

## 先行自治体の政策過程分析 : 金沢市と神戸市による景観条例制定を事例として

著者	伊藤 修一郎
雑誌名	論叢現代文化・公共政策
巻	2
ページ	61-86
発行年	2005-10-31
その他のタイトル	Policy Process of Innovative Local Governments in Japan : A Process Tracing of the Enactment of the Landscape Preservation/Design Ordinances in Kanazawa and Kobe
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/17952">http://hdl.handle.net/2241/17952</a>

## 先行自治体の政策過程分析 ——金沢市と神戸市による景観条例制定を事例として——

伊藤 修一郎

### はじめに

新しい政策を自治体が生み出すことは多い。高齢者医療費無料化や情報公開などのように、中央政府が実現できなかった政策アイデアを自治体が具体化し実現して、ついには中央政府を動かすに至った例も多い<sup>1</sup>。その中でも最初に政策を採用した自治体は、先進自治体と賞賛され、雑誌などに紹介され、同業者や研究者の視察でにぎわうが、なぜそのような先駆的な取り組みが可能になったかについて、体系的な検証がなされることは少ない。

新政策の採用に先鞭をつけた自治体では、どのような過程を経て政策が実現したのか。何が革新的行動を可能としたのか。こうした問いは、自治体発の政策革新がいかにしてなされるのかを理解する上で重要である。本稿では、1968年に全国で最初に自主条例としての景観条例を制定した金沢市、その10年後に全国で最初の都市景観条例を制定した神戸市の事例を取り上げ、上記の問いに答えていく。

景観条例を取り上げる理由は、2004年の景観法制定まで、この政策領域には中央政府の法制度・政策が断片的、個別的にしか存在しなかったからである（伊藤 2003）。後述する筆者の理論モデルによれば、中央政府の政策採用がない場合に、各自治体の状況に合わせた独自の政策が採用されやすい傾向にある（伊藤 2002）。また、谷（2000:109）も同様の傾向を確認しており、自治体と中央政府の分担の境界が明確でなく、中央政府の「政策推進姿勢が消極的であるというだけで、必ずしも明示的に自治体の活動を拘束してはいない場合」に自治体が様々な工夫や努力をするという。景観条例はまさにこのような政策領域に属する政策であり、自治体発の政策革新の源泉を探求するのに適しているのである。

本稿の中心となるのは二つの事例の詳細な記述と検討である。事例は二つだが比較研究の方法をとるわけではなく、あらかじめ設定した枠組みと事例を対比することによって、一般化可能な知見を得ようとするものである。それでもあえて二つの事例の関係を比較研究の方法に従って述べるならば、従属変数が同じ（成功した）事例を取り上げて共通点を探る一致法ということになる。以下では事例研究に先立って若干の理論的検討を行う。景観条例・景観政策を対象とした政策過程の研究は少ないのでこれに限定せず、また自治体のみならず中央政府を対象とした研究にも範囲を広げて検討を行う。

## 分析枠組み

まず、先行自治体の革新的行動を理解するための大きな見取り図として、筆者が提唱する「動的相互依存モデル」の概略を説明し、本稿の事例がその図のどこに位置づくかを示す。このモデルは自治体による政策採用行動がいかにしてなされるかを説明する理論枠組みであり、内生条件、相互参照及び横並び競争という三つの要因で構成される。内生条件とは、個々の自治体内部の社会経済的な条件と政治的要因からなる。都市化が進んだ地域で生活環境を守るような政策が採用されやすいとか、ある政策を推進する政治リーダーや社会集団の存在がその政策の採用可能性を高めるといったものである。

相互参照とは、自治体が政策決定に当たって、他の自治体の動向を参考にする行動を意味する。隣町が採用したことに刺激されて同様の政策を検討し始める例はしばしば目にするところである。それだけでなく、新しい政策の採用を検討したり、新たな課題に対応したりするとき他の自治体に同様の取り組みがないかを調査することは、どの自治体も行う常套手段といってよい。これによって、新たな政策開発のコストを減らせるだけでなく、政策採用がもたらす結果が予測できるので、新政策採用に伴う不確実性を低減することができるのである。同様に先行自治体も他の自治体に気を配る。自分たちの後に続いて政策採用に踏み切る自治体があるかどうかを知ることが、自分たちだけが孤立して抵抗勢力や関連省庁の反対の矢面に立つことになるかどうかを見通すために重要である。これもまた、政策採用に伴う不確実性を下げるためだとみることができる（伊藤 2002）。

横並び競争とは、主に中央政府の政策採用が引き金となって起こる、我先にと同種の政策の採用に走る行動である。中央政府の政策採用は、自治体の政策採用に伴う不確実性を下げる－少なくとも中央政府からの反対はなくなる－ので、自治体は中央政府からのゴーサインが出たと受け止めるのである（伊藤 2002）。なお、本稿で扱うのは中央政府の本格的な政策採用である景観法制定以前の事例であるため、この点には踏み込まない。

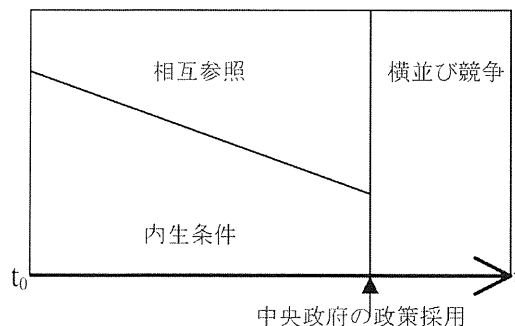


図1 動的相互依存モデルにおける三つの要素の関係

以上の三つの要因を組み合わせることで、自治体による新政策の採用が統一的に説明できる。中央政府の政策採用がない段階では、内生条件が熟した自治体から新政策を採用していくことになる。相互参照がその動きを促進する。時間の経過とともに、隣町の採用を契機に検討を始める自治体も増えてくるであろう。一方、先頭を切った自治体にとって、参照すべき自治体は、無いか少ない。ただし、相互参照が先行自治体にとっても意味があることは前述したとおりである。以上のことから、相互参照が自治体の政策決定にとって果たす役割は、先行自治体において小さく、時間が経過し、採用数が増えるに従って大きくなるといえる<sup>2</sup>。このことを図示したのが図1である。横軸に沿って左から右へ時間が経過していることを示し、左方に位置する初期の政策採用者では内生条件の果たす役割が大きく、時間が経つに従って、相互参照が占める部分が拡大している。

相互参照の拡大が行くところまで行き着いて、もはや内生条件を凌駕する場合もあるが<sup>3</sup>、多くの場合、ある時点で中央政府が参入し、同種の政策を採用する。ここからは、横並び競争が自治体を政策採用に駆り立てる。もはや内生条件は大きな意味をもたなくなる。

本稿で扱う金沢市と神戸市は、図1では最左方に位置することになる。政策採用を動かした要因としては、内生条件の割合が大きく、相互参照は小さいことが予想される。

それでは、どんな内生条件がどのように働いて新政策が採用されるに至ったのだろうか。その過程は、相互参照のような外部との相互作用が占める割合が小さい分、中央政府における政策転換に近いと考えられる<sup>4</sup>。そこで、特定の新政策－又は政策転換－がなぜ実現したのかを説明する理論を手がかりとして検討を進めよう。

まず、わが国の高齢者政策における政策転換の説明を試みたキャンベル(1992=1995)から検討を始めよう。彼のモデルは、政策決定の理論として有名なアリソンの三つのモデルを整理し直し、少数の要素の組み合わせによって統一的に把握できるようにしたものである。それらの要素とは、政策アイデアとエネルギーである。アイデアについては後述する。エネルギーとは多様な参加者の活動と言い換えても良いと思われる。この二つの要素の組み合わせから、認知型、政治型、偶然型、慣性型という政策転換の四つの類型が導かれる<sup>5</sup>。すなわち、アイデアの有無と参加者(エネルギー)の多寡によって政策転換のあり方が決まるとされる。このアイデアとエネルギーを結合させるのが「政策企業家」であり、「当然の対応策を超え、自身の資本をリスクにさらして、新しい政策案を追求する政策推進者」と定義される(キャンベル1992=1995:48)。

キングダンの修正ゴミ缶モデルでも、政策企業家は決定的な役割を果たす。彼のモデルでは問題の流れと政策案の流れと政治の流れが合流して－政策の窓が開いて

－政策が決定されるが、政策企業家は政策指標の変化に注意を集めるなどして問題をアジェンダの上位にのぼらせ、政策案が広く受け入れられるよう妥協を図り、政策の窓が開く瞬間には問題と政策案と政治勢力のそれぞれを結びつける役割を果たす (Kingdon1984:214)。

一方、アイデアの役割を重視した政策転換の説明枠組みとしてしばしば引用されるのはホール (Hall1992) である。彼はイギリスにおけるマクロ経済政策の転換を説明するのに、社会的利益、制度及びアイデアの相互作用を用いた。経済環境の変化に対応できなくなって従来の政策を支えてきたパラダイムが崩壊し、それに代わるアイデアが探索され、パラダイムが交代することで、政策転換が起こる。このパラダイム交代には、新旧のパラダイムを支持する社会的利益間の対立と権力配分の変化が関与する。すなわち、新しいアイデアを実現しようとする社会的利益が支持する政党が政権につくことによって、又は古いアイデアを支持する利益集団の分裂や退潮によって、新しいアイデアが政策に反映されるようになる。社会的利益間のせめぎ合いの中で、どの利益がより優位な立場につくかは、制度配置に影響される。そもそも、制度は特定の行動を促すインセンティブを提供することによって、政治アクターの利益を構成する。更に、制度はアイデアの影響力も左右する。すなわち、制度が情報のフィルターとなって、政策アイデアが社会に及ぼす力を増減させる。例えば、既存のパラダイムの下での政策案策定の権威が政府機関に独占されていれば政策転換は起こりにくいし、逆に新たなアイデアが交換され発展していくような場が形成されれば、パラダイムの交代が起こりやすい。他方、支配的なアイデアの交代は、制度配置を変化させ、更に変化を加速させていく。このように、三つの変数の相互作用から、政策課題への対応の道筋が規定され、仮に同じ政策課題に対応したとしても、異なる政策結果が生ずることになると説明されるのである (Hall1992)。

ホールの枠組みは制度とアイデアを前面に出したものだが、それに加えて、顕在化していなくても、社会的諸利益の間の衝突を見逃してはならないと主張する (Hall1992:95)。確かに、ホールの説明では、労働運動と資本家・企業側との対立や二大政党制の下での労働党と保守党の政権交代が重視される。一般に「制度」による説明は安定した均衡の継続を説明するのに向くが、変化を説明するのには向かないとされる (Lieberman2002)。その不足を補うために、社会的諸利益の勢力消長－更には新アイデアの登場－が必要になるのであろう<sup>6</sup>。しかし、地方の事例にこれをそのまま適用しようとすると困難が生ずる。地方における社会的諸利益間の対立は、外部の観察者の目に見えないことが多いからである。これはマス・メディアで集中的に取材され報道される中央の政策過程と異なり、情報が圧倒的に少ないために目に見えないだけかもしれないし、実際に中央ほどには顕在化しないのかもしれない。このことは後に見るように、本稿の事例にも当てはまる。

利益を信念体系に置き換え、観察・計測しやすさを追及したサバティアらの枠組みにも同様の難点がある。彼らの枠組みも、政策アイデアを重視し、政策転換はそれぞれのアイデアの実現を目指す幾つかの唱道連合（advocacy coalition）間の競争の結果と考える（Sabatier and Jenkins-Smith1993）。地方の実施機関の役割を重視し、政策革新が中央ではなく地方から生まれ国家レベルに採用されると考える視点を本稿と共有しており、その過程を体系的に分析しようとする魅力的な枠組みだが、各連合を動機づける信念体系（belief system）を公聴会データなどの内容分析を用いてシステマティックに特定しようとする点で、本稿での利用にはやはり難がある。

社会的利益又は唱道連合の信念を特定し、その位置や対立がどの程度のものかを観察することは、米国のように公開のヒアリングの場で対立する利益又は唱道連合が各々のアイデアを擁護する議論を戦わせ相互に説得し合う（Sabatier and Jenkins-Smith1993）といったしくみがないわが国の地方自治においては、なかなか難しい。本稿が試みているように、関係者からの聞き取りや議会会議録、マス・メディア報道などを総合してようやく垣間見ることができる程度である。議会質問は野党からのものが多く、与党、特に保守会派からのものは少なく、しかも政策決定の最終段階において登場するに過ぎない。マス・メディアの報道も限られていて、やはり政策案が議会に提案されてから報道されることが多い。

このような条件のもとで研究を行うために本稿は若干の工夫を施す。すなわち、内容から判断すると組織化された社会的利益が反対するであろう政策が、なぜ分散された公益のために実現したのかを問うことにしたい。こうすれば、観察しにくい組織化された利益の抵抗や一層見えにくい非決定（Crenson1971: Ch.6）といった状況が仮にあったとしても、とりあえずそれらには触れずに、公益の実現だけを描き出せばよいからである。

このための手がかりになるのが、Derthick と Quirk（1985）による米国における規制緩和の研究である。彼女らは、組織化された利益集団が規制の維持を求めたにも関わらず、分散した公共の利益に資する規制緩和が行われたのはなぜかを問うた。分析は大企業の反対が有効でなかったことにも目配りしているが、その重点は問いの後半にある。そして、その答えを政治リーダーがイニシアティブを執り、専門家と政治エリートたちの意見が改革への支持で一致したことに求めた。それを可能にしたのは、エリート間に競争があり、公益を唱導するアドボカシーに敏感にならざるを得ない特徴をアメリカの政治システムが備えていたことと、専門家によって提案された政策案が、経済分析としての内容はもちろん、政治シンボルをもって訴えかける力にも優れていたことであった。すなわち、専門家による優れた政策アイデアと多元的で競争的な政治システムにおけるリーダー（＝政策企業家）が政策転換を実現したと主張したのである。これはキャンベル同様に政策アイデアと政策企業家によって政策転換

を説明する枠組みといえ、政治システムの特徴を説明に援用している点で、ホールと同様、制度の役割にも目配りしたものである。

この枠組みに沿って景観について考えてみると、政策過程の初期においては、景観という公益の唱道者は一部の住民と専門家だけであり、規制を受ける経済界、特に建設業界や地主は反対に回ることが多い。住民一般について考えた場合も、景観保全が実現するのは歓迎だが、潜在的な建築主としての自分は拘束されたくないと考えがちである。そもそも誰が利益を受けるのかも明確に特定しにくい。こうした利益が組織化されることは起こりにくく、景観保全を主張する住民グループがあったとしても、実は自家の日照や眺望を守りたいために我が町の景観という公益を利用しているに過ぎないことが多い。まさに分散された公益といえる。それが政策として実現するためには、ダーシッからの枠組み同様、アクターにシンボリックに訴えかける力をもったアイデアとそれを説得的に訴える専門家、そして政策企業家の役割が不可欠といえよう。中でもアイデアは、人々に現状よりも変化の結果をイメージさせる媒体であり、変化を起こす行動に人々を駆り立てる機能をもつ (Lieberman2002)。景観条例に体现された政策アイデアにも、住民に自分たちが暮らす地域の景観に価値があり、保存するに値すると気づかせる働きがある (伊藤 2006)<sup>7</sup>。これが政策転換をもたらす梃子となることは大いにありうると考えられる。

地方の政策決定に関わる制度については、本稿の主題とはしないが、二元代表制については言及しておこう。首長は直接選挙で選ばれることから政策を提案する正統性をもち、全県(市)一区で選出されるために、狭い地域の利益を代表する議会に比して、公益を代表しやすいといえる。しかも、政策過程における権能で首長部局は議会に大きく優越するので、首長が提案する政策は実現されやすいといえる。従って、言わずもがなではあるが、首長及び首長部局の役割に注目することになる。

以上のような問題意識を共有する先行研究に、わが国の住宅政策における自治体間の政策出力の違いを説明した谷 (2000) がある。住宅は景観と同じ都市計画分野であるが、票にならないためにこれを推進する政治勢力もなく、国の担当部局も組織的な継続性を欠くと指摘する。このような制度的な制約条件の中で、なぜ神戸市においてある時期に積極姿勢に転換したのかを問い、その主な理由を政権交代による新市長という政策企業家の登場に求めた。助役であった新市長が、前市長の再選を阻止して当選するためには、前任者との違いを出す必要性があったのだということである。

さて、以上のような政策転換に関する理論を踏まえて、景観条例に関する先行研究の幾つかを検討しておこう。景観条例を調査対象とした研究は多いが、その大多数は条例の内容を分類したり、法学的に検討を加えたり、都市計画の観点から効果を検証したりするものであって、政治学的な興味から接近したものは少ない。個別の事例についてみると、その制定経過を追跡したものも多く、本稿もそれらを事実確認に利用

するが、いずれも制定担当者やジャーナリストによる経過報告がほとんどである。

その中で、川越市を扱った岡崎・原科（1994）は、政策過程への参加者とその相互作用を整理しながら政策過程を追跡し、本稿の問題意識とは逆に、なぜ川越市で条例制定後の地区指定が停滞したかを探求した。その結果、地区内に継続的で強力な推進主体がなかったこと、主体間の価値対立と心情的対立が発生し、それらを調整・調停する機関がなかったことが地区内の合意形成に至らなかった理由だと結論している。前述の政策転換の理論を当てはめれば、政策企業家を欠いたということになる。

また、複数の自治体における景観条例制定過程を比較した先行研究として、杉野・小川・小林（2000:60-61）が挙げられる。彼らが神奈川県内の6市町の景観条例制定過程を比較した結果、1町で住民の苦情が契機となったほかは、「首長のトップダウン又は行政内部の課題意識を発端とし」ており、住民は受身だったと結論している。また、「景観という課題の性質上…（中略）…都市工学的な検討は、専門家を交えてかなり綿密に行われている」と報告している。更に、条例制定時に他自治体条例を参考にしたかどうかに関しても調査し、「ほとんどの場合、他自治体条例を参考としている。その対象は県内、県外を問わない」という結論を得ている。

この先行研究からは3点の示唆が得られる。第1に、景観条例をめぐる政策過程は、住民を中心とした役所外部のアクター主導（住民主導型）の過程と役所内部のアクター主導（行政主導型）に分けられ、後者が多いことである。キャンベルの言葉を用いれば、エネルギーは少ないということになる。ただし、調査対象となったのが主に後続自治体であるから、本稿では異なる観察がなされるかもしれない。

第2点目は専門家の役割である。専門家の役割としては、審議会への参加が一般的であり、杉野らの結論も条例内容の検討が中心であることを示唆しているが、本稿が扱う事例では、市のアジェンダ設定にも専門家が影響力をもつ。政策転換の理論においても、専門家は政策アイデアの提唱者・擁護者として重要な役割を与えられている。

第3点目は、相互参照が行われていると確認されたことである。本稿が扱うのは先行自治体がないか、非常に少ない時期に制定を果たした先駆的事例である。そのような事例でも、条例の検討に踏み出す際や条例内容を検討する際に相互参照は行われるのか、行われたとすれば対象はどこで、どのように働いたのかを調査する。

それでは、以上の枠組みを用いて事例研究を行おう。

### 金沢市伝統環境保存条例

金沢市は1968年に「伝統環境保存条例」を制定した。これは景観保全を定めた全国初の自主条例である。その制定経過は、土屋（1988）に詳しい。これは市が条例制定20年の足跡を振り返った「20年のあゆみ」に所収されているが、金沢市が提供し



た資料を基に金沢工業大学の研究者が執筆したものであるので、客観性も担保されていると考えられる<sup>8</sup>。条例制定に至る基本的事実関係は、この先行研究と北国新聞に依拠することとする。ただし、これらの資料には、どのようなアクターが関与したかに関する具体的記述が欠けるため、改めて条例制定に関った方々にインタビューを行った。何しろ35年以上前であるから、証言に矛盾や記憶違いもあり、既に亡くなった方もいて、誰がどのような役割を果たしたかを完全に再現するのは難しい。ここでは、相互に矛盾がない証言のみを採用し、前述の文献の補足として扱った。

### 政策転換の要因Ⅰ：開発と古都保存法

金沢は城下町時代から400年以上の歴史を有し、戦災を受けていない。かつての武家屋敷の土堀や浅野河畔の茶屋街、卯辰山山麓や寺町の寺院群など、歴史的建造物がまともに残っている。また、それ以外の地区でも、そこここに歴史の香りを漂わせる建築物や用水が残っている。

1960年代後半の金沢では、高度経済成長のもとで都市の発展が優先された。67年には人口が35万人を突破し、条例が制定された翌月の68年4月には、市が60万人都市構想を打ち上げた。都市の発展を追い求める中で、古い町並みは、価値より不便さが勝っていたようである。例えば、当時の北国新聞の投書欄には、道路幅員が2メートル前後で「車が通ると、人は軒下へよけねばならず、また交差点などではカーブを切る車でこわされる家もある始末」、狭い道路が多い旧市街地区の対策はどうなっているのかとの訴えがある<sup>9</sup>。生活環境の利便性が追求され、都市発展の妨げとなる歴史的遺産は、次々と失われていった。

条例制定の中心となった元助役（条例制定当時の企画室長）の尾戸嘉博氏は次のように語る。当時、富山など戦災を受けた都市は、復興のために国から多額の補助金を受けて開発を進めていた。一方、戦災を受けなかった金沢は取り残されて、古い町や車も通れないような路地が入り組んでいた。徳田与吉郎市長は「非戦災都市復興法」を作るべきだと主張していたくらいだという。そのため、市の政策は開発一辺倒でやってきたが、その結果、整備は進んだが、古いものは壊された。そこで、残すべき物は区分けして残すべきという方向に政策転換する必要が語られるようになった。開発と保存を調和させ、市民憲章的なものをつくらうということになったのだという。

ここで開発一辺倒から開発と保存の調和への転換を促したのは何であったかが興味の対象となるが、諸資料を総合すると大きく二つの要因が挙げられる。ひとつは、1966年1月の古都保存法制定である。もうひとつは、金沢の伝統を形作る環境が壊されることを惜しみ、保存を訴える声が市の内外で強まったことである。

まず古都保存法の制定から検討しよう。古都保存法は、京都や鎌倉などで歴史的建造物とその周辺の環境の保存を訴える運動が盛んになり、政府を動かして制定された

ものである。このため対象は、京都、奈良、鎌倉に限定されていた。古都保存法が成立し、金沢が適用対象にならなかったことは、市の内部に論争を引き起こした。立法直後の66年3月議会では、早速、自民党の村中博明議員が、金沢市も適用対象に含めるよう国に働きかける意図はないのかを市長に問うた。その発言を要約して紹介すると次のとおりである。

古都保存法が成立し喜ばしいが、金沢市は指定されなかった。指定されると、「歴史的風土の保存を損ねる行為は規制される。〔本市には保存と開発という二つの相乖離する困難な問題が横たわって〕いる。しかし、開発を推進すべき地区がある一方、旧市街地の土堀跡、武家屋敷等々の昔ながらの日本の趣を今に伝えている地区は、徹底的な保存がなされるべきである。国の指定を受ければ、本市の評価も高まるし、保存費用の一部が助成され、本市の得策となる。商工会議所会頭も金沢東部を古都的に保存する構想を支持している。市長は、政令による古都指定を政府当局に働きかける用意をしているか。

これに対して徳田市長は次のように答弁して、働きかける意思がないことを明確にした。

現行の3都市以外にも、適当な市町村には指定をすることになっている。しかし、指定されれば行為の規制がある。〔今日都市改造を大幅に進めておりますとき、古都保存法というものと並立できるかどうかと〕いうことに大きな危惧をもっている<sup>10</sup>。

このように市長は古都保存法指定を働きかける可能性を否定したわけだが、同時に、古都保存法の制定は、歴史的遺産及びその周辺環境の保存のための何らか施策が必要であることを市長、議会及び担当職員に認識させたといえる。少なくとも、後述のように、古都保存法が条例案を策定する際のモデルとなり、金沢市条例の性格を決定づけた。土屋（1988）によれば、法による保全の対象となる歴史的風土とは、歴史的建築物が自然環境と一体をなしている地区＝風致地区の強化を意味し、一般の民家やまちなみは対象とされないのであるが、当初の金沢市条例も同様の性格を色濃く有していたのである。

## 政策転換の要因Ⅱ：議会・経済界・学界からの働きかけ

次に市の政策転換を促した第2の要因として、歴史的環境の保全を求める市内外の

声について検討しよう。これは市議会、経済界そして市外の学識者からの声に区分できる。市民運動については、筆者の調査が及ぶ範囲では、京都や鎌倉のような動きが1960年代後半の金沢にもあった痕跡は確認できなかった。

議会においては、古都保存法の制定以前から、伝統環境の保存が議論されていた。例えば、条例制定の5年前の63年6月議会では、中川哲夫議員（無所属）が「どのように金沢の伝統と文化を包容し発展せしめるか」と質問をしている<sup>11</sup>。これに対して徳田市長は、例えば武家屋敷の土塀も近代化していくので、あれらも一角に残していきたいと答弁している。これを受けて、64年から商工観光課によって、城下町の姿を残す保護区域に指定した長町武家屋敷群区域内の土塀等の保存対策事業が開始され、翌年4月に完成した。

経済界は、より積極的で具体的な動きを見せていた。66年10月に金沢経済同友会が「保存と開発委員会」をつくり保存地区の選定などを始めた。同年11月には保存と開発委員会が中間報告をまとめた。高層建築は郊外につくこととし、旧市街の保存のためにナショナルトラストのような民間団体を作ることを提言した。この中心となったのは、当時常務理事であった本岡三郎氏であった。本岡氏自身の文章によれば、戦争直後から金沢の保存を訴えていたといい（本岡1988）、67年1月には、『金沢経済同友』に「金沢の保存と開発雑感」を掲載し、伝統環境の保存を主張している。この時代に経済界が開発よりも保存を重視するというのは不思議な印象も受けるが、本岡氏は茶人であり、郷土史家でもあり、先代の時代から古い農家を4年かけて移築して住んだり、金沢の文化財が県外に流出すると聞くと、私財を投じて買い求めたりしていたという<sup>12</sup>。筆者の聞き取りでは、本岡氏は商売を擲っても文化の保存を優先する人で例外だという評価もあったが、本岡氏と同様に「文化人がたまたま社長をやっている。そういう人がたくさんいるのが金沢だ」という評価もあった。確かに後者の意見を裏づけるように、金沢経済同友会では、79年に用水保存のための研究成果をまとめた提言を公表し、91年には旧町名を復活させるよう提言し、いずれも市の政策として実現させている。こうした活動を反映して、後述する伝統環境保存委員会には経済界から多くの委員が入った。

市外の声としては、金沢出身の谷口吉郎東京工業大学名誉教授の働きかけが挙げられる。上京した徳田市長に金沢市のすばらしさを称え、格調ある伝統環境を保存し後世に伝えることを訴えたという。二人の話し合いの中で、権威者による委員会をつくることを決定し、中西県知事にも協力を求めた。当時の北国新聞には<sup>13</sup>、徳田市長の話として、法的に規制するのは難しいので、市民の声を盛り上げて金沢の伝統美を保存し、駅西は開発、旧市域は伝統風格を守るという方針が引用されている。

## 学識者による検討開始

金沢市が条例の検討に踏み出すに当たって、以上の要因のいずれが最も寄与したかを特定することは難しい。先の尾戸氏によれば、直接のきっかけは谷口教授の提言である。開発一辺倒からの政策転換には、学識者の権威が必要だったという。他方で、先の本岡氏の文章によれば、氏の論文が市政トップの目にとまり、中央の文化人を招いて金沢の歴史診断が始まったとある。ただし、論文刊行以前の66年11月には委員会設置が決まっていたので、これは順序が違うが、同様の印象を受けていた当時の市関係者もいる。

ともかくこうした動きを受けて、67年5月に学識者による「保存と都市再開発診断」が始まった。谷口吉郎東工大名誉教授、関野克東大教授、日本画家の東山魁夷画伯、今泉篤男国立近代美術館次長、中川善之助学習院大教授が調査委員となり、事務局の尾戸氏や経済同友会の本岡氏が案内・説明役となった。同年11月に調査結果がまとまり、保存の基本方針として、自然景観の保存のための植樹の奨励、河川・用水の清流維持、まちなみ景観に調和する建築物の指導、歴史的遺産の保存のための買い上げと免税措置、区域指定による保護などが提言された。特に注目されるのは最後の「区域指定による保護」で、条例に用いられる基本的政策手段の萌芽がみられる。この提言を受けて、「伝統環境保存委員会」（麻生徳次会長）が設置され、25人の委員が委嘱された<sup>14</sup>。

この間、政治的な議論も行われている。67年9月議会では、自民党の室井光栄議員が、自民党議員団で話されていることを要約して次のように質問した。保存と開発が激しい対立をもって表れてくる。「本市の行くべき道は古都保存法の本質にある保存中心思想ではない」。開発と保存をどう調整するつもりか。この質問は、開発にブレーキがかかることを懸念したものだと考えられるが、これに対して市長は、「地帯保存」をやりたいと答えている。地帯保存とは、一定の地域を指定して保存する手法を意味し、浅野川周辺など、三つの地帯を指定して保存していく方針を示した。

68年1月から、伝統環境保存委員会の会合が始まった。土屋（1988）によると、「地帯保存」が第1の方針として掲げられた。特に、建築部会で（1）全市の主要建造物の色彩指導、保存指定地域内の建造物の色彩・形態の指導、（2）森の都にふさわしい金沢色を選んでの指導奨励、（3）保存指定地域内の主要建造物に対する指導勧告（色彩、形状、高さ）の基準設定、建築参考例の募集・PR、（4）保存建築物への維持費の補助、（5）保存指定地域内の建造物の新增改築は予め計画書を提出させ行政指導する制度の条例化などの意見が出された。これらの多くが条例に盛り込まれ、特に（5）が中心的な政策手段となった。

## 伝統環境保存条例の制定

委員会の議論を受けて、当初予算への予算計上と条例案の策定作業が進められた。こうした実務を担う事務局は企画室におかれていた。企画室は徳田市長自らが設置した市長直属の機関で、部の上位に位置し、ラインに入らず、助役も通さず、市長の特命を処理する。尾戸氏によれば、条例を作れという市長の命令は、直接企画室に出され、企画室の命令は市長の命令という了解の下に、企画室が他の部を指揮したという。

条例案の作成の実務は、当時の企画課長が担当した。なお、どこが主として担当したかについては、企画課の他に、教育委員会の社会教育課の文化財保護担当や都市計画課公園係が関与していたという説を述べる関係者もいて、証言が錯綜していた。社会教育課は後の伝建制度の主管課である。これが制定過程に関与していたことは否定しないが、主たる担当であったとは考えにくい。なぜなら、金沢市伝統環境保存条例の基本方針は、個々の建造物の保存ではなく、その周辺の「環境」の保全だからである。歴史的建造物や文化財を保護するセクションが主管課なら、もう少し違った性格－建造物の保護に重点を置いたもの－になったのではないかと考えられる。都市計画課は条例制定直後に企画室から所管を移された課である。風致や緑地の保存の観点で制定時から議論に参加していたために、制定を担当したという記憶になったものと考えられる。しかし、条例案の起案文書は企画課職員が起こしていることが確認できたため、上記の証言と併せて、当時の特命担当である企画室とその下の企画課が主に担当したと結論した。

条例案の策定に当たっては、古都保存法を参考にしたという。他の自治体を参考にしたかどうかについては、手掛かりを見出せなかった。最初の条例であるから、実際になかったのであろう。

3月4日、金沢市伝統環境保存委員会が第2回会合を開き、条例案を承認した。この種の条例は北陸では初めてであることから、北国新聞の1面で取り上げられた<sup>15</sup>。その中で、風致保存のための、強制力はないが規制条例であると説明されているのは、この条例の性格をよく表している。市長は、市民の理解を第一に得ながら、5月中にも保存区域を指定する目標を示した。一方、マス・メディアや議会では、この決定に対して賛否両論が出された。北国新聞は、特集記事で市民の財産権を侵害しないか懸念を表明し、早くも保存指定の予定区域の一部には反対しているところもあると報じている。京都などは古都保存法で保護されているが、金沢のように産業都市への脱皮を目指すところに古都法を適用すれば、都市計画道路やその他開発事業の変更を余儀なくされることが懸念の源であった<sup>16</sup>。他方で、条例案を支持する学識者の意見も掲載された<sup>17</sup>。

条例案は3月議会で可決成立した。そこでの議論を紹介すると、自民党の酒尾孝之議員は、議員提案をもってしても、条例化したいと賛意を示しつつ、都市宣言的な条

例であるため、成否は市民の協力いかにかかる、義務を果たした市民には十分な助成をもってこたえてやるのが肝要だと予算の確保を求めた。これに対して市長は、規制とはいうが、枠をはめて強制的に進めていくつもりはない、市民の理解を得ながらやっていると答えた。同様に、北元喜雄議員（自民）も賛成討論を行っている。当時は－現在も－議会はほとんどが自民党で、市長は自民党公認であるから、市長の政策に議会で正面切って反対は起こらないのである。

## 条例の執行

1968年5月に委員会が保存区域の候補として、寺町寺院群、長町武家屋敷群、卯辰山山麓寺院群、野田山墓地一帯の4地区計76.56ha、風致地区4箇所（卯辰山、浅野川、犀川、中央）の計308.15haを示した。市は当該地区の住民説明会を8月後半に4回実施した。出席率は1/4から1/3程度で反対はなかったが、指定されると現状変更ができないとの誤解が多かったという。市側は、風致地区より多少強い程度で、商業地区では鉄筋建築物も建築可能だと説明し、理解を得るよう努めた。68年10月に条例は施行された。

条例の執行についてみると、69年度1年間の届出件数は全体で98件、うち建物新築53件、増改築29件であった。指導内容は、半分以上の50件が建物遮蔽のための植樹のみである。外壁・瓦の色の指導は42件で、40件の施主が指導を受け入れた。高さを下げる指導を1件で行ったが了承されず、広告塔の撤去1件も了承されなかった。建築場所変更の指導は3件で、いずれも了承されなかった（土屋1988）。寺町寺院区域では、高さ13.5mを指導基準として運用された。全体を通してみると、件数は多いが植樹指導など軽微なものであるため、ほとんどは受け入れられているが、高さを下げるなど、建築の根幹を変更する指導は受け入れられない状況が読み取れる。強制力のない条例の限界であろう。ただし、条例の根幹に関わるような問題に対しては、委員会が粘り強く指導を行ってきた。また、建築確認申請の際に、伝統環境保存条例の了承通知書を求め、委員会の建造物部会の指導に従わない建物は事実上建てられないような運用も行っていた。

82年に条例を改正し、保存対象物を伝統環境保存区域外においても指定できるようにした。同時に保存地区を拡大して、旧主計町（木造の茶屋町）を区域に編入した。これによって家並みそのものの保存が必要となり、モデル地区調査を実施した。更に、地区の整備計画を策定し、84年度からモデル地区保全整備事業が実施されて、景観を形作る加賀格子の修復に90%の補助が行われることとなった。土屋（1988:34）によれば、それまでの条例は基本的に「建物の色や高さの規制という風致保存的手法」を用いていたが、伝統環境の保存が新たな局面を迎えたのだという。これが89年の新条例制定につながっていくが、それは別の機会に述べたいと思う。

## 神戸市都市景観条例

神戸市は、港を見下ろす六甲山系の緑とその麓に点在する異人館、南京町、旧居留地など異国情緒あふれるまちなみに近代的なビル群がマッチした独特の景観をもつ。神戸市も金沢市同様、教育委員会を中心に、文化財としての歴史的建造物の保存に長年努めてきた。金沢市と異なるのは、都市計画のラインがアクターとして加わった点である。これによって神戸市条例の特徴が際立つこととなった。

### 背景：異人館保存の取り組みと建築家集団・研究者

六甲山南麓が市街地に接する傾斜地に位置する北野町山本通地区は、「異人館の点在する異国情緒あふれた町並み」であるが、60年代にマンションや風俗向けホテルが林立し、異人館の取り壊しが相次いだ（浅井 1980a:19）。こうした歴史的建造物の保存については、坂本（2000）に詳しく記録されている。これによると、60年に学識者から原口市長に要望書が出されたのがきっかけで、旧ハッサム住宅が移築保存されたのを手始めに、旧ハンター住宅（63年）、旧ブルム邸（69年）などが移築された。研究者が歴史的建造物の保存を求めた点は、金沢市と共通している。神戸市の場合、市民運動も関与した。例えば、風俗営業向けホテルの建設に対して、65年に地区住民が「北野町を護る会」を結成し、「居住条件の確保に関する陳情」や「風俗営業的業者の取り扱いに関する公開質問状」を市に提出した。74年には、市内の建築家、画家、婦人たちでつくる「北野界わいを守る会」が簾邸の現状保存を求める陳情書を市議会に提出した。ただし、これは市及び所有者に受け入れられず、門、塀等が移動して保存されたにとどまった（坂本 2000）。

こうした努力にも関わらず、異人館の取り壊しは続いた。74年に建築家グループが実施した調査では、10年前に50軒あった異人館が30軒に減ったとされる（新建築家技術者集団兵庫支部 1974）。このグループは「神戸の景観に関する100人アンケート」も行い、自費出版の報告書で北野地区の保全修景計画を示し、保全を訴えた。「保全条例」の制定も提案した。74年『近代建築』（28巻4号）がこの特集を組んでいる。

こうした状況を受けて、神戸市の都市計画局が景観条例の制定に向けて動き出す。ただし、それが具体的にいつごろだったかを特定することは難しい。前述した65年の住民運動の結果、66年に都市計画局が北野地区を住居専用地区に指定した。この頃から都市計画局の関与は始まっていたかもしれない。また、都市計画局長として条例制定を指揮した笹山幸俊氏（元市長）によれば、都市計画局次長になった68年頃には<sup>18</sup>、既に景観保全のための何らかの制度化を考えていたという。というのは、教育委員会の熱心な職員<sup>19</sup>や神戸大学の嶋田勝次研究室などから伝統的な建築物を残そうという働きかけを受けて、都市計画サイドとして、建物単体ではなくゾーンによ

る保存を発想したが、当時の法制度では目的を達成できないために、新たな制度が必要だと考えたからだという<sup>20</sup>。このために、都市計画局と教育委員会の職員、それに嶋田研究室などが参加した勉強会を行ったという。

残念なことに、神戸市の古い資料は震災のために散逸し、いつごろどのような勉強会が行われたのか確認できない。景観条例の制定に向けた動きが神戸市の記録や文献に最初に現れるのは、1973年に神戸大学嶋田研究室と共同で都市計画局が実施した「神戸市街地における都市景観形成構想のための調査」からである。この調査で、神戸市域の景観の構成要素の分類、景観のタイプ分け、景観資源の抽出などを行い、これを踏まえて74年「神戸市街地（モデル地区）における市街地景観形成構想」を策定した。この構想に盛り込まれたのは、景観破壊が著しく緊急の方策が必要な3地区について基本計画を策定すること、それを実現する方策として、異人館の保全と利用、地域地区指定、保全地域内の建築設計システム等の確立、緊急課題への景観アセスメント、景観条例の整備、審議会等の設置と住民参加などである（浅井1980a）。すでに条例制定が提案されていたことが注目される。

並行して教育委員会サイドも本格的に動き始めた。75年に奈良国立文化財研究所及び神戸大学工学部建築学科と共同で「北野・山本地区伝統的建造物群保存対策調査」を行った。この調査は、この年文化財保護法が改正され伝統的建造物群保存制度（伝建制度）が創設されたのに伴ってつくられた文化庁の国庫補助事業を利用したものである。この調査報告では、調査で得られた異人館群に関する基礎資料をもとに、北野地域が神戸市の将来像を描くときにいかに重要かを訴え、面的な保存を実現するために、伝統的建造物群保存地区の指定を受けるよう求めている。

### 都市計画局による条例の検討

都市計画局計画課では、前述の「構想」を受けて、景観政策を担当する主幹のポストが76年に増設された。構想には景観条例の制定も盛り込まれており、ここが実務的な条例検討のスタートラインである。しかし、そこに主幹として配属された浅井活太氏によれば、最初の1年ほどは、まだ規則にするのか条例にするのかを含めて模索する状態だったという。そのため、まずは都市景観審議会をつくり、「神戸市の都市景観を守り育てる施策を進めるに当たり、その基本的な理念及び施策のあり方について」諮問した（76年12月）。審議会の委員の人選を行う際には、前述した教育委員会の坂本主幹なども加わっていたということで、都市計画局だけでなく、教育委員会も参画していたことがわかる。

審議会の議論の進め方は、ワーキンググループに副会長の嶋田神戸大学助教授やグループリーダーとして同研究室講師の安田丑作氏、それに市職員が参加して原案を作成し、それを審議会にかけるという方式をとった。事務局だった浅井氏によれば、審



議会のメンバーや議会の建設消防委員が参加して、当時先進的と目されていた京都市や横浜市に視察に行った。京都は伝建地区指定を受けており、大西國太郎主幹から説明を受けた。横浜は条例を制定していなかったが、馬車道等のデザイン等について景観担当者から説明を受け、神戸らしさとは何かを模索する手掛かりとした。歴史的建築物の保存に取り組む市町村－京都市、金沢市、萩市などが持ち回りで開催していた会議にも1、2回参加したという<sup>21</sup>。また、笹山氏によれば、京都市のほかに、角館町や金沢市にも行ったという<sup>22</sup>。前者は伝建の指定を受けており、後者は条例を制定している市である。

こうした検討の結果、77年11月に答申「神戸らしい都市景観形成をめざして」がまとまった。その内容は、基本理念として、多様な価値観の調和と計画的なまちづくり及び都市空間の公共性をうたい、景観マスタープラン（基本計画）の策定、地区景観整備計画の作成、景観条例の制定、啓発活動、体制強化、常設の都市景観検討機関の設置などによって、景観を整備することを提言した。また、提言の実現に向けた、市民、市、事業者、専門家の役割を明記した。景観整備の方向として、景観を眺望型景観と環境型景観に分類し<sup>23</sup>、更にこれらをランドスケープ、タウンスケープ、ストリートスケープに分け、性格ごとに自然地域景観、都市軸景観、市街地地区（街路）景観などに区分して、類型別に課題と整備の方向を考える画期的なものとなった（浅井1978）。一見してわかるように、この答申の中には、将来条例に盛り込まれる多くのアイデアが含まれている。

77年には、NHKが北野を舞台とする朝の連続テレビ小説「風見鶏」を放送し、50万人が北野を訪れるなど、景観保全に向けた気運も高まっていた。78年5月、市は都市景観条例検討委員会に「条例に盛り込むべき基本的事項等について」諮問した。ここでは、景観審議会の答申をベースとし、他都市の実情調査や専門家団体からの意見聴取が行われた（浅井1980b）。事務局の浅井氏によれば、審議会答申には条例化が盛り込まれていたものの、「必ずしも当初から条例を制定しようということ意見が一致していたわけではなく、要綱というような形でスタートしたらどうかという考え方もあった」という。この背景としては、都市計画の仕事は、都市計画法に基づいて実施するのがそれまでの通例で、独自の条例には違和感があったからだという。また、市の内部には、住宅建設や公共事業などが条例によって規制されることを懸念するセクションもあり、この時点では十分な合意がなされていなかったこともある。しかし、委員会の議論の中で、住民の自主的な参加がカギになるという視点から、住民の総意に基づく条例が望ましいとの結論に達した（浅井1982a）。また、当時の宮崎市政の特徴として、環境条例や消費者条例、市民の福祉をまもる条例など、先駆的な条例をシンボルとして打ち出していくことが意識されていたこともある<sup>24</sup>。

条例案の起草は、検討委員会やこれに先行する審議会で議論された内容を条文化す

ることで行われた。この作業は計画課の法令担当係長が中心となって行い、それを委員会の起草委員が検討した。一応の案ができた段階で建設省とも調整を行ったが、建設省の立場は、法律ですべてきちんと決めているから隙間などあるはずがないというもので、なぜ条例にする必要があるのかと、繰り返し言われたとのことである。これに対して、神戸市独自の進め方をしたいからと押し通したという<sup>25</sup>。兵庫県とは特に調整はしていない。もともと市にとって県は計画決定する役割であって、指導を受けるような関係にはないというのが、政令指定都市としての神戸市側の認識のようである。

78年8月に答申が出され、9月市会（議会）に条例案が提案された。私権の制限につながるかとの質問がなされたが、宮崎市長はそうした懸念を打ち消し、市民の理解と協力を基本とすることを約束した。また、横浜市が要綱にしているのに、なぜ神戸市では条例にするのかという質問に対して、市長は伝建条例を包含した固有の仕組みをつくるために条例を選んだと答えている（神戸市会事務局1998）。このやりとりからは、同じ政令指定都市である横浜市を意識していることがわかる。10月に神戸市都市景観条例が制定・公布された。

### 神戸市条例の特徴と執行

神戸市の条例は、都市計画の施策と文化財保護の施策が合流したつくりになっている。まず、都市景観の形成を図るのに必要な地域を都市景観形成地域に指定する。その地域のうち、伝統的建築物が神戸らしい景観を形づくっている地域には伝建地区を、住宅又は商業施設が景観を形づくっている地域は都市計画法の美観地区を指定することをめざした。83年当時の担当者によって書かれた解説によれば、条例の特徴は、「まもる」だけでなく「そだて」「つくる」ことに重点を置いたもので、「市独自の制度である都市景観形成地域」の指定と指導助言を用い、規制は最小限とし、市独自の助成制度などによる誘導を中心とするものであった（垂水1983a）。条例案策定時に参考にした京都市の許可制に比べると、規制の度合いが相当緩和されている。むしろ、金沢市に近いといえる。

この点について、浅井氏は、京都市の条例は少し守りが強く出ていた感じなので、神戸市の場合には、北野地区を念頭に置くと、伝建地区も入れるけれども、伝建地区も含めて育てていくような雰囲気にしたかったと語っている。神戸市の条例制定を支えた学者グループの論文にも次のような記述がある。京都市の条例は、市街地景観のコントロールを意図した条例の嚆矢だが、「歴史的伝統的景観の保全を基本とした保全型・規制型の典型例」である（嶋田・安田・三輪1987:163）。更に、筆者のインタビューに答えて浅井氏は、条例制定後に谷重雄東京都立大学名誉教授の北野地区の視察を案内した際、条例の制度を指して「これ地区計画ですね。日本でも地区計画ができるの

ですね。」と言われたというエピソードを紹介しながら、地区を指定し地区ごとの基準を住民と話し合っ決めていくという、まさに地区計画のしくみを先取りして実践したのだということを強調している。ちなみに、この条例制定から2年後の1980年に、都市計画法が改正されて地区計画が導入された。

景観形成地域外についても、周辺地域を届出地域に指定し<sup>26</sup>、大規模建築物等の景観に大きな影響を及ぼす建築物の新築、改築等を届出とする制度を盛り込んだ。この他にも、審議会や検討委員会で議論された、市民による景観形成を具体化するものとして、景観市民団体の認定と助成も制度化された。逆に、重要建築物指定制度などは、必要性を主張する強い意見も委員の間にあったが、執行の際、指定にも指導にも個別に対応していかなければならない手間がかかる制度なので、事務局側の希望で保留とした<sup>27</sup>。

条例の執行についても述べておこう。まず、78年11月に、条例に基づき都市景観審議会（嶋田勝次会長）を設置し、北野町山本通地区の景観形成について諮問し、翌79年8月に都市景観形成地域と伝建地区への指定を提言する答申を得た。10月に同地区（32ha）を都市景観形成地域に指定したのを手始めに、2001年3月末で、7地区を指定した<sup>28</sup>。他方、伝統的建造物群保存地区についても、79年12月に北野町山本通（9ha）の都市計画決定を行い、翌80年4月に国の重要伝統的建造物群保存地区の選定を受けた。

景観形成地域の指定に際して、住民からの反発はほとんどなかったという。むしろ、マンションが建設されると、その北側にある異人館の所有者は、神戸港を見下ろす眺望が遮られるので、土地を手放したり、土地の高度利用を図ったりせざるを得なくなる。地域指定をして高層建築を阻止すれば、自分たちも協力し、土地を売却するのを思いとどまるという声の方が強かったのである。80年11月に北野地区で実施されたアンケート調査では、63%が建築の規制を必要と考え、迷惑と考えているのは13%だけであり、65%が住宅地としての性格を守ることを希望しているという結果が出た（垂水1983b）。また、85-6年に実施されたアンケート調査では、条例の適用対象となった建築主と設計者に規制をどう感じるかを尋ねたが、指導に当然従うべきとの答えが約4割、やむをえないが約3割で、概ね是認されていることが確認できる（嶋田・安田・三輪1987）。

また、78年に都市景観資源マップの作成や市街地整備のための環境カルテの作成を実施し、79年からコンサルタント派遣制度を開始した。80年からは、全国初の試みとして（嶋田1982）、景観マスタープランである「都市景観形成基本計画」の策定に着手した<sup>29</sup>。更に、81年には、「北野・山本地区をまもり、そだてる会」を景観形成市民団体第1号として認定し、その後、3団体を追加認定した<sup>30</sup>。

地域指定に際しても、市民団体の認定にしても、地元からは好意的で積極的な反応

が得られた。この背景には、神戸市の都市計画局が区画整理などで、地元に入り込んで住民とネットワークを築きながら事業を実施してきた伝統がある。住民参加型の区画整理で有名なのは板宿地区であるが、浅井氏の後任として計画課の主幹を務めた垂水英司氏によれば、ここでは反対運動をきっかけに、行政庁主導で進めていくやりかたを改め、72年に地区代表、学識者を加えた協議会を設置し、そこで地区の将来像や基準を住民と決めていく方式を採用した。これは当時の都市計画の事業サイドの感覚では、行政が住民に負けたことになり、建設省から厳しく叱責されるような、「画期的な」方式であったという。また、公害反対運動で知られた真野地区では、これを更に進めて、「住民主体の行政参加」と呼ばれるような、住民自身が地域の将来像を描き市に提案して実現させていくまちづくりが74年から10年単位で続けられていた。こうした伝統からすれば、市民団体を認定し、それを支援しながら協力して進めていくのは「普通感覚」だったという。

こうした伝統が遺憾なく発揮されたのが、81年の「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例（まちづくり条例）」の制定である。この条例は、住民主体のまちづくりの進め方を総合的に示した。すなわち、地区住民がまちづくり協議会を結成し、まちづくり提案を行い、市長と協議会が協定を結ぶ手続とその支援を規定した。協定が締結された地区では、市長とまちづくり協議会が建築行為等を行う者に届出を要請し、市長と行為者の間で必要な措置について協議することになる。こうしたしくみは、後に北九州市によって、景観条例の中に取り入れられ、その後の自治体の景観条例の多くが採用するが、神戸市は景観条例とは別の条例において、あくまでも地区計画に至る事前手続としてではあるが、このしくみ自体を生み出したといえる。

実は、まちづくり条例制定の発端は、前述した地区計画が都市計画法に導入されたことに伴い、地区計画決定手続を定める条例の制定が必要になったことである。制定を担当した垂水氏によれば、どうせ条例を作るなら、建設省が全国に配った雛形を使った単なる委任条例だけではなく、真野地区などでやってきたような、住民参加をセットにしたものにしようと考えたのだという。委任条例を独自条例の中に組み込むという発想は、既に景観条例の中に伝建条例を組み込んだ先例があるから、これはいけるということになったのである。ちなみに、この条例に基づき、2001年3月末時点では、6地区で協定を締結し、57地区で地区計画を決定している。

再び都市景観条例の執行に話を戻すと、82年10月末の時点で、北野町山本通地区の届出は31件、伝建許可申請が37件、伝建修理のための助成が13棟であった。また、税関線沿道地区の届出が16件で、そのうち指導が聞き入れられなかった例が1件である。基準の許す範囲で妥協点を見つける作業が大変だという担当者の感想が記録されているが（垂水 1983b）、逆に言えば、条例の趣旨どおり、一方的に規制を課すの

ではなく、住民の協力を得ながら誘導していく執行方法が採られていることが窺える。基準自体も住民と話し合いながらつくったもので、それほど厳しい基準をつくったつもりはないとのことだ。とはいえ、地域景観形成基準には高さや階数の規制、外壁後退などが盛り込まれていて、たやすい基準ではないことは、住民の合意形成に苦慮する他の自治体と比較すれば明らかである。

## 議論とまとめ

それでは、冒頭に示した枠組みに沿って、金沢市と神戸市でなぜ条例が実現したかの説明を試みよう。まず、両市とも景観破壊があり、それに対応して条例の検討が始まった。社会経済的な環境変化への対応として行われたものである点で共通している。ただし、同じような環境変化は全国どこの街にもあったはずだから、これだけでは、なぜ金沢市と神戸市で条例が制定されたのかには答えたことにならない。それでは街並みを守ろうとする住民の働きかけはどうだろうか。調査の及ぶ範囲では、金沢市に住民運動や住民の働きかけといったものはなかった。神戸市にはあったが、それは建物単体の保存を求めるもので、条例との関連は明確ではないし、組織化された運動と呼べるレベルにも達していなかった。

アイデアの役割は、両市のいずれにおいても大きかった。金沢市では古都保存法の制定を契機に議論されるようになった景観保存のアイデアが、専門家からだけでなく、経済界からも議会保守層の一部からも支持された。更に、地元出身の研究者が市長に保存を訴えたことが直接のきっかけで検討が始まった。この分野の権威が市長に直接のアクセスをもったことが、金沢市の特徴である。市長をはじめとする上層部に市の景観の価値を気づかせ、保存政策に目を向けさせたことが政策転換に結びついたわけである。もちろんその説得に値するだけの景観が残されていたことは言うまでもない。

一方、景観保存に伴う財産権の制約に対する反対が底流には脈々と流れていたことは、規制ではなく自発的協力で実施するという市長の慎重な言い回しや地方紙の論調、議会の慎重論などから窺い知ることができる。実現した条例の性格もこれを反映して、規制を避け、指導を用いたものになった。ただし、金沢市にあって神戸市になかった働きかけの主体として、地元経済界がある。内容によっては経済活動を阻害するかもしれない政策を経済界が求めたことは注目される。一般論として景観が経済界から反対を受けやすい政策だとすると、潜在的反対者が賛成に回ったというのは大きな推進力だといえよう。

神戸市においては、アイデアは地元の大学の専門家と市担当部局の専門知識をもった職員から提起され、共同調査や勉強会によって段階を経て具体化された。神戸市では、教育委員会や都市計画局の担当レベルに対する外部専門家のアクセスがあっ

たことが特徴だといえよう。また、地元の建築家グループが自発的に調査を行い、対策を訴える動きもあった。更に、政策実現の直前には、国の伝建制度の創設やNHKドラマによる観光客の増加など、アイデアへの注目を高める条件が整った。

神戸市の景観条例については、要綱という選択肢を排して、シンボリックな意味合いを強めた条例とし、住民の総意を基本とするなど、環境や区画整理などの分野における政策遺産の延長線上に生み出された部分が大きい。谷(2000)は住宅政策について、「神戸市という組織自体による学習と先行体験の集積」によって生み出され、政策アイデアに経路依存性があると指摘しているが、景観条例にも同様のことが言えそうである。

金沢市では議会でも早い段階から議論が行われていた。しかし、保存を求める質問は市長に一蹴されており、保守系議員の質問は賛成論、慎重論に割れていた。従って、議会がアイデアの提案者や推進者になったとはいえない。神戸市では質問としては確認できなかったが<sup>31</sup>、議員は勉強会などに参加していた。また、本文中には記さなかったが、聞き取りによれば、担当者が常任委員会のメンバーと共に地元の説得にあたり、逆に、開発業者の支援をする議員を担当者が説得したりといった関わりはあったようである。ただし、これらも推進力になったとまではいえない。

それでは政策企業家と呼べるようなアクターはいただろうか。金沢市で条例制定を早い段階で決断したのは市長である。専門家の説得を受けて方針転換した。この決断は大きかった。ただし、困難にもかかわらず自己の政治資源をリスクにさらして信じる政策を推進する政策企業家とまではいえないのではないか。条例案を取りまとめたのは企画室である。企画室は組織であって個人ではないが、組織を政策企業家とみなすことはできる(キャンベル1992=1995)。しかしこれも、市長の指示と後ろ盾を得て実務的に進めたのであるから、政策企業家の定義には合わない。神戸市については、ボトムアップの過程の中で、アイデアの実現に動いた担当者が教育委員会などにいた。計画課の担当者は、局の上層部の指示を受けて動き始めているので、受身であり当てはまらない。むしろ、早い時期から勉強会などを開いていた—もし証言の時期が正確ならば—都市計画局長などの方が当てはまるといえる。ただし、全体としては、神戸市は個人よりも組織で動いていた印象が強い。

以上をまとめると、政策企業家として明確に特定できる個人は見当たらず、むしろ両市における政策転換は、専門家によって主唱されたアイデアが、住民、議会、経済界など幅広い層・集団に支持され、政策決定者に受け入れられたことによってもたらされたといえる。幅広い集団に受け入れられた理由のひとつは、具体化された案が、周到に規制の色合いを排除して、市民の協力を得ながら進める点を前面に出したことであろう。

しかし、それだけでなく、相互参照及び国との関係も政策アイデアに正統性を与

えて、政策の実現に寄与したと考えられる。まず、相互参照についてであるが、金沢市では、他の自治体の動向はまったく考慮されていない。全国初の条例であるから当然であろう。神戸市は建設省の牽制を受けて、対外的不確実性（伊藤 2002）が高かったといえる。その結果かどうかは断定できないが、金沢市、京都市など、自主条例で先行した自治体を参考にした。伝建で先行した自治体も調査し、更には、条例を制定しないで景観保全に取り組む横浜市も視察した。

国との関係はどうだろうか。金沢市については、前述のとおり、古都保存法の適用対象とならなかったことが、市の政策過程の契機となった。条例内容も影響を受けて、古都保存法の一部と類似したものとなった。ただし、市は国に法の適用を求めるのではなく、独自の制度を模索する途を選んだ。どのような調整を国に行ったか、そもそも調整を行ったのかどうかは明らかにならなかった。県知事に協力を要請しているので、県を通じたものだったかもしれない。

一方、国が神戸市に行った指導は、促進ではなく、条例制定を妨げる方向に働いたが、市を思い止まらせるには至らなかった。逆に文化財保護法改正による伝建制度の導入は、直接の契機と言ってよいほど影響があった。それ以前から神戸市は新たな制度を検討してはいたが、伝建制度導入直後の条例制定というタイミング、伝建制度を取り込んだつくり、都市計画法制と伝建制度を合わせたような制度が必要だったという証言等が、こう考える根拠である。国と一口に言っても、建設省と文化庁で送っているシグナルは正反対を向いていたのである。

神戸市も国の制度をそのまま適用するのではなく、むしろ独自の制度を主にして、そこに国法の政策手段を取り込んだ。取り込まれたのは、文化庁・教育委員会ラインの政策手段であり、取り込んだ側の新制度は、都市計画のラインに位置づけられるべきより広範な制度であるという点で、神戸市の制度は一層独自性が強いといえる。国の制度変更はきっかけとはなったが、国からの指導に従って行動する垂直行政統制モデル（村松 1998）が予測する行動とは同一視すべきでないし、自治体がよく行う国の法令への単なる上乘せ横出しとも区別すべきである。むしろ、他の自治体を対象とするように、国を対象とした相互参照が行われたと見るべきかもしれない。

以上、専門家と政策アイデアの役割は二つの市で共通に確認され、政策企業家の働きはやや不分明で、相互参照は金沢市ではほとんどなく、やや時間が経過した神戸市の時点になると、相当程度、しかも意識的に行われていた。これは図1で予想されたとおりである。この二つの事例について試みた説明が、図1の別の時点で条例を制定した自治体にも適合するのか、他の政策分野ではどうかなどを明らかにすることが今後の課題である。

## 謝辞

本稿を執筆するに当たり、金沢市及び神戸市の関係者の皆様にご協力いただいた。インタビューリストに掲載した方のほかにも、多くの方が聞き取り・電話照会に応じて下さり、資料を提供していただいたが、省略せざるをえなかった。この場を借りて感謝申し上げます。また、掲載に当たり大阪大学曾我謙悟先生から有益なご助言をいただいたことにも感謝したい。本稿は2002.5年度日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究費(C))による研究成果の一部である。

## 注

<sup>1</sup> このことはわが国だけでなく、米国でも同様である。例えば、Sabatier and Jenkins-Smith (1993) を参照。

<sup>2</sup> ただし、直感的には、先行すればするほど前例がないわけだから、政策採用に伴う不確実性は高いとも考えられる。そのような自治体で相互参照に頼って不確実性を低下させたいという要請は高いはずである。それなのに参考にできる先行自治体が少ないからというだけで相互参照に頼る度合いが低いと言い切っているのかどうか、それではどうやって不確実性を低減させているのかについては、まだ筆者にも解決がつかない課題である。暫定的な答えを述べておけば、そうした先行自治体も何らかの方法で不確実性を低下させているはずだと考える。例えば神奈川県が情報公開条例を制定するに当たっては、諸外国の事例を詳細に調査している。また、シンポジウムや交流会議を繰り返して、後続自治体の存在を確かめた。つまり、相互参照の対象を国外や後続にまで広げたのである。また、政策科学的な分析によって政策結果を見通し、不確実性に対処することもあろう。それでも残る不確実性は、政治が引き受けることになる。その典型例は、トップが責任を負うと明言する場合である。強い賛成勢力の存在はこの支えとなる。例えば滋賀県では、住民運動の後押しを受けて琵琶湖の水質を守る条例を制定したが、情報公開条例についてはそのような盛り上がりがないとして、準備では全国に先駆けていながら、条例制定を遅らせた経緯がある。

<sup>3</sup> 例えば、都道府県レベルにおける情報公開条例の制定をみよ。

<sup>4</sup> 逆に、政策移転研究のように、近年の中央政府の政策過程研究の側も、政策主体間の相互作用を考慮する研究の増加が見られ(伊藤 2003、秋吉 2004)、筆者が提唱する枠組みに近づきつつあるともいえる。

<sup>5</sup> 類型論自体は本稿と関連が薄いので、本文では立ち入らないが、(1) アイディアがあってエネルギーがないのが認知型、(2) アイディアもエネルギーもあると政治型、(3) アイディアがなくエネルギーがあると偶然型、(4) アイディアもエネルギーもないと慣性型になるとされる。これらをアリソンのモデル等に対応させると、(1) はテクノクラシー的な合理的政策決定モデル、(2) は多元的な官僚政治モデル、(4) は増分主義的な SOP モデルに該当する。アリソンではないが、(3) はごみ缶モデルである。

<sup>6</sup> 変化を説明するために制度とアイディアを同等に配置した枠組みとして Lieberman (2002) 参照。なお、ホールは、二大政党制の下では、野党が政権を奪取するために、政権党の政策を支えるパラダイムに対抗する新たなアイディアを野党が取り入れ、しかも政権に就いたときにはそれを実現するだけの権力を与えられると指摘し、二大政党制という制度が変化を生むのだと主張している (Hall1992)。

<sup>7</sup> もともと曾我謙悟氏の早稲田大学 COE ワークショップ (2004 年 12 月 16 日) におけるコメントでご教示いただいたものである。

<sup>8</sup> 残念ながら、執筆に用いられた当時の資料は入手することができなかった。

<sup>9</sup> 北国新聞 1967 年 8 月 15 日。



- <sup>10</sup> 金沢市議会会議録 1966 年 3 月。
- <sup>11</sup> 金沢市議会会議録 1963 年 6 月。
- <sup>12</sup> 金沢市教育委員会聞き取り調査 2003 年 9 月 2 日実施。
- <sup>13</sup> 北国新聞 1966 年 11 月 10 日。金沢市政八年のあゆみ。
- <sup>14</sup> 北国新聞 1967 年 11 月 14 日。
- <sup>15</sup> 北国新聞 1968 年 3 月 5 日「金沢の伝統美保存へ」。
- <sup>16</sup> 北国新聞 1968 年 3 月 7 日「どうなる市民生活」。
- <sup>17</sup> 北国新聞 1968 年 3 月 10 日「金沢のよさをどう残すか」金沢美大助教授由良滋氏及び金沢大学助教授進藤牧郎氏の意見。
- <sup>18</sup> 1968 年という年は、笹山氏の記憶から自然に出てきたのだが、偶然にも金沢市が条例を制定した年である。まったくの推測だが、金沢市の条例制定を神戸市が意識していたのかもしれない。
- <sup>19</sup> 坂本勝比古神戸芸術工科大学名誉教授（当時、神戸市教育委員会主幹）のことである。
- <sup>20</sup> なお、笹山氏からの聞き取り調査では、都市計画法制と伝建制度を合わせたような制度が必要だったと考えていたという回想もあった。もし出発点からこのように考えていたとすれば、時期的には 75 年以降のことになってしまうが、伝建制度ができる以前から諸々の動きがあったことから、これは後の記憶が入り混じったものだと判断した。
- <sup>21</sup> 類似の会議が複数あるが、時期や参加者を考慮すると歴史的景観都市連絡協議会のことだと推測される。
- <sup>22</sup> ただし、この視察が行われた時期は、この審議会の際か、もっと前の勉強会のときか特定できなかった。
- <sup>23</sup> 「眺望型景観」が山頂などから海や山を市街地とともに眺める景観、「環境型景観」が地区を自ら取り巻く周辺環境としての景観である。
- <sup>24</sup> 神戸市元主幹、垂水英司氏聞き取り調査。
- <sup>25</sup> 神戸市元主幹、浅井活太氏聞き取り調査。
- <sup>26</sup> その後の他都市における展開では、地域を指定せず、大規模建築物はすべて届出制とする条例が主流だが、神戸市も市域全体を届出地域としているため、運用上は同じである。
- <sup>27</sup> その後、他都市が相次いで導入し、神戸市も 90 年の改正で導入した。
- <sup>28</sup> 北野町山本通（78 年）、税関線沿道、旧居留地（83）、神戸駅大倉山（85）、須磨舞子海岸（85）、岡本駅南（90）、南京町（90）の 7 地区である。
- <sup>29</sup> これは、79 年の神戸都心地区景観形成地域指定基礎調査、都市景観形成基本計画策定調査、幹線道路（税関線）建築誘導計画調査などの事業として実施された。
- <sup>30</sup> 旧居留地連絡協議会、神戸南京町景観形成協議会、美しい街岡本協議会。
- <sup>31</sup> この時代の神戸市議会会議録には質問通告や目次が示されておらず調査しにくい。条例制定時期前後の会議録に一応目は通したが、景観に関するやり取りを見つけ出すことができなかった。筆者の調査が網羅的とは言えないので、神戸市会で条例検討に先立つ議論がなかったと断定することはできない。

## 引用文献

- 秋吉貴雄 2004 「政策移転の政治過程：アイディアの受容と変容」 公共政策研究 4 号
- 浅井活太 1978 「神戸らしい都市景観の形成をめざして：神戸市都市景観審議会の答申より」 新都市 32 巻 5 号
- 浅井活太 1980a 「神戸市における都市景観との取組み」 新都市 34 巻 4 号
- 浅井活太 1980b 「神戸市の都市景観形成について」 都市問題研究 32 巻 3 号
- 浅井活太 1982a 「都市計画と行政：神戸市の事例」 建築と社会 63 巻 5 号
- 浅井活太 1982b 「神戸らしい都市景観形成（上・その全貌）」 建築技術 371 号
- 伊藤修一郎 2002 『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』 慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎 2003 「政策の発展と相互参照：景観条例を事例として」 自治研究 79 巻 3 号
- 伊藤修一郎 2006 「なぜ自治体は規制を避けるのか：景観条例条文の主成分分析とゲーム理論による説明の試み」 レヴァイアサン（出版予定）
- 岡崎篤行・原科幸彦 1994 「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
- 神戸市 1982 『神戸市都市景観形成基本計画：神戸らしい都市景観の形成をめざして』
- 神戸市会事務局編 1998 『神戸市会史』 第 6 巻昭和編（4）神戸市会発行
- 神戸市都市計画局編 1982 『都市計画事業のあゆみ』
- 神戸市都市景観条例検討委員会 1978 『景観条例検討委員会報告書』
- 神戸市都市景観審議会 1977 『答申：神戸らしい都市景観形成をめざして』
- 神戸市都市景観審議会 1988 『答申書：都市景観行政の新たな展開について』
- 神戸市都市景観審議会 1990 『答申書：神戸市都市景観条例改正の基本的方向について』
- 坂本勝比古 2000 「歴史的背景と伝建地区保存の経過」 神戸市教育委員会事務局社会教育部文化財課『異人館のある町並み 北野・山本：神戸市北野町山本通重要伝統的建造物群保存地区・20 周年記念』
- 嶋田勝次 1982 「神戸における都市景観形成の計画と事例：多岐にわたる試みを定着」 建築と社会 63 巻 5 号
- 嶋田勝次 1983 「都市景観と快適環境：神戸の先進的動向から」 都市政策 30 号
- 嶋田勝次・安田丑作・三輪康一 1987 「都市の再生と都市景観行政：神戸・阪神間諸都市の実践事例を通じて」 日本都市学会年報 20 号
- 新建築家技術者集団兵庫支部 1974 「都市と景観：神戸の景観に関する 100 人アンケート報告書から」 建築と社会 55 巻 1 号
- 杉野信一郎・小川浩蔵・小林正（神奈川県自治総合研究センター編）2000 『条例の制定と運用：実効性確保のための実情調査研究』 公人社
- 谷聖美 2000 「自治体住宅政策における促進要因と制約要因：制度と政策後援役割を中心に」 水口憲人、北原鉄也、真淵勝編著『変化をどう説明するか：地方自治篇』 木鐸社
- 垂水英二 1983a 「神戸市における景観形成の試み」 建築雑誌 98 巻 1202 号
- 垂水英二 1983b 「都市計画と景観行政」 都市政策 30 号

- 垂水英二 1985 「景観行政とまちづくり：神戸市の実践を通して」都市計画 134 号
- 土屋敦夫 1988 「第 1 章－第 4 章」金沢市都市建設部緑と花の課編『金沢市伝統環境保存条例制定 20 年のあゆみ』
- 村松岐夫 1988 『地方自治』東京大学出版会
- 本岡三郎 1988 「伝統環境保存条例制定の背景」金沢市都市建設部緑と花の課編『金沢市伝統環境保存条例制定 20 年のあゆみ』
- Campbell, John C. 1992. *How Policies Change: the Japanese Government and the Aging Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (三浦文夫・坂田周一監訳 1995 『日本政府と高齢化社会：政策転換の理論と検証』中央法規出版)
- Crenson, Mathew A. 1971. *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Derthick, Martha, and Paul J. Quirk. 1985. *Politics of Deregulation*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Hall, Peter A. 1992. "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s." In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. ed by Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. 90-113 New York: Cambridge University Press.
- Lieberman, Robert C. 2002. "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change." *American Political Science Review* 96-4: 697-712.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith, 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.

### インタビューリスト

- 金沢市・退職（元助役・企画室長）、尾戸嘉博氏、2003 年 9 月 3 日
- 金沢市・退職（文化課長・社会教育課係長）、北村渉氏、2003 年 9 月 1 日、2 日
- 金沢市職員課課長（文化課）、浜田健一氏、2003 年 9 月 2 日
- 金沢市障害福祉課課長（企画課）、橋本純一氏、2003 年 9 月 2 日
- 金沢市まちなみ対策課担当課長補佐、太田敏明氏、2003 年 9 月 1 日
- 神戸市・退職（前市長・都市計画局長）、笹山幸俊氏、2003 年 10 月 17 日
- 神戸市・退職（都市計画課主幹）、浅井活太氏、2003 年 10 月 16 日
- 神戸市・退職（都市計画課主幹）、垂水英司氏、2003 年 10 月 16 日