

市町村都市計画策定における住民参加の現状と課題

田中みさ子

Current Status and Issues of Public Participation in Urban Planning

TANAKA Misako

Abstract

Community participation is required when creating a master city plan under local governance, because the City Planning Law was amended in 1992.

This paper presents questionnaire survey results on citizen participation. Administrative urban planners in Osaka Prefecture and Hyogo Prefecture were asked question regarding the actual conditions of community participation in development district planning and master city plans.

Keywords : *citizen participation, questioner, master city plan*

キーワード：住民参加，アンケート，都市計画マスタープラン

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

近年，従来行政が独占的に行なってきた施策に関して住民意見の反映が求められるようになってきた。都市計画法における都市計画への「住民参加」機会は、1968年（昭和43年）の現行都市計画法の成立時に都市計画の案を縦覧する際の公聴会開催や公告・縦覧と意見書の提出等の手段が規定されていた。その後1992年（平成4年）の都市計画法の改正により都市計画マスタープラン策定において住民の意見を反映することが求められるようになり，都市計画における市民参加が飛躍的に進む契機となった。この改正を受けて，全国の自治体では様々な都市の計画策定において住民の参画が求められるようになってきたのである。しかし，法改正から20年を経たが住民参加の手法は必ずしも確立されているとは言えず，ノウハウの無い自治体もあることなどから未だ十分な住民参加が行われていないと

平成24年11月29日 原稿受理

大阪産業大学 人間環境学部生活環境学科准教授

言われている。

例えば日本の都市計画制度の地区計画制度の創設において参考にしたとされているドイツの都市計画制度におけるBプランの策定においては、都市計画法である建築法典の第3条に住民参加に関して詳細に規定されており^(注1)、地域の団地計画や地区詳細計画などの都市計画に対して住民側からの提案や住民投票が行われることもあり、その結果当初案を覆すことも可能であるという。手法としても住民参加が都市計画手続きの重要な要件として位置づけられているのである。

また、イギリスでは、中央政府が積極的な社会参加を政策の柱としており、地域社会の意向を拾い上げることを重要視するなかで、地域住民によるパリッシュプラン策定により地域自治の促進を図っている。パリッシュとは地域自治組織、準自治体又は行政区と訳され、地域の代表的な自治組織として遊歩道の整備、街路照明の維持などの行政サービスを担っている。イギリスでは、地方自治体が土地利用計画の策定や見直し、生活資質の向上を図るための施策において公的機関やボランティア団体、民間企業及びパリッシュ代表者とパートナーシップを組み「コミュニティ戦略」を作成することが義務付けられている。パリッシュは地域を超えた政策に対しても影響力や発言力を持つという。

持続可能な都市を形成するためには、地方分権を促すとともに行政と市民の協働により地域社会形成していく必要があるとされている。ドイツやイギリスでは、既に市民が地域づくり・まちづくりへ積極的に参加や関与を行い、市民としての責任を果たす仕組みが作りだされているが、現代日本における市民自治や住民参加手法が都市計画制度の中で位置づけられているとは言えないのが現状である。特に近年の災害の増加は、市民によるまちづくりや都市計画の策定への住民参加の必要性が増加しつつあり、都市計画への住民参加の在り方が問われることも多くなっている。

本研究は、以上の背景から都市計画の中でも特にここ数年に見直しが実施される時期にきている都市計画マスタープラン及び地区計画策定に着目し、それらの策定に関わった自治体担当者に対するアンケート調査を実施することで、住民参加の現状と参加を促進するための今後の課題について考察することを目的としている。

2. 都市計画と住民参加

2-1 市町村の都市計画策定における住民参加とは

都市計画とは、都市計画法第4条で「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」と定義され、都市の環境を保

全し、その機能を増進するために長期的な見通しにたつてその都市の将来像、市街地の規模、土地利用の方針等を決め、必要な街路、公園等の都市施設の位置配置・規模を決めて、全体として調和のとれた市街地を作り上げるための手法である。

都市計画マスタープランは「市町村の都市計画に関する基本的な方針」を定めたもので、都市計画法第18条の2にもとづき、市町村の都市計画に関する基本的な方針として、市町村が定めることが義務づけられている計画である。都市計画マスタープランの主な内容としては、まちづくりの方針、都市施設の整備方針等を定めており、実際の都市整備の推進にあたって、土地利用誘導、都市計画の見直し、道路・公園等の都市施設の整備、市街地整備、各種まちづくり事業に関する施策を展開する上での指針となっている。特に地区別構想は、地域レベルでのきめ細かな都市整備の指針を策定したもので、社会教育、保健・福祉、防災など、都市計画と連携が必要不可欠な他の行政施策展開にあたっての配慮、調整事項に関するガイドラインとしての役割を持っている。

都市計画法第18条2は第2項^(注2)で「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」となっており、これが「住民参加」を促す必要性の根拠となっている。しかし具体的にどのような手法によって住民意見を反映させるかは、市町村の判断に委ねられており、市町村の実情に合った取り組みが求められている。

都市計画における住民参加と関連したもう一つの重要な制度に地区計画がある。地区計画は、1980年（昭和55年）の都市計画法及び建築基準法の改正により創設された制度で、都市計画法第12条の5第1項第1号^(注3)に定められている、住民の合意に基づいて、それぞれの地区の特性にふさわしいまちづくりを誘導するための計画である。従来から全国一律の都市計画の線引きや用途地域制及び都道府県や市町村単位の整備・開発・保全の方針では、その地域ごとの特性を反映する詳細な規制誘導が困難であると言われてきた。地区計画は地域独自のまちづくりルールを定めることが出来るため、地域特性に応じた規制誘導が可能であり、近年特に郊外住宅地を中心に住民発意の地区計画の策定が盛んになってきている。地区計画は必ずしも住民が主体となって策定するものだけでなく、土地区画整理事業等による都市基盤整備が行われるか行われた地区で、今後の建築活動を適正に誘導していく目的の地区計画や、開発の前段階又は開発に併せて規制基準を検討する場合などのような行政主導の地区計画がある。

日本における現行の都市計画制度（都市計画・条例）における線引き制度・用途地域制度・開発許可制度などによる街づくりルールとしての規制は、専ら高度成長期の急速な都市化に対応して設けられた必要最低限の規制であり、欧米型の都市計画制度と比較して厳しいものとは言えず、一般市民の都市環境・居住環境に対するニーズの高まりや小規模な

地域特性に合わせた詳細なまちづくりに対応できていないと言われてきた。地区計画は定められた区域の住民及び地権者の合意により策定される地域のまちづくりルールであり、地区の将来像に向けたミクロ的なまちづくりを行うために今や普遍的な手法になりつつある。

地区計画の中でも近年増加しつつある住民発意の地区計画とは、建築協定の期限切れを契機とする場合や、整備後数年が経過した民間開発地区で地区内のマンション開発などによる日照・騒音等の住環境の課題に対応するため、住民発意により地区計画を策定するものである。住民発意の地区計画では、まちづくり協議会が設立されるなどの住民による主体的な活動を元に地区の将来像や規制等に関する合意形成が行われることが前提になっており、行政はそれをサポートする役割を果たしている。

さらに2002年の都市計画法改正では、新たに「都市計画の提案制度」（都計法第21条の2～21条の5）が設けられた。この制度では、行政自身でなく、まちづくりNPOやまちづくり協議会または開発事業者などの民間側が行政に対して都市計画の決定・変更を遅滞なく行うことを提起することができる法定手続きが定められている。従来行政が独占的に判断して一方通行で実施してきた都市計画決定・変更により市民や事業者からの意見が加わることになる。そのためには、民間側にも都市計画の知識や知見が必要となるとともに、行政側にもより一層都市計画策定についての社会的効用等の説明責任を果たさなければならなくなる。既にいくつかの提案が行なわれており、都市計画決定がより民主的な手続きとして明確になり、市民と行政が対等な立場で行うものと認識される契機としても注目されている。

2-2 既往研究

都市計画における住民参加に関する既往研究としては、特定の自治体をケーススタディとした都市計画マスタープラン策定時の住民参加の実態に関する研究がある。例えば小島らによる2002年の人口約10万人世帯数3万世帯の埼玉県深谷市での約200名の市民が参加したまちづくり協議会による都市計画マスタープランの提案に関する報告がある。深谷市では都市計画マスタープランのために全戸配布のアンケートを実施し、まちづくり協議会のワークショップで具体的なまちづくり課題に対する対案を策定して現実のマスタープラン策定に反映させる方式で都市計画マスタープランの策定が進められた。この取り組みはGISを利用した都市情報提供や大学のサポート、行政機構の改革、市民・NPO・行政のネットワークの構築などを伴うという先進的なものであった。深谷市は、2010年に都市マスの見直しを実施し、高校生ワークショップを実施するなどの取り組みがあるものの、策定は

学識経験者の他に市内の関係団体から推薦された者や公募による市民等により構成された委員会によって行われるなど、住民参加としてはむしろ後退している。

その他大森らにより2012年に発表された蒲郡市の都市計画マスタープランにおける住民参加の報告では、住民会議の回数や素案に対する意見が少ないこと、マスタープランの策定時に発行されていたかわら版が完成後に途絶してしまったことなどについて問題提起をしている。また、2008年の久による茨木市の事例では、都市計画マスタープランを「都市づくりプラン」と「まちづくりビジョン」の2部構成にすることで市民のワークショップの結果を生活に密着したビジョンとして反映させる手法について紹介している。また、伊勢らは千葉県流山市の事例を取り上げ、街づくり塾を発端としたワークショップの開催により素案作成への市民参加の道筋をつけることで結果的に約100名の市民参加による提案が行われるという興味深い取り組みを紹介している。

都道府県単位での都市計画マスタープランにおける住民参加に関しては、2005年の魚岸らによる北海道内市町に対するアンケート調査がある。この調査では、人口規模により取り組みが異なること、住民意見の取り入れが不十分であること、行政が住民参加の体制づくりを重要視していることなどが明らかになっている。

また、日本地域開発センターが2003年に行なった全国の自治体のうちの102自治体とNPO317団体に対するアンケート調査とヒアリング調査では、市民公募の実施が約4割を占め、住民会議や市民提案による原案作成が1998年の1.7%から20.3%に増加したものの、住民参加制度の未整備や支援窓口の必要性や時間が掛かる市民意識等の不足が課題としてあげられている。

本研究では、以上の既往研究の結果を踏まえつつ2000年以降に策定された都市計画マスタープランの見直し時期となる現在における住民参加の現状を把握することにより、この間の住民参加がどのように評価されているかを検証し、今後より住民参加を促進するための課題を抽出することが必要であると考ええる。

3. 都市計画における住民参加の現状調査

3-1 自治体アンケート調査

(1) 調査の目的

1992年（平成4年）の都市計画法の改正により、市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）を、住民参加で定めることになって以来、都市計画の計画策定やまちづくり活動にさまざまな形で住民が関与する機会が全国的に増加しつつある。

しかし都市計画における住民参加の方法には特に制約がなく、必ずしも十分な形での住民参加ができていないものばかりではない。

都市計画マスタープランは市町村における概ね10年間の土地利用や都市の将来構想を定めるもので、2012年（平成24年）度は多くの市町村で都市計画マスタープランの10年目の見直しや5年目の中間の見直しの時期にあたる。1992年以降は都市計画マスタープランの策定に何らかの住民参加が必要とされるようになってきたものの、都市計画法改正以降しばらくの間は住民参加の手段も手探りであった。しかし、近年、都市計画マスタープランの策定だけでなく、住民主体の地域づくりの方法としての地区計画の策定事例も増加しつつある。今後の住民参加の促進のためには、今現在の住民参加の現状や住民参加の支援施策等を把握し、今後の課題と方向性について知る必要がある。

本研究では以上の背景から、現状の市町村における都市計画策定の中でも特に都市計画マスタープランと地区計画に着目して、策定にあたっての住民参加の状況を把握することを目的に市町村の都市計画担当者に対するアンケート調査を行なった。

(2) 調査の概要

調査の概要は以下の通りである。

- 調査対象 兵庫県自治体41市町（29市12町）、大阪府43市町村（33市9町1村）の計84市町村の都市計画担当者
- 調査方法 アンケートを郵送配布郵送回収
- 調査日時 2011年10月30日～11月31日
回収 64市町村（回収率76.2%）
- 調査項目 都市計画マスタープラン及び地区計画策定における住民参加の状況、住民参加に対する意識（表1）

調査対象である大阪府と兵庫県は、近畿2府4県の中でも人口の多い市町村が多く、府

表1 調査項目

項目	内容
1. 回答者属性	自治体名, 所属, 連絡先
2. 都市計画マスタープラン策定	現在の策定状況, 前回策定年度, アンケート・市民委員・パブリックコメント・市民会議の実施状況, 実施しない理由, 市民委員・市民会議の参加者構成, 行政サポートの有無
3. 地区計画策定	策定数, 住民発意の地区計画策定数, 地区計画策定契機, 行政サポートの有無
4. 住民参加の課題	住民参加に関する意見について5段階評価

県域の広範囲が都市計画区域に指定されている。本調査では、都市計画の策定を対象とするため、都市計画区域が指定されていない市町村が少ないこの2府県を調査対象とした。

3-2 調査結果

(1) 回答自治体の概要

回答のあった64市町村を人口規模別にみると、特例市になることも可能な人口20万人以上の市町村は全体の23.4%，20万人未満10万人以上が14.1%，10万人未満の小規模市町村が約6割を占めていた（図1）。

(2) 都市計画マスタープラン策定と住民参加

①回答市町村の都市計画マスタープランの策定状況と住民参加の方法

市町村の人口別に都市計画マスタープランの策定状況を表したのが図2である。人口規模1万人未満を除けば多くの市町村が都市計画マスタープランが策定済みまたは策定中である。人口規模5万人未満の小規模市町村では、「無回答」の割合が多いが、追記として「策定していない」とする市町村が含まれており、その理由として「市町村合併により合併後の都市計画マスタープランの策定がまだ行われていない」と回答する市町村が3件あった（図2）。

「策定済み」及び「策定中」の市町村が策定のために採用している住民参加の方法について尋ねたのが図3である。現在実施されている住民参加の手法としては、住民から直接意見を聴収する「住民アンケート」「パブリックコメント」、住民の代表者や希望者を策定に参加させる「市民委員」、地域の自治会や地域のまちづくり組織での討議を経ることで住民の意見を反映させる「住民会議」がある。最も多く行われているのが「パ

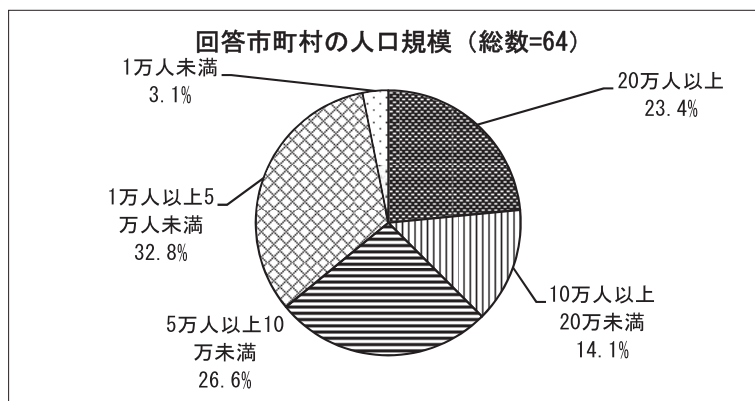


図1 回答市町村の人口規模

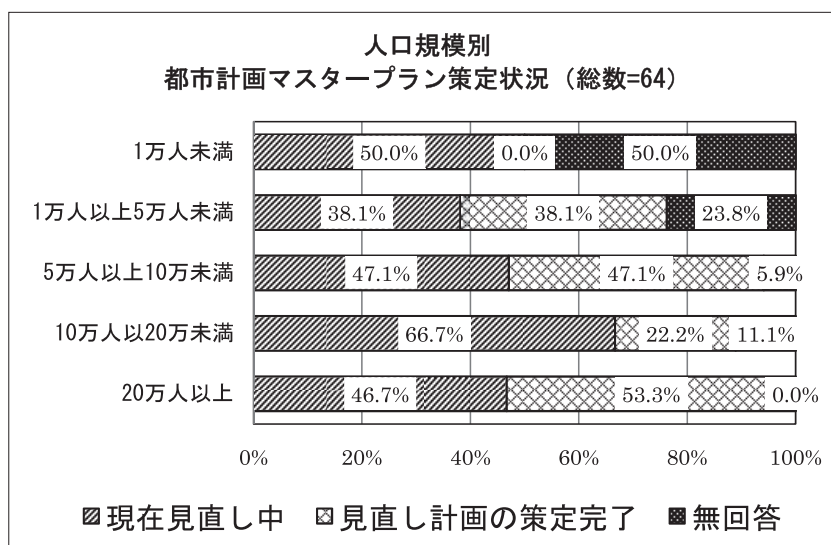


図2 人口規模別都市計画マスタープラン策定状況

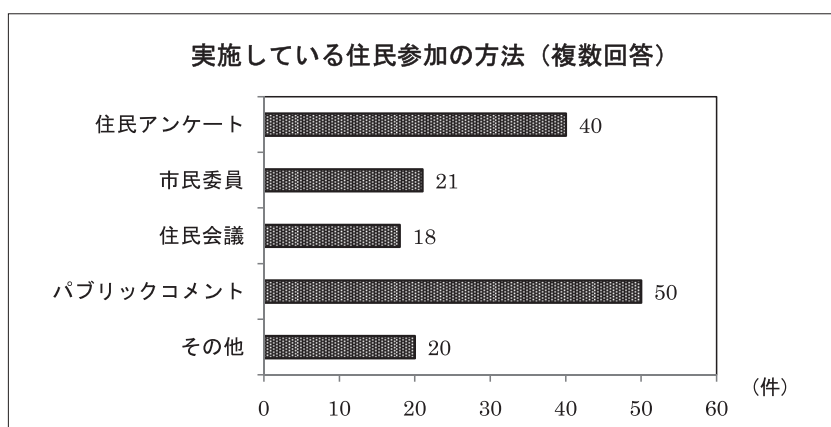


図3 実施している住民参加の方法

「パブリックコメント」の50件で、次いで「住民アンケート」の40件、「市民委員」の参加は20件、最も手間の掛かる「住民会議」は18件であった。「その他」の主なものは、「自治会やNPOなどの住民活動組織から意見聴取する」である。

人口規模別に住民参加の方法を見ると、人口規模に関わらずパブリックコメントの実施率が高いが、アンケートは人口規模5万～20万人未満の市町村では7割以上が実施している。また、「住民会議の開催」は、人口5万人以上の市町村で比較的多く、「策定委員会への住民委員の参加」は1万人未満の市町村を除けば人口規模に関わらず3割近くが実施している(図4)。

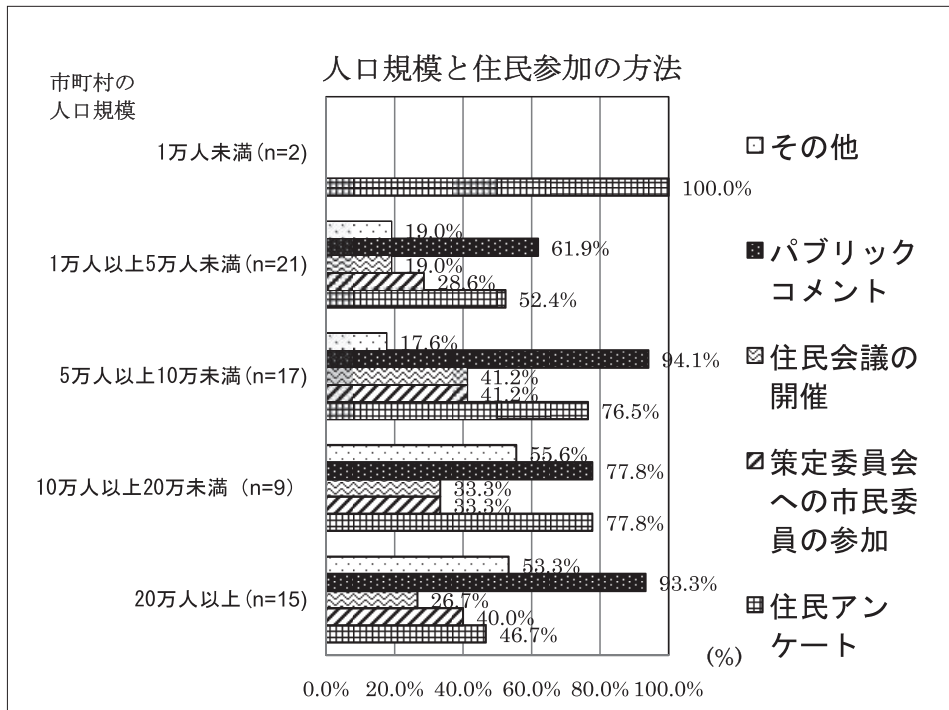


図4 人口規模と住民参加の方法

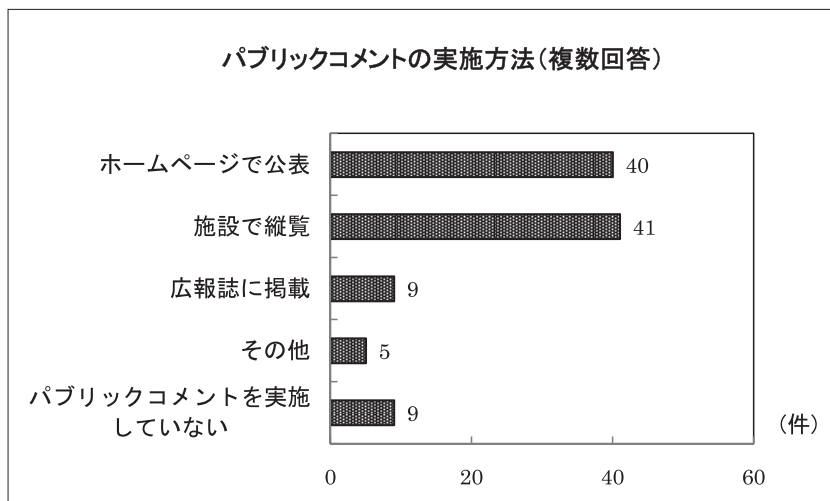


図5 パブリックコメントの実施方法

②パブリックコメントの実施状況

最も多く行われているパブリックコメントについてその実施方法を尋ねたのが図5である。最も多いものが「役所や公民館等で計画案を縦覧し、意見を求める」もので41件

の市町村が実施していた。次に多いものは「自治体のホームページ上で公開して意見を求める」で40件であった。数は少ないが「広報誌に掲載する」が9件であった。これは内容的に量の多い都市計画マスタープラン案を印刷配布するのが困難であることがその要因と推察される。

図6は、パブリックコメントに実際に寄せられた意見の数を尋ねたもので、回答のあった26市町村のうち意見が「1～2件」が最も多く28.5%あり、次いで「6～10件」が20.0%、「20件以上」が14.3%あり、それなりに意見聴取の役割を果たしていると言える。

③アンケート調査の実施状況

次に、「住民アンケート」がどのような方法で実施されているのかをあらわしたものが図7である。アンケートの配布方法として「全世帯アンケート」を実施しているのは1.6%（1件）で人口が1万人未満の自治体であった。「一部の世帯にアンケートを配布」は29.4%で、「総合計画策定のためのアンケートを活用した」が26.5%であった。このうち前問の「住民参加の方法」で「住民アンケートを実施している」と回答した40市町村のうち14市町村が総合計画でのアンケートを利用したと回答していることが明らかになった。前問で「住民アンケートを実施していない」と回答した市町村の中の「総合計画策定時に実施したアンケートを活用」と回答した市町村を含めると、何らかのアンケートを都市計画マスタープラン策定に利用した市町村は44市町村（68.8%）となる。

配布数の回答のあった18市町村を見ると最少で1,000票、最大で7,000票配布しており、平均2,615票であった。配布数の回答のあった市町村について総世帯数に対する配布率をあらわしてみると、最大で世帯数の25%に配布している市町村があることがわかる（図8）。比較的多いのが5～10%の割合である。また最も多い世帯数の6,000世帯以上の自治体では配布率は1.7%であった。

④都市計画マスタープラン策定委員会における住民委員の参加状況

都市計画マスタープラン策定の一般的な流れは、策定委員会（部会）又は行政事務局による素案の作成～都市計画審議会での審議～都道府県への意見照会～原案作成～縦覧～都市計画審議会への諮問～都市計画審議会答申～議会審議～都市計画マスタープラン策定となっており、このうち策定委員会のメンバーとして住民（市民）委員を加える方法がある。

図9は、回答市町村の都市計画マスタープラン策定委員会での住民委員を加えた場合の対象者の募集方法についてまとめたものである。住民委員が参加していない市町村が多いが、参加している場合は「住民団体代表者から選定」「広報紙で募集」がほぼ同数となっている。「その他」も8件あったが、都市計画審議会の住民委員が兼務するなど

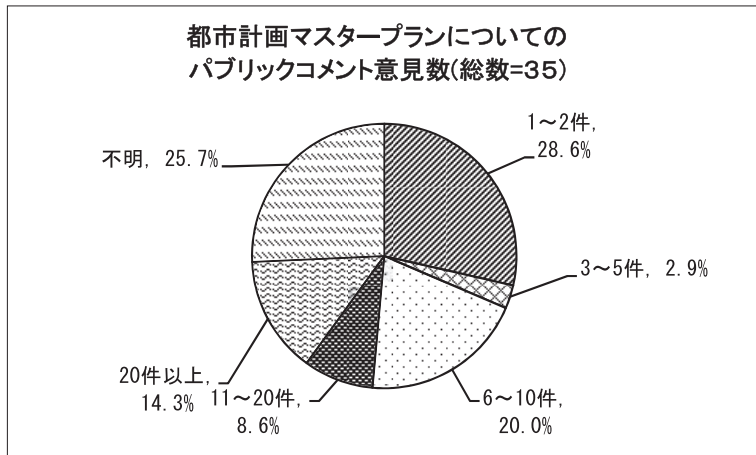


図6 都市計画マスタープランについてのパブリックコメント意見数

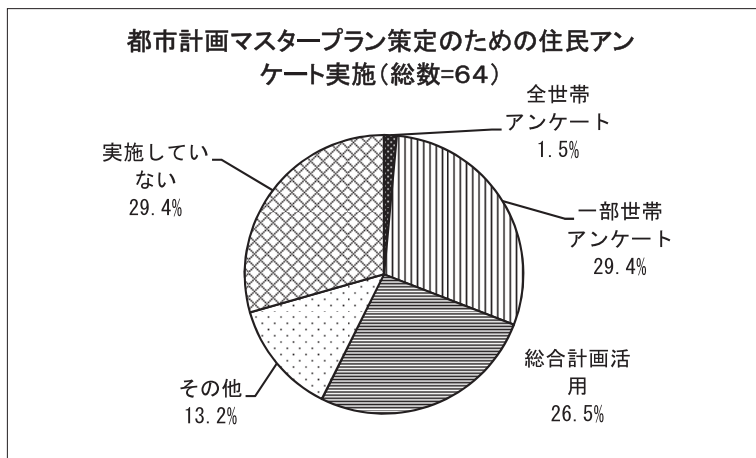


図7 都市計画マスタープラン策定のための住民アンケートの実施

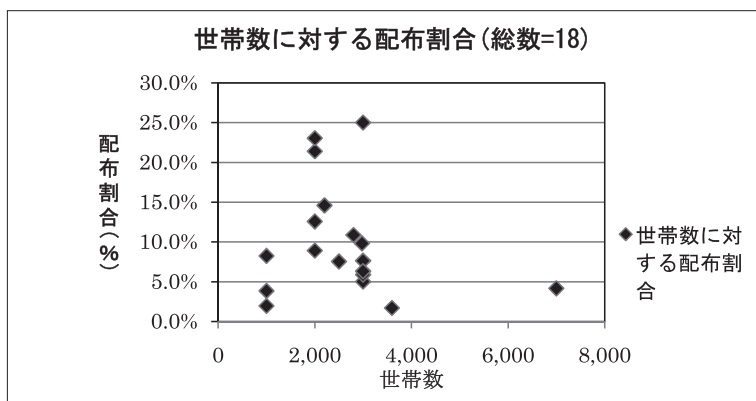


図8 世帯数に対するアンケート配布率

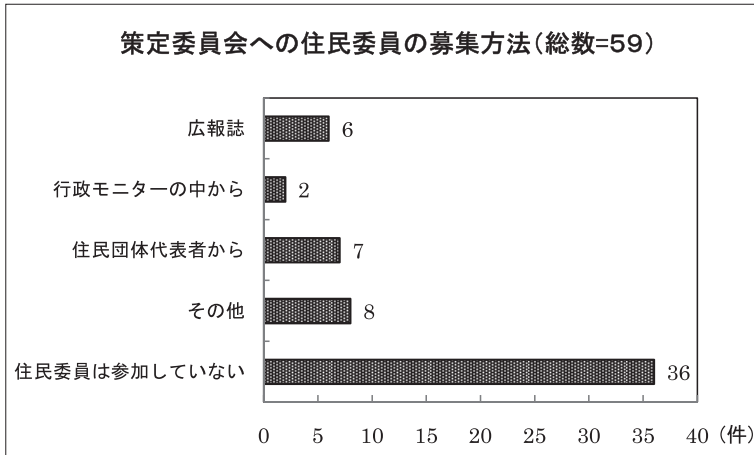


図9 住民委員の募集方法

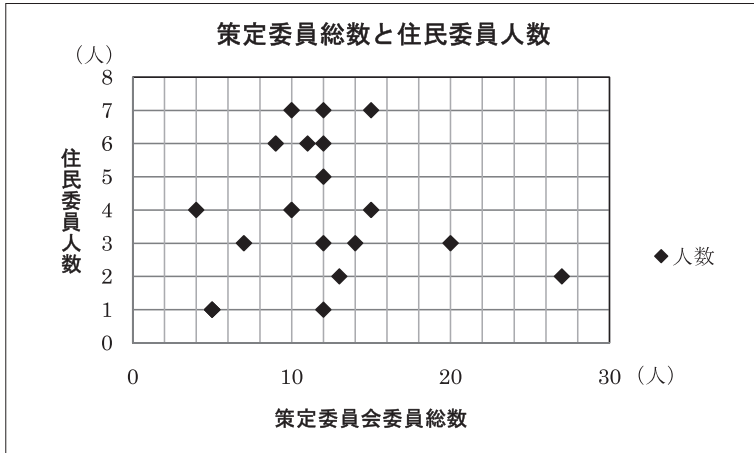


図10 策定委員会委員総数と住民委員

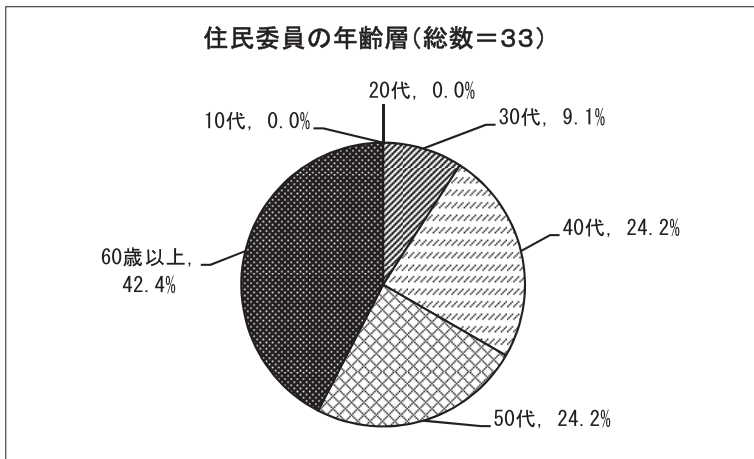


図11 住民委員の年齢層

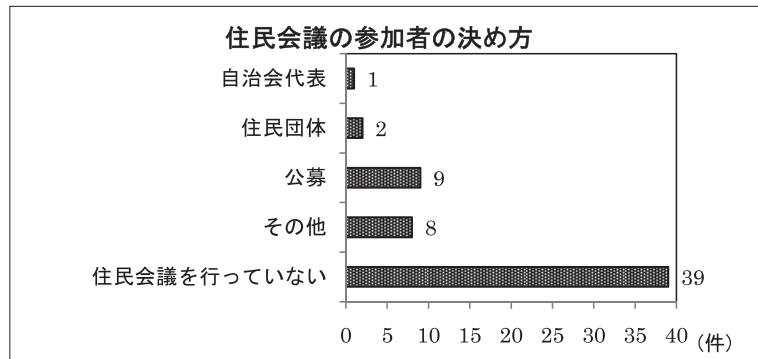


図12 住民会議の参加者の決め方

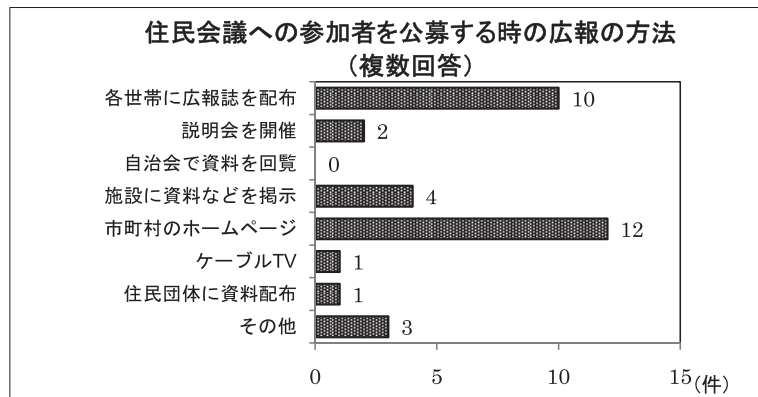


図13 住民会議への参加者を公募するときの広報の方法

既に何らかの委員として活動している住民が担っている事例がみられた。

図10は、都市計画マスタープラン策定に関わった委員の人数とそのうちの住民委員の人数をあらわしたものである。策定委員数は10～15名が多く、住民委員はそのうちの半数を占めている市町村が比較的多いが、住民委員が3～4名程度の市町村が平均的な像と言える。

住民委員の年齢層を見ると10代や20代が0%で30代が9.1%であるのに対し42.4%が60歳以上で比較的高年齢者が多い傾向がある（図11）。

⑤住民会議の実施状況

次の図12は住民会議の参加者をどのように決めているかを尋ねた結果をあらわしたものである。住民会議を実施している市町村が少ないため、「住民会議を行っていない」が最も多くなっているが、実施している市町村の中では「公募」が9件と最も多く、その次は「その他」が8件であり、「住民団体」や「自治会代表」は2件と1件しかなかつ

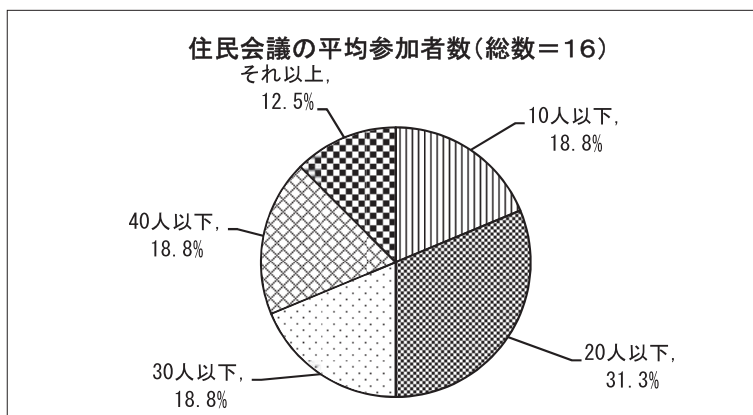


図14 住民会議の平均参加者数

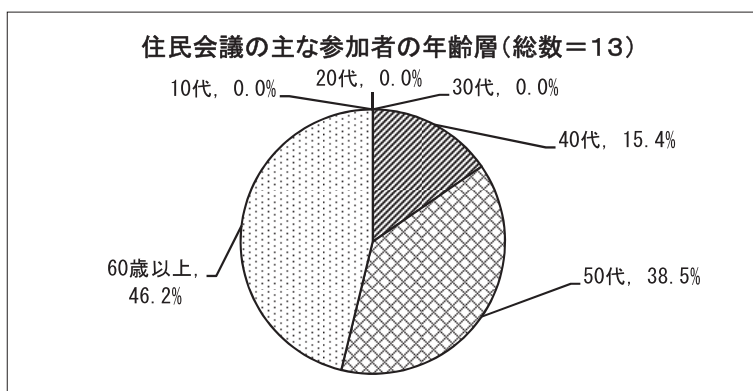


図15 住民会議の主な参加者の年齢層

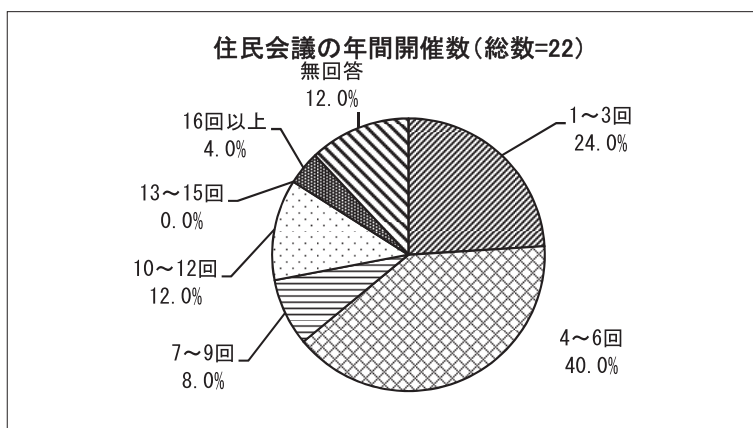


図16 住民会議の年間開催数

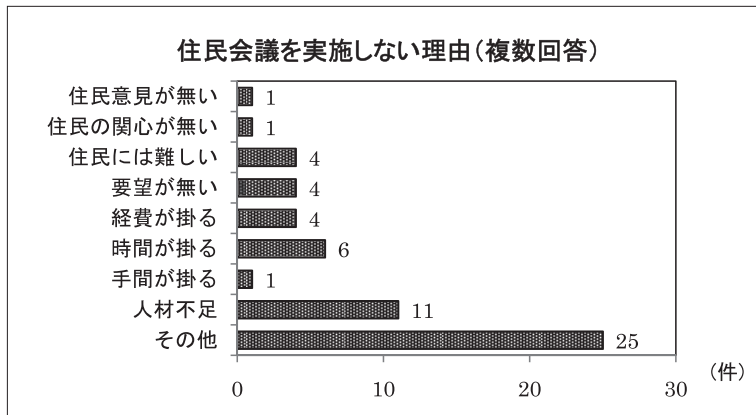


図17 住民会議を実施しない理由

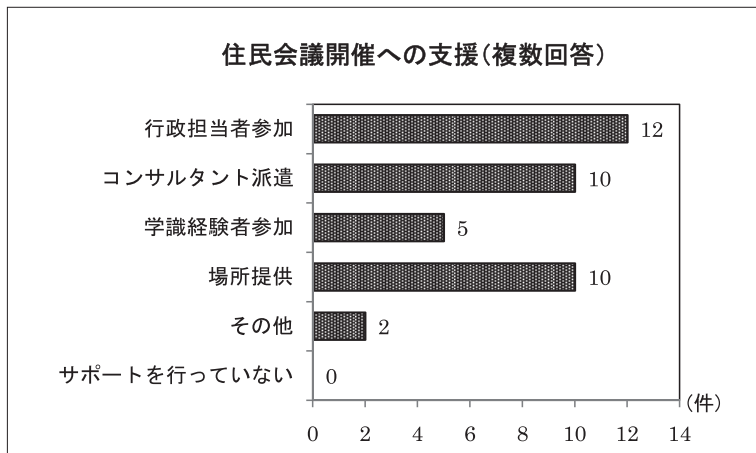


図18 住民会議開催への支援

た。また、「その他」は「市民モニターから募集」などである。

都市計画への住民参加といっても一般市民や住民にとっては、必ずしも都市計画が身近なものではないことから、住民会議の参加者の公募は容易ではないと考えられる。図13は、住民会議を実施する場合の広報の方法について尋ねた結果である。最も多かったのが「市町村のホームページ」の12件、次いで「各世帯に広報誌を配布」の10件であった。一部「説明会開催」や「施設に資料を展示」などの回答もあるが、総じてあまり積極的な広報は行われていないといえる。

この住民会議がどのように実施されているかについてみると、最も多かったのが11名以上20名以下の31.3%であったが、20名を超える人数で実施している市町村が全体の過半を占めており、多くの住民の参加を得ていることがわかる（図14）。この他に参加者

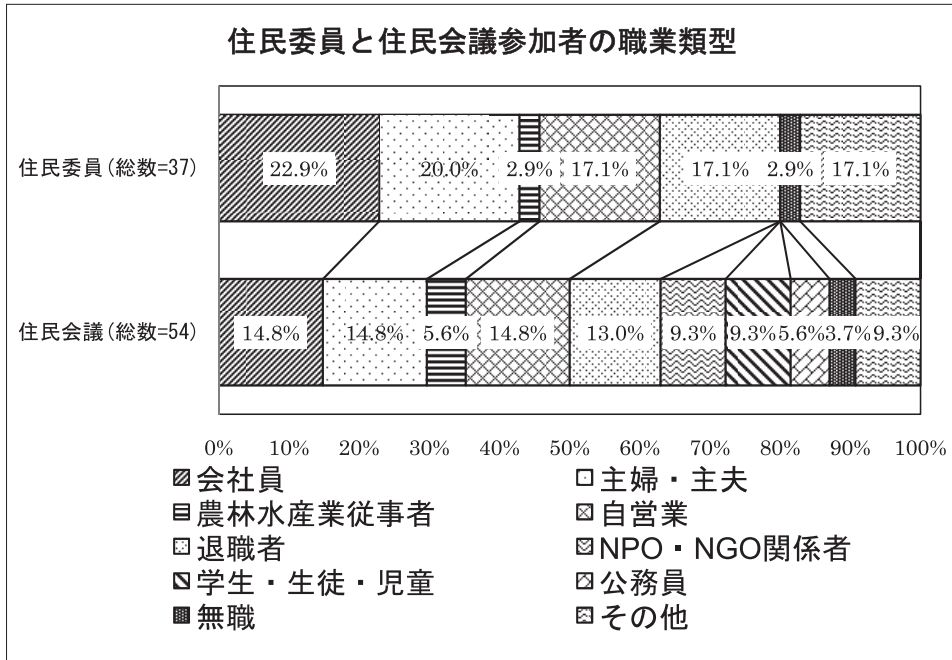


図19 住民委員と住民会議参加者の職業類型

の主な年齢層も尋ねたが、得られた回答が少ない（13件）ために断定は出来ないが、40代が2件（15.4%）、50代が5件（38.5%）、60歳以上が6件（46.2%）となっており、策定委員会にける住民委員と比較するとより年齢層の高い住民の割合が高いと推察される（図15）。また、年間の開催数は、4割が4～6回で、1～3回が24.0%に過ぎず、最大で年間16回以上があるなど1～2カ月に1回以上の頻度で開催するのが一般的であり、場合によっては年間かなりの回数開催されている負担の多い手法であるといえる（図16）。

図17は、住民会議を実施していない市町村に対して実施しない理由を尋ねた結果をあらわしたものである。「その他」が25件と最も多くなっているが、これは、主に「他の方法で住民意見を取り入れているので実施しない」や「必要ないので実施しない」とする意見である。「その他」以外で目立つのが「人材不足」の11件である。また、「時間が掛かる」「経費が掛かる」「要望が無い」「住民には難しい」とする意見があった。

では住民会議を実施している市町村は支援するためにどのような取り組みをしているのであろうか。図18は支援内容について尋ねた結果である。最も多かったのが「行政担当者の参加」の12件、次いで多かったのが「コンサルタント派遣」と「場所の提供」の10件で、この3件が支援の大多数を占めている。また住民会議が開催されている市町村

で「支援を行っていない」とする回答は0件で、何らかの支援が行われているだけでなく複数の支援を行っていることが明らかになった。

都市計画マスタープラン策定における住民委員の参加と住民会議の参加者属性に違いがあるだろうか。図19は、それぞれの参加者を職業類型からみたものである。「会社員」は住民委員の22.9%を占めて最も多いが、住民会議では「会社員」や「主婦・主夫」「退職者」がそれぞれ14.8%と同じ割合で特に多い類型はなかった。また、住民会議では、「NPO・NGO関係者」や「学生・生徒・児童」,「公務員」という住民委員では見られない属性の参加者がいるなど多様性のある参加者によって実施されていることがあきらかになった。

(3) 地区計画策定と住民参加

次に地区計画における住民参加の現状についてみてみよう。図20は、回答市町村における地区計画の策定数をあらわしている。26市町村が5件以下であるが、6～15件が10市町村あり、16件以上も計10市町村で策定されている。また、最初の地区計画が策定された時期を見ると、1980年代には3市町村だったものが、2000年以降には15市町村に増加しており、地区計画策定の動きが活発化していることをあらわしているものといえる（図21）。

図22は、地区計画の策定総数とその中の住民発意の地区計画数を散布図により表したものである。この図をみると、宝塚市や西宮市、芦屋市、明石市、川西市などのかつて大規模住宅開発が行われ多数の郊外住宅地が形成された市で住民発意の地区計画が多いことがわかる。その一方で神戸市や大阪市のような大都市では、行政主導等の地区計画が多く、また、人口規模の小さな市町村では地区計画の策定が少ないことが見て取れる。この図から地区計画の策定状況に関して「A：住民発意の地区計画の割合が高い自治体（10市町村）」「B：地区計画数に比して住民発意の割合が低い又は1～2件（15市町村）」「C：住民発

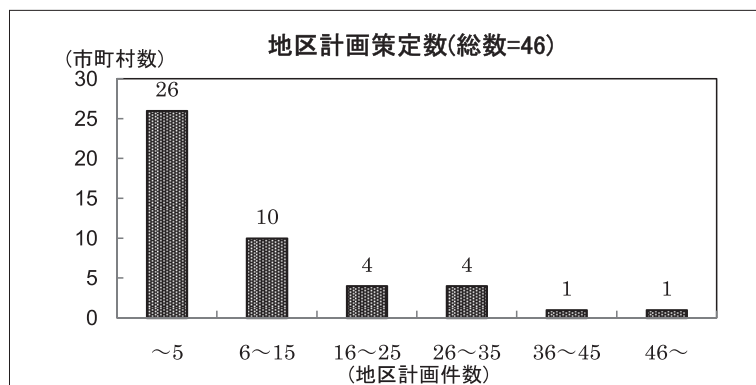


図20 地区計画策定数

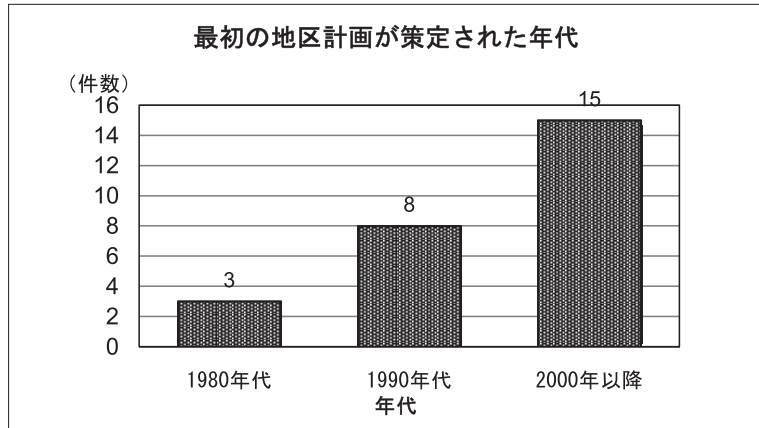


図21 最初の地区計画が策定された年

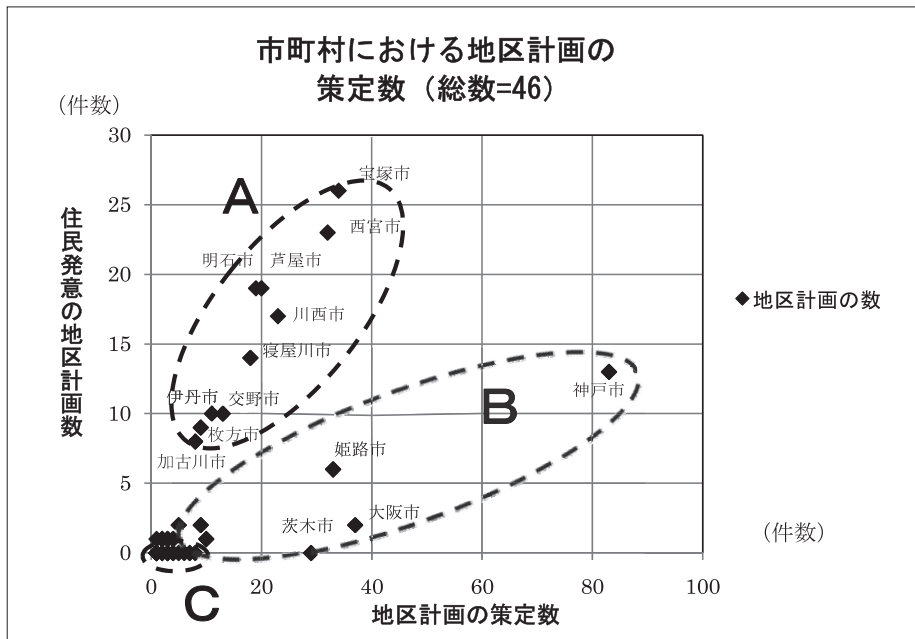


図22 市町村における地区計画の策定数

意の地区計画がない (21市町村)」の3つのグループが存在し、「N:地区計画の策定が行われていない (18市町村)」を加えると4つのタイプに区分できることがわかる。

この住民発意の地区計画について、計画策定に至った契機について尋ねたところ、最も多い59.3%を占めたのが「良好な住宅地の環境を守ろうという住民意識が高まった」で、次いで「地域に開発計画が持ち上がり、反対運動が起きた」が25.9%とこの2つの要因が大多数を占めていることがあきらかになった。その他の「空き家が増加して敷地の分割が

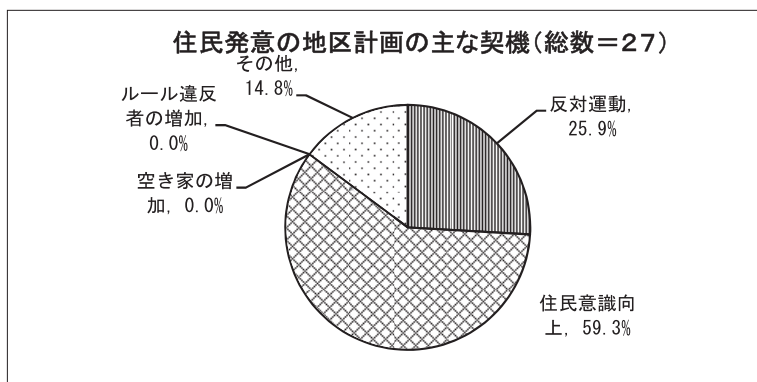


図23 住民発意の地区計画の主な契機

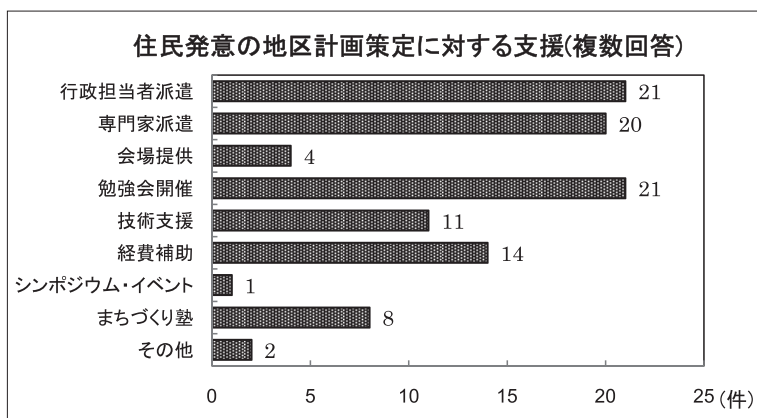


図24 住民発意の地区計画策定に対する支援

進みそうになった」「ルールを守らない人が出てきたので地区計画が必要になった」は要因としてあがらず、まだ問題としては認識されるほどの課題となっていないといえる（図23）。

地区計画の策定については、一般に住民側に法定計画である計画内容を策定する知識やノウハウが無いのが通例であるため行政による複数の支援が行われている。住民発意の地区計画に対する支援内容としては、最も多いのが「行政担当者の派遣」と「勉強会開催」の21件で、次いで「専門家派遣」の20件、「経費援助」の14件、「技術支援」の11件、「まちづくり塾」の8件となっており、都市計画マスタープランと異なり多種多様に支援が行われていることがあきらかになった（図24）。

(4) 住民参加に対する意識

図25は、都市計画担当者の住民参加の促進に関する課題に関する意見として7項目を設定し「はい」「いいえ」「どちらでもない」「わからない」の選択肢から1つを選択するという設問の結果をあらわしたものである。72.6%の担当者が「今後もっと都市計画行政における住民参加を推進していきたいと考えている」と回答しているが、62.9%が「都市計画への住民参加のためには住民が都市計画の知識をもっと持つ必要がある」と考えていることがあきらかになった。近年、自治会の加入率が低下するなど地域コミュニティが失われつつあると言われているが、「地域のコミュニティが無くなってきているので地区計画などの合意形成が難しい」と考えているのが全体の54.5%を占めており、「そう思わない」の割合が16.1%と少ないのを見ても深刻な問題として捉えられていると推察される。また、「まだ住民意識が十分育っていないので、住民参加を促進しにくい」と回答している担当者は30.6%で、住民参加が活発化しないのは住民側に問題があると考えている担当者が少なからずいることが窺える。

一方行政側から見た課題である「行政側にノウハウがないので住民参加の促進が難しい」を肯定する回答は17.7%と少なく、「計画策定のスケジュールが厳しく時間の制約があって住民参加を取り入れられない」についても「はい」22.6%「いいえ」41.9%と行政側に問題があると考えている割合が少ないことがあきらかになった。

現状の住民参加については、「市民委員や住民会議は一部の住民の意見しか反映されないので十分とは言えない」に関して肯定が27.4%、否定が22.6%となっており、「どちらと

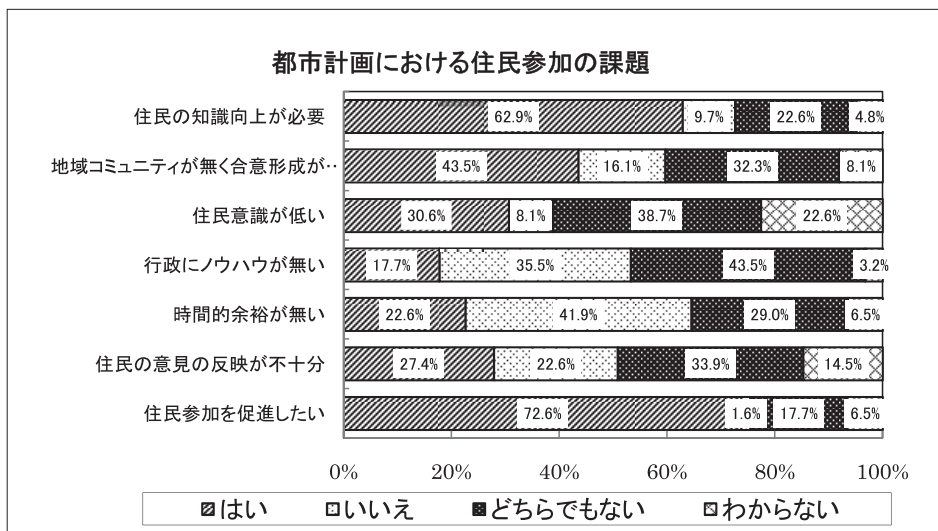


図25 都市計画における住民参加の課題

市町村都市計画策定における住民参加の現状と課題（田中みさ子）

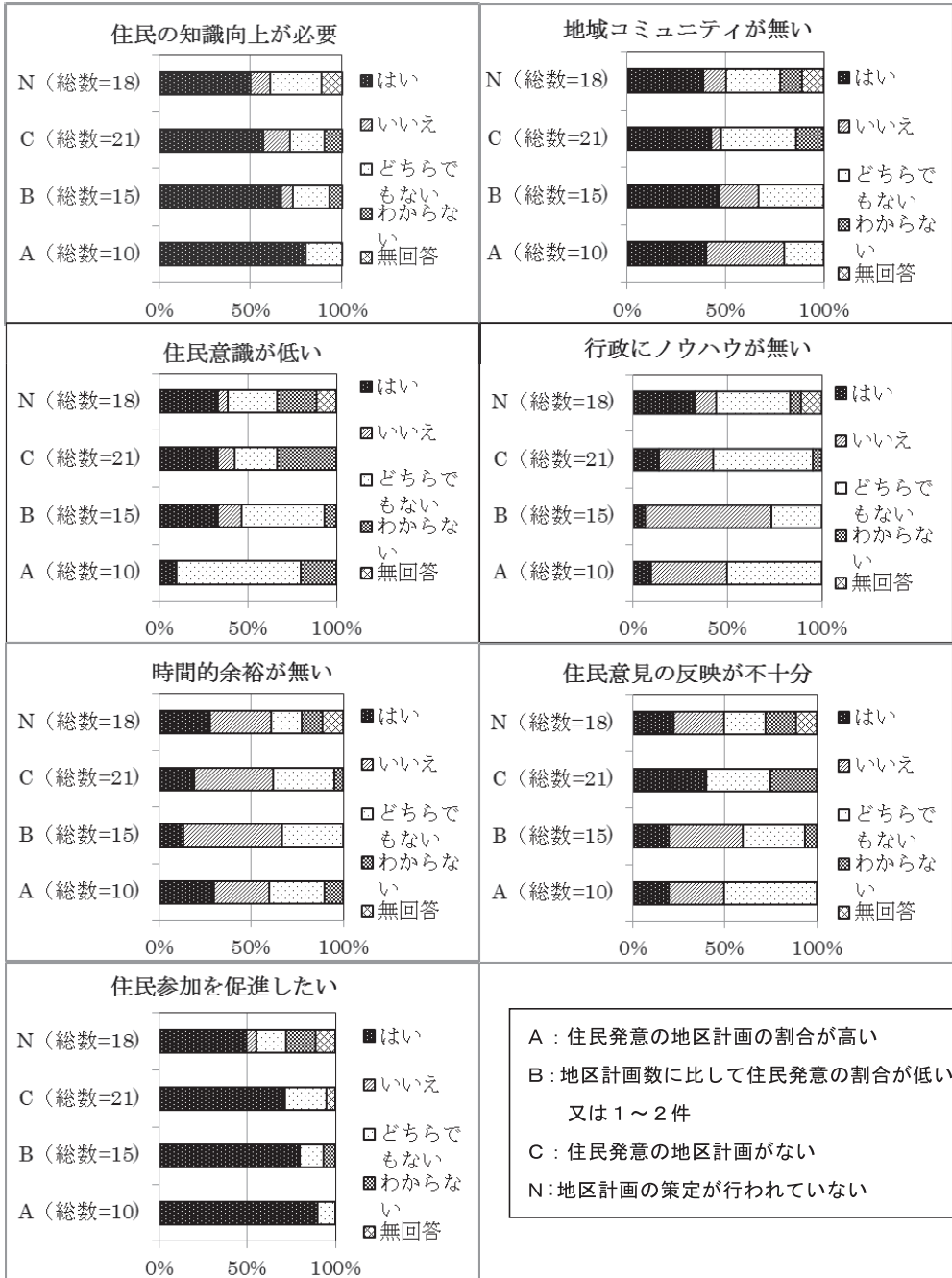


図26 地区計画策定に関する市町村タイプと住民参加の課題

もいえない」が33.9%であった。

住民発意の地区計画は、都市計画において住民参加の代表的な手法である。市町村にとっても住民発意の地区計画策定が行なわれることにより、都市計画への住民参加と直接関わる機会ともなっている。この設問に関して地区計画の策定状況により担当者の意識に違いがあるかどうかを見るために、図22で類型化した市町村のタイプを利用してクロス集計を行ないその結果を図26にあらわした。

「A：住民発意の地区計画の割合が高い」「B：地区計画数に比して住民発意の割合が低い又は1～2件」「C：住民発意の地区計画がない」、「N：地区計画の策定が行われていない」の4タイプの課題に対する考え方の違いを見ると、「住民の知識向上が必要」「住民参加を促進したい」と考えているのは、タイプAに多いが、その一方でAは「住民意識が低い」ことを課題としている割合が少ない傾向があった。「地域コミュニティが無くなっている」に関しては、全体的に「はい」の割合が多いもののAやBの住民発意の地区計画が1件以上ある市町村で「いいえ」の割合が相対的に高く、地域コミュニティの状況に対する認識の差が表れている。「行政にノウハウが無い」ではCで「はい」が多く、「時間的余裕が無い」についてはAとNで「はい」がやや多くなっている。また、現状の都市計画への住民参加の状況について「住民参加が不十分」については地区計画数が多いが住民発意の地区計画の少ないBが「はい」と回答する割合が比較的高い傾向にあった。

これらの結果を見ると、住民発意の地区計画を多く経験している市町村では、より一層住民参加を促進しようとする意向が強くなっているが、住民意識の高さと比較して住民の都市計画に関する知識が不足しているという現状のアンバランスが課題として実感されていることが窺える。また、地区計画の策定が行われていない市町村では、行政側のノウハウ不足もあり住民参加の促進に対してあまり積極的でない傾向が見られた。

(5) 調査結果のまとめ

アンケート調査で得られた主な結果をまとめると次のようになる。

- ①都市計画マスタープランの策定では、主要な住民参加の方法はパブリックコメントとアンケート調査(63.0%)である。住民委員(28.1%)や住民会議(28.6%)は中規模以上の市町村での実施率が高い。
- ②パブリックコメントの実施率は高いが、意見数は必ずしも多いとは言えない。
- ③アンケート調査の多くは一部の世帯に配布する調査で、配布率は10～15%である。
- ④住民委員と住民会議参加者の年齢層は高齢層が多く、参加者属性は住民会議の方が多様性がある。

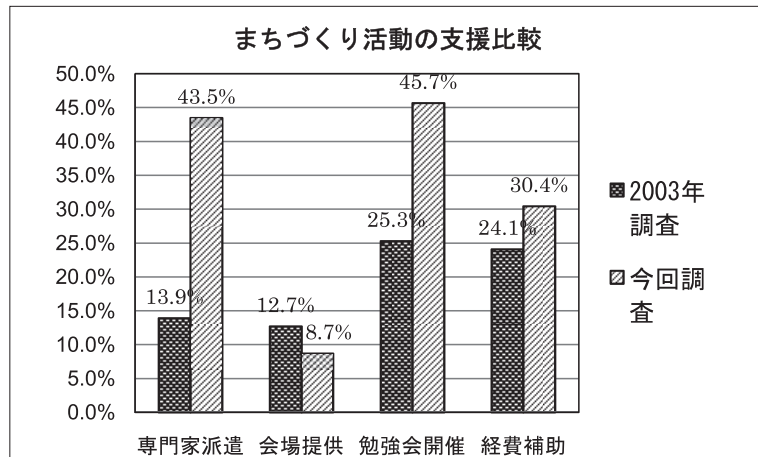


図27 まちづくり活動の支援比較（2003年－2011年）

- ⑤パブリックコメントや住民委員の公募等の広報手段としてHPが活用されている。
- ⑥住民会議の開催数・参加者数等から参加者・行政共に負担の多い手法であると言える。
- ⑦地区計画の策定数は2000年以降飛躍的に増大している。
- ⑧住民発意の地区計画は、大規模団地の多い自治体で多く策定されている。
- ⑨地区計画の策定では多様な行政支援が行われている。
- ⑩行政担当者の多くは住民参加促進の課題として住民の知識不足や地域コミュニティの崩壊に問題があると考えているが、地区計画の策定の有無や住民発意の地区計画の有無により問題意識に差が見られた。

本調査の結果は、住民参加が義務付けられるようになってから10年以上が経過した後の結果である。この間都市計画における住民参加の施策はどのように変化しているのだろうか。今回調査におけるまちづくり活動の支援に関する結果について2003年に実施された野澤千絵による「参加型まちづくりの現状と課題に関する調査」結果^(注4)と比較してみた(図27)。「専門家派遣」「会場提供」「勉強会開催」「経費補助」のいずれも2003年当時よりも実施自治体が増加していることがわかる。しかし前述の都市マス策定における公募住民委員の参加率が6割から3割弱へと減少しており、地区計画やまちづくり活動などの市民活動の支援が充実する一方で、むしろ都市マス策定への住民の関与の可能性が減少している傾向が読み取れる。

4. 生駒市都市計画マスタープラン見直しにおける住民参加の事例

前章において都市計画への住民参加の促進のための課題として住民側の知識不足があると行政担当者が考えていることがあきらかになった。都市計画は身近な問題であるにも関わらず法規制等に関する知識や地域の歴史や風土・文化などの幅広い知見も必要とされる分野であり、効果的な住民参加のためには住民側の啓発や教育が必要とされるといえる。

そこで住民参加の促進を図った具体的事例として、筆者が策定に参加した生駒市の都市計画マスタープランの見直しに関連した住民参加促進への取り組みについて紹介する。

奈良県生駒市は、奈良県北西部に位置し人口約12万人、世帯数約47,000世帯の市で、大阪市と奈良市の間地点に位置していることにより、両都市のベッドタウンとなっている。この地域は、古くから江戸時代に創建された生駒聖天・宝山寺の門前町として発展した町で、茶筌などの地場産業も盛んな農村集落も形成されていた。その後電鉄企業により沿線開発が盛んとなり、特に高度成長期には戸建てを中心とした関西を代表する高級住宅地を含む新興住宅地が併存する市でもある。従って新旧住民が存在することになり、市全体としての合意形成が図りにくい構造を抱えている。地区計画は24地区（平成24年12月現在）が指定されており、その多くが宅地開発時に事業者により策定された地区計画である。

生駒市では、第一次都市計画マスタープランが2001年度（平成13年度）に策定されたが、2010年度（平成22年度）に次の10年間に向けて見直しを行うことになった。見直しに当たっては、ワーキングを行なうための生駒市都市計画マスタープラン策定委員会（部会）が都市計画審議会の下部組織として設立された。計8名の委員構成は学識経験者3名、農業委員会・自治会・電鉄などの団体代表が3名、2名が公募により選出された委員である。2008年（平成20年）に実施された市民アンケート結果を踏まえた部会による見直しの結果、市の将来像や目標、土地利用などの全体構想部分と地域別構想が策定されたが、地域別構想についての詳細な計画については、今後の市民のまちづくり活動に期待するものとし、その活動を引き出すための計画として2012年度（平成24年度）から「市民アクションプラン」の策定が行われている。

その一方で、生駒市は、都市計画への市民参加を促すとともに都市計画に対する市民の知見を深めるために2010年度（平成22年度）から市民の主体的なまちづくり活動の活性化を図るために市民を対象とする「いこま塾」を開始した。市は、無作為に抽出した市民3,000世帯に「いこま塾」への参加を呼び掛けるDMを発送し、希望者のうち100名（平成22年度参加者は85名）を対象に都市計画やまちづくりの基礎知識を学ぶための学識経験者らによる計5回（平成22年度は7回）の講義等を行なっている（表2）。この「いこま塾」は、

表2 第1期「いこま塾」の講義内容（生駒市HPより）

回	実施年月日	テーマ
第1回	平成22年9月26日（日）	・まちづくりと「いこま塾」開講の目的 ・都市計画と生駒のまちづくり
第2回	平成22年10月17日（日）	・みんなでつくる 景観まちづくり
第3回	平成22年11月28日（日）	・交通からはじめるまちづくり
第4回	平成22年12月12日（日）	・みんなでつくる 緑のまちづくり
第5回	平成23年1月23日（日）	・みんなでつくる 持続可能なまちづくり
第6回	平成23年2月20日（日）	・わいわいがやがやまちづくり（これからのまちづくり）
第7回	平成23年3月27日（日）	・みんなでつくる環境のまちづくり

2012年度（平成24年度）も第2期として新規に募った参加者を迎えて引き続き継続中である。

また、2011年度（平成23年度）には、第1期いこま塾修了者から希望者を募り市職員も加わった「いこままちづくりワークショップ」を開始した。このワークショップでは、グループディスカッションを通じて「市民アクションプラン」に向けたまちづくりの提案を行なおうとするもので、計5回の討議が行われた。第6回目には最終的に5チーム（計38名）から提案が提出され、市長出席のもとでプレゼンテーションが行われた。提案内容については、残念ながら時間の制約もあり、「市民アクションプラン」にそのまま掲載するにはまだまだ熟度が不足したものであったが、参加者自身の基礎能力の向上や、参加者相互の人脈形成及び市職員との協働の経験が今後の地域別構想の提案に大いに役立つことが予想される。また、この取り組みは現在、ワークショップ参加者を中心とする議題も参加も自由な「井戸端会議」の活動として受け継がれている。

生駒市の方式は、「都市計画マスタープラン」の全体構想と地域別構想の大枠については一般的な市民アンケート結果と市民委員を含む少数の委員による部会で検討するというオーソドックスな方法を取り、より市民の目線での策定が必要な地域別構想の詳細部分を市民主導のボトムアップ方式で策定する方針を取ったというところに大きな意味がある。この「いこま塾」から「まちづくりワークショップ」「井戸端会議」に至る一連の取り組みは、都市計画やまちづくりに関する知識の普及や市民意識の啓発だけでなく、まちづくり活動のリーダーやプレーヤーを育成しようとするもので、今後これらの修了者や参加者から新たなまちづくり活動やNPO活動などが生み出されることが期待されている。

まちづくりに携わる人材を講座や塾などの方法で育成しようとする試みは全国的に見れば既に幾つかの自治体でも行われているが、生駒市のように都市計画マスタープラン策定に関連づけた施策として位置づけられたうえで行われた例は少ない。前章のアンケート結果からもわかるように、都市計画への住民参加は、住民そのものの知識や意識向上が無け

れば形式的なものに陥りやすく、また、公募が行われた場合であっても市民会議や住民委員などの意見が全体を代表しているかが常に問われることになる。そのような状況の中で市民と市職員の両方に対して単発でなく継続的に都市計画に関する人材育成を行なおうとしていること、また、「いこま塾」という一つの段階が終了しても「ワークショップ」や「井戸端会議」などの次の受け皿が用意されていることなどは人材輩出のすそ野を広げるとともに市と市民の協働を生み出す基礎づくりともなるもので、生駒市独自の取り組み手法と言えよう。今後この取り組みがどのような市民活動を生み出していくのか、また、この取り組みが今後どのように継続または発展していくのかが注目される。

5. 市町村の都市計画策定における住民参加の課題

本稿では、大阪府と兵庫県の市町村における都市計画マスタープランと地区計画に関する住民参加の現状と課題についてアンケート調査を実施して現状をあきらかにした。既往調査や事例を基に結果として下記の知見が得られた。

(1) 都市計画マスタープラン策定における住民参加の実施状況

- ・都市マス策定において住民参加が義務付けられるようになってから10年以上経過したが、調査対象の多くの自治体はアンケート調査やパブリックコメントなどのオーソドックスな方法での実施を選択しており、市民委員の参加や住民会議方式など直接市民が参加する方法の普及率が低い。
- ・公募による住民委員の参加は住民会議と比較して参加者属性に偏りがあるなど、住民意見の聴取が市民全体の意見となるためにはまだまだ課題がある。

(2) 地区計画策定における住民参加

- ・住民発意の地区計画の策定数が多い自治体で増加しており、専門家派遣などの行政による支援も充実しつつある。

(3) 住民参加促進における課題

- ・現状の住民参加に関するノウハウを持ち住民意見の反映についても十分だと感じている自治体と、ノウハウや時間の不足のために住民参加が十分でないと感じている自治体が存在する。
- ・7割以上の行政担当者が住民参加を促進したいと考えているが、住民参加には住民自身の都市計画に関する知識の向上が必要であるという考えが6割、地域コミュニティ

が崩壊していて合意形成が困難になっていると考えている層が4割に上っている。

- ・先進事例からは、都市計画へ直接住民を参加させることにより参加の拡大を図る前に、住民の知識やスキルの向上を目的とする勉強会や講座を開催することにより都市計画へ関与できる人材育成を優先しようとする考えが見て取れる。

従来の住民参加制度が形骸化していることについて、榊原は次のように述べている。

「住民の意思を反映させるための制度といった理念にもかかわらず、従来、参加制度はかなり形骸化していた。たとえば、意見提出手続きや公聴会に対しては、次のような批判がなされてきた。法制度上これらの手続きが利用される場合が限定されていて、実際にも広く利用されていない。意見提出・陳述前に、行政からの情報公開・提供が不足している。意見提出前の準備期間が短期に過ぎる、意見陳述時間が短く制限されている。意見提出をしても、結局住民から行政への一方通行の仕組みで終わり、意見提出や意見陳述がどのように取り扱われ、最終的な判断にどのように反映したか明らかでないといった問題点である。¹⁾」

また、太田は、まちづくりへの住民参加が陥りやすい危険性について次のように述べている。

「一定の条件のもとでは住民参加の仕組みが行政による合意形成の手段と化す危険性にも注意を払う必要がある。実効的な住民参加によるまちづくりにとって、下から積み上げられたまちの将来像が開かれていることが重要であり、都市像が硬直的な状況において行政主導での「参加」が進められる場合にその危険性が大きいと言えよう。²⁾」

都市計画マスタープランへの住民参加の現状を見ると、住民参加が義務付けられた当時と比較すると一見参加の状況が後退したようにも見える。それは、都市全体の将来像を見据えなければならない都市マスでは、住民の資質の向上なしでは意見の形成が困難であることの表れであるともいえる。しかし住民発意の地区計画の増加やそれに伴う住民のまちづくり活動への行政からの支援の増加は、形骸化した参加ではなく、本来的なボトムアップとしての都市の将来像を提案できる人材育成にもつながるのではないかと期待される。しかし本調査の結果から住民発意の地区計画の策定が多い市町村で住民の知識の向上の必要性を感じている割合が高いことから、住民参加を推進すればするほど都市計画に関するより広範な知識が必要になる現状がある。生駒市のような取組は、身近な問題を発端として都市全体へと目を向けられる人材を育成しようとするものであり、都市計画への住民参加は、表面的な参加人数などに囚われることなくこのような長期的な視野にたった視点を持って行っていく必要がある。その一方で住民発意の地区計画が多く行われている市町村

担当者が住民の知識不足を課題の一つとしてあげている現状は、一部の市民に対してその都度知識の普及を図っていくことの限界も感じさせる。住民参加をより促進していくためには、教育制度の中でまちづくりの制度や理念を学ぶ場を設けるなど都市計画やまちづくりに関する知識の普及方法も検討すべき課題であるといえる。

本論では住民参加の実態把握を中心に調査を実施したため、住民参加の成果等に関しては今後の課題として取り上げていきたい。

※本研究の調査は、平成23年度大阪産業大学大学間連携研究組織「住民参加社会における住まいとまちづくりの教育の在り方に関する研究」の研究費助成を受けて実施したものである。

(謝辞) 本研究の調査の実施にあたっては、平成23年度卒研生前田大樹君に調査票の発送及び集計等の作業を手伝っていただいた。ここに記して謝意を表する。

(注1)

第3条の1：Bプラン作成の際には、市民には出来るだけ早い時点で、これから開発または整備しようとする地域の、根本的に異なる解決策を用意し、それぞれ予想される影響を明らかにし、プランの目的と意図を説明する。その場合、市民には発言と議論の機会を与えること。

第3条の2：Bプランの草案は、説明文または理由書を添えて1か月間公開すること。展示期間中にプランに対する提案が出来ることを付記すること。期間中に市民から出された提案は検討し、その結果を連絡すること。100名以上が同様の内容の場合には、検討結果が閲覧できる時間と場所を公表する。

(出典：春日井道彦『人と街を大切にするドイツのまちづくり』学芸出版社 1999年11月)

(注2)

(市町村の都市計画に関する基本的な方針)

第十八条の二 市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定めるものとする。

2 市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

3 市町村は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県知事に通知しなければならない。

4 市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。(都市計画法)

（注3）

（地区計画）

第十二条の五 地区計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画とし、次の各号のいずれかに該当する土地の区域について定めるものとする。

一 用途地域が定められている土地の区域

二 用途地域が定められていない土地の区域のうち次のいずれかに該当するもの

イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域

ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの

ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

（注4）

2003年調査は、財団法人日本地域開発センター「地方都市再生のための人材基盤等地域力整備に関する調査」の一部として野澤千絵らにより「参加型まちづくりの現状と課題に関する調査」で実施された全国自治体アンケート調査を指す。調査対象は102の市を対象とし、2000年以降に都市計画マスタープランを策定した市のうち、全国の市人口規模比率により対象市を抽出している。主な調査内容は都市計画マスタープラン策定における市民参加の状況・阻害要因、まちづくり学習の必要性等となっている。

参考文献

- （1）大森 峰輝，野田 宏治，加藤 悠介，小林 正「都市計画マスタープラン策定過程における住民参加に関する考察：蒲郡市を事例として」豊田工業高等専門学校研究紀要 44, 69-74, 2012-03-21
- （2）山崎 亮，瀬田 史彦「小規模自治体の総合的な計画づくりにおける住民参加プロセスに関する研究：島根県海士町の第四次総合振興計画づくりを事例に」都市計画. 別冊，都市計画論文集 45 (3), 91-96, 2010-10-25
- （3）小野 尋子，飯田 直彦，池田 孝之，清水 肇，長嶺 創正，大隈 祐治「市町村都市計画マスタープランの見直しにおける住民の意見反映手続きの現状と課題に関する研究：28都道府県81

市区町村を対象に」都市計画. 別冊, 都市計画論文集45 (2), 39-46, 2010-10-25

- (4) 長嶺 創正, 小野 尋子, 大隅 祐治, 池田 孝之, 飯田 直彦「全国市町村都市計画マスタープラン見直しの実態と課題に関する研究その(2):見直しの策定手続きと評価(広域計画マスタープラン, 都市計画)」学術講演梗概集. F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2008, 165-166, 2008-07-20
- (5) 久 隆浩「茨木市都市計画マスタープラン策定における住民参加手法に関する考察(住民参加(1), 都市計画)」学術講演梗概集. F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2008, 1041-1042, 2008-07-20
- (6) 魚岸 和彦, 千葉 忠弘「都市計画マスタープラン策定後の住民参加の実態について:道内の自治体アンケートから」日本建築学会北海道支部研究報告集(78), 259-262, 2005-07-16
- (7)「大谷 英人, 久保 彰宏, 田村 幸士, 松浦 卓也, 森本 拓馬委員公募PI・委員会結果報告PIの認知と評価:土佐山田町都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリックインボルブメントの認知と評価その2」日本建築学会四国支部研究報告集(5), 69-70, 2005-05-21
- (8) 伊勢 良一, 位寄 和久, 本間 里見「流山市における市民と行政の協働関係構築の過程分析:市民参加による行政計画策定プロセスに関する研究 その1」研究報告集Ⅱ, 建築計画・都市計画・農村計画・建築経済・建築歴史・意匠(75), 237-240, 2005-02-28
- (9) 杉崎 和久「都市計画関連分野における「参加」機会の現状」都市計画286, 55-59, 2010-8
- (10) 藤川 眞行『街づくりルール形成の実践とノウハウ』ぎょうせい 2008-1
- (11) 山田 晴義『地域コミュニティの支援戦略』ぎょうせい 2007-9
- (12) 小島 康太朗, 小泉 秀樹, 杉崎 和久, 三浦 聖樹, 宮森 一郎, 真鍋 陸太郎, 村山 顕人, 一宮 崇宏「深谷市都市マスタープラン:まちづくり協議会による提案づくり:その1 計画策定プログラム概要」建築学会学術講演梗概集, 5-6, 2002-06-30
- (13) 野澤 千絵「参加型まちづくりの現状と課題に関する調査報告(概要)」地域開発 471, 37-41, 2003-12, 日本地域開発センター 2003-12

(引用文献)

- 1) 榊原秀則『住民参加のシステム改革 自治と民主主義のリニューアル』室井力編 日本評論社 2003年8月 p11-12
- 2) 太田直史『住民参加のシステム改革 自治と民主主義のリニューアル』日本評論社 2003年8月 p128-129