

地域づくりの計画方式に関する考察*

On the Organizations of People Involved in Planning of Local Areas*

花岡利幸**

By Toshiyuki HANAOKA**

1. まえがき

(1) 位置づけ

本論において「地域づくり」を「地域の持つ課題を発見して、これを解決するための施策を講ずることである。」と定義する。地域づくりには、計画する段階と、それを実行する段階がある。以後、地域づくりの計画と実行を総称して「計画＝地域づくり」と呼び、計画部分を指すときは「計画策定」、実行部分を指すときは「計画実行」と呼ぶことにする。

ある計画において、具体的に誰がどのような形で関わるかという問題と、どのような技法や手段、方法を用いてそれを行うかという問題がある。前者を計画の組織的側面、後者を技術的側面と呼べば、本論は前者について扱ったものである。

(2) 概念規定

①地域はある広がりをもつ土地であり、生活の根拠を有する複数の人々＝「地域住民」が存在する。

②このとき、計画(＝地域づくり)する人が主体であり、これを「地域主体」と呼ぶ。

③計画される地域や事物が客体であり、これを「計画対象地または事物」と呼ぶ。

④地域主体は計画策定の主体である「計画主体」と、計画実行の主体である「事業主体」に分かれる。問題は地域住民がどのようにして地域主体になるかということである。各主体を次のように位置づける。

地域主体：地域の代表者または地域住民。

計画主体：地域の代表者または地域住民。

事業主体：計画対象地または事物の管理者または地域住民。

⑤計画は地域住民の納得の下に行うことがよいこ

とだという前提のもとに、「計画への住民参加」を次のように定義する。

住民参加：計画に関して、地域主体、計画主体、事業主体における地域代表者と地域住民の関係または、計画対象地または事物の管理者と地域住民の関係を限りなく近づける行為。

⑥計画における計画策定と計画実行の両段階で行動指針を示すことが必要である。行動指針を作る為に行う行為を「計画行為」と呼び、行動指針に沿って行われる行為と区別する。計画行為の内容は、計画レベルや地域レベルによって異なる。

⑦「計画レベル」を次のように定義する。

構想計画、基本計画：構想を練ることから始めて、それを計画策定する場合、全体計画を構想計画レベルと基本計画レベルに分ける

基本計画：大まかな構想が既にある、それを計画策定するとき、より明確な構想と基本計画を一緒に計画策定する場合の全体計画のレベル

実施計画：基本計画に基づく個別実施計画、または単独で存在する個別実施計画レベル

⑧「地域レベル」を行政単位と合わせて次のように定義する。

地区：集落、地区レベル

市町村：市・町・村レベル

広域圏：広域市町村圏、広域生活圏レベル

県：県レベル

(3) 研究の目的

地域づくりという複数の人々の集まりの行動においては、計画の前提に基づけば計画策定と、計画実行を区別した中で各々についての関係者の合意をとりつけてゆくことが必要である。そして、地域レベルや計画レベルの違いによって、合意のとりつけ方が異なる。

*キーワード：地域計画、都市計画、地区計画

**正員、工博、山梨大学土木環境工学科

(甲府市武田4-3-11 FAX/TEL0552-20-8599)

本論では、計画時に計画行為を生み出す機構を分析することを目的とする。

(4) 研究の内容

計画事例について、計画組織（計画推進の核になる人の集まり）の介在に着目する。次に、計画組織の成立経緯との関係で、組織の特色を明らかにし、住民の関わり方を整理する。この結果に基づいて計画時の組織編成、住民参加の方式、計画方式の展開について考察する。

(5) 本研究の特色

計画の組織的側面の研究は、計画事例がその側面から重点的に記述されないために、実証的に論ずることが困難である。その上、この比較研究は情報収集の関係から、より困難である。本研究でも資料収集の不完全さ、曖昧さは否めないが、試みた計画事例^{1)~3)}を実験的事例に枠組みして、その範囲内で整理し、やや実証的な比較検討を試みた。

2. 計画事例

(1) 計画事例の選定

a) 選定基準

計画事例は計画組織の性格のバラエティを考慮して選定されるのが妥当と考える。また同様に、地域レベル、計画レベルによって住民参加や計画行為の内容を異にするから、事例選定に当たってこれらも考慮の基準とすべきものと考えた。

b) 事例選定

本論では計画組織、地域レベル、計画レベルを考慮して、筆者が1980年以降に携わった計画の中から9事例を選定し、研究の枠組みとした。

(2) 計画事例の概要と計画組織

計画事例ごとにa計画概要とb計画組織ならびc特筆事項を考慮して分析の情報源とした。

3. 計画組織と計画方式

(1) 計画組織の性格づけ

計画には計画組織が介在する。しかし、それが住

民に開かれたものであるかどうかは組織の性格によって異なるし、計画レベル、地域レベルによっても異なる。ここでは計画組織が地域内で「行政寄り」か、「住民寄り」か、または「中立」かの性格づけをその要請源、成立経緯、組織中心、支援母体に基づいて行い、整理した。

以下、本章において計画組織形成の方式を組織方式、その中で住民参加に道を開いていく方式を住民参加方式とし、その両方を総称して計画方式と呼ぶことにする。

(2) 組織方式

構想計画、基本計画の作られ方で、計画の特徴がきまると言っても過言ではない。そこで、構想、基本計画への地域住民の係わりをみるために計画組織形成の違いに着目して計画事例を分類整理した。

1. まず、計画の出発点では構想を持った個性あるリーダーが主導的、独善的に計画を引っ張ってゆくことが行われる。それが出来る環境として、しっかりした何らかの組織に立脚している状況の中からリーダーは現れる。それ故、既成の行政組織に立脚して強いリーダーシップを示した計画事例を、「行政寄り」の中から抜き出して、それを地域レベルに応じて縦に並べた。これを計画の「行政主導方式」と名付けた。

2. 事業主体が行うべきものとして課題化された計画について、その基本計画を事業主体から独立した計画組織に計画策定させ、これを受けて計画実行するやり方がある。これに該当する計画事例を「行政寄り」、「中立」の中から抜き出して、行政主導方式の左隣りへ地域レベルに応じて縦に並べた。これを計画の「審議会方式」と名付けた。

3. 地域住民の盛り上がりを期待し、その合意を地域代表者が受けとめて、それを計画するというやり方がある。これに該当する計画事例を「住民寄り」、「中立」の中から抜き出して、行政主導方式の右隣りへ地域レベルに応じて縦に並べた。これを計画の「住民主導方式」と名付けた。

以上の三方式が計画組織編成のプロトタイプである。

(3) 住民参加方式

上に計画組織形成上の三つの方式を示したが、個々の事例において、住民参加に道を開くことに關して計画組織形成上の特色が見られる。それを明らかにするために、計画事例概要で考慮した組織成立と組織構成の中から、住民参加に關係する事項に下線を付けて示し、そこから得られる方式ごとの特色を示した。

a) 審議會方式

事例⑧

組織成立：建設省の要請により、学者を核とする委員会が組織された。

組織構成：住民代表；各種団体などの代表では必ずしも活発でよいアイデアが出ないので、その直前に地域づくりのテーマで開催したシンポジウム参加者の中から関心の高い人を委員として選んだ。地域研究集団；1970年以来、県ワイドの地域研究を続けてきた集団が存在するので、そのメンバーを委員に選んだ。

計画コンサルタント担当者；計画の取りまとめを委嘱されていたコンサルタントの担当者も委員会のメンバーに加えた。

事例⑦

組織成立：町長が設置した委員会。

組織構成：町内学識者、町外学識者、計画コンサルタント。

事例③

組織成立：主要地権者である市長の下に召集された委員会。

組織構成：地権者代表者、学識経験者、市・県・国行政官、民間コンサルタント。

■特色

組織構成に工夫がみられる事例がある。

b) 行政主導方式

事例⑨

組織成立：既成組織

組織構成：県行政担当課、市町村長、学者、地域研究集団（⑧参照）。

事例⑤

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、学識者（町長の要請による顧問）
事例④

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、行政担当者、（町民有志）。

■特色

構想、基本計画の段階で殆ど住民参加は見られない。

c) 住民主導方式

事例⑩

組織成立：県を8圏域にゾーニングし、圏域ごとに構成市町村からなる協議会を設置した。

組織構成：市町村長、市町村別観光関連各種団体代表、住民代表、計画コンサルタント、県行政官・学識者（顧問）。

事例⑥

組織成立：町長の下に、各種団体、各層町民代表者からなる30～50名の委員会を設置。まとめ役として学者を要請。

組織構成：町長、行政担当者、町民代表、学者、民間コンサルタント。

事例④

組織成立：町内の活動グループ（公民館活動、文化協会活動、有識者による言論・出版活動、自然保護活動など）を母体とする調査会（約60名）を設立して計画に向けての資源調査（動植物、歴史、写真、地学、自然景観保全、生活環境）を行った。その代表者を主たる構成員とする22名からなる委員会が町長の下に設置された。

組織構成：町民代表学識者、町長、町行政担当者、県・国行政官、町外学識者、計画コンサルタント。

事例②

組織成立：昭和55年、Uターン青年の10数名から自然発生的に成立。町長に認められた集団。

組織構成：会員、学者（昭和58年、町長の要請により顧問として就任）

事例①

組織成立：建設大学校中央訓練所の教官、卒業生

(社団法人の協会)が中心となって作った計画実行集団に市長が計画依頼した。

組織構成:住民、市行政担当者、建大教官・学生・OB、学識者。

■特色

1. 行政によって仕組まれたステレオタイプの組織による住民参加方式(ステレオタイプ型:事例⑥、⑨)。

2. 組織はステレオタイプだけれどもそこに集まる住民が特定住民で、徐々に一般住民の参加を呼びかけていく方式(特定住民先行型:事例④)。

3. 組織自身が地域の中に自然発生的に生まれて、一般住民の計画参加を呼びかけてゆく方式(自助努力型:事例②)。

4. 新しい型の組織が外部から入り込んで、一般住民の計画参加を呼びかけていく方式(外部組織介入型:事例①)。

以上、住民参加方式の違いは、地域における人材の存在、過去における計画経験、計画への住民の関心度など、計画の熟度や、形成された計画組織の有する意向などの違いに因るものと考えられる。

4. 計画方式の段階的展開

計画方式に関して、計画レベルによる違いと、時間経過の中での展開がみられる。

(1) 計画レベルによる計画方式の違い

計画において計画実行段階には、同一計画内で事業主体が異なる個別計画が進められる場合がある。そのとき、個別ごとに別の計画組織に計画が引き継がれる。

事例の多くは既成組織の行政担当課に引き継がれている。特別の場合は事例③のように既成行政組織の中に計画組織を新設するもの、事例⑨のように協議会という計画組織を新設して、そこを媒介に、市町村行政その他の既成計画組織に引き継いでゆくもの、事例④のように既成行政組織の中に新たな計画組織の設置を提言しているものがみられた。

これらの場合、計画の一貫性を保つための工夫が組織上の配慮の中になされない危険性があるように思われた。

次に、事例①②④のように計画実行段階で事業主体が地域主体と同一である個別計画では構想、基本計画段階での計画組織が引き続いて計画実行している。同一の計画組織が計画の最初から最後まで係わる場合は、計画の一貫性が比較的良好に保持されているように思われた。

(2) 時間経過の中での計画方式の展開

異なる計画間での関連性が認められる。一つは事例⑨→事例⑤→事例②の上位から下位への流れであり、もう一つは事例⑥-1→事例⑥-2および事例②→事例⑤の下位から上位への流れである。これらの流れで共通なことは行政主導方式から住民主導方式への方向性であり、それが地域レベルの異なる計画の間で起こっていることである。

計画においては上位計画からの出発、下位計画からの出発のいずれも存在し、最初、行政主導方式からとりかかる計画は住民参加の熟度を向上させつつ住民主導方式に展開する様子的一端を示していると考えられる。

5. まとめ

地域づくりには人材の存在とその育成の必要が指摘される。このとき、関与する人の組織とその内容が地域づくりと人材育成に深い関わりを持つように思える。本論文では①計画組織が地域や計画レベルの状況により三つの方式があること、②いずれも何らかの形で住民が関与しているが、住民主導方式において、より計画への住民参加機会の程度が多くなり、参加型として四つの型があること、③計画組織の在り方が地域づくり経験により段階的に展開することを示した。

参考文献

- 1) 花岡利幸他: 地方都市におけるプランナー育成の試み、土木学会、第38回全国大会講演概要集、PP. 187-198, 1983
- 2) 花岡利幸他: 地域におけるコミュニティプランナーの育成に関する研究、日本計画行政学会、計画行政、Vol. 6, pp. 43-46, 1981
- 3) T. HANAOKA and Two Others: The role of a plan for tourism and recreation on the development of a rural area - a case study of tourism planning and practices in Hayakawa Town, Proceedings of the Heritage Interpretation International, Third Global Congress, pp. 166-168, 1991