

広場の利用・管理に関する研究会

報告書

平成 24 年 8 月

公益財団法人 都市計画協会

目 次

I	はじめに	
1.	本研究会の背景と検討経緯について	1
2.	本研究会の検討状況	2
3.	本研究会の調査検討方針	3
4.	調査研究結果の取りまとめ	3
II	広場の歴史と位置づけ	
II-1	生活世界と広場	4
II-2	広場の法制	22
II-3	広場の管理システム再考： ロンドンのスクエア再生を中心に	35
II-4	ドイツ都市計画法制における 広場の位置付けの一側面	43
III	広場の利用・管理に関する研究会報告	50
IV	広場の利用・管理に関するアンケート調査などの概要	63
V	終わりに	67

I はじめに

1. 本研究会の背景と検討経緯について

- (1) 広場は、都市の中であって、住民の身近な日々の活動や憩いの場を提供してくれる貴重な空間と言える。
- そのため、他の公共施設と同様に広場についても、都市施設の一つとしての位置づけが法律上なされており、その決定などの具体的考え方は「都市計画運用指針」において、大別して、①「交通施設」の一つとしての「交通広場」の概念と、②「公園緑地等の公共空地」の一つとしての「広場」という概念のもとに整理されている。(交通広場については、道路の一部を構成することに着目して「道路」に区分されるものと、歩行者空間を中心とする等により「その他交通施設」に区分されるものがある。)
- (2) しかしながら、実際には多種多様な数多くの「広場」が現実のまちには存在しており、その特徴を分析整理してみると、次のようになると思われる。
- ① 道路や都市公園と比較して、広場は都市計画決定されていないケースがかなり多い。
 - ② 有する機能が極めて幅広いため、都市計画上の位置づけ・区分也多岐に渡っている。例えば、都市計画協会発行の「都市計画年報」においては、
 - ・「道路」の区分の中に道路と並んで「駅前広場」があり、
 - ・「その他の交通施設」の中に港湾や通路と並んで「交通広場」があり、
 - ・「道路」などと同じレベルの区分として「広場」があり、
 - ・「その他の公共空地」の中に明示的区分としては存在しないが、実際の施設名として「〇〇広場」と名付けられているものがある。
 - ・又、都市公園の中に施設又は利用形態区分の一種として、その一部空間を△△広場と名付けているものもある。
 - ③ 整備手法についてみると、公共施設は一般に公的な主体によるものが多いが、広場の場合は、再開発事業や民間建築活動等の中で確保されるケースがかなり多い。
 - ④ 一般的に公共施設の土地のいわゆる権原は公有が圧倒的であるが、広場については民有のものウエートが高い。
 - ⑤ 管理については、道路や都市公園のような公物管理法が存在せず、公有財産管理の延長線として条例による管理が行われているケースを除けば、公的管理が関与している局面は少ない。又、広場として整備されても、現実の管理は都市公園や道路として行われている例もある。
 - ⑥ ⑤に関連して、近年広場の利用・管理の重要性が認識されるようになった故と思われるが、民間のみ又は民間と公的主体が締結する協定などによる自主的な利用コントロールの手法が増加している。
- (3) 一方で、近年の都市政策の大きな柱として注目されつつあるコンパクトシティーやエコシティ、ゆとりのある都市生活の実現と言ったテーマを実現する上で、「広場」に代表される「空地又は空間」の利用や管理のあり方が大きな検討課題となるのではな

いかという認識に立って、都市計画協会では、平成21年度より、國學院大學の西谷剛教授他の先生方の御指導の元に、自主調査研究として、河中自治振興財団からの助成も活用しつつ、「広場の利用・管理に関する研究会」を設け、(2)のような特色を有する広場の利用・管理のあり方についての研究を行ってきたところである。

2. 本研究会の検討状況

(1) 研究会の委員（()内は平成21年度末時点）

- ・西谷 剛 國學院大学法科大学院客員教授（同大学 法科大学院教授）
- ・渡辺 達三 東京大学名誉教授（同大学 大学院新領域創成科学研究科教授）
- ・坂井 文 北海道大学大学院工学研究院准教授
- ・川合 敏樹 國學院大学法学部准教授（同大学 法学部専任講師）
（国土交通省都市局担当官にもオブザーバーとして出席いただいた。）

(2) 検討日程とテーマ

第1回（平成21年10月19日）

- ・研究会の検討テーマ設定と進め方について

第2回（平成21年11月13日）

- ・欧州の広場と日本の広場の比較
- ・広場の都市計画決定状況

第3回（平成21年12月3日）

- ・都市における広場考察（UR事業における広場創出方策等）
- ・各委員の問題意識について

第4回（平成22年3月19日）

- ・民間事業者の広場に関する位置づけ・課題等について
（都市再生機構、大丸有地区再開発計画推進協議会）

第5回（平成22年6月17日）

- ・地方公共団体の広場に関する位置づけ・課題等について
（東京都・横浜市）

第6回（平成22年12月13日）

- ・広場のマネジメント再考（ロンドンのスクエアの事例を中心に）
- ・「新都市」に連載する中間報告の概要について
- ・広場に関する地方公共団体アンケート結果概要

第7回（平成23年2月4日）

- ・ドイツ都市計画法制における「広場」の位置づけの一側面

第8回（平成23年6月10日）

- ・都市再生特別措置法改正のポイント（広場等の維持管理の協定締結など）
- ・広場の法制
- ・広場の記憶と「街路・公園ネットワーク広場」の構想
- ・報告書構成案について

第9回（平成23年8月24日）

- ・ 報告書構成案について
- ・ 民間の広場の管理・運営協定等について

第10回（平成24年3月19日）

- ・ 報告書（案）について

3. 本研究会の調査検討方針

(1) 「広場」の史的発展の調査

- ・ 既存文献などを収集・整理し、我が国や主要外国における「広場」の成り立ちや発展経緯などを比較・分析する。

(2) 広場を巡る現行法制の整理

- ・ 文献調査やアンケート調査などにより、広場を巡る法制の実態を分析・整理する。

(3) 「公園・緑地」と「広場」の違いの検討

- ・ 地方公共団体に対するアンケート調査により、「公園」、「緑地」、「広場」、「その他の公共空地」等の位置づけの違いや管理・運営上の課題などを分析・整理する。

(4) 市街地再開発事業や特定街区、総合設計などにより生み出される民有広場の利用・管理の実態把握

- ・ 民間デベロッパー等に対するヒアリング調査などにより、これらの手法により生み出される公開空地などの民有広場の維持・管理・利用に関する現状と課題を分析・整理する。

(5) 諸外国における法制度・実務の動向の把握

- ・ 既往調査結果に基づき、ドイツ・イギリスにおける「広場」に関する法制度や実務の動向を分析・整理する。

4. 調査研究結果の取りまとめ

以上のような調査研究活動の中間報告として、都市計画協会の機関誌「新都市」平成23年2月号から5月号にかけて、西谷先生、渡辺先生、坂井先生及び川合先生の各先生による中間とりまとめを掲載した。

さらにその後の検討内容を含めた最終的な報告を同じく「新都市」平成24年6月号に4先生の共同執筆により、掲載した。

この度、これらの研究成果とアンケート調査及びヒアリング調査の概要などを含めた報告書をここに公表するものである。

II 広場の歴史と位置づけ

II - 1 生活世界と広場

東京大学名誉教授 渡辺 達三

1. 広場の意義	(2) 教会広場
1.1 広場とオープンスペース	3.4 理想都市型広場と近代の広場
1.2 広場化と宿借り広場	(1) ルネッサンス期の理想都市型広場
1.3 都市計画における広場	(2) 近代都市計画に現れた広場 -パリ大改造計画-
2. 広場とコミュニケーション	(3) 広場から公園へ - 18世紀後半～19 世紀初頭のドイツにおける事例 -
2.1 広場と言語的コミュニケーション	4. 「歩行者投錨広場」の構想
2.2 広場と身体的コミュニケーション	4.1 グローバル化とアイデンティティの要求
3. 歴史上に現れた各種の広場	4.2 個別性の発現と地域性スタイル
3.1 縄文環状集落の中央広場	4.3 徒歩地域交流圏と歩行者投錨広場
3.2 古典古代の政治的中央広場	
(1) ギリシャのアゴラ	
(2) ローマのフォーラム	
3.3 中世における市場広場と教会広場	
(1) 市場広場	

1. 広場の意義

1.1 広場とオープンスペース

広場は、『広辞苑』（5版）によれば、「ひろびろとひらけた場所。また、町の中で、集会・遊歩などができるように広くあけてある場所」とあり、語の用例として、「駅前-」と「共通の-」が挙げられています。

前段の「ひろびろとひらけた場所」は、人間の「用」と関わりなく存在し、そのように直感的に知覚される場所を指すものとみられます。このような場所や空間をオープン・スペースと呼ぶことにします。なお、このオープン・スペースに、便宜上、「必ずしもひろびろとしてはいないが、ある程度の広さを感じさせる、ひらけた場所」を含めることにします。土地利用が高度化している市街地などにあつて、空地を確保するのは容易なことではなく、「広くあけてある場所」は、通常、それを必要とする「用」を発現させるためにそう手当てされるもので、「広く」もその用を充たす限りでの「広さ」ということになります。このように、ある「用」を前提とし、それに適合する「広さ」をもつ空間を「オープンスペース¹」と呼ぶことにします。

ところで集会・遊歩などの用を担う広場では、用の内容がそのようなものとして予め特定されていて、その広場の利用者は第一義的には、当該用途の発現を期待してその広場を訪れ、

¹ 都市における建築の高度・高密化（スペース化＝高エントロピー化）が進むなかで、交通や建物などの特定の用途によって占有されない空地を空地のままに存続させることを目的に確保された土地であるオープンスペースは、今日、その防災・安全・避難、健康・レクリエーション、アメニティ・景観形成、等々における意義、役割をいよいよ大きくしています。制度上の自由度が高く、厳格な用に限定されない広場にあつては、利用者の多様な利用に開かれた魅力ある空間としての発展が期待されます。

所期の目的を達成する者ということになります。このように用途の予め特定されている広場を「用-規定型」の広場と呼ぶことにします。

なお、さきにみた広場の規定において、構文上においては、前段の「ひろびろとひらけた場所」を“第一義”としてみ、「また、…」と接続する後段部分を“第二義”としてではなく“第一義”の転調した内容(“転調-義”と表記)を示しているものと解釈したくなります。“第一義”と“転調-義”の間にはかなりの距たりがあるように感じられますが、それらに共通する語彙として「ひろびろ(広々)と…」と「広く…」の「広」、「ひら(開)けた…」と「あ(開)けてある…」の「開」が挙げられます。広場の“本義”におけるキー・コンセプトが、あるいは、「広」と「開」とに関わるところにあるとみられているのかも知れません。

また、挙例の「共通の-」からは、雑誌や新聞の「フォーラム」欄などが想起されますが、そこから、「場所」は必ずしも2次元的な広がりをもつ物理的な「空間」に限定されるものでないことが窺われます。

1. 2 広場化と宿借り広場

わが国の広場論を展開した『日本の広場』²では、日本の広場は本来、広場としてつくられたものでないオープン・スペースが「広場化」することによって広場となり、それが広場として存在してきた、と説明されています。「広場化」とは、広場に係る諸機能をその発現を触発させる空間(オープン・スペース)と出会うことにより、それら諸機能をそこに宿らせ、顕現させるような人間の営為を指すものとみられます。

その広場論では、テキストの冒頭近くに、柳田国男が大正9年の真夏、岩手県の子内という小さな漁村を訪れた折に目にした情景の描写された随筆『浜の月夜』からの引用が挙げられています。「村はずれの共同の井戸の前の街道で20人ほどの女たちが輪になって盆踊りを踊っていた。笛も太鼓もない。遠くに潮騒の音が聞こえ、空には満月の前夜の月が輝いていた…」といった内容で、引用者によって、「街道がある夜、女たちによって広場化されていた」と結ばれています。

この街道において、広場としての装置性を窺せるものといえば、井戸の存在だけです。しかし、井戸のまわりの空間は、水汲みという用を介した村人たちの日々の出会いの生じる大事なところでは、今では使われなくなってしまっている、その記憶は村人たちの心に深く刻み込まれていることでしょう。潮騒の音を背景に、月明かりに照らし出された井戸の前で輪になって踊られる盆踊りでは、改めて、そこが村の仲間たちの共同体的、人間的な交流が行われ、絆を強める場であることが実感されたに違いありません。何の変哲もない街道のオープン・スペースが見事に広場に変身しているのです。

このような広場を、広場の機能がオープン・スペースに宿を借りる「宿借り」に見立てて、「宿借り広場」と呼ぶことにします。宿となるオープン・スペースでは、地域の歴史の記憶を留めているものが少なくありませんが、そこで宿と宿借り広場との関係を確認できるのは共同体の成員で、彼らだけがその広場を広場として実感し、広場の体験をすることができるのです。

以上の「宿借り広場」と対照的な広場として、広場の機能を宿すのにふさわしい明確な空間の形態とデザインをもった家に住む「家持ち広場」を挙げることができます。ここでは、

² 都市デザイン研究体：日本の広場、彰国社、2009

その外観が広場の住む家であることの明快な記号となっていて、そこに踏み入る人たちの誰に対しても、その時代や社会、場所に応じた広場の体験を誘発する働きをする、独立・専用のオープンスペースであったとすることができます。

1. 3 都市計画における広場

都市計画上、広場は都市施設の一つに位置づけられ、その決定などの具体的な考え方が『都市計画運用指針』に示されています。そこで広場は、道路や通路、交通広場等の「交通施設」上における規定と、公園緑地等の「公共空地」上における規定とにまたがって記述されています。

「公共空地」の一つとしての広場では、広場は「主として歩行者等の休息、鑑賞、交流等の用に供することを目的とする公共空地」と解説されています。規模については、「広場を設置する目的、利用者の行動、周辺の土地利用等を勘案し、適切な規模とすること」、配置については、「次の項目の一に該当するような場所に配置することが望ましい。ア 周辺の建築物の用途が、おおむね商業施設、業務施設、文教厚生施設、官公庁施設である地区 イ 観光資源等が存在し、多数人が集中する地区 ウ 交通の結節点あるいは多数人が利用する都市施設の近傍又は歩行者の多い道路の沿道 エ 都市の象徴又は記念の目的に供する場所あるいは都市景観の向上に著しい効果が認められる場所」とされています。

「公共空地」は交通や建物など特定の用途によって占有されない、空地を空地のままに存続させることを目的として公共的に確保される空間で、「広場」の他に、主として自然的環境のなかで休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーションの用に供することを目的とする「公園」、主として自然的環境を有し、環境の保全、公害の緩和、災害の防止、景観の向上、および緑道の用に供することを目的とする「緑地」等が含まれます。自然美の享受や自然的環境の保全等に係る大規模な「公園」や「緑地」では、街の賑わいや喧騒から遮断されて立地し、市街地における「別天地」を形成する例も少なくありませんが、市街の只中であって、人々の休息、交流等の場として機能する広場では、街路をつうじて市街に直接つながり、市街に開かれているのが一般的です。

用途では、最狭義には、「歩行者の休息、鑑賞、交流等の用に供するもの」と読むことができます。ここで「歩行者」は、広場につらなる、ないしはそれに近接する街路を歩く者のことで、「用」は当該街路における歩行に伴って生起し、その街路ないしはそれに接続する広場において発現され、実現されるものが主体となる、とみるのが自然でしょう。すなわち、広場の潜在的・可能的な利用者である歩行者は、街路における歩行という行為の遂行過程において広場に係る各種の用をみだし、それを発現させることによって、広場の現実の利用者となっていくこととなりますが、そのような用に応えることのできる広場です。さきに見た「用-規定型」広場との対比では、「用-遂行発現型」広場とでもいべき類型に区分することができるでしょう。

しかし、その「用」において、「利用者」における「歩行者」を特徴づける性格づけ等に関する言及がなく、また「規模」ならびに「配置」に関してとくに「歩行者」に関わる記述が特段みられないことなどから、歩行者は利用者の一区分を表現するにとどまり、何らかの特権的な地位を有するものでないことが窺われます。したがって、広場を「歩行者の用に供するもの」を中心に考える見かたは排除されます。もとより、計画、設計上において、予め

特定することのできない場所に、特定することのできない用の発現に適合させるような設えをもつ広場の設置を指針として示すのはそれ自体、困難なことです。ここでは、特定された場所に、特定された用を発現させる、公共空地としての「用-規定型」の広場についての規定ならびにその規模、配置の基準等が示されているものと解釈するのが妥当かと考えられます。

つぎに、「交通施設」における広場ですが、交通機能の充足を基本とする交通施設によって媒介されて成立する本広場は、安全で快適、効果的な交通機能の発現等に資するために手当てされる広場といえます。

「駅前広場」などの「交通広場」（道路に区分）では、交通機能の確保のための「交通空間」と公共的なオープンスペースとして良好な環境の形成を図るための「環境空間」とが適正に確保されることが望ましいとされています。環境空間は良好な都市景観や歩行者の溜りとなる空間の形成等を目的として整備されるものです。上記以外の、歩行者の利用が中心となる「交通広場」（その他の交通施設に区分）や公共的な通行の用に供する「通路」（同上）等で、他の道路における歩道等と連携し歩行上のネットワークを形成する施設にあっては、歩行者の溜りや憩いとなる場の形成、地域活性化の核となるイベントの空間等の手当てにも配慮することとされ、広場状の形態をもつ空間設置の妥当性も高いものと考えられます。

都市内の道路は、都市における連続した公共空間を提供し、良好な都市環境を形成するうえで重要な役割を担っています。幹線街路では地域の状況に応じ、歩道、植樹帯等の空間を積極的に確保することが望ましいとされていますが、歩行者の休息や交流等に係る広場の設置も十分に考えられるところです。区画街路や歩行者専用道等の特殊街路にあって、都市内の歩行者ネットワーク等を構成する場合、あるいはそれに接続する通路（その他の交通施設に区分）等にあっては、緑化や溜りとなる空間を確保することが望ましい、とされています。溜りの空間では、利用者の観照や休憩、交流等の機能を担わせ、広場状の形態を呈する空間として設計することが適切なケースも少なくないものと考えられます。

2. 広場とコミュニケーション

2.1 広場と言語的コミュニケーション

J.ハーバーマスによれば、近代社会は「生活世界」から貨幣や権力を媒体とした相互行為の「システム」³が分離し、道徳的なコミュニケーション的合理性の原理によって運営される「生活世界」が目的合理性や経済効率性などの原理によって作動するシステムの侵食を受ける状況にあるとされます⁴。

「生活世界」は、人々が直接的に体験する日常の知覚的経験世界のことで、ハーバーマスにあっては、文化的に伝承され、言語的に組織化された解釈範型の貯蔵庫で、了解を志向する相互行為の参加者たちの了解を可能とするコンテキストを形成し、そのための資源を供給する地平の総体を指しています。そこに新たな状況が接続され、妥当な知が継承され、集団の紐帯が保たれ、責任能力のある行為者が養成される等の諸機能が担われ、再生産されていくと考えられています。

³ システムとは相互に影響を及ぼしあう要素から構成される、まとまりや仕組みの全体のこと。また、目的を遂行するための体系や組織の意味にも用いられます。

⁴ 中岡成文：『ハーバーマス コミュニケーション行為』（講談社、1996）等を参照。

ところで、行為者（参加者）にとっての社会は、相互行為の調整を目指す社会的行為である「コミュニケーション行為」を成立させる経験の地平であり、実際に生きていて言語によるコミュニケーションが可能な複数の主体が相互に意見や感情を表現し、それを他者が聞いて了解することによって「合意としての真理」が形成されていく場であるとみられます。

この了解志向の、言語を主体とするコミュニケーションの成立する間主観的⁵な社会空間が「公共圏」で、個人間のローカル・コミュニケーションがマスメディアやインターネット等をつうじて広く公開されていくことにより、より一般的で広範な公共圏へと発展していくことができるものとされます。そして、多数の市民の参加する公共圏では、各テーマや各問題に対する多様な意見が提出、討議され、より有意義で説得力のある意見へと集約され、公論が形成され、また「システム」に対して、間接的に統御・誘導の作用が発揮され、市民社会の再建に寄与できるものになると期待されています。

この「公共圏」の形成において、中核的な役割を担う広場の存在根拠や意義が考えられます。個人の言葉を公共（社会や政治）の言葉に翻訳する機能を担う広場です。生活現場に密着した親密圏や近隣コミュニティなどでの多彩な小共同体、より広域的な生活に関わる共同体、高次の生活圏に対応する共同体、等々における広場を整備し、それを公園などの公共空地と接続させつつ、全体としてより多元的で、より大きな政治に関わり、公論形成に資することのできる「広場のネットワーク」を構成していくことが期待されます。

なお、「コミュニケーション行為」では了解や合意が志向されますが、その志向性が強く出すぎると、自由な論議が阻害されるおそれがあります。政治の本質を、人々の「活動」をつうじた他者との共同行為にあるとみる H. アレント⁶にあっては、多様な意見の自由に現れ出ること自体が大事です。アレントにとって、「活動」は、「労働」や「仕事」と異なり、物や物質の介入なしに直接、人と人との間で行われる活動力のことで、主として言語によるコミュニケーションをつうじて実現されることとなります。その舞台となるのが「公的領域⁷」で、そこは、自身は何者であるかを暴露しつつ、他者に対し働きかけていく対話の空間となります。政治的な真実は、相互に対等で異なるアイデンティティをもつユニークな存在としての人々相互間における意見の多様性をつうじて、事実として公的世界に現れ出るところにあるとされます。

以上、「公共圏」ならびに「公的領域」において、コミュニケーション手段は、言語が主体となっています。しかし、つぎに述べるように、合理性は言語以前の黙した次元、知覚の次元においてすでに始まっており、言語偏重のコミュニケーションのみによっては生活世界における必要な情報を生成し交流させるコミュニケーションを行っていきることができないことは改めて申すまでもないことです。

2.2 広場と身体的コミュニケーション

人々が集えし直接ふれ合うことができる広場では、言語のみならず、人間の広範な身体的

⁵ 間（相互）主観性とは、複数の主観が主観のまま（共通の「われわれ」として）、共同で築きあげていく一つの相互関係のこと。人間同士の社会関係を基礎づけ、事物の客観性の基底となります。

⁶ 川崎修：『アレント - 公共性の復権』（講談社、1998）等を参照。

⁷ 共通世界に係る政治的領域で、必然の支配から解放された自由の領域をいいます。生命の必要に対応する必然性の領域としての「私的領域」の対概念。

な知覚に基づいて生成され、表現された情報を交流させていくことができます。

「意識」概念を批判し、「知覚」の優位性をとく M.メルロ＝ポンティ⁸にあっては、人間の自己とその基礎的なあり方が「身体」と「知覚」の観念において捉えられます。身体は、生命を宿し、行動する身体ですが、とりわけ、知覚と表現の主体となる身体を意味します。その身体が事物と関わり、世界に帰属する方式は、たんなる意識や言語の行う認識ではなく、私が行う「私という世界認識」であり、その行動と不可分に結びついた「知覚」に定位したものとなります。

意識が透明で質料を欠くのに対して、身体は不透明な質料を具え、生きて、働くことができます。また、認識が限定的で確定的な意味の把握を追求するのに対して、知覚によって開示される事物の意味は多義的で曖昧な内容を含んでいます。意味のこうした性状は、知覚にとっては「私の経験」のもつ独自性や豊かさ、如実さといったものに起因しています。それが言語的な認識の言葉に置き換えられるとき、少なからぬ情報の逸失される事態の生じることが避けられません。

ところで、知覚はそれ自体、すでに表現ですが、われわれは世界の表現に身を委ねながら、同時に世界を「制作」しています。その様式は、感覚所与の静的な受容とか刺激によって機械的に生みだされる外界の像や反映といったものではなく、また現実離れした知性が解釈した意味や理念といったものでもなく、そこには言語となって現れる明示的な真理や合理性への上昇以前の、暗黙裡に生きられた真理や合理性が胚胎しています。それゆえ、合理性のすべてを言語に委ねてしまうのは危険で、非言語的な記号表現のもつ合理性を尊重していく態度が求められます。

その主要な媒体となる言語にあっても、身体的な表現と不可分に結びつき、それによって表現やコミュニケーションが補完されるといった事態も間々みられるところです。会話では、顔面の表情や身振り、手振りといった身体的な表現をつけ加えることによって、よりの確で効果的な情報を伝達していくことができ、言語化の過程で失われるおそれのある言外の意味や感情などを漏らすことなく伝えていくことができます。

そして、建前の言語と本音の知覚表現とを交錯させていくことにより、創発性に富んだコミュニケーションを成立させていくこともできます。

G.ベイトソン⁹によれば、「遊び」と「非遊び」（真面目や本気）の区別は、個々の行為によるものではなく、それぞれのメッセージの伴うメタ－コミュニケーションとして成立するそれぞれ、すなわち、遊び、非遊びとなります。遊びの成立の可否は、顔を合わせた直接的なコミュニケーションの場でのお互いのメタ－メッセージの交換の成否にかかっています。「これは遊びだろうか」というメッセージを交換し合いながら、非遊びと遊びとの境界を「顔のみえる関係」において臨機応変に変え、ずらし、操作していくことによって、より真実味のあるコミュニケーションを成立させていくことができます。蹴とばし合いやつねり合いという、個々の行為としてみた場合には、けんかと変わらないものであっても、「これは遊びだ」というメッセージを交換することによって、遊びにしていくことができるのです。

なお、表現や制作にあって、それが完全性となって現れることはきわめて稀です。人びと

⁸ 鷺田清一：『メルロ＝ポンティ』（講談社、1997）等を参照。

⁹ ベイトソン著、佐藤良明訳：『精神の生態学』思索社、1990年

の行動や出来事、街の建設や形成などでは、相互にある布置関係をなして、そこに一義的でない複雑な意味の照応関係がつくられています。それらの知覚にあっても、つねに複数の解釈の余地を残した表現として現れるもので、いくぶんかの意味を担うものにすぎない、という点に留意する必要があります。

3. 歴史上に現れた各種の広場

3.1 縄文環状集落の中央広場

わが国では、縄文時代の早期（約 10000-6700 年前）に、複数個の竪穴住居の集合した定住集落がみられるようになります。住居内に炉はなく、屋外炉が使われていました。前期中葉（約 5500 年前）になると、人口が急増し、中部・関東地方を中心に定住化が進み、環状集落¹⁰がみられるようになります。

図-1は、鶴見川支流の早淵川中流左岸の台地上に立地する、神奈川県横浜市の南堀貝塚の集落の様子を示したものです¹¹。発掘された竪穴住居址は約 50 戸で、その大部分が前期中葉の黒浜期から諸磯 a 期にかけてつくられています。各期の住居は複雑に重なり合っていますが、中央部の南北約 60 メートル、東西約 35 メートルの広さをもつ空白な地域では、いずれの時期においても竪穴が設置されず、貝殻などの廃棄もみられません。そこは集落にとって特別な場所で、集落全体の規制のもとに、集団生活の結集点に係る中央広場としての機能を担っていたものと推定されます。そのほぼ中央からは、諸磯 a 期の直径 50 センチメートルの大きな石皿が発掘されています。集落形態では、黒浜期では 6～7 個の住居址が北方に弧をひらくかたちで半円状に配置され、諸磯 a 期では 10 個以上の住居址がほぼ環状に配置されています。

なお、黒浜期の栃木県根古谷台遺跡では、多数の墓穴が、広場の中心部を避けて、周囲に存在し、その周りを多数の竪穴住居（27 棟）と長方形の大型建物（15 棟）がとり囲んでいます。大型建物には炉跡がなく、建物は複数の集団が特定の期間に集まって行われた非日常的な行事や葬送儀礼に用いられたものと推定されています。また、大規模集落の群馬県中野谷松原遺跡では、「列状集落」から「環状集落」への移行がみられますが、土壙墓は集落の縁辺部に、

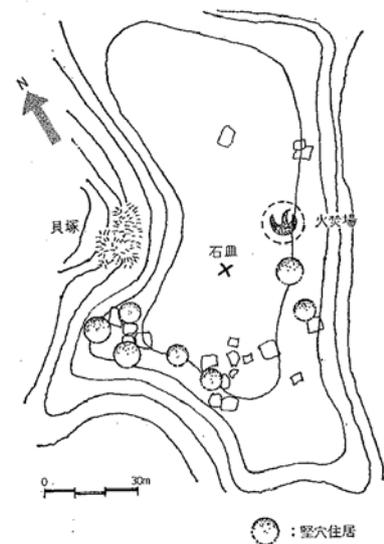


図-1 横浜南堀貝塚の竪穴住居址
都市デザイン研究体¹²より転載

¹⁰ 環状集落は中央に広場と集団墓地を設け、その周りに竪穴住居を環状あるいは馬蹄形状に配置した、縄文時代前期～後期の中部・東日本を中心に偏在していた集落形態です。大規模な拠点集落の場合でも一時期に存在した住居数は 5～10 軒前後で、各時期の住居址の累積結果から環状集落とみなされる場合もあります。住居形態の相違から各期の配置形式が明確に推測できる群馬県三原田遺跡では、一時期で環状配置が示顕されるのは環状集落が最盛期を迎えた中期後半のある時期のもので、他は弧状の配置を呈していました。その環状集落は前期末と中期末に解体し、小規模集落に分散し、最後に復活したのは後期前葉から中葉にかけてです。後期の環状集落では、墓群のある中心部に一般住居と異なる大規模な住居の存在がみられ、環状集落を解体させるような階層分化を窺わせています。なお、環状集落の周辺には、広場をもたない小規模な集落の点在するケースもみられました。

¹¹ 横浜市：横浜市史、1958

¹² 都市デザイン研究体：日本の広場、彰国社、2009

時期によってその場所を変えて設けられていました。

前期末になると、環状集落はいったん解体し、中期中葉（4500年前）に再びめざましい発達を遂げるようになります。直径100メートルをこえる大規模な環状集落である岩手県西田遺跡では、大小多数の掘立柱建物群が中央広場を囲み、その外周を住居群が、さらにその外周を貯蔵穴群が二重、三重にめぐる「重環状」構造がみられます。広場からは列状に分布する少数の墓を中心に、放射状に配列された200基近い土壙墓群が8群に分かれて存在し、一般の人たちとは異なる特別な家系の存在が明瞭に認められるようになっていきます。相対的に平等であった集団墓から、不平等な関係の反映される墓への移行がみられるのです。環状集落の最盛期であった中期の後半期は、経済的・社会的な不均等とあわせて、集落を構成する家族の個別化や自立化が進み、集団の構成員をとりまく矛盾が顕著になりつつあった時期とみられています。

後期後葉以降（約4000年-2300年前）、環状集落は衰退します。特別貯蔵穴や食品加工の設備を管理する役を担う指導者などが析出され、社会的な不平等が拡大し、階層社会への準備がなされつつあった時期と推測されています。なお、各地の首長層が一般民衆の集落を出て、居館を営むようになるのは弥生時代後期3世紀中葉以降のこととされています。

3.2 古典古代の政治的中央広場

(1) ギリシャのアゴラ

固有の祭儀信仰をもち、小部族に分かれ居住していたギリシャ人は、専制君主制の消滅しつつあったホメロスの時代をへて紀元前8世紀頃、散在する平野ごとに集住し、集落を形成していきます。集落の成長や商工業の発展に伴い、民衆のなかに市民権を得る者が増え、ポリス（都市国家、国家共同体）がつくられ、その中心にアゴラが形成されていきます。市街地全体が城壁に囲まれるようになると、かつての貴族の砦で、緊急時の民衆の避難・集会場ともなっていた小高い丘のアクロポリスが聖域化されるようになります。なお、市街地は城壁に囲まれ、その外で農業が営まれました。なお、ポリスでは、家政や生産、商業に関する領域は私的領域に属し、共同体の運営に係る政治的、公的領域とは明確に区分されていました。

アリストテレスは、「人間はその自然本性にしたがって相互に交流し、男・女、主人・奴隷、家、村という各レベルでの共同体を構成する。そうした自然本性の完成態である完全な共同体がポリスであり、そこでの政治参加は人間をより有徳な存在にする」と述べています。古代的な観念では、全ての人たちが自然状態においては平等でないため、人為的な制度たる法によって人々を平等にする都市国家が必要であると考えられていました。平等は、人々が互いに私人としてではなく市民として会するこの特殊に政治的な空間においてのみ存在することになるわけです。

支配階級たる市民は、血縁や宗教祭儀、地縁などにより結合された小規模共同体の成員であり、国法への服従、国家への軍事的・経済的奉仕の他に、ポリスの神々の祭儀への参加が義務づけられていました。家長として家事から一切解放された市民は、相互に自由で民主的な関係を取り結び、相手の説得に努め、納得のうえで支配者を選び、議事案件を処理していったのです。こうした政治への参加という市民の自発的活動によって「政治的公共性」が保たれ、広場やその周辺に公的領域の形成に係る各種の機関や施設が設置されていったのです。

ところで、多数のポリスの併存はポリス間における絶えざる内紛を招来しますが、共通言語の使用、ポリス間同盟、また、ホメロスの詩、アポロン神の神託といった文化の共有などによってギリシャ人としての連帯が築かれていました。市民は日々、公的領域の中核をなすアゴラを訪れ、利害や正不正を伝え合うことのできる言葉（ロゴス）をもって論議し、交流を深め、共通感覚や共同体意識を磨いていったのです。

こうした市民支配としての民主制は紀元前4～5世紀、アテナイにおいて最高潮に達しましたが、アレクサンドロス大帝の成立によるポリスの弱体化によって終焉し、ポリスならびにその民主政の遂行・現れの間であったアゴラは、その存在意義を著しく低下させていきました。アリストテレス的な政治的公共性の理念も低下し、懐疑論が盛行し、個人的な安心立命、ストア的な諦念観などが追求されるようになっていきます。

(2) ローマのフォーラム

古代ローマは前6世紀頃、イタリキ一派のラテン人の一氏族により、現在のローマの地に建国されました。同世紀末に王、元老院、市民集会の三権分立体制をとる共和政国家が成立します。貴族と平民の緊張関係が続くなか、ギリシャの場合と同様に、戦争における重装歩兵や軍艦の漕ぎ手としての兵士の担う役割の増大につれ、平民の政治的要求が高まり、その活動のための集会などの公共領域がフォーラム（フォルム、フォロ）を中心に強化されていきます。

帝政時代に入ると、政治的公共性の低下に伴い、それを育み、その発現の間となっていたフォーラムの存在意義も低下していったものとみられます。キリスト教の受容後は、公的領域はキリスト教によって担われていましたが、増大する私的領域が「社会」としての世俗世界を構成するようになり、キリスト教的な公的領域は彼岸的なものへと棚上げされていくこととなります。

ローマは、宗教、伝統、権威の三位一体により権威の樹立を図り、ヘゲモニー国家としての繁栄を築いていきました。ローマ人はギリシャ文化に憧憬し、ギリシャ人の確立した基礎的な知見をもとに、その文化を開花させていきます。植民都市では、道路や街路、神殿、それらを応用した水道橋、フォロ、バシリカ、円形闘技場、凱旋門といった大規模な建造物を数多く建設し、現地民から畏敬されています。なお、都市計画や街路・広場の設計では、自然の地形に沿い自然に出来上がる形態を尊重するギリシャに対し、ローマでは整地化し整形を指向する傾向がみられます¹³。

図-2は、79年、ヴェスヴィオ火山の噴火で地中に埋まったローマの植民都市ポンペイのフォルムの平面図を示したものです。ギリシャ・ヘレニズム的要素である列柱廊が多用され、碁盤目状の整形の通りと相まって、フォルムの壮麗感や整齊感の醸成に大きく寄与しています。アゴラ同様、フォルムの場合も、広場プロパーをとり囲んでいるのは公共圏の形成に係る諸機関や施設です。フォルムを中心に左側にバシリカ、アポロ神殿、正面にカピトリウム神殿（ジュピター神殿）、右側にヴェスパシアヌス神殿、エウマキア会館が、そして手前側

¹³ フォーラムは、多くの場合、南北と東西の大通りが交差する地点に設置され、3対2の長さをもつ長方形の形状をしていました。典型的な例は、帝政時代の計画都市であった北アフリカのローマ諸都市で多くみられました。なお、東方属州の都市の場合では、アゴラに近い自然発生的な不整形な形状を呈していました。

にクリア（元老院または都市参事会）が立地しています。なお、正面奥に、ヴェスヴィオ火山が見えます。バシリカは、紀元前2世紀半ば頃に建てられた、横幅24メートル×奥行55メートルの巨大な建物で、悪天候時における集会の開催など、フォルムに準じる機能を担っていました。

3.3 中世における市場広場と教会広場

中世都市の多くは、教会や君主、諸侯、領主の城塞などに起源をもっていますが、11世紀すぎ頃には商業や貨幣経済が発達し、都市には商人や手工業者たちが多数居住するようになります。その都市の多くは城壁に囲まれ、密集し、街路が狭く曲がりくねり、不衛生な状況におかれていました。そのようななかで、市場広場と教会広場が大きな発展を遂げ、都市の貴重なオープン・スペースとして機能していました。

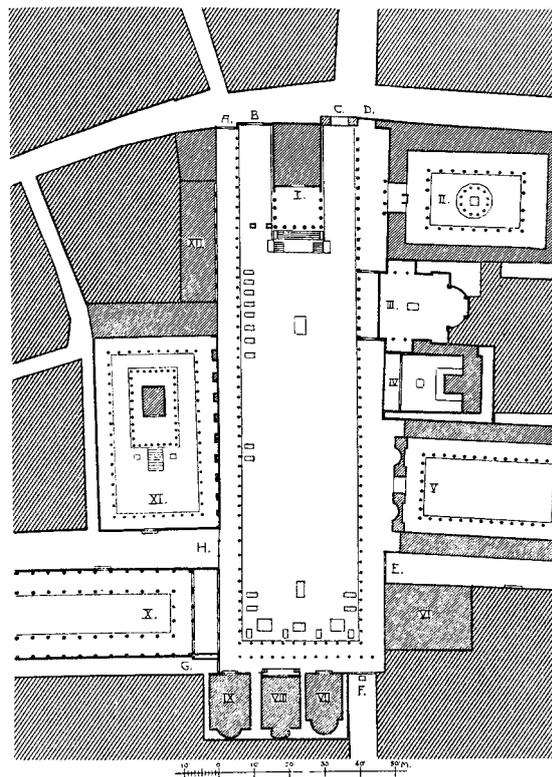


Fig. 1. Pompeii: The Forum. I. Temple of Jupiter.—II. Macellum (provision market).—III. Sanctuary of the City Lares.—IV. Temple of Vespasian.—V. Building of Eumachia.—VI. Comitium.—VII. Office of the Duumvirs.—VIII. The City Council.—IX. Office of the Aediles.—X. Basilica.—XI. Temple of Apollo.—XII. Market building

図-2 ポンペイのフォルム C. ジッテ¹⁴より転載

(1) 市場広場

市場広場の多くはメインの大通りが広がったり、その側方に広がったりして形成されています。村落や交易の場所などから自然に成長した集落などでは幹線街路がそのまま広場になるものもみられました。そのなかには街路のカーブやアイストップとなる山並みの眺望などを巧みに取り込み、広場としての空間的な効果を高めている例もみられます。また道路が広げられた広場では、その広げられた部分にモニュメントや噴水が置かれ、あるいは広場に面した家屋のファサードに統一感をもたせたりするなどの工夫の施されたものもみられました。こうして、その空間的な魅力を高めた広場では、市庁舎や教会を立地させるものもありました。なお、大きな都市では、馬市場、魚市場、陶器市場など、複数の市場広場が存在し、広場が群となって形成される例も少なくみられます。

(2) 教会広場

教会広場では、P.ズッカー¹⁵は、中世の教会広場は一つの建物によって支配されている点で市場広場と構造的に異なる、と述べています。教会の前庭は、機能上、初期キリスト教、ビザンティン、ロマネスク時代の本堂前の広間の広がったもので、その起源は、まだ教会堂内部に入ることが許されない新参の帰依者のために用意された空間に求められる、とされま

¹⁴ C.Sitte : City Planning according to artistic principles

¹⁵ P.Zucker: Town and Square, Columbia Univ. Press, New York, 1959

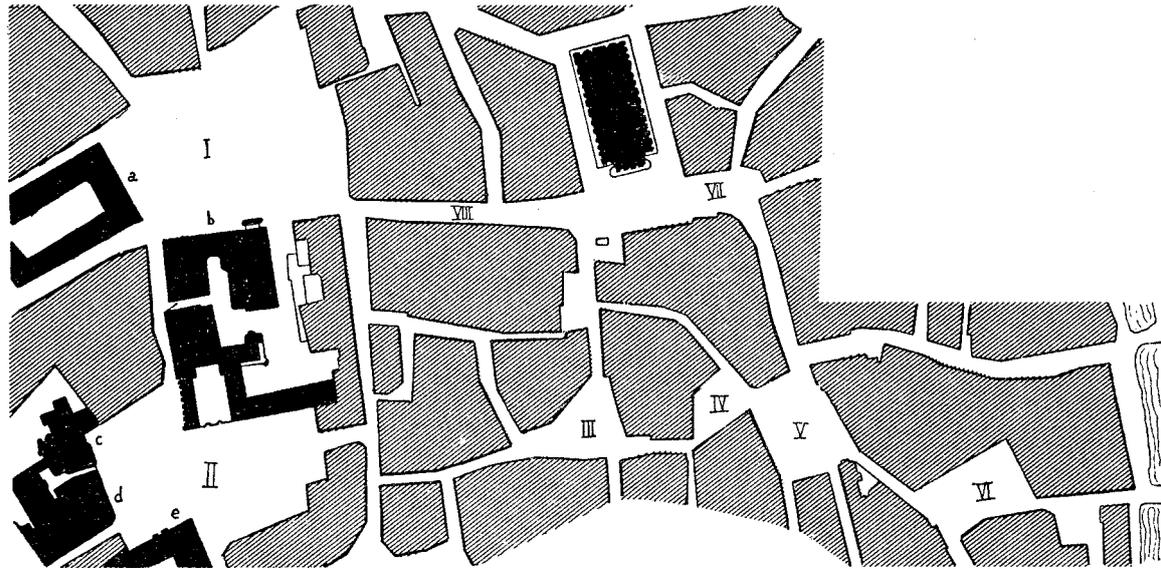


Fig. 47. Bruges. I. Grand'Place.—II. Place du Bourg.—III. Place Saint-Jean.—IV. Place des Biscayens.—V. Place Jean van Eyck.—VI. Marché du Mercredi.—VII. Place de la Vieille Bourse.—VIII. Rue Flamande.—a. Market halls.—b. Hôtel provincial.—c. Chapelle du Saint Sang.—d. Hôtel de Ville.—e. Palais de Justice

図-3 ブリュージュの広場 C. ジッテ¹⁴より転載

す。教会広場の重要な起源の一つに相違ないでしょう。信者は、礼拝の前後にこの教会の前庭に集まり、説教に耳を傾けたりしていたのです。12世紀頃からは、教会西正面玄関前で神秘劇が演じられるようになります。そこでは時折、屋台の店なども出され、市が開かれました。その市は教会によって保護され、俗界の市場広場の市と競合する事態が避けられていたようです。この教会の前庭は多くの場合、その三面が家屋によって、そして第四の面がそびえ立つ教会の西ファサードによって囲まれ、閉ざされています。なお、西表玄関の扉の浮き彫り彫刻は、その細部が前庭からよく眺めることができるように設計されていました。

その他、英国の教会の前庭では明瞭な空間的な境界がないまま聖堂の長軸と平行して存在するような例が多くみられます。また、北ヨーロッパの大きな教会広場などでは、かつての墓地に教会が建てられたため、教会が広場で孤立して、すなわち、教会の周囲の全面が広場によって取り囲まれて存在するような例もみられます。他方で、密集地などにあっては人家によってびっしりと取り囲まれ、その周りに空地が全くみられないような教会も存在しました。

3.4 理想都市型広場と近代の広場

(1) ルネッサンス期の理想都市型広場

中世は地方分権的な領主を圧迫していった国王が国内統一を遂げ、絶対王政による強大な中央集権国家の築かれた16世紀末に終焉を迎えますが、それに先立ち、14世紀頃からルネッサンス運動が起り、近代への橋渡しの役割を担っていくことになります。

人々は、人間の生活が哲学的、論理的な体系によって合理化されうると信じ、居住プランなどでもその確信を具体化しようとするようになります。都市の場合でも、都市は自然の所産ではなく、人間の主体的な計画行為の結果として形成されるべきであるといった主張がなされるようになります。ウィトルウィウスの建築書にみられる正八角形の都市案の影響など

もあって、城壁を円形・正方形・星形など明快な幾何学的な形態とし、放射状あるいはグリッド状に街路を設け、広場や記念的な建造物を配する理想都市の考え方なども提案されるようになっていきます。

図-3はV.スカモッツィによる理想都市の計画案を示したのですが、グリッド状に配された街路によって、区画された各区域における拠点広場と都市全体の中央広場とが整然と結合し、都市のすべての地区が中心広場につながり、そこからコントロールできるような構造となっています。

この中心に視点を据え、その位置に人間の感性と理性とを集中させ、それを固定化させることにより、対象を静止した時間のなかでパースペクティブに捉えていこうとする態度が生まれてきます。そこに世界のあらゆる事象を画き込むことで、世界の観者としての主体性の視点が獲得されていきます。ベネチアのサンマルコ広場やミケランジェロによるローマのカンピドリオ広場などでは、そのような人間の視点と行動の原理に基づいた造形が追求され、デザイン上においても大きな進展がみられるようになります。

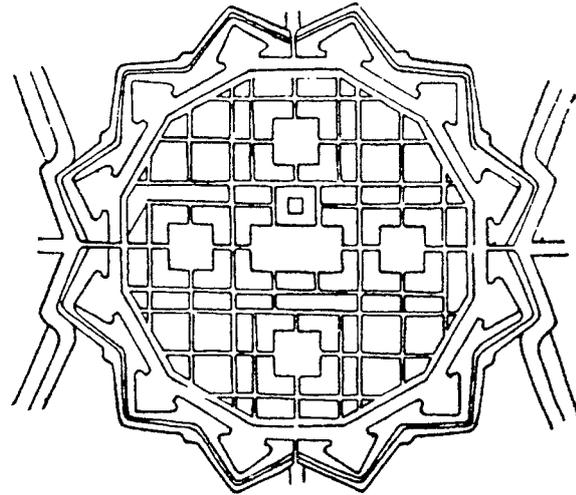


図-4 V.スカモッツィの理想都市計画案
P.ズッカー¹⁵より転載

その中心性の視点や考え方はシステム全体を自身で動かし、統御するという、能動的な主体性や権力志向を生じさせ、やがては世界を思いのままに領会するといった欲望を喚起させるようになっていきます。

バロック期になると、パースペクティブやヴィスタ（眺望）の手法が多用され、記念的な建造物の間にオープン・スペースを配し、それらを広い直線道路で結ぶ壮大な都市設計が構想されるようになっていきます。ロンドン大火後、C.レンが構想した都市計画案などもその一例です。ローマでは、聖なる都への入口として整備されたポポロ広場、トレヴィの泉など各所における噴水、スペイン階段などが都市を飾る装置として設置され、バロック的な壮麗な造形効果が発揮されるようになります。フランスでは、住居や商業地域の整備において、オープン・スペースが多用されますが、そこで広場などのオープンスペースは、都市支配者の権力の誇示の手段・象徴としての意味合いをつよく帯びるようになっていきます。

(2) 近代都市計画に現れた広場ーパリ大改造計画ー

ナポレオン3世の構想に沿いG.E.オスマンによって推進されたパリの大改造計画では、市内全域に広い大通りを貫通させ、それらを広場と連結させる、軸線基調の明快な幾何学的デザインによる都市改造が行われ、中世以来の複雑な路地が整理され、そのなかに孤立して存在していた遺構や記念碑的建造物がネットワーク化され、開放的で美しく、衛生的な街並みが形成されるようになっていきます。とくに街路沿いの建物などでは、統一的なデザインに誘導されながら、ルーブル宮殿新館やオペラ座など、壮麗な建造物が多数建設されていきます。

エトワール凱旋門のあるシャルル・ド・ゴール広場からは12本のブルヴァール（並木

のある公園風の通り)が放射状に走っていますが、その1本のコンコルド広場につうじるシャンゼリゼ通りは、パリの代表的な都市軸をなし、新興ブルジョワ層の買い物や散策の場などとして大いに賑わいをみせます。なお、作家のM. プルーストはそこから風景的に整備されたブローニュの森への散策を楽しんだといわれています。

都市が急激な発展を始めた18世紀半ばすぎには、見知らぬ人たちが触れ合う広場や公園、劇場などが公的な空間として機能するようになっていました。パリやロンドンでは社交活動の一環として街や公園を歩くことが大事な日課となっています。すれ違う人たちとの一瞬の触れ合いをとおして、相手の地位や自らの地位を認識し、どのような服装をし、どのように振る舞うべきかといったことを学び、自らの担うべき役割を忠実に演じようとしていたのです。

19世紀になると、人々は公的な場では自らの個性を隠すようになり、自身が不本意に露出されるのを恐れるようになります。個々の自発的な欲求を抑え、劇場やコンサートにおいてパフォーマーによって演じられる個性を黙々と受容し、新聞の音楽批評やプログラムの解説に依存するようになります。パリでは、群衆の中に身を隠し、「パサージュ」と呼ばれるガラス屋根付きの歩行者専用の商店街の街路をさまよひ、街の出来事を観察する「遊歩者」(フラヌール)もみられるようになります。しかし、一般の人々の間では、週末にパリ郊外へ出かけ、水上レストランで食事をし、ヨット遊びをするといったレジャーの考えが隆盛し、「散歩する」「ぶらぶら歩く」といった楽しみの観念が定着していくようになります。かつて貴族に限られていた習慣が、市民のライフスタイルとして広がっていったのです。

産業革命やフランス革命後には新しい市民階級の力が急速に拡大し、都市空間も市民に開かれたものとなり、余暇消費や散歩などの要請に応えられるオープンスペースの整備が積極的にすすめられるようになります。オスマンの命をうけた造園家のJ.-C. アルファンは王侯・貴族の狩猟用の森であったブローニュの森やヴァンセンヌの森を改修し、一般に開放し、ビュットショーモン公園やモンソー公園、モンソーリ公園など近代的な公園を整備しています。そのようななかで、サンジェルマン・デ・プレ教会前の広場のように、かつて中世の町並みのなかに閉じ込められていた空間が、都市に開かれたオープンスペースとして、時代の要請に応えられるものとして蘇えていくものも少なからずみられました。

パリ改造は、混乱した社会状況のもとで、それを受けとめ、その合理的な解決を図っていった大事業であり、近代都市計画の出発点となり、多くの都市の模範ともなっていました。しかし、衣装棚のように画一的な通りとその裏側にある猥雑な市街の存在やスラム一掃による下町のコミュニティの解体などの深刻な問題も孕んでいました。

(3) 広場から公園へー 18世紀後半～19世紀初頭のドイツにおける事例ー

18世紀末から19世紀にかけて小邦分立状況のもとで多くの不都合な状況におかれていたドイツでは、統一国家実現のための自覚的な「国民」の形成が希求され、そのための啓発・教化用施設として、広場(=公園)が大きな役割を演じていくことになります。

都市公園がヨーロッパに普及をみる頃、美学者で造園理論家のC.C.L. ヒルシェフェルトはその著『造園理論』のなかで、「市は大きな広場をもつべきで、そこは、民衆(フォルクス)が楽しいとき、苦しいとき、折にふれ集まったり、また、自然の清浄な空気を吸い、あるいは大空の美しさや風景美を楽しんだりすることができるような場(フォルクス・ガルテン)となる。そうした場が芝生や噴泉や彫刻で飾られ、樹林や美しい建物で囲まれていたな

ら、市にとって素晴らしい装飾となるであろう」と述べ、フォルクス・ガルテン (=公園) となるべき広場の整備を主張しています。

それは、「都市民を自然という舞台に誘い出し、そうすることによって品のない、贅沢な時間の浪費から無意識のうちに都市民を引き離し、彼らを徐々に費用のかからない楽しみや穏やかな社交に、話し好きで愛想のよい態度に馴らしていくのである」とし、さらに、「さまざまな階層がフォルクス・ガルテンで親しく近づくことにより、一方で慎ましきや臆することのない謙虚さを、また他方で穏やかな友情やうちとけた交際を手に入れることができる」と述べています¹⁶。

ここでは、自然との触れ合いや交歓が、またそれをつうじた人々の触れ合いや交歓が、時代の望む好ましい人間形成をもたらす、というフォルクス・ガルテンの基本的な考え方が示されています。かつて宮廷貴族の社交場であったバロック庭園において第一義的な意義をもっていたのは権力や威厳の誇示でした。しかし、ここでは公衆の「厚生施設」としての広場 (フォルクス・ガルテン) =公園の考えが明確に打ち出されるようになっているのです。

4. 「歩行者投錨広場」の構想

4. 1 グローバル化とアイデンティティの要求

多様な欲望形成が単純・抽象化された共約基準によって塑形され、均質でフラットな世界として表象されるグローバル化がすすむ現代社会において、「個人化¹⁷」や「脱埋め込み¹⁸」の過程が激化する一方、人々や地域において没個性化や画一化の流れに抗するアイデンティティの形成に対する要求の動きもみられるようになっていきます。グローバルなものとの間の交流では、多元性の価値観のもとでの差異性の尊重、他者との共存・共生の追求といった社会進化の発展の可能性をみいだしていくことができるかも知れません。

Z.バウマンは、「近代も後期になると階級に基づいた秩序が消え、準拠すべきは理想化された自己となる。しかし、あるべき自分に向かって疾走してもその収まるべき場所は用意されず、あっても不十分で頼りない。原因は、形式上の個人の現状と事実上の個人、すなわち運命をみずから開き、決定し、真の選択が出来る個人になることのできる見込みとの間にある巨大なギャップにある。それを埋めることができるのは (公共の利益に係る) 大文字の政治だけで、そのギャップは公的空間や公共広場が消滅したことによって生じた」旨のことを述べています¹⁹。

ところで、全体のなかに位置する個の存在は、他者との関係によってその確かさを与えられるもので、「私らしくあれ」を価値規範とするナルシズム的個人にとってのアイデンティティも結局のところ、他者との間の差異のなかに見出していく他はありません。自己を中心に張りめぐらされた時空意識に他者との関係や差異が測定されてはじめて実存のイメージも

¹⁶ 白幡洋三郎：『近代都市公園史の研究』（思文閣出版、1995）を参照。

¹⁷ 「個人化」は、階級や家族、職場、地域共同体などでの互酬的な社会関係から解放された個人がいよいよ自身に注意を向け、リスクや矛盾に満ちた労働市場での自己の命運に注意を向けるようになる事象をいう (U.ベック『危険社会』法政大学出版局、1998)。

¹⁸ 「脱埋め込み」は社会関係や文化的要素が、直接的な相互関係からなるローカルな文脈から引き離され、時空間の無限の拡がりのなかに再構築される事態をいう (A. ギデンズ『近代とはいかなる時代か?』而立書房、1993)。

¹⁹ Z. Bauman: *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000

与えられ、自己のアイデンティティも明確化していきます。孤独な人であっても、人と人との触れ合いや人びとに受け入れられることの重要性に気づき、それを可能にする自身のアイデンティティをみいだし、変革し、表現していくライフスタイルを獲得していくより他に孤独から脱け出す途はないように思われるのです。

それには、社会関係のみならず地域に息づいている文化などへの関心を高め、自身との関係性を深める努力をしていくことが求められます。さまざまな他者や存在との触れ合いのなかから「私らしさ」に気づかされ、やがては、そのアイデンティティのより豊かな発現や展開を図るための「自分たちの住む地域や社会をよりよいものにしていこう」といった願望も抱かれ、さらには共通の大義・幸福、公正な社会の建設といった政治性に目覚めていくことにもなります。身近な街の風景の観照も、その実践のための第一歩としてくことができるものと思われます。

4. 2 個別性の発現と地域性スタイル

人はそれぞれに異質で異なる「個別性」をもつものとしてこの世に生まれ、その生を生きています。そして、その異質な個別性が他者によって認知され、また、その個別性が他者を認知するといった相互コミュニケーションによって「共同性」が生まれます。J.L. ナンシーによれば、「共同体」はさまざまな価値と規範が相互に異なるものを有しながら共に存在する形とされます²⁰。他者をとおしてしかあり得ない自己は共同体によって創出され、共同体やコミュニケーションが個人性を構成するものとなります。社会性や文化性など個人のみでは回収できないものや異質なものの意味を認め合い、人びとに了解され、構成される共同体において初めて、個人が生み出され、その個人の主体的な選択や意思決定によって、アイデンティティが形成されていきます。

ところで、人間の生活にはそのさまざまな活動を貫いてそれらの活動に共通の意味を与えているような、ある「一般的機能」が備わり、それはある形式のもとに統一された、世界に対するわれわれの一般的態度といったものに反映され現れ出るといわれます。それは、世界への意味の到来を可能にする構造的な特性で、ある標準的ななじみの規範からの一貫した逸れやぶれを表し、それに関わる諸要素や諸記号の布置全体がある「一貫した変形²¹」に従わされるとき生じるとされます。それは「スタイル」と呼ばれますが、個人や地域には多かれ少なかれ個性的なスタイルが備わり、形成されていくこととなります。

生活世界では、主体（人）の生き方に転機が訪れたとき、あるいは、その身を置くことになる環境に大きな変化が生じたときなどに、私という自己が改めて発見、了解され、「私の世界制作」といった事態に直面することがしばしば起こります。主体がある環境からその身を引き離し、別の環境に身を置き、そこに住みつくようになることを、メルロ＝ポンティは船が錨を下ろすのになぞらえて「投錨」と呼びますが、そこでは自らの知覚が可能な限り変化に富むと同時に可能な限り明瞭に分節化された光景を受け取ることができるような仕方で、また、その運動的志向性が自らの期待する応答をその光景から受け取ることができるよ

²⁰ J.L. ナンシー『無為の共同体』以文社 2003 年刊。

²¹ 意味が獲得され、思想が理解されるのは、既成の意味の諸要素を中心からずらし再集中させるという「一貫した変形」をつうじて、とされています。

うな仕方、すなわち、その光景に住みつき、そこで生きることができるような仕方、その光景に対する空間的諸関係を設定するよう求められる、旨のことを述べています。

自らの生に真摯に、前向きに向き合おうとする者は、世界の表現に身をゆだねながら、より豊かな世界像を描くことのできることを願いつつ、世界を制作しています。眼前に繰り広げられる風景にいくぶんかでもそれに応えられるものがあれば、それを喜んで受け容れ、問題があれば抗議の意思や改善策の提起を表明する機会をうかがうことにもなります。そのような事態が招来されるのも、主体がすでに獲得したスタイルを土台としつつ、つねにそれを超え出るものとして生き、過去を捉え直しつつ未来へと向かうという超越の運動によって担われているからです。こうした超越の運動の勢い、実存のエネルギーは、やはりメルロ＝ポンティによって「志向弓」と名づけられていますが、それは日々の生活や各種の活動や体験などにおいて、それなりの生きがいや活力、豊かさを与えるものとなっているように思われます。

4.3 徒歩地域交流圏と歩行者投錨広場

マスメディアが高度に発達した今日、われわれは日常の生活の情報の多くを新聞や書籍、テレビなどに求めることで満足し、以前のように街に出て自身の直接的、身体的な知覚能力を稼働させ、必要な情報を調達し、その感性を磨き、鍛えるといったライフスタイルを失いがち、となっています。メディアにより供給される言語媒体主体の情報と街歩きによって得られる知覚媒体主体の情報とは同列に論じることはできませんが、両者の情報を交流させることによって、生活世界における、より意義のある情報を生成し獲得していくことが期待できるものと思われます。

われわれは日々、意識的、無意識的に、そして多くの場合、特別の努力を払うことなしに、街路における歩行を行っています。街路は人間のアクティビティや出来事なども景観として包括していますが、躍動する都市の現象を複雑に合成した風景として伝えてくれます。歩行において周囲の景観にわずかに注意を向けるだけで、街の風景の観照という実践を伴わせることができます。そして、その風景の観照の実践過程では、観照論理の展開により、歩行が観照に随伴して起こるといった事態も招来します。

街の風景やその観照では、都市の構造やそこに住みついている人たちの生活模様の関わり合いを知る手がかりが与えられたり、個人の内の世界と外に広がる全体の世界との結びつきに気づかされ、全体のなかでの個の位置づけが示唆されたりもします。それは生きることの意味や自身の生き方についての反省をもたらし、あるべき世界像制作の営みへと向かわせることとなります。そして、その営為によって自己が再構成され、そのつくられた自己をモデルにして、さらに新たな対象が求められ、働きかけられていくといった過程をつうじてアイデンティティが自覚され、鍛えられていくこととなります。

以上のような歩行において、歩行者は、その歩行区域内の地域やそこで生活する人々との触れ合いを深め、なじみや交流の生まれる圏域をもつようになります。そのような圏域を「徒歩地域交流圏」と名づけることにします。街路では未知なものとの出会いが自然に生まれ、さまざまなドラマが演じられていくこととなりますが、そこで歩行者は役者となったり、観客となったりします。演劇論によれば、人は他者と対話するとき、そのアイデンティティが再構成されるといいます。新しい事物や出来事に遭遇した場合にも同様なことがいえるで

しょう。多様な表情をみせる地域や小共同体を巡り、そこにおけるさまざまな事物や人と触れ合うことにより、小共同体や地域間における差異や隔たりなどに気づかされ、地域に特有なスタイル、その地域に限定的に現れる合理性などがみいだされていきます。歩行者は、その歩行しつつある地域のコンテクストを読みながら、ときに、それに同調し適合する行動をとり、あるいはそれに反発するといった行動をとったりしながら、自身のアイデンティティを確かめ、それを反省する風景観照を行っていくことができるのです。

その実践過程において、歩行者には、街路における車の交通の流れや騒音等に妨げられることなく、その歩行や観照によって生じた疲労を癒し、回復させることができるような場として、また、街路上における経験や感動をそこに持ち込み、反芻し、捉え直すことができる場として、さらには、自身の経験や感動を他者に伝え、他者との触れ合いの高められる場、等々として、それらの諸機能が発現され、充足される場が希求されていきます。歩行という航海上において、不断に生起する広場機能の発現に対し、それを、その場で直ちに受けとめることができるのは街路ですが、その「最寄」のところで、錨を下ろし、一息つけるような設えのあるオープンスペースを、です。

広場の設計や設置者には、その「最寄」となる可能性の高い複数箇所を、歩行者の利用の動向などをつぶさに観察しながら、見つけ、「歩行者投錨広場-候補」として手当てし、設計していくことが期待されます。そのうちの、あるとき、ある歩行者によって選ばれた広場の一つが、当該歩行者にとっての「歩行者投錨広場」ということになります。そうして選択される広場は、人により、ときにより変動する可能性があります。「歩行者投錨広場-候補」の設計では、可及的に不確定で多様な要請に応えられるものとなることが期待されます。その選択された広場では、その広場に興味・関心をもって立ち寄る人たち相互間での交流の図られることも期待されます。そこに地域の広場などのオープンスペースのネットワーク情報を提示していくことにより、歩行者をそれらの場に誘い、地域とのより深い関わりをもたせる窓口にしていくこともできるでしょう。

かつて、わが国の近世の江戸の町では、その多くが、中央を走る一本の街路とそれを両側から挟む家並みとで構成されていました。幹線街路の幅員は8間（14.4メートル）前後で、その両サイドの出入口中央に2間半（2.5メートル）の大木戸が設けられ、街路での昼間の通行は中央の2間半の部分を中心に行われ、そこから外れた街路辺縁家並側には、通過交通の影響をあまり受けない領域が形成されていました。

街路は市街地におけるほとんど唯一の大きな広がりをもつオープン・スペースとなっており、集落の中央広場として重要な役割を担っていたものと思われます²²。そのにぎわいは「大通りの如きは人肩相摩すといへども、十中八、九は物見遊山、神仏詣での通行なれば、雪駄下駄踏む音も自然徐々として、往来悠然たり。ただせはしきは朝夕芝居見物の往来なり²³」などと記されています。江戸では、物流が主として水上交通によって賄われていたこともあっ

²² 公儀の土地である往還では清掃や普請などハード面での維持・管理、不審人や犯罪者についての情報の提供などの末端の管理業務がその往還の属する町の負担となっていました。そのような業務をつうじて、町の自治も高まっていきます。慶安期（1648～1651）には往還に夕涼みに出るなどの休養的利用が始まり、寛文・延宝期（1661～1681）には盆踊りなどのレクリエーション的な利用も活発化します。拙稿「街路におけるコミュニティ・オープンスペースとしての機能の形成－市中取締にみられる江戸を例に－」（『都市計画論文集』No.31、1996）を参照。

²³ 菊池貴一郎・鈴木棠三編：『絵本江戸風俗往来』青蛙房、2003



図 - 5 江戸駿河町三井呉服店前のにぎわい 江戸名所図会より転載

て、街路では「悠然」とした雰囲気は保たれていたようです。

その往還も、明治維新後には道路としての交通機能の純化が図られ、各町の「広場」へと分節化させていた木戸はとり払われ、街路に接して設けられていた床見世なども撤去され、地域とのつながりや触れ合いの機能を弱めていきます。その後の車両交通量の増加はそれにいっそう拍車をかけることとなります。歩行者の風景観照の意欲を高め、街路と地域とのつながりを取り戻していく契機となる「歩行者投錨広場」の整備が大いに期待されるところです。

(わたなべ さとみ)

Ⅱ－２ 広場の法制

國學院大學法科大学院客員教授 西谷 剛

- | | |
|------------------|--------------|
| まえがき | (2) 事業段階の法 |
| 1. 法制考察の視点 | ①規制法 |
| 2. 広場の法令上の用例 | ②参加手続 |
| (1) 公共空地・公共施設の一環 | (3) 管理段階の法 |
| (2) 交通機能との関係 | ①引継ぎ法 |
| (3) 広義の広場・狭義の広場 | ②一体性の確保 |
| (4) 用語区分の意味 | 4. 公的管理と私的管理 |
| 3. 段階的考察 | ①私的管理 |
| (1) 計画段階の法 | ②協定 |
| ①都市計画とその限界 | |
| ②計画では具体性が欠ける | |

まえがき

建て込んだ市街地で広場をみつけると、何故か知らぬが、ほっとする。この気持ちを大切にしたい。広場は極端に言えば、何もないただの土地だ。エントロピーが低い施設である。高層ビルや建物が建ち並んだエントロピーの高いまちでは、バランス上、広場が必須である。一方で、まちの高度利用・効率的利用、つまり密度の高い利用が市民の都市計画における要請であるとすれば、他方で、広場などの公共空地がそれと一体となって十分存在していることが市民の都市計画における要請となるべきものであろう。今日の都市がその高度化を極限にまで進めつつある状況であってみれば、後者に着目することの重要性は、今日特に強調されるべきものであろう。

エントロピーの低い施設は、広場と名付けられる施設だけではない。公園、緑地などの公共空地は、すべて共通の機能を持っている。道路、駅前広場などの交通空間も建築敷地と比較してエントロピーの低い施設であり、公共空地といえるものである。交通空間をも含めた公共空地全体を「広義の広場」というとすれば、「道路、公園、広場、・・・」と並べられた場合の広場は「狭義の広場」である。広義の広場と狭義の広場の区分は、広場をめぐる法制の理解にとって有益なものであると考える。

今日の都市において広義の広場の存在意義は極めて高い。本稿は、広義の広場に着眼して、実定法によりつつ考察をするものである。そこから出発した上で、都市公園法が適用される公園・緑地や道路法が適用される駅前広場・交通広場については、その設置管理のありように関してとりあえず問題はないのであるが、それ以外の広場（狭義の広場）については法令がないので、誰がどこに設置し、どのように管理し、利用者はどのような利用が可能なのかなどが明らかではない。その結果、市民参加のまちづくりといっても、参加の足がかりがない。法の欠缺を少しでも補うことができればそれによって、市民参加の実質化に寄与することができると思われる。

広場といえば、そこは市民の多様なコミュニケーションの場として明るい積極的なイメー

ジを与えてくれるし、また悲しみや苦しみを癒してくれる静かな場としての働きもあろう。このような、広場の機能論は大いに展開されるべきものだろう¹。そしてまた、広場をどのように設計するかという建築工学的なアプローチやデザイン論なども大いに展開されるべきだろう。しかし本稿では、もっぱら法制度に着目する。いささか堅苦しい話になって夢がないが、まあ勘弁していただきたい。それから、もう一つあらかじめお断りしておくことがある。法制論といっても、広場と呼ばれているものの実態を詳しく知らない、正確な考察ができない。然るに、広場の実態に関する情報はほとんどない。本稿は、部分的な知見を基礎にして記述せざるをえず、誤りも多いだろうとおそれている。また、全体にわたって「この点は調査が必要だ」というように述べることが多い。今後の要調査事項を指定するだけでも意味のあることだとしてご寛容あらんことを²。

1. 法制考察の視点

広場をめぐる法制は、一つのまとまった体系をなしていない。広場という文字が関係法の中に道路、公園、緑地などと並んで僅かにみえる程度であって、道路法や都市公園法のように「法制」といえるほどのものを持っていないのである。

法律用語としての広場をめぐる法制は不十分であるが、僅かではあってもその用語が登場する法令をとらえて、広場という名称が法律上どのような箇所にもどのような意味合いで規定されているか、そしてその際の問題点は何かを探ることにしよう。

3つの視点からみることにしたい。

第1は、法律全体の中で広場という名称が書かれている法文はどの法律にどのような形で存在しているのかを探る視点である。広場の法令上の用例の問題である。ここでは、広場という用語が単に公共施設・公共空地の一環として例示されているにすぎないことが確認されよう。

第2は、広場の設置管理につき、計画段階、事業段階および利用管理段階の3段階を区分し、それぞれ広場がどのように扱われているかを探る視点である。いずれの段階でも広場に特化した規定は置かれていないのであるが、公共施設・公共空地の扱いが定められていれば、その限りで広場についての法制が存在することになる。そしてここでは、都市公園法と道路法の対象となる広場以外の狭義の広場については計画段階と事業段階の法が乏しく、管理段階の法は存在せず、ただし狭義の広場のうち面的整備事業たる市街地開発事業で生み出される広場については計画段階と事業段階の法が整備されているが管理段階の法は欠けていることが確認されよう。

¹ 広場の利用こそ広場の本質であることは、次のことばをみれば明らかであろう。「広場は、“広場化することによって存在してきた”のである。広場というのは、ただ広びろとした物理的空間という意味ではない。“広場化”という主体的な行動があって初めて存在できる人工のオープン・スペースなのである」(都市デザイン研究体編著『日本の広場』(復刻版)彰国社2009,3、建築文化1971年8月号の復刻版、6頁)

² 広場論といえば、広場の利用実態に着目してそのありかたを中心に据えた議論(広場の機能論)を展開するのが通常であり、またそれが議論の本道でもあろう。これこれの利用のためにこれこれの広場を設置し、その利用にふさわしい管理をするのだという視点である。これに対し、本稿は、過密建築の代償措置としての空地という側面を強調しすぎている嫌いがある。しかし、広場の機能論といえども、実際にそれがどのような事業により生み出されてくるのかを抜きにしては、単なる観念論にとどまる。今日では広大な白地にゼロ点から都市計画を設計するというわけにはいかないのだから、建て込んだ市街地のバランス措置、建築の代償措置として生み出される広場がまず存在してこそ、機能論が生きてくる。その意味で本稿自体は夢のないつまらぬものかもしれないが、夢の下地を形成するものである。

第3は、法制が存在しない利用管理段階（以下、利用管理を単に管理と略称する。）においては、もっぱら今後の問題点を探ることから始めなければならないが、そこでは私的管理広場と公的管理広場の違いと、進んで私的広場における公共的利用管理のありかたに問題があることが確認されよう。

2. 広場の法令上の用例

(1) 公共空地・公共施設の一環

広場ということばは、法令上、公共空地という集合概念または公共施設という集合概念の一つの例示として用いられている。広場が単独で主語または述語となって規範を形成している例はない。

都市計画法は、計画対象となる「都市施設」の種類を定めた規定でその一種として「公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地」を掲げている（11条1項2号）。広場は「公共空地」の一環として例示されているのである。

「都市施設」は機能別に区分された施設の総称であって、交通機能を果たす施設、教育文化機能を果たす施設、医療・社会福祉機能を果たす施設、エネルギー供給機能を果たす施設などと並んで公共空地という機能を果たす施設が掲げられ、その一つとして「広場」という用語が使われているのである。ここで、「公共空地という機能」というのは他と比べて明確さを欠く概念である。休息、鑑賞、散歩、遊戯、防災など多様な機能を含み、むしろ本稿の冒頭に「ほっとする」と表現したかなり包括的な心の動きを誘う働きである。都市施設の中では最もエンタピーが低い施設である。この意味で、他の施設とやや異なる性質を持つ公共空地ではあるが、ここではともかく機能に着目した用語として用いられていることを確認すればそれでよからう。

他方「公共施設」については都市計画法が「道路、公園、その他政令で定める公共の用に供する施設をいう」（4条14項）と定義し、政令で「下水道、緑地、広場、河川、運河、水路及び消防の用に供する貯水施設」が定められている（1条の2）。都市計画法のほか、土地地区画整理法（2条5項）、都市再開発法（2条4号）、都市再生特別措置法（2条2項）などの面的整備事業に関する法令が同様に公共施設の定義規定を置いているのである（都市計画法では広場は政令に現れるが、土地地区画整理法では法律に現われるというように形式の違いがあるがここでは問題としない）。ここで面的整備事業とは、相当の広がりを持った地面の開発整備事業の意であって、事業の内容につき特別法を持った市街地開発事業（都市計画法12条1項に掲げられた土地地区画整理事業以下7種の事業）と、それ以外の事業（開発許可対象の開発行為、市街地開発事業として行われぬ都市再生事業、総合設計など）に区分できる。都市計画法では公共施設という用語はもっぱら開発許可関連既定の中で用いられる。開発行為はそれ自体が都市計画の対象事項ではないから、機能を問題とする「都市施設」ではなく「公共施設」概念が用いられるのである。

都市計画法には地区計画の対象となる「地区施設」という集合概念があり、その一環として広場が用いられている。地区施設とは「道路、公園その他の政令で定める施設」（12条の5第2項3号）であって、政令で「都市計画施設以外の施設である道路又は公園、緑地、広場その他の公共空地」が定められている（7条の5）。本稿では、公共施設について述べればそれは地区施設に共通するので、あえて地区施設を特記しない。

「公共施設」は、機能の区分とは無関係に、公共主体（国または地方公共団体に限らず私人であっても公共的主体としての性質を持つものも含まれる。）によって提供される一般公共の利用に供する施設を包括的にとらえた概念である。そこでの広場は都市施設の広場より広い概念であり、交通広場なども含むものである（交通広場についてはすぐ次に述べる。）。

なお、さらに国法全体をみわたせば（広場という用語を持つ法令は少ないのであるが）、例えば少子化社会対策基本法は国および地方公共団体は子どもを遊ばせることができる「広場その他の場所」の整備を推進する等の施策を講ずるものとする（15条）、あるいは廃棄物の処理及び清掃に関する法律では何人も汚してはならない「公共の場所」の例示の一つとして広場をあげている（5条3項）などの例があるが、この場合も集合概念の例示の一つとして広場が登場するにすぎない。

以上、都市施設にせよ公共施設にせよ、広場は、集合概念の中の一つの例示である。そして、例示された施設のうちに、広場はそれが単独で主語または述語になって一つの規範を構成するというわけではない。公園には都市公園法があり、道路には道路法がある、下水道には下水道法があるというように個別法があるのと顕著な違いがある。この点こそが広場概念のあいまいさの最大の原因である。

（2）交通機能との関係

広場の概念を考える上で注意すべきことは、広場と道路との関係である。都市計画法の都市施設には、公共空地と並んで交通施設が定められている。「道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設」（11条1項1号）がこれである。ここで交通施設には実務上「交通広場」と呼ばれる施設が含まれている。「都市計画運用指針」（地方自治法245条の4により国から地方公共団体に対して発せられた技術的助言）に交通施設の一つとして交通広場があげられている。さらに、この交通広場のうち道路に該当するものとそうでないものがある³。道路に当たらない交通施設として「通路」という用語もある。線状の空地として広場概念に当たる可能性がある⁴。

以上のような、もっぱら交通機能を果たす空地もまた一般用語として広場と呼ばれうるものであり、また、客観的にみても建築敷地などと比べて空地としての機能を持っていることは明らかである。もっぱら自動車交通のための車道をとらえて広場という人はいないかもしれないが、それも公共空間という意味で共通要素を持っていることは間違いない。都市における公共空間確保を語るときにあえて車道を除く必要もなからう。交通機能を果たす空間のうちもっぱら歩行者が自由に利用する空間は道路法の適用外の空間となることがあり、これは設置管理の法が欠けているという点で狭義の広場に位置づけられる。

³ 都市計画協会発行の都市計画年報には、道路に該当する交通広場は「駅前広場」として整理され、道路に該当しないものは「交通広場」という名称で整理されている。なお、道路法20条は道路と他の施設との兼用工作物に関する規定であるが、他の施設の一つとして駅前広場を特記しているから、それは法令用語でもある。もちろん駅前広場が必ず道路との兼用工作物になるわけではなく、全部が完全な道路であったり、道路部分と駅施設部分が区分された一体空地などもあるが、いずれにせよ駅前広場が道路法の適用を受ける場合があることに注意が必要である。都市鉄道等利便増進法2条5号にいう駅前広場は「駅周辺施設」の一つの例示となっておりこれも交通機能に着目した広場の例である。

⁴ 通路は法令用語ともなっている。道路法48条の17・同施行令35条の3、高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律1条、都市鉄道等利便増進法2条5号・施行規則3条、など。

(3) 広義の広場・狭義の広場

以上の検討から、広場の概念について、広義の広場と狭義の広場を区分することが有意であると思われる。

広義の広場とは、「一般人が他の利用を阻害しない限り自由に利用できる非建ぺいの広い場所」であり、これは一般社会において常識的に用いられている意味内容を表わしている。ここでは、その機能面では何にでも自由に使えるというイメージが強いが、しかし交通に特化した場所も無限定性が若干減るとはいえ排除されない。都市計画法は計画の対象施設を機能別に区分するとき、広義の広場のうちでも交通機能に着目してとらえるべきものを一応区分して交通施設という名付けをしたもので、それが同時に公共空地としての性質を持つことを否定するものではないと考えられる⁵。

狭義の広場とは、広義の広場のうち特定の名称を与えられた施設を除く施設である。都市公園法で都市公園という名称を与えられ、道路法で道路という名称を与えられた施設が除かれる。法令に基づくものでなくとも、一般常識用語としても広場というよりは通路といった方がよい、運動場といった方がよいというように特定の名称が与えられるものもあるだろうが、法制論としては法令で厳格に名付けられたものとそれ以外のものとを区分することが重要であるから、ここではもっぱら法律で公園と道路が先取りされ、広義の広場から除かれると考えたい⁶。

都市計画上都市施設としてあげられている広場は狭義の広場である。そこでは広義の広場のうち交通機能に特化されてものを特出しして別に整理し、残りの広場を公共空地という概念で括った上、比較的明確な施設である公園、緑地、墓園を特記し、残りを広場といい、最後になお「その他の公共空地」（運用指針では運動場を例示しているがそれにとどまらない。）を掲げたものである。公共施設としてあげられている広場も公園や道路と並べられている限り狭義の広場である。

もう一点重要なことがある。広場に関する法令といえば、地方自治法による公の施設（244条以下）たる広場を忘れてはならない。条例で設置管理されるものである。このような条例がどの程度存在するのか、またどの程度のことが定められているのか現段階で詳細は不明であり、今後調査が必要であろうが、都市計画協会によるアンケート調査でいくつかの市で広場条例を持っていることが知られる。この条例の対象となった広場は、都市計画法上は、道路でも公園でもないという意味で狭義の広場（つまり11条1項2号に掲名された広場）に当たるが、条例によって設置管理規範が存在しているという意味では道路、公園と同格であり、法規範の欠缺を問題にする本稿の視点からすれば、とりあえず狭義の広場から除いてよい。つまり、広義の広場のうち国の法令と地方公共団体の条例の適用対象となる広場を除いたものが狭義の広場だというように観念したい。なお、庁舎前広場、公立博物館・美術館前

⁵ 都市計画法上も、33条1項2号に開発行為が備えるべき施設として「道路、公園、広場その他の公共の用に供する空地」を定めている。道路が公共空地として整理されている。

⁶ 実は、法律が先にあるのではなく、道路と名付けるべき実態、公園と名付けるべき実態があり、そのうえでその設置管理に関して個別に特別の法令が準備されたという順序である。そして特別の法令は実態上の名付けをそのまま取り上げるとは限らない。だから法令上道路という名称が使われていても必ずしも道路法の道路とは限らず、法令上公園とあっても必ずしも都市公園に限られず、法令の適用のないものはここでいう狭義の広場に当たることになる。しかし実態としてはそういう部分は少ないのでそこまで神経質に区分する必要はなからう。

広場などについては行政財産として地方自治法の管理規範がある。これも広義の広場のうち設置管理の法を持っている場合と認めて、狭義の広場ではない⁷。

われわれが都市における広場の意義を論ずるときには、まず、広義の広場を対象にしなければならない。しかし、その設置管理につき問題点を探ろうとするときには、法令のない狭義の広場を問題にしなければならない。誰がどのように管理するのか分からない施設は、市民一般が利用する場合に問題が生じるからである。

(4) 用語区分の意味

公共空地として掲げられている各施設にはどのような違いがあるのか。用語が違うなら違いがあることを前提としているのだから、それを知りたい。公園とは何か、緑地とは何か、それらと比べて広場とは何か。都市公園法と同法施行令には都市公園の設備、規模、構造等に関するいくつかの規定が置かれており、それらによれば公園の概念が比較的明瞭になる。「緑地」の概念についてはやや複雑なものがある。これについては注を参照されたい⁸。

いずれにせよ、公共空地という集合概念が公園、緑地、広場、墓園、その他公共空地と区分されている以上、おおよその差異くらいは明らかになっていることが好ましい。都市施設が計画決定されればその予定地には建築制限が課され、事業段階に至れば土地収用権まで与えられることを考えると一層区分の必要性が高いだろう。現場担当者が勝手に名付けるといっては市民の共通意識の醸成に支障も出るだろう。単位面積当たりの樹木の数で差異が設けられないか、設備の量や種類で区別ができないか、デザインで区分できないか、利用の形態の違いはないかなど素人としては勝手な注文をしたくなる。エンтроピーが低いとして性格づけられる公共空地にも、比較的高いものから低いものまで連続的な段階があろう。だからどこかで明確な区分線を引くことはできないことは理解できるが、それにしても用語が異なるのだからといたくなる。実態調査を行なうことによって、実務上いかなる区分基準があるのかおおよそのところでも分かるのではないか⁹。

しかしまた逆に、狭義の広場をあまり厳密に定義づけることは好ましくないと考える。常

⁷ いささか複雑であるが、「狭義の広場」には、広義の広場から公園、緑地、道路、駅前広場、通路、墓園など特別の名称を与えられたものを除き「広場」という名称で整理されるもの（名称上の狭義広場）と法令・条例の対象外の空地という意味での広場（法令上の狭義広場）とがある。本稿では法令上の狭義広場に着眼している。両者のうちでは法令上の狭義広場の方が広いから、これについて考察すれば名称上の狭義広場のうち法令対象外施設の問題点もフォローできることになる。なお、景観法では、道路、都市公園等国法のあるもののみが「特定公共施設」とされ景観行政上特別の位置づけを与えられている（法8条2項5号、令2）。

⁸ 緑地とは、常識的には樹木等の植栽がある場所という意味合いだろうが、法令用語としては都市公園法と都市緑地法に注目すべきである。都市公園法は都市公園とは地方公共団体（または国）が設置する「公園又は緑地」を都市公園と定義する（2条1項）。都市公園ということばに吸収される緑地があるわけであって、逆にいえば都市公園にならない都市施設たる緑地があるわけである。都市緑地法は、緑地を「樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地が、単独で若しくは一体となって、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となって、良好な自然的環境を形成しているものをいう」と定義している（3条1項）。これは、相当広範な地域を指定して緑地を保全する場合の緑地であって地域制緑地と呼ばれ、施設緑地とは異なるものである。結局、常識的に緑地と呼ばれるものの一部は施設たる都市公園になり、一部は都市計画法の都市施設たる公共空地たる施設緑地になり、一部は広域的な地域指定を受けて地域制緑地になる、という3パターンがあるといえよう。

⁹ 都市計画協会のアンケート調査によれば、「広場」の都市計画決定は、都市公園のような画一的な利用制限や設計を避けて、さらに自由で多様な利用を目指す場合に用いられているのではないかと推認されるものがある。ただし、この場合でも、事業・管理段階に至れば都市公園として位置づけられるものもある。そうでない場合には、「公の施設」として条例等で管理される。

識用語としての広場が多様なものを含む広義なものであってみれば、限定すればするほど一般常識とずれてしまうからである。名称の違いよりは公共空地としての機能の同一性（広義の広場に共通する機能）に着目すべきである。計画論、デザイン論などにおいては、むしろ広義の広場に注目することこそが正道だろう。しかしこの場合でも、公資源の限界の故に取り残されつつある広場（狭義の広場）が実態上市民生活において大きな役割を果たしつつあることも認めざるをえないとすれば、法制論とともに、ややマイクロなその計画論、デザイン論も軽視することはできない。

3. 段階的考察

(1) 計画段階の法

①都市計画とその限界

広場の計画段階の法は貧弱である。僅かに都市計画法による都市計画決定がある程度である。広場に関する都市計画決定は、都市施設たる広場を単体として都市計画決定する場合と市街地開発事業（11条1項に掲げられた土地区画整理事業以下7種の事業）の都市計画決定の中で公共施設の配置等を定める場合と2種類がある。

まず、都市施設について11条2項は、「都市施設については、都市施設の種類、名称、位置及び区域その他政令で定める事項を都市計画に定めるものとする。」と規定する。政令（およびこれに基づく省令）では各施設につき詳しい定めがあるが、広場については面積を定めるものとしている（令6条1項、規則7条）。道路と公園についてはその種別につき詳細な定めがあるのと対照的である。実態を都市計画年報でみれば、交通施設としての駅前広場や交通広場、公共空地としての公園、緑地と比べて狭義の広場の計画決定は極めて少ない。ここでも常識用語としての広場（広義の広場）のうち道路と公園を先取りして、残りの公共空地が広場という名称で計画決定される姿を知ることができる。

次に市街地開発事業については12条2項が「市街地開発事業の種類、名称及び施行区域その他政令で定める事項を都市計画に定めるものとする」と規定する。政令では施行区域の面積が定められている。ここまでには広場が登場しないが、さらに土地区画整理事業については同条3項が上記事項に加えて公共施設の配置に関する事項を都市計画に定めるものとする規定しているし、その他の市街地開発事業についてはそれぞれの個別事業法で公共施設の配置や規模を都市計画に定めるべきものとしており（都市再開発法4条2項、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法31条2項など）、ここで公共施設には広場が含まれるから都市計画に姿をみせることになる。

以上二つ以外は、計画は存在しない¹⁰。面的整備事業でも都市計画法の開発許可を受けて行う開発行為、都市再生特別措置法による都市再生事業（市街地開発事業として行われるもの以外）、建築基準法の総合設計の各事業で生み出される広場については事業に先立つ計画法制はない。また、都市施設広場についても都市計画が任意であることに注意を要する。都市施設全部についていえることだが、原則として施設設置に都市計画決定は必須ではない。

¹⁰ 厳格に言えば、地方公共団体が管内の諸施設整備を含む総合計画を策定する場合に広場に触れることはありうるだろう。また、国法としては社会資本重点計画法の計画対象として公園又は緑地があげられており広場は掲名されていないが関連事業として対象となりえよう（2条14号）。いずれにせよ。これらの計画は広場という個別施設にとっては一般にマクロ的な指針にすぎないであろう。

だから都市計画決定を経ないで直接設置される広場があるわけで、これも計画不在の部類に属する。なお、市街地開発事業は原則として都市計画事業として施行される。

広場単体で都市計画決定された場合が最も市民参加の機会が多く、次いで市街地開発事業では直接的ではないが公共施設の一つとして位置づけられている限りにおいてやや間接的にはあるが参加の機会があり、これに対して計画のないグループには抜き打ち設置の危険がある。先立つ計画があるものとなないものの量的差異は現段階では不明で今後調査を要するが、いずれにせよ市民の都市計画・市民参加の観点から問題を含んでいるだろう。

②計画では具体性が欠ける

事業に先立つ都市計画決定があるとしても、その計画について注意すべきことがある。2点指摘したい。

一つは、計画段階では広場を誰が設置管理するのか明らかでないことである。先に紹介した条文で施行者は計画事項になっていない。客観的にこの場所にこの面積の広場を作ることがこの都市にとって必要だという、そういう計画にとどまるのである。道路や公園については、都市計画上は同じく施行者は明らかではないものの、道路法、都市公園法が存在し、一般的には道路といふ公園といふ法律上の設置管理者が具体的事業を行うものであることが推測されるが、広場についてはそれがないのである。施行者を相手にできず、計画決定者だけを相手にして実りある意見交換ができるか、そういう問題があるのだ。都市計画協会のアンケート調査によれば、実際に広場と称して都市計画決定された施設も、その後道路法の道路ないし都市公園法の公園として管理されているものもあるようである。計画とはそういうものだという割り切りもありうるが、事業化との距離が遠いものも比較的近いものもあるものであって、施行者がおよそ推測できるものもあろう。市民参加においては施行者が誰かはその設置管理のありかたを決する重要な要素であるから、事業化への距離、できれば考えられる施行者、その広場の性質やデザインなど市民の関心事項を、計画書に付記すべき「都市計画を定めた理由」（都市計画法施行規則9条3項）においてできるだけ明らかにすることが必要であろう。

もう一つの注意点は、都市計画は個々の施設の計画として現われはするが、それは他の施設との関係で計画されているということである。その都市において必要な公共空地全体のありかたを計って、その上でその個別広場の計画が決定される。別途計画決定された公園や緑地、他の広場、さらには別途決定される道路や通路などとの関係でその個別広場が位置づけられるのである。個々の広場は公共空地網の一環なのだ。さらにいえば、施設間だけでなく地域地区その他の都市計画事項がすべて一体として計画されているのである。だから、市民参加はその認識の下になされなければならないだろう。個々の施設設置で紛争が生じたときの重要な留意点でもある。ただし、現実の計画がそのような理想的なものであるとは誰も断言できない。むしろ不十分なものであるだろう。だからこそ個別計画を切り口にした参加の正当性もある。参加の実質化のための工夫（機会の確保、科学の確立、情報の加工と提供など）の必要性が叫ばれるのだ。

(2) 事業段階の法

①規制法

元来「公共施設」や「都市施設」の事業段階の法は貧弱である。これは広義の広場全体についていえることである。それは、法はもっぱら権利の規制の根拠を定めるものであるところ、公共施設整備事業では一般にその財源や契約による用地取得などが問題になるだけで、特に規制を中心とする公法的な措置が必要ではないからである。その施設整備に反対がある場合など規制手法が必要な場合に、その限りで法律が登場する。広場を含む公共施設の整備については、土地収用法が収用権を賦与し、都市計画法が予定地に建築制限をかけ事業段階で収用権を付与する都市計画事業制度を規定している。もっとも最近では、規制だけを法の存在理由とするのは不十分で、とくに政策的な誘導措置を必要とする場合にその政策手段を法定することがしばしばみられる。

こうした中で面的整備事業（市街地開発事業）には特に注目すべきものがある。個別法で複雑な諸規定が用意されているのである。事業全体の姿を表わす事業計画の作成手続から始まって、事業計画の内容規制、換地、権利変換その他の権利制限、民間事業者が事業を行う場合の助成措置、完成した公共施設の管理移管、などが規定されている。

②参加手続

まちづくりの実態において、面的整備事業から生み出される公共施設、とりわけ高密利用の対置として設けられる公共空地の存在は重要であり、区域内居住者にとってのみならず、市民一般にとって利用価値の高いものである。都市中心部のシンボリック施設であったり、居住地の日常的施設であったり、地区の特徴を反映してそれぞれ利用市民の積極的な参加の下で設置管理されるという意味でも今日的意義を持つ。幸い法定面的整備事業は計画段階、事業段階を通じて法が整備されている。その際、事業によって整備される建築物の方ばかりに目を向けず、公共施設、とりわけ公共空地に目を向けることが市民の都市計画にとって重要である。開発許可対象開発行為、総合設計など特別法のない面的整備事業では、許可申請書が事業計画に代わるものであり、これを足がかりにしながらか市民の公共施設・公共空地への認識を高める工夫が必要だろう。

面的整備事業における公共空地の整備の重要性は、開発許可基準として開発区域面積の3%以上の公園、緑地または広場が設けられていることが定められ（都市計画法33条2項、施行令25条6号）、土地区画整理事業の事業計画で公園の面積が施行地区面積の3%以上とされていること（土地区画整理法6条11項、規則9条6号）などにも現われている。

面的整備事業の事業計画が作成される段階では、当然事業主体が明らかになっている。広場を含む公共施設のありかたについて意見をいう相手が明らかである。しかし、法律上は地権者以外の一般市民のための公式な手続は定められていない。都市計画決定の段階で既に参加手続がとられているからであろう¹¹。開発許可に係る開発行為や都市再生事業や総合設計については先立つ計画段階もないし、事業段階でも特段の措置はない。実際上は事業段階では用地取得を初め事業の内容に関する住民等との折衝が多く行われているに違いない。地方公共団体がいろいろと工夫をこらしているところでもあろう。

¹¹ 都市計画によらない土地収用法による場合は事業認定段階で参加の仕組みがある。

(3) 管理段階の法

①引継ぎ法

面的整備事業では事業施行者と公共施設管理者が異なるから、事業完了時に公共施設の管理引継ぎを行う必要がある。広場単体事業では、事業施行者が当然に管理するからこのような問題はない。面的整備事業に関する個別事業法には引き継ぎのための規定が置かれている。その公共施設に法令上の管理者がある場合のほか原則として市町村が管理することとなるものと定められているのである。ただし、例外がある。事業化段階で策定される規約、定款などに別の管理者の定めがあるときはそれによることとなる（土地区画整理法 106 条 1 項、都市再開発法 109 条など）。この特例により公的管理下に置かれず私的管理下に置かれるものがあるわけである。面的整備事業により生み出された公共施設は道路法や都市公園法などの法令上の管理に移行するものと、市町村に引き継がれて公の施設条例の適用の下に管理されるものと、そして最後に私的管理に残されるものがあり、この最後のものについては管理の規範が欠けているわけである。私的管理に残されるものがどの程度あるのかは、実態調査が必要である。

このことを都市計画法の開発許可に係る開発行為について具体的にみてみよう。同法は、開発行為によって新設された公共施設の管理について「・・・その公共施設の存する市町村の管理に属するものとする。ただし、他の法律に基づく管理者が別にあるとき、又は第 32 条第 2 項の協議により管理者について別段の定めをしたときは、それらの者の管理に属するものとする。」(39 条) と規定する。32 条 2 項の協議というのは、新設施設の管理者となる者との協議（ここでは市町村との協議を想定する）であり、そこで私人（開発行為事業者とか入居者の管理組合とか）が管理者とされる場合がでてくる。事実、開発行為については市町村が管理移管を受けない事例はかなりあるようだ。区域内空地でも公道と接していないものや小規模のものなどは広く市民の利用が見込めずもっぱら区域内居住者の利用にとどまるので市町村がその移管を拒むこともある。他の面的整備事業でも同様の問題があろう。ここでも、事業区域内の居住者が利用する施設と広く外部の市民が利用する施設も区分することなく全部公共施設に当たるとされていることから問題が生ずるのであろう。市町村が広く市民が利用できるもの（大きい公共性）に限って移管を受け、道路法や都市公園法を適用して管理しようとするに理由があろう。しかし他方、区域内住民だけが利用するものについても居住者といえども不特定多数なのだからその利用に公共性（小さい公共性）があることも事実であり、公的関与が全く必要ないとはいいきれない。また、地方公共団体の財政事情からして外部者が広く利用する施設でも管理移管を受けることを敬遠することもあろう。こうして私的管理に残された施設については、後述するように、自治組織による管理に公的関与支援が加わるような協定手法が必要であらう。

②一体性の確保

面的整備事業で設置される空地（広義の広場）はそれを分解すれば道路や通路などの交通施設と公園、緑地、狭義の広場などの公共空地とそれぞれ分化し、管理も機能分担の下で分化するではあろうが、これらは一体連続して利用されるわけであるから、管理の連携を図る必要があろう。機能を異にする各部分を区分することには意味がある（費用分担や管理責任分担、管理手法の違い、さらにいえば他の利用を阻害しない限りの自由使用という観点から

機能を区分することの合理性が推認できる。通行と休息が混ざるよりは区分されている方が相互の阻害を回避できる。)が、一体性を損なうようなことになればそれはそれでマイナスの評価を受けよう。管理者間の協定手法やデザインなどの工夫を要する。分化と統合の調和が必要である¹²。

4. 公的管理と私的管理

①私的管理

広義の広場のうち、道路法や都市公園法さらには公の施設条例の適用がある広場には詳細な管理規定がある(道路の場合には道路交通法による規制もある)のに対して、私的管理に取り残された広場には公式の規範がない。その廃止、管理不全などの場合にどうなるか不明だ。私人が公共利用の責任を負うが、そこには私所有と公共性との間にジレンマがありうるのである。なお、公的管理下の施設でも民営化が進展しており、事実行為たる管理を私人が行っている例は多い。公の施設について指定管理者制度が法定されていることはよく知られている。しかしこれらの場合は、最終的には公的主体が管理責任を負うのであり¹³、ここでいう私的管理ではない。また、施設の土地が私有であるかどうか管理責任と関係ない。講学上「他有公物」あるいは「私有公物」の概念があり、施設の所有権が公的管理者にない場合の施設(公物)をいうとされているが、これも最終責任者が公主体である以上本稿でいう公的管理である。

法定の面的整備事業(市街地開発事業)では、広場は、公共施設として収用その他の強権を持ち、予定地の建築制限等の規制権を与えられ、さらに事業費について公的支援を受けながら、完成後に私的管理の故に公共利用が十分機能しないとすれば問題である。開発行為で生み出された広場等の公共空地の私的転用の例はしばしば報告されているし、総合設計で生み出された空地でも自転車置き場などに利用されて公共利用が阻害されている例なども聞く。規制権限や特別助成を持たない面的整備事業の場合でも、許可基準の逸脱をよしとするわけにはいかない。

広場の機能に思いを致すと、公的な画一的管理よりも、地域ごとに異なった特色ある管理が好ましいだろう。この観点からは、地域住民の自治的な管理こそが期待されるだろう。出来上がったものの管理だけでなく、設置段階からどこにどのような広場を設けるかもその地域における市民の諸活動から性格づけられる点が多い。単なる事実行為の管理たる指定管理者制度を超えた私的管理広場が現に面的整備事業において登場しており、特色あるまちづくりの観点からもそれが積極的意義を持っているのである。それが今後のまちづくりの切り札の一つとなるのではないか。地区計画における地区施設の整備も元来地区住民の主体的関与の下に行われるものであり、今後関心が一層高まるだろう。

私的管理広場に関する情報は現段階では極めて少ない。どの程度に私的管理広場があるのか、管理主体はどのような組織か、どのような管理実態か、利用上どのようなトラブルが生じているのか、こうした点は今後重要な調査事項である。今日、広場は、単独で設置される

¹² イギリスの広場(スクエア)につき、元来一体であったものが住宅棟(私有)、道路(私有、公共管理)、スクエア(私有、自治組織管理)に機能分化した歴史的経緯について、坂井文「ロンドン・スクエアの形成過程に関する歴史的研究」(ランドスケープ研究66(5)、2003、423頁)参照。

¹³ 今日、民営化の進展に伴う問題の一つとして、国家賠償法上の責任に関して公主体か私人かにつき微妙な問題がある。

のではなく、面開発事業を通じて供給されるのが実態であり、またそのような広場が市民の利用の頻度も高いし、魅力もあるものであることが予想されるから、この種調査は重要である。

②協定

私的管理広場は、単に公財源不足を補うというような観点からではなく、地域・地区ごとに特徴ある利用こそ目指すべきものであるという観点から推奨される。公主体による画一的設置管理を超える利点があるのだ。しかしまたそこには、私有財産であり、私人管理であることからする限界として、不特定多数者の公共利用をよく担保できるかという問題がある。上記のように公共空地として設計しておきながら建築敷地に転用してしまう事例や自転車置き場として占領されてしまう例などが報告されているし、仮にそこで何らかのトラブルが生じた場合の手段もはっきりしない。

私的管理と公共性との調和を図る手法として、公的主体（自治体）と私人との間で協定を締結する手法が考えられる。この手法は、現にまちづくりに関する実定法上の手法として活用されつつある。現制度にみられるように単に私人間の協定を市町村が認可するという制度から、市町村が当事者の一方として私人と協定する制度へ発展させるべきである。私人は管理全般の責任を負い、公的主体は必要に応じ指導助言の責任を、場合によっては一般利用を阻害する要因が生じたらその排除につき勧告する責任を、また、若干の財政的支援の責任を負うこととする場合もあろう。双務的な協定である。

私的管理といっても、単なる一私人が全部の責任を負うことは例外的であり、多くは複数者による自治的組織を構成してそれが管理主体となるべきだろう。あるいは、管理に関する知識経験がある専門事業者が管理主体になることもあろう¹⁴。

協定は私的管理組織と公的主体(自治体)との間で締結される。その内容は地域ごとに区々であるべきものだが、最小限の事項は必須協定事項としてあらかじめ明らかになっている方がよい。仮に全国的な広場協定指針を策定するなら、必須協定事項はそこに明定しておくべきである。必須協定事項としてどのような事項があるのかは、実態調査を基礎に抽出すべきである。現段階では、協定の実態が十分収集されていない。机上で思いっただけでも、管理組織内の代表者および連絡役は誰か、日常的に広場の状況を監視するのは誰か、清掃など主たる管理行為はどのようなものか、長期的ないしやや独占的な利用はどのような手続で許されるのか、管理費用はどのように負担されるのか、自治体はいかなる関与をするのかなどは、協定の必須内容であろう。そして重要なことは、協定が一般に公表されなければならないということである。一般利用者は協定に掲げられた利用規範を遵守しなければならない。

協定はまた、その私的管理広場と一体となった公園、道路、通路、緑地など、そこに異なる管理者がある場合には、それらの者との間で相互一体に締結されるべきである。広場は公共空地（交通空地を含む）として一体となって大きな機能を発揮するからである。上記の公私協定に対して連携協定とでも名づけることができよう。

狭義の広場、すなわち私的管理広場の設置管理規範の欠缺を補うものとして、仮に広場法

¹⁴ 本誌 65 巻 2 号坂井文論文「広場の管理システム再考:ロンドンのスクエアー再生の事例を中心に」で広場を利用する周辺住民を友の会としてまとめ、その事務局を広場で起こることを常に見ているカフェ運営者としていることが報告されている。

を考えるとすれば、その内容は管理私人と自治体との協定を締結すべしということ、その協定で定めるべき最小限の事項を明らかにすること、そして必要に応じ連携協定を締結すべきことなどを定めることになろう。実体的管理内容は地域ごとの協定に委ねるのだから、統一基準としてはいわば主として手続法にとどまるのである。

もちろん私は、広場法が直ちに必要だとも考えないし、実態不明の現段階では不適當でもあると考える。しかし、まずは実態調査を進め、運用指針を策定し、公私の広場担当者と利用者市民がこれを共有することは意義あることだと考える。

(にしたに つよし)

II-3 広場の管理システム再考：ロンドンのスクエアー再生を中心に

北海道大学大学院工学研究院准教授 坂井 文

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. はじめに | 6. スクエアーの再整備 |
| 2. スクエアーの管理システムの構築過程 | —ロンドン市および特別区が所有するスク |
| 3. スクエアーの法的管理 | エアーの場合 |
| 4. スクエアーの再整備 | 7. 最後に |
| —借地公園の場合 | |
| 5. スクエアーの再整備 | |
| —王室所有のスクエアーの場合 | |

1. はじめに

欧州や米国の主要都市において、都市の中心部に位置する公共空間—広場—の再生が活発に行われている。こうした広場の再生は同時に、そのマネジメントシステムを多様化させている。つまり、公的機関による管理に加えて、タウンセンターマネジメントやエリアマネジメントのように複数の主体が協議して特定地域内の公共空間をマネジメントするもの、BID法のもとに複数の事業者が特定地域をマネジメントするもの、米国のNPOによる広場や公園のマネジメント等々に多様化している。これまでの均一的な公共空間の管理のしくみから、よりの確にその地域の核となる広場を含む公共空間をマネジメントしていくための個別の仕組みが展開されているといえる。広場を含む公共空間の空間的な再整備や、芸術活動や商業活動などの新たなアクティビティを展開するなどの機会に、それまでの管理システムが再考されている。新たな空間や活動の創出を通して、都市の活性化やブランディングをすすめ、グローバルに展開される都市間競争に耐えうる都市を目指すために、管理システムの再構築がすすんでいるといえる。

ロンドンを例に見てみれば、2010年10月に、ロンドン市議会の都市計画委員会が、公共空間の管理の手法について調査を開始することを発表している¹。保守党のジョンソン市長は、就任以来、労働党のリビングストン前市長の政策を見直してきた。公共空間をめぐるは、新たに「公共空間についてのマニフェスト」と題したビジョンを提示し、利用者にやさしい、いつでも利用可能で活気がある公園、スクエアー、道路の整備を行うとした²。これは、前任のリビングストン市長がすすめてきた公共空間の再整備をふまえた提言である。しかしながら「民間による公共空間のマネジメントが活発になってきている近年の状況」を考慮した、公共性の担保の方法についてさらに踏み込んだ議論が必要との見解が付け加えられ、今

¹ 大ロンドン庁（Great London Authority）では、議決機関としての市議会と、執行機関としての市長による二元代表制をとっている。議会の役割として①市長の戦略および行政執行のチェック②予算案の承認と修正③主要行政課題の調査・検討、などが挙げられる。（下條美智彦（2007）イギリスの行政とガバナンス、成文堂、p.162-164を参照）

² Mayor of London（2009）Manifesto for Public Space - London's Great Outdoors

回の調査がはじめられた。グローバル化がすすんだ都市における公共空間の管理は、魅力的な都市環境の創造のみならず、安心・安全な都市環境を持続的に運営していくうえでも重要となってきた。

ひるがえって日本の現状についても、「広場」という名称がついている公共空間については多様な開発経緯があり、その管理システムは一様ではないことがわかってきた。調査研究を通してその管理について解明しているところであるが、本稿では、まず、広場の管理システムを明らかにしながら、持続可能な都市の創造にむけた管理の在り方を議論することの必要性を示せればと考える。特に本稿においては、多様化し議論されることも多い民間によるマネジメントではなく、公的機関による管理の再考に着目する。具体的には、ロンドンの都市広場であるスクエアの再整備の際に、その管理システムを見直した事例を紹介し、公的機関による管理システムの再構築について議論するための知見を示せればと考える。

2. スクエアの管理システムの構築過程

都市広場としてのスクエアには、歴史的な開発経緯からいくつかの管理の体系が存在する。

ロンドンのスクエアは、17世紀にイタリアの都市広場であるピアッツアを手本にしてつくられた³。1637年完成のコヴェント・ピアッツア（現在のコヴェント・ガーデン）は、イタリアの広場をお手本に設計され、上流階級をターゲットにした賃貸住宅の付加価値として、教会と回廊を持つタウンハウス建築に囲まれた形で開発された。しかし、ピアッツアや教会、回廊といった都市装置はたちまちその他大勢の市民をひきつけ、都市のにぎわいを創造し、元々の開発コンセプトであった良好な賃貸住宅を求める上流階級の要求と乖離してしまう。この失敗を教訓に、1663年に整備されたセント・ジェームス・スクエア以後、中央の四角いオープンスペースを建築物で取り囲む形が、ロンドンの集合住宅開発のプロットタイプとなる。

18世紀になると、四角いオープンスペースの部分は市民が自由に行きかう道路と、中央部分のスクエアに分離され、道路の部分は地域の教会区や自治区の管理となり、スクエアは取り囲む集合住宅に住む住民によって共同管理される、特定の人達の共用オープンスペースとなる。管理の区分を明確にするために、スクエアには柵と施錠のついた入り口が設けられ、緑や水といった要素がもちこまれてデザインされるようになる。この緑の導入が、他の西欧諸国に多くみられる全面舗装の都市の広場と、緑豊かな今日の公園に近いイメージの英国のスクエアとの空間構造の違いを導くこととなる。

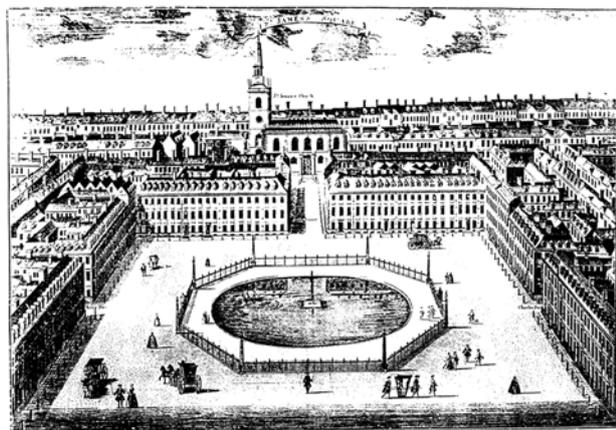


図1 1752年のジェームス・スクエア
(Beresford Chancellor (1907) The History of Square of London より転載)

³ 坂井文 (2003) 「ロンドン・スクエアの形成過程に関する歴史的研究」 ランドスケープ研究、66巻、5号、pp.421-426.

19世紀、スクエアはさらに変化する。四角いスクエアから、三角のトライアングル、三日月型のクレッシェントなど多様な形で建設され、様々な呼び名がつけられる。と同時にスクエアと建築物、道路との関係性にも変化が現れる。つまり4面が道路に面するオープンスペースであったスクエアは、建築に隣接し他の3面が道路に接したのものや、建築に挟まれた形で2面のみ接道しているものなどが出現し、オープンスペースと建築の接点が多様化する。

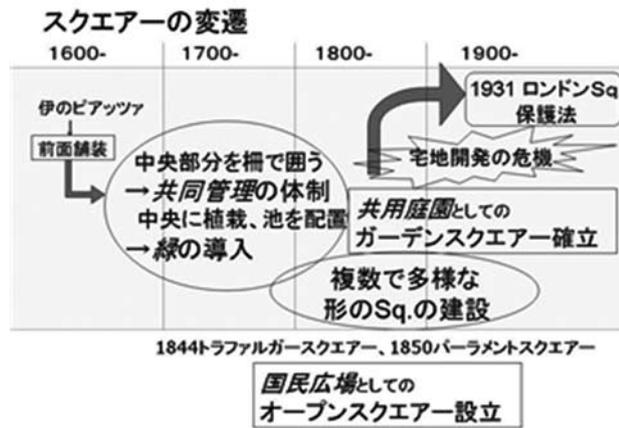


図2 ロンドンのスクエアの形成過程

しかしスクエアの空間構造が多様になっても、その所有は一体的に開発した地主にあり、その管理と利用はスクエアを囲む住民によって行われていることに変わりはない。

スクエアの管理に転機が訪れるのは19世紀後半である。ロンドンの都市化の波にのって、スクエアに新たな開発を計画する地主が現れたのであった。スクエアは住民によって共同管理された共有庭園であるが、そもそもは地主の私有地である。すでに400以上のスクエアのあったロンドンでは、スクエアを不動産開発の適地とみなす地主もいた。これに対し、住民の反対運動にはじまる保護運動を経て、最終的に1931年にロンドン・スクエア保護法が制定され、永久にオープンスペースとして保護するために、スクエアの開発は認められないこととなる。

3. スクエアの法的管理

1931年のロンドン・スクエア保護法を制定するに当たって、当時存在した457のスクエアについて、その管理体制を把握する作業が行われた。その結果、管理体制は、I法による保護、II公的機関による所有、III複数の所有者による管理、IV単一の所有者による管理、に分けられた。(表1参照) Iについては、1931年のロンドン・スクエア保護法以前にも、1863年のタウン・ガーデン保護法や、1906年のロンドン・スクエアとエンクロージャー法、また1726年のセント・ジェームズ・スクエア法をはじめとするスクエア別の特別法があった。これらの法律によって保護できたスクエアには限りがあったため、すべてのスクエアを保護するという目的で1931年の法律が制定されたのであった。

このうちIVグループに属するスクエアについては、開発権の剥奪に対する補償を求め

表1 スクエアの管理システム分類 (1931年)

I	法により保護	1863年法	11	88(19%)	
		1906年法	14		
		個別の特別法	63		
II	公的機関による所有	行政による所有	91	93(20%)	6章100ハブ・パブリック・スペースの事例
		王室による所有	2		5章トラファルガー・スクエアの事例
III	複数の所有者による管理		53	53(12%)	
IV	単一の所有者による管理		223	223(49%)	4章ラッセル・スクエアの事例

られる可能性が高いとして、補償の手続きが整えられ予算が用意された。同時に、IV グループの所有者に対して、スクエアーを維持することによって賃貸している周辺不動産の価値が高水準に保たれる効果を周知した。この IV グループに属するスクエアーの所有者のうちには、地元の自治体に借地公園として貸す者が現れた。こうしたスクエアーは、ロンドン市の中心部の商業や業務地に位置しており、共用庭園として利用する周辺の「住民」がすでに居住者というより昼間人口としての利用者であり「特定の人たちによる共用庭園」の意味合いが変化していたことが背景にある。

こうした動きを促進させる基盤となっていたのは、1906 年のオープンスペース法であった⁴。スクエアーを含むオープンスペース（非建ぺい地）を都市に確保するために、特定の住民の使用に限っている私有の空地の公共利用が促進されるよう、所有権や管理権、地役権の行政への移譲や、個別の調整による開放時間の設定などが行えるようにしている。その借地契約は、英国の不動産借地期間が通常 99 年間であることに倣い、長期にわたっている。

スクエアーは 1931 年の法律によって開発からは保護されたが、世界大戦や英国病といわれる不況の時代を通して、再整備されるようなことは少なかった。スクエアーの再整備がすすめられたのは、1997 年に政権を握った労働党が、良好な都市環境の創造を都市政策として掲げ、公共空間の再整備に力を入れてからである。そのターゲットは、なんらかの形で公的管理が行われている、表 1 にある、II 公的機関による所有と、IV 単一の所有者による管理のグループのうち借地公園となったスクエアーであった。複数の所有者と調整を行う必要性がある III のタイプや、それぞれの法制度から見直す必要のある I のタイプと比較し、再整備計画が策定しやすいという理由があった。とはいえ、その管理に関わる機関の連携が再整備の成否を決めていることは、次に示すそれぞれの事例からもわかる。

4. スクエアーの再整備 —借地公園の場合

1931 年の法を受けてスクエアーが借地公園となった例として、1943 年に地元の自治体に公園として借地されたラッセル・スクエアーの事例をみってみる。ラッセル・スクエアーは、19 世紀初頭のロンドンの都市化の際に地主が住宅開発を行った典型例の一つである⁵。ベッドフォード卿による開発の中心に計画されたスクエアーは、1805 年にデザインされ、道路との境界の植栽を密にして閉じられた空間の中に庭園が計画された。その約 140 年後に公共公園として開放されたラッセル・スクエアーは、スクエアーの四隅を出入り口とした開かれた公共公園のレイアウトへと変更された。

しかしその後 50 年間のラッセル・スクエアーは荒廃の一途をたどり、1990 年代にはロンドン市の中心部にありながら、夜は危険な場所と言われるまでになっていた。その主な理由は、地元自治体の財政難に由来する不十分な管理にあった。公園の整備については自治体の法的義務にはなっていないため、自治体が財政難の状況にあるとき、予算削減の対象となりやすいのが公園課であったといえる。

⁴ 坂井文（2003）「都市中心部における小規模オープンスペースの確保に関する歴史的研究 —ロンドンスクエアー保護法成立の背景」 都市計画論文集、38 巻、3 号、pp.613-618.

⁵ 坂井文（2006）「ロンドンのラッセルスクエアー再生事業にみる都市公共オープンスペースの再生」 ランドスケープ研究、69 巻、5 号、pp.651-654.

スクエアーは、スクエアー周辺の不動産とともにベッドフォード不動産の所有となっており、スクエアーの再整備に当たって、地元自治体が働きかけて協議委員会を設置している。また、地元自治体は、その再整備の費用を確保するために、国営宝くじ基金の助成金を申請している。借地公園に対して公的な資金を注入しながら再整備ができるのは、その借地権が99年間と長いためである。同時に、カフェの改装については、従来より所有と管理をしていたベッドフォード不動産が主体となって行うことにより、その権利関係を明らかにしている。

借地公園の所有者と連携するのはある意味当然であるが、ラッセル・スクエアーの再整備の際に地元自治体が力を入れたのは、スクエアーを利用する周辺住民を、ラッセル・スクエアー友の会としてまとめたことであった。その事務局は、ベッドフォード不動産からスクエアーのカフェ運営業務を受託している事業者とした。スクエアーで起こっていることを常に見ているカフェ運営者は、定期的に理事会を開き、ニュースレターを発行し、スクエアー管理のボランティア活動をまとめる、などの活動の中心的存在として適任であった。こうした、所有、管理、利用の三者が、それぞれの義務と権利を明確にしながら協働するマネジメントシステムを確立したことが、ラッセル・スクエアーの再整備計画から学べることであると考える。

5. スクエアーの再整備

—王室所有のスクエアーの場合

次に、王室所有のスクエアーの再整備について紹介するが、王室所有のスクエアーは2つしか存在せず、その整備過程は他のスクエアーと異なる。再整備について理解するためにも、その歴史を概観する必要があるようだ。

トラファルガー・スクエアーは、トラファルガー海戦の勝利を記念して、王室所有の土地に、王室が1844年に整備した英国を代表する都市広場である。それまでスクエアーと言えば、上質なタウンハウスに囲まれた共用庭園を指し、タウンハウスの住民は管理費を納めるかわりに、スクエアーにアクセスするための鍵を持つことができた。共用とはいえロンドンに庭園を持つことができるため、スクエアーに住むことは社会的なステイタスとなっていた。

しかしながら、それは裏を返せば階層社会の象徴ともいえた。産業革命以降、都市に産業と労働者が集積し都市化が進行し、19世紀半ばには住環境整備のため、また社会的な格差による不安定な状態を緩和するため、都市公園が整備されはじめる。当時の王室は、ロンドンの都市化による都市構造と社会構造の双方の構造変化に対応し、特定の市民ではない、一般大衆のためのスクエアーの整備の必要性を理解していた。また、一般大衆から徴兵された兵士を労うことともなる、トラファルガー海戦の勝利をたたえる記念碑を、ヨーロッパ大陸の都市の中心にみられるような象徴的な場所に建造する要望もあった⁶。大衆のための都市広場の整備と、記念碑の建造を同時に満たす場所として、それまでの階層社会の産物であった共用庭園であるスクエアーの名称を継承しながら、トラファルガー・スクエアーは大衆の利用に供した都市広場として整備されたのであった。

この名称は、トラファルガー・スクエアーの開発が、それまでの地主の名前がスクエアーの名称となっていた開発と一線を引くことを象徴している。王室による国民のための開かれ

⁶ Mace, Rodney (1876) Trafalgar Square: Emblem of Empire, London: Lawrence and Wishart

た広場の創造のために、英国の記念すべき戦勝となった戦いの名称を広場につけたことは、国民の尽力あつての国の発展という、国家に対する考え方についてパラダイムシフトが起こっていた時代を表している。

トラファルガー・スクエアは整備後、大衆によって様々に利用されてきた。特に、大衆の成熟とともに政治集会の恰好の場所となり、早くは1848年に、1万人とも言われる増税に反対する人々が集まっている。今日においても、デモ行進の終点として最も活用される場所であり、ワールドカップ・サッカーの際には観衆が一体となって応援し、まさにロンドン市民のみならず英国国民が結集する象徴的な都市広場となっている。

また、トラファルガー・スクエアに南面した格好で国立美術館が建ち、北に向かえばレスター・スクエアの歓楽街や商業集積地のコヴェント・ガーデンへ、また南に向かえばビッグベンの愛称で有名な国会議事堂に続くスクエアは、観光名所の中心地でもある。さらに、スクエアの周囲の道路は

ロンドン市の交通の要ともなっている。地元自治体のウエストミンスター区は、その複雑な動線を処理しながらトラファルガー・スクエアにおける歩行者の安全を確保する対応策を模索していた。

そうした状況のなかで、労働党のトニー・ブレア首相によるアーバンルネッサンスの都市政策は、都心居住の促進を重要課題のひとつに掲げ、そのための都市環境の向上にむけた政策に、公共空間の質の向上を挙げていた。この政策がトラファルガー・スクエア再生計画を後押ししたのは間違いない。が、事業推進の契機となったのは、特に、管理システムを転換させた条例の改正と、計画策定時の関係部署の連携であった。

1999年の大ロンドン市条例の改正は、トラファルガー・スクエアとパーラメント・スクエアの管理権が文化・報道・スポーツ省からロンドン市に2000年10月をもって移譲す



写真1 再整備以前のトラファルガー・スクエアと国立美術館の間の道路



写真2 再整備後のトラファルガー・スクエアと国立美術館の間の歩行者専用道路



写真3 再整備以前のトラファルガー・スクエア全景



写真4 再整備後のトラファルガー・スクエア全景

ることを盛り込んでいた⁷。ふたつのスクエアは王室の所有であることは変わらないが、その管理が中央政府から地方自治体に移ることにより、ロンドン市は管理者として、スクエア周辺の交通管理などの日常的な課題に対応しつつ、観光政策にも呼応した包括的な管理と運営が可能となった。

1998年の計画案の策定に当たっては、当時、管理権のあった文化・報道・スポーツ省が中心となって、関係各所による計画推進委員会を発足し連携して作成していた。つまり、スクエアの実務的な管理を行っているウエストミンスター区、スクエアを歴史的記念物として登録しているイングリッシュ・ヘリテージ、ロンドン市運輸局などによる委員会であった。一方2000年以降は、ロンドン市が中心となって、スクエア周辺の関係者との定期的な連絡会議を開き、整備後のマネジメントシステムの在り方について議論をすすめた。興味深いのは、米国で行われている BID や NPO によるマネジメントシステムの導入についても議論されていたことである。首都の、また国の象徴としての都市広場の管理は公的機関が行うことが望ましいという議論の結論を実行するためにも、スクエアの管理に関わる行政機関、および、地理的にスクエアの管理に関わる関係者の双方に対して、ロンドン市が中心となって連携をとりつける必要があった。こうした条例による現場に近い公的組織への管理の一元化が、トラファルガー・スクエアの再整備計画の成功の要因のひとつといえる。

6. スクエアの再整備

ーロンドン市および特別区が所有するスクエアの場合

他方、ロンドン市は、都市の住環境を向上させることをうたっている英国政府の都市政策をうけて、首都としてその先頭に立ち、市内の公共空間の再整備事業の取り組みをすすめていた。100パブリック・スペース・プロジェクトは、スクエア、道路、歩行者道、などの公共空間の再整備を促進するために、毎年10数箇所の事業計画を集中的にすすめる10年計画として、2002年にスタートした。挙げられた計34の計画の内訳は、スクエア6件、公園3件、タウンセンター5件、道路9件、歩行者道路7件、跡地開発4件である。これらの事業計画の大半は、ロンドン市内の特別行政区が主導しながらも、ロンドン市の道路局が管理する道路が含まれる、もしくは市の開発局に関わる事業であった。

ロンドン市は、このプロジェクトを通して、複数の行政機関の連携をすすめ、単発の公共空間の再整備事業ではなく、その周辺の公共空間と一体的に行う計画を策定することを意図していた。例えばスクエアは構造上、道路空間と隣接している。スクエアの部分を管理している組織と、周辺の道路の部分を管理している組織を連携させ、一体的に整備するための仕掛けとして、プロジェクトのリストに載せた事業の計画案は、関係する組織の協働によって作成され、住民説明のプロセスを経ている。管理する組織の違い、つまり縦割り行政と言われる組織の問題が、良好な公共空間を創造する際に大きな課題であることは東西を問わないが、ロンドン市はその課題に対して100パブリック・スペース・プロジェクトを提案したといえる。

このプロジェクトは、2008年のリビングストン前市長の退任とともに消滅してしまった。しかしながら、リストアップされた件名は、再整備を行うことによって都市や地域の再生が

⁷ Greater London Authority Act 1999, section 383,384

すすむ可能性のあるプロジェクトであり、連携する相手先が明確になった計画である。今後、ボリス新市長がどのように公共空間の再整備と管理を行っていくのか、引き続き調査していく予定である。

7. 最後に

ロンドンの都市広場であるスクエアの再整備の計画を紹介しながら、公的機関による管理システムの再構築のプロセスを概観した。それぞれの事例から、広場の管理システムを再考するうえで、次のようなことが参考になると考える。

まず、所有と管理と利用を代表する三者のそれぞれの義務と権利を明確にするプロセスにおいて、新たな担い手を創出していた。本稿で紹介したラッセル・スクエアの再整備は、周辺住民によるスクエア管理の組織を新たに構築し、所有と管理と利用の三者の役割を明確にした例といえる。ロンドンのスクエアの場合、2章でみたように歴史的な経緯のなかでその体制が築かれており、こうした背景をもたない我が国においてすぐに導入することは容易ではないかもしれない。しかしながら、我が国においても官民パートナーシップを導入しながら、公共空間の所有と管理の分離はすすめられており、今後さらに議論されていくと考える。

また、トラファルガー・スクエアの再整備の事例でみたように、公的機関による管理の場合には、中心となる行政組織を明確にすることにより、水平方向の縦割りと、上位と下位の行政機関の調整という垂直方向を連携させるマネジメント体制をつくっていた。さらに都市構造全体のなかで、広場空間のあり方を広域から狭域において捉えながら空間マネジメントを中心的にすすめる行政組織の存在は重要である。「広場」には人とモノの動きが集中するため、そのマネジメントはその都市像の創造につながっていくことを、英国ひいてはロンドン市は戦略的に利用していると考えられる。

最後に、建設行政が整備中心の事業から再整備と整備の事業へとシフトするなかで、その計画手法について、公的機関による公共空間の管理システムの再構築をふくめて議論していた。BID法やNPOの活用など、公的機関の外にその管理システムを求めることと同時進行的に、これまでの公的管理のシステムを再構築するために、たとえば100パブリック・スペース・プロジェクトのように、まずは、そのきっかけとなりそうな事業計画を洗い出しながら進めていく方法もあると思える。

なお本稿は、最初に書いたように、公的管理のもとにあるスクエアの再整備の事例に着目しながら、その管理システムの再考に着目したものであり、歴史的なスクエアのみをあつかった。スクエアは現在でも開発されており、そのマネジメントシステムは官民パートナーシップの様々なかたちとしても捉えることができ、継続的に調査研究を行っているところである⁸。官による管理、民による管理、官民パートナーシップによる管理が存在する広場に着目して、その管理の在り方を再考するのは、良好な都市環境の創造と運営のための、新たな公共の新たな担い手と新たな手法を探ることにつながることになり、今こそ、その必要性があると考えられる。

(さかい あや)

⁸ Imrie, Rob & Sakai, Aya (2007) "Governance in private-public spaces," in *Town & Country Planning*, vol.76, no. 12, pp.448-450

II - 4 ドイツ都市計画法制における 広場の位置付けの一側面

國學院大學法学部専任講師 川合 敏樹

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 1. はじめに | 3. 施設整備と広場の創出・確保 |
| 2. 建設法典における広場の位置付け | 3.1 施設整備の意義 |
| 2.1 建設法典における都市計画法制の概要 | 3.2 施設整備としての広場の創出・確保 |
| 2.2 ゲマインデの都市計画における広場の位置付け | 4. おわりに |

1. はじめに

(1) 現代の都市において、物理的なオープンスペースというものは、人々の日々の社会生活を支えるものであり、人々の憩いやレクリエーションの場であることはもちろん、産業・商業の場という意義をも有している。また、近時の環境保護志向の強化・拡大に支えられて、都市における緑地空間の確保、さらにより広く都市環境における防災・安全確保という面から、こうしたオープンスペースを創出・活用することもまた、重要視されてきている。

事実、昨今の都市の再開発や整備の局面において、こうしたオープンスペースを積極的に《広場》と位置付け、人々の利用に供しようという事例が増えている。こうした都市の再開発・整備事例のうち、著名なものとしては、独立行政法人都市再生機構による各地の再開発事業、東京駅周辺の再開発事業（大丸有地区再開発計画推進協議会）などがある。いずれの事例においても、さまざまな態様で利用を促していくことが企図されているようであり、ここには都市の再開発・整備の新たな可能性を見出しうる。

このように、現代の都市において、物理的なオープンスペースないし広場（以下、単に広場ということがある）が実際の都市生活の中で果たす役割は大きい。

(2) その反面、こうした物理的なオープンスペースないし広場に関する法制面の整備は、決して十分ではないということもまた指摘しうる。例えば、都市計画法では、都市施設のひとつとして「広場」が列挙され（11条2号）、また都市計画運用指針（国土交通省、平成18年11月）では、交通施設として「交通広場」（IV-2-2のA-6の3）が規定されているほか、緑地・公園等の公共空地としての「広場」（IV-2-2のB）などが想起されてはいるものの、いずれもごく簡略な定めにとどまってしまっており、統一的・体系的な規定が欠けてしまっている¹。そして、統一的・体系的な規定の欠如ないし整備不全によって、実際に存在する物理的なオープンスペースについて、都市計画決定を経るなど法的な位置付けを与えられて創出されたものなのか、それとも単に事実上のものにすぎないのか、という差異や、公的に創出され利用・管理が行われているのか、それとも私的に創出され利用・管理が行われているのか、といった差異が、各事案で生じうることとなる。これらのことから、例えば、当該の物理的なオープンスペースを管理するための公権力行使の可能性の有無（例：工作物・

¹ 日本の都市計画法制における広場の位置付けやその問題点などの詳細については、西谷剛教授による本誌次号掲載予定の論稿において論究されることになる。

放置自転車・ホームレス等への対処の可否)、管理の主体や態様の差異(法令上の規定や約款の有無など)に基づく公私の責任配分の在り方(例:事故発生時の損害賠償請求訴訟の在り方)といった形で問題が生じることも予想される。現在のところ、これらの問題はそれほど顕在化していないようであるが、上述したように、今後の都市生活において、物理的オープンスペースないし広場の存在意義がより大きくなるとすれば、これらの問題の検討は不可避であろう。また、これらの問題は、公私協働による公共性の発見や公私の責任・リスクの配分という法理論の上でも非常に興味深い素材であると考えられる。

物理的オープンスペースないし広場が都市生活において実際に重要な役割を担っている点のもとより、行財政改革への取り組み、都市の変化(老朽化と刷新)、人口の減少や高齢化など、社会的・経済的構造が大きく変化している昨今の状況に鑑み、現代の都市生活において物理的オープンスペースないし広場が有する意義を確認・検討することは、喫緊の課題であると考えられる。

(3)このような課題の検討を今後進めていくにあたり、日本において広場に関する基礎的・実証的研究の蓄積や法制面の整備が欠如している状況に鑑みれば、諸外国における法制や実態について調査・論究し、そこから示唆を得ることも重要であると考えられる。これまで、ドイツの都市計画法制に関する紹介・研究は多く、夙にその重要性が指摘され、日本でも参考とされてきたところではある。ただし、これらの先行研究・実績は、都市計画法制や個々の制度・法的手法の全体に関するもの(いわばマクロないしハードの面に関するもの)が多く、例えば、ひとつの施設や土地空間の利用に関して論究するもの(いわばミクロないしソフトの面に関するもの)は、法学の分野では殆どないようであり(法学以外には、工学や造園学などからのアプローチはある)、このことは広場については特に顕著である。したがって、この点からの紹介・検討には、理論と実務の双方の面から、多少なりとも新規性および重要性があるように思われる。

そこで、本小論は、さしあたり、ドイツにおける建設法典(Baugesetzbuch, BauGB)を対象として、「広場(Platz, Plätze)」の創出・利用・管理の制度の一側面について、ごく簡単にはあるが紹介・検討を行うものである²。次章では、ドイツにおける都市計画法制の概要およびそこでの広場の位置付けについて概観する。さらに、次々章においては、都市計画法制における施設整備とその一環としての広場の創出・確保について紹介・検討を行う。

2. 建設法典における広場の位置付け

2.1 建設法典における都市計画法制の概要

ドイツにおけるゲマインデ(Gemeinde)³のレベルでの土地利用の規制方法については、ごく大雑把にまとめると以下ようになる⁴。すなわち、日本の都市計画法制とは異なり、

² 紙幅の都合上、本小論では、参考文献を逐一列挙しない。本小論におけるドイツ法に関する記述は、主に以下の各文献を参照。Ulrike Kirchhoff, Erschließungs- und Straßenbaubeiträge, 2008; Dieter J. Martin / Michael Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Aufl., 2006; Ulrich Battis / Michael Krautzberger, / Rolf-Peter Löhr, Baugesetzbuch, 10. Aufl., 2007; Willy Spannowsky / Michael Uechtritz, Baugesetzbuch, 2009.

³ „Gemeinde“には「市町村」という訳語が充てられることが多いが、法的位置付けや規模等の点で日本の市町村とは異なるところがあるため、本小論では「ゲマインデ」の訳語を充てている。

⁴ 当然、ゲマインデよりも広域の土地空間を対象とする都市計画法制は多数存在するが(連邦やラントの土地空間整備計画(Raumordnungsplan)など)、本小論では、より狭域の都市空間における広場が対象となっているため、これらの都市計画法制はさしあたり度外視している。

基本的には、都市計画——BLプラン（Bauleitplan、「建築管理計画」ともいう）——が策定されていない限り、建築行為等は許容されていない。ここでいうBLプランとは、ゲマインデにおける土地利用に関する準備的性格を有し、その準備的性格のゆえに法的拘束力を伴わないFプラン（Flächennutzungsplan、「土地利用準備計画」ともいう）と、法規たる条例（Satzung）として発布されるために法的拘束力を伴うBプラン（Bebauungsplan、「地区詳細計画」ともいう）から成る。Fプランはゲマインデの全域を対象にして土地利用の枠組みを決定するものであり、Bプランは、Fプランにおいて決定された土地利用の枠組みをより詳細に決定するもので、ゲマインデ内の区域を単位としてより具体的に土地空間利用の在り方を規律する。Bプランの策定区域では、当該Bプランの策定内容に即している限りで、管轄官庁から建築許可（Baugenehmigung）を得たうえで建築行為等は許容される。

他方、Bプランの策定の有無にかかわらず、すでに建築物が立ち並んでいる区域——連担建築区域（im Zusammenhang bebauter Ortsteil）という——においては、既存建築物（やBプラン）との適合性が認められる限りで、やはり建築許可を得たうえで建築行為等は許容される。

このように法定の要件を満たす限りで建築行為等が許容される区域を内部区域（Innenbereich）といい、内部区域に該当しない区域——外部区域（Außenbereich）という——では、原則として、建築行為等は許容されない。

Bプランは財産権の内容・制限を定めるものであり、収容類似の法的効果を認められている。このようにドイツではある土地空間での建築行為等の可否やその内容が明瞭に規律されており、その基準となるのがBプランなのであって、Bプランがどのような定めをしているかによって、そのゲマインデ（の一区域）における土地空間利用・まちづくりの在り方が決まってくるのである。その意味では、Bプランはきわめて重要な制度である。

また、それだけに、戦略的環境アセスメントを実施し、関係する各種のアクターが参加するBプランの策定手続は、いわばゲマインデ（の一区域）における公共性発見の手続として機能しうるし、また同制度の本質上そうでなければならないのである。

2.2 ゲマインデの都市計画における広場の位置付け

それでは、ドイツにおける都市計画、特に上述したBLプランの策定に際して、広場はいかなる位置付けを与えられているのだろうか。建設法典における規定を概観してみよう。

まずBLプランの任務と諸原則を明らかにする建設法典1条では、BLプランの策定に際して特に考慮を要する事項が列挙されている（同条6項）。このうち5号では、「建築文化の利益、文化財保護および文化財保全の利益、歴史的、芸術的および都市建設上の意義を有していることから保持に値する街区、道路および広場、ならびに、集落および景観の形成」と定められ、「広場」という概念が登場している。これらの事項の考慮の欠缺・不尽は当該BLプランの策定過程の瑕疵を導き得るため、BLプランの策定において広場は重要な位置付けを与えられているといえる。

それでは、BLプランを構成するFプランおよびBプランでは、広場についてどのような位置付けが与えられているのだろうか。まず、Fプランについて定めた建設法典5条によれば、Fプランにおいて特に記載可能である事項として、「公園施設、持続的なクライナガルテン、スポーツ・遊戯・テント・水浴のための広場、霊園のような市街緑地」（2項5号）

が掲げられている。さらに、Bプランの内容について規定している建設法典9条のうち1項では、都市建設上の理由に基づいてBプラン中で確定可能である事項が、より詳細にかつ多数列挙されている。同項によれば、ゲマインデは、「公共の需要に供する土地およびスポーツや遊戯に供する土地」(5号)、「公園施設、持続的なクライナガルテン、スポーツ・遊戯・テント・水浴のための広場、霊園のような公的および私的な市街緑地」(15号)、「児童遊戯施設、レジャー施設、駐車スペースおよびガレージのような一定の空間に関する共同施設のための土地」(22号)をBプランの中で確定することができる。実際にFプランおよびBプランを策定する段階では、建設法典1条の掲げた原則に即して、より具体的な用途をもった広場の創出・確保が意図されている。なお、これら各号の規定は、あくまでも例示であるとされているため、さらにゲマインデごとに独自の広場を創出・確保できる余地がある。

上述の記載ないし確定が可能な各事項の異同は非常に複雑であり、土地空間の利用の在り方として一見すると類似する面があるものの、それらの各事項は相互に区別されている(例えば、上述の「市街緑地」は、建築物の集積密度の緩和や人々のレクリエーションの向上などの機能を担っている点で、他に規定されている「農地」や「森林」とは区別される)⁵。

ここで挙げたわずかな例からは、ドイツの(特にゲマインデのレベルでの)都市計画において、種々の広場ないし物理的オープンスペースの創出・確保が明確に位置付けられているということを確認することができる。また、特に上記の例からは、歴史的・文化的意義を有する財物としての広場やレクリエーション等に供するための空間としての広場のように、一口に広場といっても、その意義・種類はさまざまでありうるということがわかる。このうち歴史的・文化的意義を有する広場は、建設法典と文化財保護法(Denkmalschutzgesetz)との重畳的保護の対象ともなりえ、理論的・実務的に興味深い、さしあたり本小論では、レクリエーション等に供するための空間としての広場を念頭に置いて論を進める。

3. 施設整備と広場の創出・確保

3.1 施設整備の意義

前章で概観したように、建設法典においてはゲマインデのレベルで計画的に広場を創出・確保する手段が規定されていたが、こうした広場の創出・確保は法的にどのような意味を有しているのだろうか。この問いに対する回答のひとつのキーになるのが、「施設整備(Erschließung)」という枠組みである。

一般住居等を建築するためには、管轄官庁による建築許可を得ることを要する。その許可要件のひとつにBプラン等との適合性が挙げられることは前述したが、本小論の問題関心からさらに重要であるのは、実際に当該建築を許容するほどに客観的に機が熟していること(baureif)、すなわち、当該建築案を許容し、社会生活を実現しうるだけの施設整備が当該建築案の周辺地で済んでいること、という要件である。なぜならば、ドイツの都市計画法制においては、道路等のインフラや水道等のライフラインの整備に加えて、広場の整備もまた、こうした施設整備の対象とされているからである。つまり、広場を創出・確保していくことが、まちづくりの推進、都市環境全体の整備にとって不可欠の要素であると捉えられているのである。

⁵ 種々の概念の定義付けや整理の貫徹は、ドイツ法全般に見られる特色でもあり、それゆえに、これら多くの類似する概念が登場する建設法典の各規定の理解においても、整然とした整理がなされている。

建設法典では、施設整備を実施する義務を負っているのはゲマインデであり、さらに、市民は施設整備の内容について請求権を有しない旨が規定されている（123条1項および3項）。また、整備されるべき施設の種類・規模等が一般的に明定されているわけではなく、施設整備の手段やその具体的な内容は事案ごとに異なりうる（この点については次節で触れる）。したがって、ゲマインデは、ある区域を将来的にどのように形作っていくのかという観点から、種々の事情を総合的に衡量したうえで、施設整備を進めて、まちづくりを推進していくことになる。

3.2 施設整備としての広場の創出・確保

（1）施設整備の対象である広場の創出・確保を可能にする手段として、計画法のレベルではBプランなどがあることは、前述のとおりである。

それでは、各事案において実際に施設整備の一環としての広場の創出・確保を可能（ないしより容易）にする具体的な手段としては、どのようなものがあるのだろうか。概観してみよう⁶。

（2）ゲマインデは、Bプランの定めに従い施設整備の対象施設（広場）を設置していくことになるが（建設法典125条1項）、その際に生じたコストは整備の行われた区域の公共の負担（öffentliche Last）であるとして、土地空間の広狭や客観的状況、享受する利益の内容や度合いなどの一定の基準に基づき、1回に限り、このコスト分を当該区域の所有者等から応分に徴収するという手段がある。これは施設整備負担金（Erschließungsbeitrag）の徴収といわれるものである。施設整備（広場の設置）は、建築行為等に適した土地空間を形成し、社会生活を可能にするまちづくりを進めることなのであるから、当該区域の所有者等は、当該施設整備によって特別の利益を享受することとなり、それゆえにいわばその対価を支払うよう義務を負うと構成されるのであり、ゲマインデもまたこうした負担金を徴収するよう求められるのである。つまり、ここで徴収される負担金とは、税金や公共施設等の使用料金、（特別）課徴金などとは区別される金銭的負担である。

建設法典では、施設整備の対象や規模等に関する一般的規定はないが、施設整備の各手段に関する規定は設けられており、特に127条以下では施設整備負担金の徴収について規定されている。施設整備負担金徴収の対象となりえるのは、沿道での建築が可能である公的な道路、道および広場（127条2項1号）、沿道での建築が不可能ではあるが建築地域の施設整備には必要である公的な道路、道および広場（同項3号）、これらの交通施設の一部であるか、都市建設上の理由から建築地域で整備を必要とする公園用地や緑地施設（同項4号）などである。

また、建設法典129条1項によれば、ゲマインデは、施設整備に要した費用のうち最低でも10%を負担しなければならないとされている。ゲマインデと所有者等との負担の割合、そして所有者等の相互間での負担の割合は、個別事案ごとに決定されることとなる。

これらの規定ないし制度から覗えるように、ゲマインデは、公有地にせよ私有地にせよ、社会生活の実現、まちづくりの推進に不可欠である施設（広場）を整備していく義務を負い、

⁶ 各手段とも建設法典のほかにはラント法やゲマインデ条例などによって規定が設けられている（ことが少ない）が、以下では主に建設法典の規定を中心に取り上げる。ラントやゲマインデの法制度や実務の検討は、他日を期したい。

市民もこうした施設整備を支える存在である。土地空間の在り方や施設整備の内容を計画レベルで法的拘束力をもって詳細に規律するBプランが、協働的・公共性発見的に策定されているからこそ、施設整備負担金の徴収という「強権的な」手段が可能なのである。

(3) 他方、施設整備負担金の徴収とは異なり、施設整備をゲマインデ自身が行うのではなく、ゲマインデが事業者と施設整備の実施を内容とする契約を締結し、事業者の手で施設整備を実施していくという方途もある。これが都市建設契約(建設法典11条)の一種としての施設整備契約(Erschließungsvertrag)である(建設法典124条)⁷。事業者が所有する区域について施設整備契約が締結される場合、事業者自身が当該区域の施設整備を実施することで、当該区域での建築行為が可能になり、まちづくりが進められることとなる。そして、事業者による施設整備に際して生じたコストは、施設整備実施後に事業者から当該区域の土地が売却される際の価格に組み込まれることになる。したがって、当該区域の購入者は、やはり公共的負担として施設整備の実施を金銭的に支えていることになる。この場合、当然のことながら、この購入者から後に施設整備負担金を徴収することはできない。

なお、こうした都市建設契約は、最近では、再生可能エネルギーの利用促進の手段としても注目されている(例えば、ゲマインデと市民との間で一般住居等への太陽光発電パネルの設置を内容とする都市建設契約など)。

(4) 上述したところからもわかるように、施設整備負担金の徴収や施設整備契約の締結は、対象施設(広場)を新たに創り出すための手段であり、施設整備の対象であった既存施設(広場)の改善などに用いることはできない。そこで、ゲマインデは、改めて道路建設負担金(Straßenbaubeitrag)を当該区域の所有者等から徴収することで、当該施設(広場)を維持・管理していくことができる。道路建設負担金の徴収については、建設法典でも明定されているわけではなく、ラントやゲマインデのレベルでも明確な規定を欠いていることが多いようである。基本的には、対象施設などは施設整備負担金の徴収に準じる扱いがなされているようであるし、また他方では、ゲマインデのレベルでより詳細かつ独自に実務を進めることが求められてもいるようである。

また、公共の負担たる施設整備が負担金徴収と契約締結の双方で可能であり、さらに上述のように道路建設負担金の徴収制度があることからすると、既存の対象施設(広場)の維持・管理のために、ゲマインデと市民との間で契約を締結し、当該施設(広場)の改善の費用を負担しあうということも可能であると思われる。こうした契約によって具体的にどのようにして広場が維持・管理されているのかは、非常に興味深いところであり、現地調査も含めて今後の研究の課題としたい。

4. おわりに

以上のように、ドイツにおいては、広場を計画的に創出・確保し、人々の利用に供し、これを維持・管理していくための制度やこれを支える枠組みが存在する。もっとも、本小論の内容はごく簡略なものにとどまっており、より詳細な論究を要するところであるし、特に広場というものの性質上、法定の制度に基づいて(あるいは、法定の制度からは離れて)、実際

⁷ 都市建設契約との関連では、事業者による特定の事業案や施設整備の実施の提案に基づき策定される事業関連Bプラン(vorhabenbezogene Bebauungsplan)の制度もある。これらは建設法領域における公私協働の典型例である。

に広場がどのように創出・確保され、利用され、維持・管理されているのか、という点の実証的な検討が必要になる。本小論は、そうした研究に向けた予備的研究であり、より本格的な論究を今後進めていく所存である。

(かわい としき)

Ⅲ 広場の利用・管理に関する研究会報告

北海道大学大学院工学研究院准教授 坂井 文
國學院大學法科大学院客員教授 西谷 剛
東京大学名誉教授 渡辺 達三
國學院大學法学部准教授 川合 敏樹

1. 本論における広場の考え方	4. 管理の体制づくり
2. 本論の対象	4.1 公主導の公民パートナーシップ
3. 広場機能の阻害	4.2 区分所有による管理運営
3.1 概説	4.3 民間法人による組織
3.2 利用者の行為が原因となる機能阻害	5. 広場の利用・管理に関わる今後の調査
(1) 原因行為	
(2) 対策	
① 法令	
② 誘（いざな）う人	
③ 設計上の工夫	
3.3 管理者の行為が原因となる機能不全	

1. 本論における広場の考え方

広場と聞いて人はそれぞれに、様々な広場像を想像することでしょう。そこで、本稿でいうところの広場について、最初に書いておきたいと思います。

本稿では「広場とは交流の場である」ということを第一義に考えていきます。交流の場では、不特定の多数の人による多様で雑多な行為が発生し、交流がすすむこともあります。もちろん言語のコミュニケーションによる交流もありますが、「同一空間に居る」という状況から生まれる感情の共有、あるいは、そこに空間が存在することの安堵感を共有することによって生じる交流もあります。交流とは、異なるものが互いにまじり合うことであり、その典型は言語や行為のコミュニケーションによる交流ですから、広場での公的意見表明や商品の売買交換などが広場の典型的な機能であることはいうまでもありません。しかしこのほかに、感情の共有もまた「交流」を意識させます。元来人間は一人一人異なる存在ですが、にもかかわらず同じ感情を持つことができたという認識、うれしい感情にせよ悲しい感情にせよ感情を共有したという認識は自己と他者の身体性を持った交流を意識させます。インターネット上で同一の話題に対して見知らぬ者同士が交流することが可能である現在、同一空間に居るという状況から得る「身体性を持った交流」は、現代の広場が担う第一の機能ともいえると考えます。

この多様な行為や同一空間に居るという状況によって生まれる交流は、広場の特徴として特記すべきことであり、都市生活を享受するうえでの最重要な点であるとの考えに基づき、「交流がすすむための利用・管理はどのように行えばいいのか」という問題意識のもとに研究会の議論がすすめられてきました。とくに、交流の促進という意図のもとに、「公園」ではなく「広場」と命名されたと考えられる空間において、実際の利用を見ると交流機能があまり実現されていないような広場が少なからず存在していることに重大な関心を持って、その要因の究明等に関わる議論を展開してきました。

そこで本稿では、主として交流機能が実現されていない広場、つまり広場の第一義を満たしていない空間の管理において想定される課題を挙げながら、その方策などについて検討していくこととします。

2. 本論の対象

交流がすすんでいない広場の問題点を管理の視点から考えるという本稿の目的を達成するために、具体的な広場として最初に想定したのが公的規範のない広場でした。つまり公的に利用されているが私有の広場であるために、管理の規定が公にされていない広場です。こうした広場を、本稿では「公的私有広場」と本稿では呼ぶことにします。英語で表すとすれば Privately Owned Public Space であり、その整備と利用の状況についてはニューヨークや東京を事例に調査がすすめられています¹。

公的私有広場を生み出す具体的な建築や都市計画の制度に着目すれば、総合設計制度による公開空地や面的整備事業による施設広場が挙げられます。総合設計制度によって、これまでに東京だけでも 700 近い公的私有広場が生み出されています。東京都の公開空地については「公開空地等のみどりづくり指針に関する手引」を 2007 年に設け、公的私有広場における緑の充実も促進しています²。総合設計制度で生み出された公開空地は、都市の新たな公的空間として計画・整備されており、その計画や実態についての調査が進んでいます³。

他方、面的整備事業である、再開発等促進区地区計画、市街地再開発事業、特定街区、都市再生特別地区（都再特法 36 条 1 項）などによって生み出された施設広場が存在します。こうした施設広場の管理についての具体的な調査は多くありませんが、再開発等促進区を定める地区計画（旧再開発地区計画）によって整備された広場の調査をみると、管理は民間（単体）か公共となっており、管理の体系はケース・バイ・ケースになっていることが指摘されています⁴。

こうした都市計画や建築の制度によって生み出され、公的な利用に供している私有広場は民間で管理する方が自由度の高い利用があると考えられます。しかし一方で、その管理の体系が一様ではなく、また管理の規則が公にされていないことから、公共性をどのように担保しているのか明確でないままに公的な利用に供している状況ともいえます。こうした現状から想定される、広場として整備されたのに広場でなくなる状況（広場機能の阻

表1 東京都の主なまちづくり制度別適用区域数

東京都の状況 (2011. 3 現在)	総合設計制度	694
	再開発等促進区地区計画	63
	市街地再開発事業	184
	特定街区	62
	都市再生特別地区	23

表2 全国の都市計画施設として分類されている広場の箇所数
(都市計画年報より作成)

	都市計画施設分類	細分類	箇所数
全国の都市計画施設の数 (2010.3 現在)	①道路	駅前広場	2,933
	⑤その他の交通施設	交通広場	106
	⑧広場		37

¹ Kayden, Jerold (2000) Privately Owned Public Space, New York: John Wiley & Sons や、森記念財団(2011) 民有公開空地 POPST108 か所の魅力の格付け

² 東京都都市整備局 (2007) 公開空地等のみどりづくり指針に関する手引き

³ 「公開空地」のキーワードで検索すると論文検索 CiNii においては 168 件が抽出される。近年の論文では次などがある。齊藤直人ほか (2008) 公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究、都市計画論文集 43 (3), 223-228

⁴ 河目浩樹 (2002) 再開発地区計画におけるオープンスペースについての計画協議と利用管理に関する研究、都市計画学会論文集 37 (3), 607-612

害)を、法規制の観点からまず明らかにし、続いて、近年すすめられている管理の体制の変化を概観し、今後の広場の利用・管理について考えてみます。

3. 広場機能の阻害

3.1 概説

広場の利用管理について述べる場合、広場が十分その機能を発揮しないときにどうすべきかの問題に触れないわけにはいかないでしょう。広場の機能(働き)は、第1章で触れましたように、ひとことでいえば「交流」、もう少しいえば「多様性のゆえに生ずる交流」ということです。(もっといえば、「存在することによる安堵感の共有を含む交流」も忘れてたくありません。これらについては、第1章で詳しく述べました。)この機能が実際に阻害されることがある。どうすればよいのか、これがここでの問題です。誰かが利用を独占してしまつて、不特定多数者が利用できない。あるいは広場が大改造されてしまつてもはや広場とはいえない状態になる。広場が廃止されてしまう場合もある。

実際場で具体的にどのような機能阻害がみられるのか。本来ここから始めなければならぬのですが、われわれはまだ十分な実態調査をしておりません。管見の限りでは、まとまった文献もないようです。

ところで、広場の機能阻害をもたらす行為には2つの局面を区分する必要があります。一つは、広場の利用者がその利用行為によって他人の利用を妨げるという局面です。もう一つは、広場の管理者がみずから広場を広場でなくする行為、つまり広場を他の用途に転換してしまう局面です。それぞれ論点が異なります。前者は広場の管理者からみれば通常管理行為の問題です。どのような阻害行為があるのか、それに対応するためにどうすべきかという、管理上の問題です。後者は、広場を広場でなくしてしまうことですから、それが客観的に正しいことかどうかを問題にしなければならぬわけで、広場の管理という問題を越えた視点を必要とします。以下では、この二つを項を改めて述べることにします。

3.2 利用者の行為が原因となる機能阻害

(1) 原因行為

広場の利用者の行為が原因となる機能阻害の場合とは具体的にどのような行為がなされる場合か。いずれにせよそのような行為は一定の制限の下に置かれなければならない。典型的に2種の制限があります。一つは、利用者が広場に工作物や物件を置いて他人の自由使用を妨げる場合の制限(占有制限)、もう一つは工作物や物件を置くのではないが一定の行為をすることによって他人の使用を妨げる場合の制限(行為制限)、の二つの類型です。実際にどんな物件を置くのか、どんな特定行為をすることがあるのかは実態調査によらなければなりません。法令上のヒントもあります。われわれは、公的私有広場を問題にしているのですから、そこに法令はありません。しかし、法令のある類似施設からヒントを得ることができる。

広場の兄弟、都市公園ではどうなっているのでしょうか。都市公園法では、公園に公園施設以外の工作物やその他の物件を設けて公園を占有しようとする者は公園管理者の許可を受けなければならないと規定されています(6条)。占有によって、不特定多数者の自由使用が妨げられるわけですから、そのような占有は禁止され、許可があった場合に限りその禁止が

解除される仕組みになっているのです。この規定に違反すれば公園管理者は原状回復などの監督処分ができますし、管理者の命令をきかない場合には代執行もできますし（27条、行政代執行法）、違反者には罰則もあります（37条以下）。許可を必要とする工作物・物件が法定列挙されています。ここではそれらを並べることは省略します。

工作物や物件を設けるのではなく、一定の行為によって他人の利用を妨げる場合はどうか。都市公園法は国営公園について一定の行為の禁止を規定しています（11, 12条、令 18, 19条）。絶対禁止と許可禁止（許可を受ければ禁止が解除される）があります。絶対禁止としては、公園の損傷または汚損、竹木伐採、植物採取、土石等堆積、焚き火、広告物表示などが定められ、許可禁止の方は、物品の販売頒布、競技会開催、集会開催、募金、署名運動、ロケーションなどが定められています。この場合も、違反者には罰則や監督処分が用意されています。国営公園ではなく一般にみられる地方公共団体の公園については行為制限の規定は条例で定められますから（18条、占用制限は国営公園も地方公共団体の公園も法律・政令が定めています）、一般公園でどのような行為制限があるかは個々の条例をみるほかありません。上記国営公園の場合と似たよう規定になっていると推測しますが、いずれにせよ各地域の実情に応じた規定が置かれていることでしょう。

広場が道路法の適用を受ける場合はどうか。道路法に工作物等を設置するには許可を要するとする占用制限が規定されている（31条）ほか、道路に放置された物件の除去に関する規定が置かれています（44条の2）。さらに、道路交通法が交通妨害になる物件設置を禁止する規定を置くほか（76条）、道路上での各種の行為（たとえば広告板の設置、屋台の出店など）が所轄警察署長の許可を要する行為として定められています（77条）、これらに違反すると除去等の措置の対象となります（81条）。

以上、管理法が存在する公園と道路について法の規定をみることによって、公的私有広場において（法令はないけれども）どのような行為が問題となり得るのかを一瞥したわけです。

自転車の放置はどうか。これについては特に論ずべきものがあります。現に、広場、とくに道路状広場における自転車の放置が広場の機能を阻害している事例をしばしば聴かされます。道路であれば、上記の法令によりその除去まで可能ですが（といっても、これらの法令では除去の要件としてもっぱら交通の妨害とか交通の危険とかの制限があります。広場の良好な環境の維持や機能低下の防止まで広くとらえてはいません。）、公的私有広場については適用がない。そこで、これについては別途「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」（昭和55年法律87号。以下単に「自転車法」と略称します。）が制定され、駅前広場等での放置自転車の撤去について規定しています。そうして、この自転車法は、われわれが問題としている公的私有広場にも適用可能性があります。その内容は後述しますが、放置自転車が広場等の機能を阻害する一つの典型であることが法令上にも現われているのです。

ところで、都市公園法、道路法、自転車法などに規定された制限行為以外は自由にすることができるといえば、そんなことはありません。他人の迷惑になる行為は法定のもの以外にも様々ありましよう。それらは道徳の世界で対処されるのです。法令は典型的な制限対象を掲げるにすぎません。いや、もう少し正確にいうなら、法令は他人の自由使用を妨げる行為ではあるがその場所を使わせることも理由があるような行為、つまり保護すべき価値のある一方の利益と他方の利益との調和を許可という行政行為で調整しようとしているので

す。だから、明らかに一方のわがままな私的利益で施設の機能を妨げるような行為は初めから道徳上の問題として必ずしも法令上の制限として取り上げていないわけです。法令で規定されているからというのではなく、みんなで使う場所は、自由に使えるといっても、お互い迷惑にならない範囲内で使えるということ、このことは改めていう必要もないでしょう。

以上、公的私有広場について、實際上どのような管理がなされているかといえば、上記のような法令上の基準が参考になるに違いありません。公的私有広場について各管理者により管理規則が設けられていることが多いと思われませんが、その内容は法令上の規定と似たものとなっているかと想像されます（もちろん「許可」というところは当事者納得ずくの「承認」とか「同意」というような用語によっているでしょうが）。公的私有広場の管理規則とその運用実態を集めて、分析整理する仕事は、今後のまちづくり論において重要な意義を持つでしょう。

(2) 対策

① 法令

上に見たような広場機能の阻害行為に対していかなる対策を講ずべきか。ここでは、「誘(いざな)う人」と「設計上の工夫」の2点を結論としたいと考えていますが、その前に法令上の問題について一言しておきましょう。

公的私有広場には、都市公園法や道路法（道路交通法）のように施設の利用管理につき法令がありませんし、公の施設条例による規定もありません。しかし公的規制が全くないかといえばそうではない。公的私有広場の計画・事業段階については法令が用意されています（このことについては、22ページの西谷「広場の法制」参照）。そして、計画・事業段階の法が完成後の施設の利用管理段階にまで手を伸ばしていることがあるのです。公的私有広場が設置される根拠としては建築基準法の総合設計制度（59条の2）、都市再開発法の市街地再開発事業、土地区画整理法の土地区画整理事業、都市計画法の開発許可などがあります。簡単にみていきますと、総合設計の場合には、公共空地の設置が容積率割増の条件となるわけですが、もしこの条件に反していれば特定行政庁が「当該建築物の建築主、当該建築物に関する工事の請負人（請負工事の下請け人を含む。）若しくは現場管理者又は当該建築物若しくは建築物の敷地の所有者、管理者若しくは占有者に対して」違反是正のために必要な措置をとることを命ずることができることとされ、この命令が履行されないときは特定行政庁が代執行できることになっています（9条）。建築工事中だけでなく、建築完成後でも公共空地を維持するための手段が用意されていることに注意してください。しかしこの規定で広場の利用者の迷惑行為をコントロールできるでしょうか。この点すこし後でもう一度述べます。

都市再開発法と土地区画整理法の場合には、認可を受けた事業計画で広場としたものを改廃すれば行政庁が必要な措置を命ずることができるとされていますが（再24条の2以下、区124条以下）、これらは工事中の監督処分であって工事完了後に広場が改廃された場合については対象外となります。事業で公園、道路などの公共施設が設置されれば、それぞれ都市公園法なり道路法なりの管理法が完成後の施設の管理につき定める（つまり受け皿がある）から、事業法としてはそこまで手を伸ばさないということでしょうが、公的私有広場については管理法がないわけですから、穴があいているわけです。都市再生特別措置法による都市再生事業でも同様に事業施行段階までが関心事項であって、事業完了後のことについては規

定がありません。

都市計画法の開発許可の場合には、開発工事中のほか完了後まで配慮した監督処分規定が置かれています（81条）。つまり工事施行者だけでなく、違反の事実を知って土地の権利を取得した者に対しても違反是正のための必要な措置をとることを命ずることができることとされています。この監督処分の規定は広場の利用者の阻害行為を是正するためというよりは広場の管理者が広場の機能を阻害する場合に働くものと考えられますから、この項ではなく、次の項で述べたいと思います。

今われわれは、広場の利用者がその広場の機能を阻害する場合を考えています。上記の規定をみれば、事業完了後まで手がとどかないもの（土地区画整理法、都市再開発法、都市再生法）については法令上の措置としてはどうしようもありません。事業完了後まで手がとどくもの（総合設計、開発許可）であっても広場の利用者に対してではなく広場の管理者に対しての措置ですからどのような措置を命ずべきか直ちに適切な答えがみつからない。管理者に対して、利用者が利用阻害行為をしているから止めさせなさいと命じても、命じられた管理者はうまく対応できるでしょうか。建築基準法の場合は、特定行政庁が代執行までできますが、置かれた物件を除去するような代替的作為義務（代わってすることができる行為義務。ある行為をしないことという不作為義務は対象にできませんし、その人でなければ果たせないような義務もダメです。）に限られるし、行政庁がいちいちそのようなコストを負担するだけの必要性があるかといえなかなかなそうとはいえないでしょう。

放置自転車はどうか。自転車法は「駅前広場等」における放置自転車または原動機付自転車の撤去について規定しています。駅前広場等の「等」が何かは法定されていません。同法の規定から推測すれば、鉄道駅の駅前広場のほか、官公署、学校、図書館、公会堂、百貨店、スーパーマーケット、銀行、遊技場等の「大量の駐車需要を生じさせる施設」の設置者の義務が定められていますから、これらに近接した道路や広場が想定されているといえるでしょうが、実際には自転車の撤去につき条例で定めることになっているので、当該条例が具体的な適用範囲を定めることになります。いずれにせよ、駅前広場等（当然私有広場である駅前広場がありますし、「等」に当たる多くのものも私有広場でしょう。）とありますから、条例で公的私有広場を対象とすることは可能でしょう。つまり、道路や都市公園と違って独自の管理法はありませんが、放置自転車に対しては法令適用の可能性があるということです。自転車法は市町村長に放置自転車の撤去権があることを規定しています。しかもその目的は「駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため必要があると認める場合」（6条1項）となっていますから、道路法、道路交通法の場合より広い視点からの撤去が可能です。撤去後の保管、所有者不明の場合の処分などが規定されていますが省略します。問題は自転車法で可能だからといって、すべての公的私有広場が撤去対象になるものではない。上記の撤去目的を条例で具体化するわけですが、実際の場合、どの場所を対象とすべきであるかは各自治体で個別に判断しなければなりません。総合設計による公開空地が自転車置き場になったとしても直ちにそこを対象とすることが適切かどうかは分かりません。

本来自転車は自転車駐車場に駐車すべきで、それが不足しているから、やむなく広場に放置されてしまうという事情も無視できない。自転車法も、撤去という規制をするだけでなく、駐車場の整備がもう一つの柱になっているのです。ただ、一般論としていえば、広場はいわば何も無い空地であって、安易に利用されやすいので、それゆえにこそ広めの対応が好まし

いといえましょう。

以上、利用阻害行為をめぐる公法上の措置についてみてきましたが、そこは公共の用に供されているとはいえ私有広場ですから、いうまでもなく所有権に基づいて妨害排除を訴求するなどの私法上の措置があり得ます。しかし、これには相当のコストがかかりますし、実際問題として、これにより日々の阻害行為に対処するということは考えられませんかでしょうか、この点は、これ以上考えずに進みましょう。

法令の話をはながながとしてしまいました。先にも少し触れましたが、多数者が自由使用している広場（空地）は、他人の迷惑にならないように利用することが、まさに基礎的な道徳です。良識の問題です。法令で強制するというのは最後の手段であり、いつもそうしなければならないほど我が国のまちは荒んでいないと思います。この広場はみんなの物ですからその行為を止めてくださいといえ、誰でも理解するでしょう。こう考えますと、法令の発動といった手段ではなく、普段の丁寧な見回りや迷惑行為者への注意などの語りかけが重要だということになりましょう。誘う人の存在です。項を改めます。

② 誘（いざな）う人

行政主体が管理する広場なら、行政指導というところでしょうが、今、私有広場を問題としているのですから、やさしく丁寧に語りかける行為といたたいですね。自転車置き場に使用されそうになったら、あるいは他人の迷惑になる行為が行われそうになったら、管理者が丁寧にこれに注意を与えるのです。

そのためには、相当程度に頻繁な監視、見回り行為が必要でしょう。私有広場といっても、一個人がそのような管理までできるとは考えられない。組織的に管理しなければならない。組織に属する複数の人々がこれをしなければならない。つまり広場は法人その他の団体が管理しなければならない。相当の従業員を持つ企業、マンション管理組合のような複数者の集まり、複数の所有者や商店が協定して集団管理することも考えられる。（ごく最近の立法例として、都市再生特別措置法の改正（平成23年4月27日法24号）により都市利便増進協定制度が創設されました。これは地権者、都市再生整備法人などが協定を締結し市町村長の認定を得て広場、並木、街灯などの都市利便増進施設を管理する制度で、従来のような全員一致型ではない点に特徴があります。ただし市町村が協定の一員になってはいない。）しかも当該広場一個だけの管理ではなく、周辺の公園、緑地、道路などと連携しながら広場もその一環として管理することが有効で、ここでも協定による集団管理が望ましいでしょう。エリアマネジメントの発想などはこれに当たります。エリアマネジメントにおける組織的対応については後述しますが、地区の価値を高めるための管理を試行錯誤するなかで、近年、注目されている管理の手法です。

誘う人であり、監視の目でもある存在としては、広場に設置されるキオスクのような小さな売店の存在もあります。管理の簡単な飲料やスナックなどを取り扱う売店を設置することによって、販売人という人の目が存在することとなり、軽度の阻害行為の防止につながります。例えば、ニューヨークのグリーンエーカーパークは私有の公的空間ですが、街路から入って振り向いたときに気づく、小さな売店が設けられています。人が一人しか入れないような狭い場所で限られたものしか販売していませんが、広場全体を見渡せる場所に、あまり目立たないように人の目を置くことによって、広場における人々の行為が見守られている安心感

を利用者に与えることにもなっています。

広場やこれと関連する諸施設を一体的に管理する NPO などの存在にも注目する必要があります。まちづくりへの市民の関心の高まりは、非営利活動としての広場の管理の活発化としてあらわれてくるだろうと予想されます。非営利活動を直ちに「公益」と判断するわけにはいかないにしても、従来の「公」と「私」の中間に NPO などの新たな活動を置いてみることは重要なことでしょう。なお NPO は、上述の都市再生特別措置法の都市再生整備推進法人への指定対象となっています（73 条）。

協定においては、そこに行政（地方公共団体）が加わることが有効でしょう。万一迷惑行為があり、私的管理では済まない場合、行政が乗り出して、勧告や場合によって氏名の公表などの手段をとりうるでしょう。また、行政は広場の管理につき技術的な助言指導や何がしかの財政的援助をすることができましょう。私有広場といっても、公的機能を発揮しているのですから、行政が無関心でよいはずはありません。

③ 設計上の工夫

設計により迷惑行為を防止する方法は、長年設計者による工夫が続けられてきました。占用によって不特定多数者の自由使用が妨げられる例について言えば、例えばホームレスのベンチでの長期滞在を防止するための、ベンチのデザインがよく知られています。3 人掛けなどのベンチに、人が横になることができないように、ベンチを 3 等分するような手すりをもうけ、一人ずつ掛けることを促すデザインとしているものや、座面を曲面にすることによって、人が長時間、横になることができないものなどがあります。

また一定の行為によって他人の利用を妨げる場合については、許可制というシステム的な対応が多いなかで、例えばその行為が行われる時間と場所を設定するという例もあります。ロンドンのハイドパークは市街地の中心に広がる都市公園として有名ですが、オックスフォード通りという目抜き通りからアプローチする部分は、広場のようにも利用されています。スピーカーズ・コーナーとも呼ばれるこの部分では、週末のみ、ビール瓶箱などを持参しその上に立って自由に演説する人がやってきます。それぞれの主張に興味のある人が取り囲みながら人の輪がいくつかできる様子は、広場の歴史をさかのぼり議論する場であったことを思い起こさせます。

広場の設備を破損するという迷惑行為によって、他人の利用を妨げることに對する設計上の工夫も行われています。近年課題になっているのが、スケートボード利用者による広場の設備の破損です。植栽の植え込みなど、地面から高さがあり直角の角をもった仕上げとなっている部分をスケートボードで滑ることによって、破損が起こる例は後を絶ちません。破損しやすいコンクリートの仕上げに、金物を組み入れることによって破損を防止する、スケートボードの障害物となるようなデザインを組み込むことによってその行為を喚起させない、などの工夫が行われています。

こうした設計上の工夫は個々の事業者によるものだと考えられていましたが、ニューヨーク市は、わが国の総合設計制度のお手本ともなった床面積ボーナス制度について 2009 年に見直しを行い、設計上の工夫についても言及するようになりました。居心地のいい空間の創造と管理を目的としており、利用者が広場にて座るところを促す設計となるような指針を提示しています。ニューヨーク市においては公開空地の形骸化によって、利用されていない私有

広場が散見されることを危惧し、利用を喚起する広場の創造に動き出したと言えます。

社会の変動にともなう広場の設計上の工夫も必要です。高齢化社会を迎えたわが国において、広場は高齢者が身近に容易に利用できる交流の場として重要になると考えられます。そのためにベンチなどの設備が必要となり、また交流を促すような仕掛けもあったらいいと考えます。例えば、欧米で見かけるような、テーブルにチェスの盤面が描いてありチェスの駒を持参すれば野外チェスゲームが可能となるような設備です。もちろん将棋盤でも碁盤でも可能です。またトイレの機能も必要となってくるかもしれません。トイレ設備は管理の方法についても十分に考慮したうえで設計することが望まれますが、重要な都市施設のひとつとして英国では広場に設けられることが多くあります。夕刻から朝方の時間は施設することによって安全を確保し、入り口はデザイン性の高いものとしながら地下に降りていく計画とし、地上部分にはトイレの存在がわからないように工夫されています。

ここに挙げたのは一例ですが、こうした誘う人や設計上の工夫によって広場機能の阻害行為を低減する方法は、欧米の国などでも参考になる例が見られます。

3.3 管理者の行為が原因となる機能不全

公園や道路、そして公的管理下にある広場（公の施設）については、その公的管理者（多くは地方公共団体）がそれらの公用を廃止する行為は、講学上「公用廃止行為」と呼ばれる法律行為です。その土地を現在より公益性の高い別の施設用地として使う必要がある場合や他に代替施設が出来たのでそこが不要になった場合など、例外的に公用廃止がなされることとなります。事例として、大阪では、放置自転車対策の一環として、総合設計制度に基づき整備された公開空地内への公共的自転車駐車場の設置を認めています⁵。広場としての公益性よりも、駐輪場としての公益性のほうが高いと判断する規準として、放置自転車対策が必要な区域内に限定しているほか、設置期間を5年間としています。

公的私有広場では、他の公益性との比較ではなく、元来私有財産であるということからくる公用阻害が生ずる可能性があります。不特定多数者の利用に供することを止めてしまって、私的利用（例えば駐車場や建築物の用地として）に供してしまうことがあります。

しばしば指摘されているのが、開発許可によって生み出された公共空地です。公園や道路として市町村の管理下に置かれたもの（それが原則ですが）は問題ないが、例外的に私的管理に任されたものが、後に他人に譲渡されて、その他人が私的利用に供してしまうといったことがあるようです。法律的には、先にも述べましたように、都市計画法には開発工事完成後に違反の事実を知って土地や工作物を譲り受けた者に対しても行政庁の監督処分が及ぶことになっています（これは平成4年の法改正で導入されたものです）から、これによって上記のような阻害行為を防ぐことができるかもしれません。しかし、当初の申請行為どおりの工事が完了し、工事完了検査が終了している場合には、申請書で広場としたところを変更したからといって直ちに法令違反として扱うことは難しいでしょう。そこでこのようなケースでは、当初の開発許可の条件として、申請書どおりの広場を後々まで維持管理する旨の条件を付け、その条件違反で監督処分（違反是正のための必要な措置をとることを命ずる）をすることが考えられましょう。ここでまたしかしですが、そのような条件をつけるだけの必然

⁵ 大阪市（2011）大阪市総合設計許可取扱要綱等の特例に関する要綱

性や合理性が個々の現場であるのでしょうか。本来市町村が管理を引き継ぐべき施設なのに、種々の理由でそうしなかった、そうできなかった、その個々の事情に鑑みればなかなか後々の監督処分に対処するのも困難が予測されます。これが従来しばしば指摘される問題を惹起してきた理由でしょう。だが、今後の社会では、よりよい環境への競争が活発になると予想される。交流の拠点たる広場の価値は、その団地、その建築物の市場競争においても重要な要素になる。ならば、上記の「条件」に工夫をこらし、法的措置をもとることができるように努力することが行政の役割になる。

後々まで監督権が及ぶ総合設計の場合はどうか。容積率の割増の見代わりとして設けられた公共空地ですから、私的利用に転換されてしまっただけでは困ります。後々まで公共空地として維持管理すべきことは許可の条件となっているはずですから、ここでも監督処分ができるはず。この場合は、開発許可の場合とは違って、その公共空地を地方公共団体が引き継ぐ原則はないのですから、その私人管理者に対して必要な命令をし、代執行まで貫徹する態度が要求されるでしょう。

土地区画整理事業、都市再開発事業、都市再生事業などによって生み出される公的私有広場はどうか。これらについては、事業法がもつばら事業段階の監督処分権を規定するに止まりますから、事業完成後の広場の管理について公法的手段はない。

この最後のものも含めて、結局、その公的私有広場が広場として存続していくためには、法律的な手段に頼るよりは、利用者がその広場を愛し、活用し、私人管理者をしてその廃止転換を意図させないという市民の生活のありかたが鍵となるように思われます。多くの市民がその価値を高く評価している広場を管理者私人が一存で改廃することは困難でしょう。

今、利用者の利用ということを行いました。広場（公共空地）には、そこを人が利用するという「利用価値」のほかに、ただそこに存在することで意味があるという「存在価値」があります。第1章でもこのことに触れて、存在価値といえども人が皆思いを同じくするという意味で「交流」ということばで集約できるだろうということを書きましたが、ここでは、ただ存在するだけで意味があるという目立たない価値のことも留意すべきことをいいたいです。市民の積極的な行為や意見表明があるわけではない。目立たないだけにそこは建築など目にみえる利用に転用されやすい。エンтроピーが低いから転用も簡単である。つまり、広場のほうからみれば、危険がいっぱいあります。広場の廃止転用にはそれなりの理由があるとしても、このことには特に注意してかかる必要があると思います。転用されやすい性質を持っているのだから、一層の注意を要するのだと。だからこそ、市民がその価値を高く評価することが一層重要なのだと。

最後にもう一点指摘しておきたいことがあります。建替え更新の問題です。建築でも団地開発でも一定期間後には建替え更新の必要が生じます。高度成長期の開発建築ブームは今や更新期に達しているかもしれません。過去の開発や総合設計でできた公共空地はどうなるでしょう。更新に際して、それが削減されることはないか。他に転換されることはないか。更新を機会に、広場の意味が大きくなるように仕向けていく大きな政策的方向を明確化できないものだろうか。最後に一言付け加えました。

4. 管理の体制づくり

公的私有広場は私有である以上、原則として私人が管理することになります。私人という

場合でも、個人を想定することは難しく、組織的構成を持った団体となると考えられます。というのも、広場の利用管理は多様であり、組織的に分担管理することになるからです。具体的には、清掃などによる維持管理とイベント開催などの運営管理の仕事はその性質を異にし、それぞれを専門的に扱う業者に委託するなどによって管理されています。

こうした広場の様々な局面での管理（維持管理や運営管理）を主体的にとりまとめる組織を、「広場の管理者」としますが、その体制の変化が近年みられ試行錯誤が行われていることがわかります。ここでは、便宜的に次の3区分にして考えてみます。つまり公主導の公民パートナーシップ、区分所有による管理組合、民間法人（NPOを含む）による組織、としてそれぞれに考察してみます。

4.1 公主導の公民パートナーシップ

都市インフラを整備しながら大規模な都市開発をすすめる場合、計画段階からまちづくりについて公共セクターと民間セクターが協働する必要があり、第三セクターが設置され計画の促進が図られました。例えば、横浜市のみなとみらい21の開発については、開発計画を実施するにあたり横浜市は民間セクターと共同で、株式会社横浜みなとみらい21を設立させています⁶。当初は、まちづくり協定に基づく建築計画の誘導などを主な業務としていました。1984年の設立から20年以上の間、横浜市による出資が半分以上あり、業務機能誘致、街づくり調整・推進、各種調査・検討、広報・PR、公共施設等の管理業務を行っていました。この株式会社は、2009年に一般社団法人へ移行し現在に至っています。こうした管理体制の変遷が公共空間の管理に与える影響については、これから調査されることになると思いますが、重要な課題です。というのも横浜にかぎらず、幕張ベイタウンなど首都圏の大規模開発であり、同時に都市デザインなどの考慮によって計画の質を高めた開発件名は、同様の課題が見られるからです。時代とともに公共の役割が変化するなかで、管理の体制についても、現状と将来に対応したかたちにシフトしていくと考えられます。その際の重要な課題の一つが管理費用の負担方法であり、新たな管理組織の登場はそうした費用負担の工夫の結果から出現したとも言えます。

4.2 区分所有による管理運営

面的整備事業によって建築された建築物の多くが区分所有であり、建物の区分所有に関する法律によって権利者団体が形成され、占有部分や共用部分の管理につき規約が定められています。その実態について調査する必要が、研究会にても指摘されました。区分所有の広場の場合、積極的に利用するという観点からの工夫がされているのであろうか。公共に解放され公的に利用されているのか。しかし同時に、区分所有している建物の用途が住居であるのか業務や商業であるのかによっても、その管理運営や公共との関わり方には違いがあるとも考えられ、様々な角度からの実態調査がまたれるところです。

⁶ 他の第三セクターとしては、(株)横浜国際平野会議場、みなとみらい21熱供給(株)、横浜高速鉄道(株)、(財)ケーブルシティ横浜がほかにある。

4.3 民間法人による組織

民間法人による管理については、近年活発な動きがみられます。例えば、東京都の「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」には、地域の特性を生かした魅力を高めるまちづくり活動を行う団体を登録し、活動の推進を図るための「まちづくり団体の登録制度」が盛り込まれています。団体の条件として、特定非営利活動法人その他規則で定める法人格としており（第39条3項）、NPO、中間法人、公益法人、株式会社などが定められています。登録対象となるまちづくり活動とは、街並み景観を保全、修復、創造する活動のほか本稿でいう公的私有広場の魅力を高め、にぎわいを向上させる活動が特記されています。具体的には、特定街区、再開発等促進地区計画、総合設計制度、都市再生特別地区の区域内の公開空地が対象として定められています。この制度の背景には、個別に管理してきた私有公的空間について、地区全体で一体的に管理し運営することによってその地区の付加価値を高め、業務などの単一の用途でないミックス・ユーズのまちづくりを目指す潮流があります。

民間法人にとってはその広場を適切に管理することが同時に営業上の利益にもつながるような状態であれば大変好ましいわけで、この点では例えば、東京のアークヒルズのカラヤン広場の話が紹介されています⁷。公開空地であるカラヤン広場では、広場に面したレストランが店の前にテーブルを並べ好評を得ていたが、公開空地を特定の店が利用することが批判されたとあります。広場の公共性をどのように考えるか。意見が分かれるところです。特定の団体の益になることは公共性に反するが、「にぎわい」という公共に益をもたらせるという点が無視できない、と理解できます。結局、先の「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」として、地域が主体となって街並みや景観のルールをつくるのが可能となり、地域で決めるということに落ち着きました。

こうした民間法人による広場の管理については、地域の価値を高める目的で公的私有広場の管理を行っているため、その利用が付加価値として機能するのか協議しチェックする体制もつくられています。具体的には、広告やイベントといったイメージが作り上げる功罪のうちのデメリットを避けるために、広告のデザインについては事前審査を行う仕組みが作られています。私有広場の管理の財源確保のために、広告は無視できない用途である一方で、そのために生じる広場の価値の損失を最小限にするための工夫といえます。

最後に、米国で誕生し、英国にて2000年代に導入された Business Improvement District（以下、BID）による広場の管理について紹介します。BID法を誕生させた米国では、例えばニューヨーク市だけで45、全米においては400以上のBID特別区が設定されています。英国においても2004年にBID法を制定し、ロンドンを中心に現在23のBID特別区が設置されています。わが国においても、かつて新聞の一面にBID法の制定が取り沙汰されたこともありましたが、いまだもって法律の制定までには至っていません。BID法によって特別税を徴収する地区を決め、その地区の土地・建物の所有者から資産の大きさに別に徴収額を定め、当該地区内の公共に利用される部分の維持管理や運営に利用するという負担者自治の手法は合理的ともいえます。しかし一方で、地区の格差を生み、都市全体としての公益性を欠くおそれが指摘されています。都市計画についての基本的理念の間われている課題とも言えましょう。

⁷ 森稔（2009）ヒルズ挑戦する都市、朝日新書、P216-217

5. 広場の利用・管理に関わる今後の調査

本稿のまとめとして、今後、広場の利用・管理に関わる調査としてすすめる必要があると考える点を挙げてみます。

まず、公的私有広場の管理規則とその運用実態を解明する必要があると考えます。管理規則のうち、協定においては行政（地方自治体）が関わったほうがよいと前述しましたが、一歩すすめて協定を法体系のなかに位置付けることを考える必要があるのか。一方で、そうした規則が個別であることが魅力として「広場」の名称を掲げている施設もあると考えられます。広場の管理について、どのような規則があり、どのような運用がなされているのか実態を明らかにしながら、今後の広場の利用・管理のあり方を検討する必要があると考えます。

次に、機能阻害の実態について調査が必要であると考えます。機能阻害については、利用者の利用行為による他の人の利用の機能阻害と、管理者が広場を他の用途に転換し広場でなくす機能阻害の二点から考察しました。前者については、広場の利用状況を把握したうえで、広場の管理規制と運用実態と照らし合わせて検討できると考えます。他方、後者については、全国の事例を収集し分析したうえで傾向と対策を論ずる必要があるでしょう。都市型の広場に関わらず郊外住宅地の広場についても、機能転換が行われている可能性があり、実態調査から機能転換を引き起こすメカニズムを解明し、対応策を考えたいと思います。

また広場の管理を主体的に行う組織について、体系的な理解が必要だと考えます。広場の管理を行う適切な組織とは。これまで公主導であった組織が民主導の組織へと変化した事例、従来通り完全に民間管理である区分所有のあり方、寺社境内などの広場と成りえる空間を所有する団体による管理、など管理対象となる広場のタイプ別に管理の方法が見いだせないでしょうか。

関連して、広場の管理に関わる NPO のあり方について検討する必要もあると思います。英米においてはすでに NPO による公園や広場の管理が行われており、わが国においても NPO による管理の可能性があると考えます。NPO による管理について、活動内容、財源の確保の手法から組織のあり方などを調査し、課題と展望を明らかにし、広場の NPO による管理を促進するための議論を展開したいところです。

本稿では広場の第一義を「交流」としましたが、その交流はグローバルにもローカルにも捉えられます。都市空間を実体験する意義は、バーチャルな世界が展開されればされるほど重要になってくると考えます。広場は都市のアイデンティティともなる空間ととらえるのであれば、本稿では対象とはしませんでした。寺社境内など日本の歴史的な広場の利用や管理についても考えていきたいところです。

最終的には、都市計画の観点から広場を位置付けることが、こうした調査や検討を行う目的です。個々の都市計画的な事業や、個々の建築物の計画のなかでつくられてきた広場を、都市空間と都市の管理運営システムのなかにしっかりと位置付けることは、成熟した都市が持続可能な状態で成長していくためにも必要なことと考えます。

(さかい あや／にしたに つよし／わたなべ さとみ／ かわい としき)

IV 広場の利用・管理に関するアンケート調査 などの概要

1. 公共団体へのアンケート

都市計画協会発行の「都市計画年報」に記載されている「広場」などを対象に、その決定主体として記載されている公共団体に対して次のようなアンケート調査を実施した。

1.1 広場に関して

○実施時期 平成 22 年 9 月

○質問事項

当協会が発行している都市計画年報記載の「都市計画施設の状況（8）広場」に、貴団体所管の当該広場が掲載されていますが、

- ① この施設はどのように管理しておられますか
- ② 位置づけを道路施設としなかった理由はどのような点でしょうか

○対象施設；36 回答数；26

○回答の概要

- ・管理について、法律・条例等についての明記があったものは道路法の適用；2 都市公園法の適用；6 条例の適用；7 であった。
- ・又、何らかの団体、企業等による清掃等の管理が行われている例が2例あった。
- ・広場の使われ方については、公園的なオープンスペースとしての機能を持つもの、駅に連絡する歩道空間としての機能を持つもの等があり、中にはトイレ等を整備してあると明記してある例も見られた。

1.2 交通広場、その他の公共空地に関して

○実施時期；平成 22 年 11 月

○質問事項

位置づけを交通広場又はその他の公共空地とされていますが、

- ① これらを交通広場又はその他の公共空地と位置づけした理由や経緯はどのようなものでしょうか
- ② これらはどのように管理されておられますでしょうか
(使用許可や清掃等の実際の管理はどのようにされているか、どの法律又は条例等の適用のもとに機能を担保しているか等)

○回答の概要

① 交通広場

- ・対象施設数；100 回答数；56
- ・質問の趣旨は、駅前広場・道路と言った都市施設が分類としてある中で、なぜ交通広場としたのかというものであったが、回答は一様に交通結節点の機能向上・歩行者空間の快適性向上と言った内容であったため、当該広場の持つ機能別に分類した。

乗降場；36 歩道的広場；15 特殊事例；2 計画廃止；3

- ・管理については、道路法に基づく管理、条例などに基づく管理、民間企業等による管理、道路法+民間等の管理、特殊事例に分類して集計した。

道 路 法；23 条例等；8 民間；10 道路法+民間；8
計画廃止；3 無回答；1

(補足) 交通広場は、道路の一部として決定されているものが多く、それらは道路法に基づく管理がなされている模様。

民間企業等によって管理されている施設は、駅付属のバスターミナルや駅に付随する建築物又は建築物内の通路的空間であり、大都市部ならではの交通広場の一つの形態と考えられよう。

② その他の公共空地

○対象施設数；28 回答数；10

- ・回答があった施設の種別は、全て「運動場」であった。
- ・管理については、公園法に基づくもの 1 条例等に基づくもの 6 不明 3 であった。
- ・回答の状況から推測するに、運動場として決定している施設については、都市計画年報の区分の都合で「その他公共空地」としているものと考えられる。

2. 公共団体へのヒアリング調査

平成 21 年末から平成 22 年にかけて、首都圏のいくつかの公共団体に赴き広場の利用・管理・法的担保等を中心にヒアリングを実施した。

① 都道府県 A

- ・建物の協働化事業等を支援する制度として定めた条例の仕組みにより作られた広場状空地は、地区計画により担保される。所有権が移転した場合でも、地区計画は残るため、広場状空地の目的外利用は阻止できると考えている。

- ・但し、外資等に所有権が移った場合には、制度への理解が得られないケースもあり得ると危惧される。

② 市区B

- ・当団体の広場の保有、維持・管理には様々な形態があり、道路の一部として道路部局が管理する広場もあれば、同じような形態の広場であっても都市部門で管理しているものも多い。
- ・例えば、〇〇駅前広場については、以前は都市計画担当で管理していたが、その後、道路担当に所管が移っている。又、同広場では、有償で占用許可を出している。
- ・河川沿いの道路と河川に挟まれた小規模な公園の場合、道路で管理しているケースが多い。

③ 市区C

- ・開発許可制度等によってできる公開空地への駐輪・駐車等への苦情が多く寄せられている。行政でも排除等できない状況にあり、私有地であるがために警察も注意することしかできない。利用者のマナーに委ねるしかないのが現状である。
- ・総合設計等に基づく公開空地は、管理組合による管理となるが、ビルが区分所有されていたり、転売により所有者が変わると公開空地としての管理意識が薄れていく傾向にある。
- ・公開空地の公共空地としての機能は、許可時に、車等が入りやすい仕様であれば、車止めを配置した設計とするよう指導するなどして、担保している。
- ・当団体では、児童遊園の位置づけで広場を整備してきた実績がある。橋詰め広場なども児童遊園として整備してきた。
- ・学校の跡地や保育園に隣接する地で団体が買い取ったものを、ミニ運動場などとして公的に管理しているケースもある。将来再開発の種地などとして活用することもあり得るが、確定していない。
- ・当団体が保有している上記のような暫定広場については、都市計画決定して特定のオープンスペース機能を担保すると、以降の身動きが取れなくなるため、あくまで暫定的な広場としておきたい意向。

④ 市区D

- ・既存の地下歩道が途中で切れており、これを連結する新たな地下歩道を整備するに当たり、市民の声では、単なる地下歩道では不要で、何らかの工夫をこらして市民生活上使いやすい広場のような空間を目指して欲しいとの要望が強かった。
- ・その結果、地上部道路幅員36メートルに対し、地下部分は、歩道を12メートルとし、それ以外は広場とした。（地下歩道の所管は土木部、広場部分の所管は総合交通計画部）これらの管理については、兼用協定を結んでいる。
- ・広場部分の管理については、指定管理者制度を導入し、地元企業等が出資したまちづくり会社に広場の壁面活用（収益あり）や清掃等の管理を行わせている。

3. 民間事業者へのヒアリング調査

平成 21 年から同 22 年にかけて、首都圏の有力都市開発プロジェクトを実施した大手不動産会社 2 社に対し、当該プロジェクトで整備された広場などの管理について、ヒアリング調査を行った。

① A 社

- ・対象プロジェクトでは、比較的大規模な緑地、公園、地方道、地下横断歩道といった公共施設を整備した。これらの管理については、それぞれの公共施設管理者と協定を締結し、プロジェクトの一部として一体的に運営・管理を実施している。
- ・その理由は、地方道については、通常のように引き継ぎ道路とすると、月並みな舗装などしかない平凡な道路になってしまい、プロジェクトの特色を出せないため、引き継いだ結果として所有権は公共団体に帰属させるとしても、具体の維持管理はプロジェクト施行者が中心となった管理組合が行うことにより、創意工夫を發揮できるようにしたものである。緑地などについても、趣旨は同様である。
- ・具体的には、施設の清掃、補修などの日常的維持管理及び舗装や街灯などの維持管理・補修、街灯の基本照明の電気料金負担などは公共団体の責任（これらを「標準仕様」と概念する。）とする。
- ・標準仕様を超える施設の清掃、植栽・フラワーポットの剪定・散水、補助照明など特殊仕様の付随施設の改修、補助照明の電気料金負担などは管理組合の責任とする。
- ・管理組合の運営については、上記のような公共施設管理などの統一管理費を大きく二分し、警備、清掃、ゴミ回収などの一体的管理に関する費用は建物所有者が床面積に応じて費用負担し、イベント、環境演出など一体的運営にかかる費用は共通使用部分の運営による収益を充当し、不足分を統一管理者が費用負担している。

② B 社

- ・対象地区では、プロジェクトの推進について長らく公民で議論を重ね、まちづくりの具体的指針である「〇〇地区まちづくりガイドライン」を定め、その中で地上及び地下の歩行者ネットワークの整備の方針とイメージを明らかにしている。
- ・このガイドラインに基づき、地下の歩行者専用道整備と大規模に建て替えたビル前面地下の広場とを、公共団体が施行する街路事業と民間が施行する特許事業との組み合わせにより一体として整備することとされた。
- ・これらの管理については、公共団体と民間事業者との協議により、当該事業者や近接地権者（鉄道事業者等）が社員となる一般社団法人により、地域として管理する方向が決められた。
- ・この結果、通常禁止されている地下歩道における広告掲出が可能となり、来街者の誘致のための有効なPRが可能になった。
- ・又、隣接する鉄道事業者の参加により、広場、地下歩道、鉄道の連絡通路が一体となった管理運営が可能となり、にぎわい創出、防災などの面において、効率的な運

営管理が可能になった。

- ・この法人の収入は、公共団体からの負担金、広告等収入であり、支出は、維持管理費用と広告板等占用料である。
- ・公共団体との間の管理費用分担や広告物の掲出などにつき、詳細な協定を複数締結している。

V 終わりに

広場は、サステイナブルシティやエコシティといった理念に基づく都市の整備が今後活発となり、それと同時に人間としてのゆとりや安らぎへの欲求が高まるであろう事を踏まえると、今後の都市・まちづくり行政において、このような機能を提供してくれる場としてますます重要性を増してくると考えられる。そして、これらの機能が十分に発揮されるためには、広場の利用・管理が真に利用者のために行われることが必要であろう。

本研究会の報告が、これらの一助となれば幸いである。