

土地利用調整計画における住民参加に関する研究

西日本科学技術研究所 正会員 山下 えり子
武蔵工業大学 学生会員 石塚 壘 正会員 中村 隆司

1. はじめに

わが国の土地利用計画は、いわゆる白地地域が存在する等の問題を抱えている。このような状況の中で、総合的かつ計画的な土地利用を推進していくために、1997年から始まった土地利用調整システム推進事業に基づき、土地利用調整計画を策定している市町村がある。本研究ではこの土地利用調整計画の策定過程における住民参加に注目し、その手法や内容、計画への反映を市町村へのアンケートとヒアリングを行いながら分析した。

2. 土地利用調整計画の試みと住民参加

わが国では土地利用基本計画により、5地域区分に基づいて土地利用の総合的な調整を行っているが、重複地域や白地地域が存在する等の問題を抱えている。そこで土地利用調整計画として、国土利用計画など上位計画を踏まえ市町村全体の土地利用の誘導方向を明確にした土地利用調整基本計画と地区レベルの地区土地利用調整計画が策定されている。

これらの計画では、土地利用の基本方向を定め市町村独自のゾーニングを行っている。また、近年住民参加の重要性が高まっているが、土地利用調整計画の手引きにも、策定過程において、協議会やアンケート等を行い住民の意向を計画に十分反映させることが明記されている。特に地区土地利用調整計画の特徴は協議会を軸とし、住民主体でまちづくりを進めるところにある。協議会は、計画策定過程等で住民の主体的な参加を実現する地元組織として位置付けられ、住民及び土地所有者の代表、当該市町村の職員、学識経験者等から構成されアドバイザーを派遣することになっている。

3. 各市町村の住民意向把握手法

22市町村の土地利用調整基本計画、9地区土地利用調整計画書を収集し、住民意向の把握手法を調査した結果を表1に示す。

各市町村の住民参加の取り組みを見ると、アンケートのみ行っているところ、ワークショップを開き住民参加に積極的に取り組んで計画策定を行ってい

表1 各市町村の住民意向把握の取り組み

アンケート+まちづくり協議会+WS等	飯豊町(地区)、栄町(地区)、宮代町、上尾市(地区)、掛川市(西山地区)、新宮町
アンケート(ヒアリング含む)+まちづくり協議会α説明会等	長井市、栄町、須賀川市(若作、六軒地区)、只見町(飯田、布沢区)、湯川村、塩谷町、九十九里町、花園町、穂高町、松川村、三郷村、名張市、大津市、佐土原町、高岡町
アンケート又は検討会のみ	伊奈町、三方町、山東町、園部町(北部地区)、赤穂市、八木町(八木地区)、淡路町、桂川町、野洲町(地区)、丹南町(現篠山市)
WSのみ	室生村

注:(地区)は地区土地利用調整計画、それ以外は土地利用調整基本計画

るところと大きく差がみられる。

新潟県栄町、山形県飯豊町、静岡掛川市などではグループ活動としてタウンウォッチング、良い所・悪いところマップの作成、さらに、これらを集約して提案マップを作成し全体で発表を行うという内容のWSを行っている。WSは地区土地利用調整計画策定の過程でよくみられる。地区レベルの方が計画に関わる住民の役割が大きいといえる。

また、協議会での活動を長野県穂高町、埼玉県上尾市、山形県飯豊町では「広報誌」(まちづくりニュース)等を発行し協議会に参加していない住民への周知を図っている。

名張市では、はがきFAXで意見受付を行うなど、それぞれの市町村に工夫が見られる。

4. アンケート・ヒアリングによる住民参加の実態分析

各市町村計画と策定手法に応じた質問事項を設定し、土地利用調整基本計画は福島県湯川村、茨城県伊奈町、滋賀県山東町、大津市、福岡県新宮町、地区土地利用調整計画は福島県須賀川市、埼玉県上尾市、京都府八木町から得た回答の概要を表2にまとめた。

十分な住民の意向把握を行い、計画を策定するには2年は必要だとの回答が多い。1年間のみであると、行政と住民の間に、信頼関係が築かれた頃期限が来ると考えられる。本計画は1年の補助事業のため十分な時間が取れないという回答もあったが、2、3年かけて計画を策定している市町村もある。

協議会等への参加の機会は、より公平であることが望ましいが、実際は行政側が選定したり、地区の代表者、区長やその推薦する人がメンバーになることが多いため、より開かれたもの、誰でも参加でき

Key Words : 土地利用調整計画、住民参加、アンケート

連絡先 : 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 TEL:03-3703-3111(内線:6525) FAX:03-5707-1156

るものにしてことが課題と言える。

また、A町では以前より、まちづくりを住民参加で推進することを目標に取り組んでおり、本計画は総合計画等の主要な5つの計画のと同時に策定を進め、WSやまちづくりフォーラムを開催する等の特色がみられる。小・中・高校生対象のアンケートは、将来の土地利用を考える場合、子供たちの思いや考えを参照するために実施している。計画策定後も活動が継続していることから、住民のまちづくりに関する意識が高いことがうかがえる。住民の意識を高めるために、日頃からテーマ毎に懇談会や地域づくり検討会を開催している効果だと考えられる。他の市町村においても、まちづくり勉強会や懇談会の開催、行政がまちづくりの講師として出向く等住民の意識を高める活動が行われている。

5. まとめ

今日、住民参加の重要性は高まっている。土地利用調整計画においても、住民参加に取り組もうとしているところは多いが、市町村によりかなり差がある。アンケートの結果においても住民の理解が深ま

る、地域に合った計画が策定できる等の回答があり計画策定にあたっての住民参加が重要な事は明らかである。本計画の策定を、住民参加のきっかけと捉え協議会の設置を積極的に行っているところも多くみられる。特に地区土地利用調整計画では協議会やWSを実施し、その後もまちづくり活動を続けている市町村が存在する。計画策定後に協議会や勉強会を開きまちづくりを進めるとしているところは、31の市町村のうち16と約半数である。このように計画を策定した後ソフトの面で住民参加の活動が継続され、今後のまちづくりが行われていくことが重要である。

<参考文献>

- 1) 国土庁土地局,総合的な土地利用計画づくりに向けて, 1997
- 2) 国土庁土地局,地区土地利用調整の手引き,1998
- 3) 秋田典子・安谷寛・大方潤一郎:土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価 - 長野県穂高町のまちづくり条例を事例として -, 都市計画論文集 36,pp1~6,2001

表3. アンケート結果

質問	A	B	C	D	E	F	G	H
住民参加での計画策定に十分と思われる期間	2年は必要	相当の時間を要する	1年間位	・あればあるほどよい ・1年間の補助事業のため時間が取れない	5年程度	わからない	国土利用計画策定には1年3ヶ月かかった	2年程度
先例事例の参考	—	—	町内の他地区の事例	—	—	—	—	—
以前の住民参加実績	平成9年から道庁計画等で実施「まちなみ対策案」(まちの良しところ発見) 平成10年から町方式とする住民参加まちづくりを実施	—	—	各種計画調整計画で実行(協議会への参加など)	—	—	—	—
住民意向把握方法の選択理由	・アンケート調査は十分に行えた ・住民が参加した会議では、特に土地利用は具体的な整理が難しい	・懇談会→町内の地域毎の特色をうまく整合させるため、地域の代表者を検討委員会と協議を行う	・アンケート→調査区域内の全員の意見聴取 協議会→地元代表意見として聴取	—	WS→自分たちのまちの良し所、悪い所をお互いに確認できる	—	—	—
住民意向の把握は十分で出来たか?	十分な把握ができたとは思わない	—	—	十分把握できた	—	アンケートにより充分把握できた	おおむね把握できた	把握できたとは思えない
参加メンバーの募集決定方法	40年度は広報による公募で約120名 2年目に行政区の代表として各行政区から地域代表委員として各行政区より5名程度を選出(全60名)	関係地域の代表者を1~3名選出してもらい、加えて当該地域選出の町会議員をメンバーとした	行政側から地区住民の代表者、学識経験者を選定	—	地元区長及び区長の推薦する人	—	—	—
住民参加の開催内容	・アンケート ・まちづくりフォーラム ・協議会 ・ワークショップ	・懇談会	・アンケート ・協議会	アンケート	・協議会 ・ワークショップ ・ヒアリング、アンケート	アンケート	・アンケート ・部会座談会	アンケート
住民の関心を高める工夫	・GISによる地図や写真などデジタル資料を多く活用し、文字ベースのものを少なくした ・一部ワークショップ方式により、住民の意見把握に、ペーパー(シール様式)に書き込ませ、それを全員の前に紹介しながらの意見交換を多く行った	・特に配慮したことはない ・委員が住民とのかけはしになり、できるだけ多くの意見を収集	・計画策定後/パンフレットを住民に配布し、周知を図った	上位計画の土地利用計画において、インターネットや広報誌等で市民意見募集を募った	まちづくりニュースを発行、しかし反響は少なく、効果は不明	アンケート調査の結果を広報で知らせ、ダイジェスト版を希望者に配布	特になし	特になし
住民・行政・コンサルタントの役割	・コンサルタント→会議の運営全般、資料の作成 ・行政側→住民会議や分科会に参加、住民と一緒に議論 ・地元大学の研究室→地域課題調査等の成果を会議で紹介、住民と一緒に議論に参加、研究の先生は専任の講師として、会議全体へのアドバイス	コンサルタント→住民の意見をまとめる、実施に向けての技術的なアドバイス 行政→住民の誘導	住民→意見提出 市→方向性の提案 コンサルタント→アドバイス	専門性の高い計画であることから行政主導で策定	住民主体が基本 平成13年度はコンサルタントが専門的なところを支援	・住民の意向→アンケート ・コンサルタント→専門的知識を反映 ・行政→委員会を組織し計画策定	行政主導で計画策定し、コンサルタント会社に作成を委託	ほとんど行政主体 コンサルタント→助言
計画策定のため作られた組織は継続しているか?または新しい組織の活動は?	テーマ別分科会に参加した住民会議のメンバーがボランティア活動を発足、運営は、それぞれが活動計画を立て、一般住民への参加を呼びかけながら活動している	—	特になし	特になし	継続している	無し	特になし	特になし
住民参加を行っている変化	・住民の意識→自己中心的な発想から、協調への発想に変化、農業者や地域代表者の中に、町全体の発展や保全の必要性を理解する人が増えた ・土地利用という個人の利益につながるテーマでは住民参加が非常に難しい、開発意向と保全との相反する議論が住民同士で展開されたことに意義があった。	・行政主体型から住民が意識を持つことにより、地域に最もあった計画になった ・住民意見は年齢層で違いがあり、問題点や今後の課題が生じた	本地区の地勢的優位性が認識されたことにより、まちづくりや将来の土地利用に対する認識が向上したと思われる	この計画については特になし	いままでの行政主体から住民主体へは、考え方の切り替えがむずかしかった ・まちづくりは知識や経験がないので困難	アンケートのみでは変化は分からない	特になし	特になし
日頃から住民のまちづくりの意識を高めるためにやっていること	・検討テーマ(土地利用問題や緑地保全など)を定め、そのテーマ毎に住民参加を募り、住民意向の集約を基本とした懇談会や地域づくり検討会を展開している。	・地域単位でのまちづくり勉強会や「まちづくり委員会」の実施を誘導(取り組んでいる地区もある)	・定期刊行地区ごとに「市政懇談会」を開催し、住民の意見を聴取	・計画立案策定からの市民参加に取り組む(例:公園整備にワークショップ導入)	行政がまちづくりの講座等に講師として出向いている	最近の市町村合併の問題でも、講演会やアンケート調査を実施	特になし	特になし