田方式は、技術だけでなく、資金も自前で行うことを基本とした。しかし、開発資金を集めることは容易ではなく、ゼネコンとデベロッパーを入れないと決めていたので、再開発ビルに販売床があっても売れない状況であった。そこで、まちづくりの銀行(「株式会社飯田まちづくりカンパニー」)をつくることにした。その仕組みは、発起人から200万円ずつ出資してもらうことで、1000万円のファンドをつくり、その発起人の信用と資産を担保に銀行からお金を借り、再開発組合へ融資するというものである。当時の国内では、前例がないことであり、飯田市からは3000万円が出資され、会社設立時の資本金は2億1200万円集まった。

また、同時期に国がTMOを整備し、飯田まちづくりカンパニーもその指定を受けたが、商工会議所や業者を中核にせず、関係者らは「市街地が大切である」という理念を共有していた。このようにして設立された飯田まちづくりカンパニーは、資金調達、再開発ビルの床の販売・レンタル、ビル管理、イベントの実施などの業務を担っている。



写真：歴史的な空間の保存が施された蔵(飯田まちづくりカンパニー)



写真：創業チャレンジショップ



写真：地元農家と連携しているレストラン

10. おわりに

これらの事業で学んだこととしては、「政策によって、地域は全く違う形になる」ということである。様々な補助金や政策を通して、国は部品をつくってくれるが、完成品をつくることできるのは、現場に近い「基礎自治体」であるということである。また、今までの延長線に未来はなく、今後の可能性としては、土地の所有と利用を分離する「土地の総有」と、これに小口の資金で出資するファンドへの参加である。デベロッパーやゼネコンに頼らないことなど、特殊解によって市街地の再開発を解いてきた。一般解を当てはめても凡庸な答えしか出ない。地域の実情に合わせた特殊解が、「飯田方式」という普遍性を生んだのである。



写真：何度も開催された勉強会



写真：高橋寛治氏

謝辞：本リーフレットは、高橋寛治氏や遠山広基氏(飯田市職員)のご協力によるレクチャー及び現地視察をもとに作成しています。現地視察は、京都府自治振興課の提案・協力によって、京都府、八幡市、関西大学の研究メンバー及び関係者が、2013年5月28-29日に実施しました。ご協力いただきました皆様にここに厚くお礼申し上げます。

『地方分権時代における住民協働のまちづくり

～小さな再開発を連鎖させていく「飯田方式」の現場から～

レクチャー：高橋 寛治(元飯田市産業経済部長
／前和歌山県高野町副町長)
記録・作成：片岡 由香(関西大学 先端科学技術推進機構)

(講演：2013年5月29日)

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅「団地」の再編(再生・更新)手法に関する技術開発研究(平成23年度～平成27年度)」によって作成された。

発行：2013年8月

関西大学
先端科学技術推進機構 地域再生センター
〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号
先端科学技術推進機 4F 団地再編プロジェクト室
Tel : 06-6368-1111 (内線 : 6720)
URL : <http://ksdp.jimdo.com/>