

(株) 地域計画・建築研究所 正会員 ○杉原五郎
同 上 同 上 金井萬造

1. はじめに (研究の目的と視点)

今日、全国的にはさまざまなレベルの計画づくりが行われている。国のレベルでは、三全統・新経済社会7ヶ年計画、府県のレベルでは、府県総合(開発)計画、広域圏のレベルでは、新広域市町村圏計画・モデル定住圏計画、市町村レベルでは、市町村総合計画(基本構想・基本計画)、地区レベルでは、地区計画等といった場合である。これらの計画づくりの中で、本研究においては、住民の生活に最も密着したところの、したがってさまざまな問題を内包している地区レベルの計画づくりに着目して、計画づくりの方法論に関する基礎的な考察を行うものである。具体的には、京都府S町H地区における地区整備計画づくりの経験と先進諸地域に係わる事例分析を踏まえて、計画づくりの考え方、方法、進め方、課題等について実証的に明らかにすることを目的とする。

2. 京都府S町H地区における地区整備計画づくり

(地区の概要と地区整備計画づくり) S町は、京都府の南端にあって、昭和40年代以降都市化が緩やかに進行しつつある。人口1.5万人の小さなまちである。H地区は、このS町の中心に位置し、2つの鉄道駅をはじめ、行政施設、商業施設、病院、保育所等が集積しつつあって町の玄関口ともなっている。地区の人口構成は職業階層をみると、勤労者世帯が約8割と圧倒的に多く、居住経歴をみると、都市化の中で他市町より流入した新住民の比重が旧住民を上回る状況となっている。

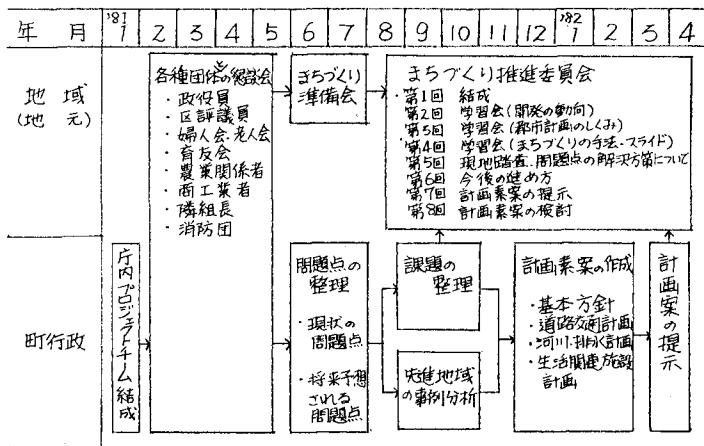
このようなH地区においては、昭和40年代以降の都市化の中で、道路交通、駅前広場、河川、排水、商業施設等の整備をめぐるさまざまな問題が顕在化し、あわせて地区の背後地では大規模プロジェクトの具体化に伴う新たな問題の発生が予測されている。このような中で、行政と住民による地区整備計画づくりが、'81年1月より精力的に進められて今日に至っている。(図-1 参照)

(計画づくりの特徴) H地区における地区整備計画づくりの特徴は、次の点にまとめられる。

①第1に、行政内における合意形成に留意して進められたことである。具体的には、計画づくりの組織としてプロジェクトチーム(助役が長)と事務局(都市計画課長が長)を結成し、住民組織との対応をはじめ、地域における問題点の整理と課題の明確化、先進地域の事例調査、地区計画ニュースの発行、計画素案の作成に精力的な取り組みがなされている。

図-1 京都府S町H地区整備計画づくりの経過('81.1~'82.4)

②第2に、地域における住民レベルの合意形成に留意したことである。一般に、住民は、今日的な身近な問題に対しては強い関心を持っているが、明日のことあるいは広域的な問題に対しては無知であたり無関心である場合が多い。このことから、地区のレベルで住民が主体的に計画づくりに参加できるような条件を整備することが極めて重要であり、H地区においては、学習会、類似地域の視察、現地踏査、スライド会等が



実施された。

- ③第3に、地区の各種団体との懇談会、ニュースの発行、行政の計画組織（プロジェクトチーム、事務局）と地域の計画組織（推進委員会等）との定期的な協議を通して、行政と住民との信頼関係の維持、発展に留意して計画づくりが進められたことである。

ろ、地区レベルの計画づくりに係わる事例分析

全国的には、幾つかの地域において地区レベルの計画づくりが展開され、さまざまな経験が蓄積されつつある。本研究では、上記H地区における地区整備計画づくりを踏まえつつ、典型的な地区について事例調査を実施し、事例分析を試みた。事例分析の対象としては、茨城県勝田市、埼玉県三郷市、長野県諏訪市上諏訪地区、同佐久市中込猪場地区、愛知県豊明市前後地区、奈良県三郷町、大阪府豊中市庄内地区、神戸市真野地区の8地区をとり上げた。また、事例分析の視点としては、①地区の概要と性格 ②計画策定と事業化の過程 ③計画づくりと事業化における課題と解決の方法 ④計画づくりの教訓等を設定して事例分析を行っている。

これらの事例分析より、地区レベルの計画づくりには、概ね3つの典型的なタイプがあることが明らかとなった。第1のタイプは、「問題地区型」でこれは地域に問題が内在しており、この地域の問題の解決を主要な課題とする計画づくりである。第2のタイプは、「広域プロジェクト関連整備型」である。このタイプには、地域に固有の問題がある場合と、全くない場合があるが、いずれにしても地域レベルの計画づくりを進める契機として広域プロジェクト等の広域的要請があることが大きな特徴である。第3のタイプは、「一般型（環境保全型）」である。このタイプでは、地域に根本的な解決を必要とする問題が生じておらず、また、広域プロジェクトとの係わりもない一般的な場合で、地域の環境を維持、発展させることが大きな課題となる。

4. 地区レベルの計画づくりのあり方

上記H地区における地区整備計画づくりの経験及び先進諸地域の事例分析を踏まえて、地区レベルにおける計画づくりのあり方（考え方、方法、進め方、課題等）をまとめると、次の通りである。

- ①さまざまな課題の統合的かつ同時的な解決をめざす地区レベルの計画づくりにおいては、地域における合意形成と地域と行政との信頼関係が地区整備計画づくりの前提となる。
- ②地域における合意形成を確固とした形で進めていくためには、ア、地域における的確な情勢分析と住民間の利害調整を公平におこなうリーダー（代表者）の存在、イ、住民の意思を統一する場と組織（推進委員会等）の、ねばり強く、息長い学習過程を経た全住民の統合的発言が必要とされる。
- ③一方、行政（自治体）においては、行政トップ（理事者）による事業推進の意思が明確にされるとともに行政内での横断的な調整が十分できるようにする必要がある。
- ④地区整備においては、地域の側から何とかしたいという根強い欲求と運動がある場合には、困難な条件があっても行政側の的確な対応があれば究極的には解決されていく。しかし、こうしたものがなくて、行政あるいはそれに かわる主体（事業者）のみが計画、事業及び管理を担う場合には、多くの困難が派生する。
- ⑤一般に、地域には勤労者、農業者、商工自営業者、中小企業経営者などが居住し、地区整備においてもさまざまな要求を持ち、異なった対応をしている。したがって、地区レベルの計画づくりにおいては、これらの異なった階層の分析を緻密におこなうとともに、立場別の問題把握が必要である。

5. おわりに

西ドイツ、スウェーデン等においては、それぞれ、Bプラン・Fプランといった形で地区レベルの計画が法制化され、都市計画として定着をみている。日本においては、昭和55年に「地区計画制度」の創設がなされたが、全体として、住民生活に密着した地区レベルの計画づくりは端的な段階にある。今後、さまざまな地域において計画づくりの経験が積み重ねられていくことになろうが、これらの経験を的確な視点より分析し、一般化していく努力がさらに必要である。