

都市計画分野における非行政組織の活動特性に関する考察

A Fundamental Study on Activities of Non-administrative Organization in the Field of Urban Planning

中村文彦*、森田哲夫**、秋元伸裕**、高橋勝美**

by Fumihiko Nakamura, Tetsuo Morita, Nobuhiro Akimoto and Katsumi Takahashi

1. はじめに

近年、市民意識が高まる中で、都市計画の内容に地域や地区の実情や意見をより反映させるために、様々なかたちの市民参加が活発になってきており、その1つの形態として、行政以外の組織（以下、非行政組織）が都市計画や交通計画のプロセスに関わりを持つ事例が見られるようになってきた¹⁾。行政側からは、まちづくり関連の市民活動を支援する仕組みや情報提供などを目的としたまちづくり情報センターの設立を行政が支援するなど、市民参加を促進する制度、仕組みを積極的に整備してきている²⁾。さらに、平成10年3月に成立した特定非営利活動促進法の施行により、非行政組織の活動がますます活発化し、計画等を発案して行政に働きかける事例がますます増加すると想定される。

筆者らは、政策実行主体あるいは許認可主体となる行政部局以外の主体を地域と定義し、その地域が計画を発案し、その実現を図るプロセスを地域発案型アプローチと名付け、検討を行ってきた^{3) 4)}。地域発案型アプローチの担い手として非行政組織を見ると、a) 自ら地域発案する場合と、b) 地域発案を支援する場合の大きく2つの活動内容に分類できるが、その活動内容は、組織特性や行政との関係の度合い等に影響を受けていると考えられ、その点での実態を把握することが必要である。

本論では、わが国の都市計画に関わる非行政組織を対象としたアンケート調査の結果をもとに、わが国の都市計画分野における非行政組織の組織特性や

行政との関係（以降、行政関与）、活動特性の関係について分析する。また、自ら計画等の提案を実施している団体の活動特性について、地域発案の視点から分析する。

2. アンケート調査の概要

わが国の都市計画に関与している非行政組織の実態を把握するために、アンケート調査を実施した。

アンケート調査の概要は表1の通りである。対象団体は、任意に抽出した非行政組織、72団体であり、公益法人である財団法人や社団法人も含めている。回答は34団体から得られ、47.2%の回収率となった。

表1 アンケート調査の概要

調査方法	郵送配布、郵送回収
サンプル	非行政組織 72 団体
回収数、回収率	34 団体、47.2 %
調査内容	<組織特性、行政関与> ・名称 ・法人格 ・設立年 ・運営、活動財源 ・職員数 ・正職員の採用 <活動特性> ・活動対象地域 ・活動内容 ・新たに実施したい活動 <独自の計画策定と提案の実態> ・地元実情の反映の実態 ・行政以外の主体からの受容の実態 ・行政からの受容の実態 ・提案の実現の円滑性 ・状況変化への対応性 ・行政から受容されている事例の要因 <地域発案型アプローチについて> ・メリット、デメリット等についての自由意見

3. わが国の非行政組織の活動特性

アンケート調査結果をもとに、わが国の都市計画に関与している非行政組織の活動特性を整理する。

(1) 非行政組織の組織特性と行政関与

(a) 法人区分と設立年

回答団体の法人区分をみると、財団法人が22団体

キーワード：計画手法論、市民参加

* 正会員 工博 横浜国立大学 工学部建設学科
(〒240-8501 横浜市保土ヶ谷区常盤台 79-5
Tel.045-339-4033/Fax.045-331-1707)

**正会員 工修 (財)計量計画研究所 交通研究室
(〒162-0845 新宿区西谷本村町 2-9
Tel.03-3268-9911/Fax.03-5229-8081)

と最も多く、次いで、任意団体が7団体、社団法人が3団体となった。また、回答団体の設立年代を見ると（図1）、1990～1994年が12団体と最も多く、次いで1985～1989年と1995年～が8団体となっており、過去20年間に設立された団体で大部分を占めている。設立年と法人区分の関係を見ると、1990年以降において任意団体の割合が高くなっており、昨今の市民参加の活発化を反映していると考えられる。

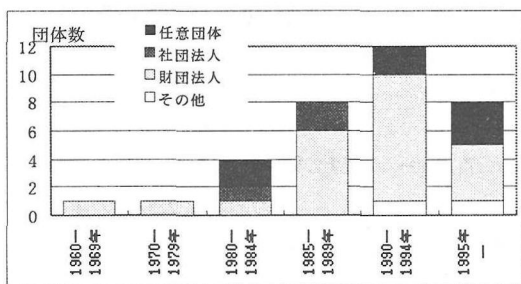


図1 設立年代と法人区分

(b)行政関与

財源に占める行政比率を見ると（表2）、76%以上が19団体と最も多く、財政面で行政と少しでも繋がりを持っている財源比率1%以上の団体は25と、大部分を占める。財政面で全く繋がりのない、0%の団体は5となっている。また、全職員に対する行政派遣職員比率を見ると（表3）、51～99%が10、100%と1～50%が8、0%が7団体となっており、少なくとも1人は行政派遣を受け入れている団体が26と大部分を占めている。

次に、財源の行政比率別に行政派遣比率を見ると（図2）、財源行政比率が51%を越える団体では、無記入を除く全ての団体において1人以上の行政派遣職員が在籍しており、財源行政比率が50%以下では行政派遣職員の在籍しない団体が多くなっている。

ここで、財源行政比率が少なくとも1%以上である場合を「財政面で行政に従属」とし、行政派遣職員が1人でも在籍している場合を「人材面で行政に従属」とすると、「財政面でも人材面でも行政に従属している団体：以降、両面従属」は22、「財政面で従属で人材面で独立の団体：以降、財政従属・人材独立」は2、「両面で独立：以降、両面独立」は5、その他無記入が5となっており、行政関与の強

い団体の占める割合が高くなっている。

表2 財源の行政比率別団体数

	無記入	0%	1～25%	26～50%	51～75%	76%～	計
団体数	4	5	1	3	2	19	34

表3 行政派遣職員比率別団体数

	無記入	0%	1～50%	51～99%	100%	計
団体数	1	7	8	10	8	34

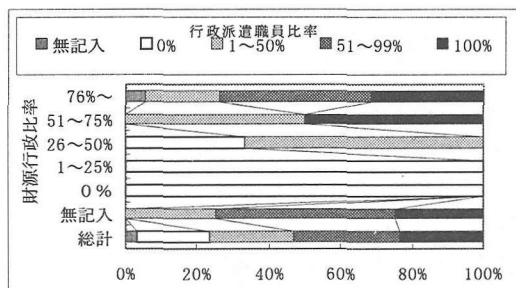


図2 財源の行政比率と行政派遣職員有無

(c)組織特性と行政関与

財政面と人材面における行政関与と組織特性との関係を見ると次のような特徴が見られる。

設立年との関わりでは、近年では、両面従属団体と、両面独立団体が多く、財政従属・人材独立団体は1980～1984年に設立されたのみとなっている。

職員数規模では、両面独立団体や財政従属・人材独立団体は比較的小規模な団体が多くなっている。

また、専門家の在籍有無との関わりでは、両面従属団体では専門家の居る場合が多く、財政従属・人材独立団体では専門家の居る団体は無い。両面独立団体では専門家の居る団体が3、居ない団体が2であり、行政関与の弱くても専門的視点から分析、提案可能な能力を備えている場合があることがわかる。

(2)行政関与と活動特性

回答団体の活動内容を見ると（表4）、「①講習会、セミナー、見学会等の開催」が29団体と最も多く、次いで、「②図書や資料、データ等の収集、整理、提供」が25、「③独自の調査、研究」が23となっている。全体的な傾向としては、まちづくりに関連する市民活動の支援や、市民の啓蒙・啓発に関わる内容が上位を占め、「⑩独自の計画策定と提案」等独自の活動を実施している団体は少なくなっている。

また、特に重視している内容は、まちづくりに関

連する市民活動の支援や、市民の啓蒙・啓発に関わる内容が上位を占めるが、既実施に占める特に重視の割合が高い内容を見ると、「⑤市民等の独自の活動への技術面や資金面、人材面での支援」が68%と「⑪独自の計画策定と提案」が67%、「⑥行政からの計画策定等の受託業務」が53%となっており、⑤と⑥は実施している団体が多く、重視している場合も多くなっている。⑪は実施している団体は少ないが、重視している割合が高くなっている。

新規実施を希望する内容を見ると、市民独自の活動そのものを支援する⑤を強化する方向と、⑦や⑪のように団体独自の活動を積極的に展開しようとする傾向が見られる。

次に、行政関与と活動内容の関係を見ると(図3)、⑪や⑫、⑦等の独自系の活動は、財政従属・人材独立団体や両面独立団体等の行政関与が比較的弱い団

体が比較的多くなっている。

一方、新規実施希望内容と行政関与との関わりを見ると(図4)、両面従属団体は⑤や②等のまちづくりに関する市民活動の支援に関わる内容を新たにやりたいと考える団体が多いが、⑦や⑪などの独自系活動にも意欲的な団体もある。両面独立団体は、⑦等の独自系活動や⑨受託業務を行いたいとする団体が見られる。

(3)地域発案の視点からみた分析

アンケートの中では、「⑪独自に計画策定と提案」を実施している団体に自らの活動の結果を地域発案の5つの視点から評価してもらっている。ここで、5つの視点とは、地域発案型アプローチが計画遂行に貢献することが期待される5つである。即ち、視点①計画策定に対して多くの主体が関わる可能性を

表4 回答団体の活動内容(複数回答、サンプル数: 34 団体)

活動内容	既実施	特に重視(既実施に占める割合)	新規実施希望
① まちづくり活動に関する講習会、セミナー、見学会等の開催	29	15(51.7%)	0
② まちづくりに関連する図書や資料、データ等の収集、整理、提供	25	11(44.0%)	3
③ まちづくりに関する独自の調査、研究	23	9(39.1%)	2
④ まちづくりに関する市民からの問い合わせへの対応(窓口相談)	20	7(35.0%)	3
⑤ 市民・住民等の独自の活動に対する技術面や資金面、人材面での支援	19	13(68.4%)	7
⑥ 行政からの計画策定や調査研究等の受託業務	17	9(52.9%)	2
⑦ 独自の活動への市民・住民等の巻き込み	12	6(50.0%)	5
⑧ 市民・住民等への会議室や機器的の貸与	11	0(0.0%)	2
⑨ 民間企業や市民団体等からの計画策定や調査研究等の受託業務	9	3(33.3%)	4
⑩ 行政計画や行政活動のPR	9	2(22.2%)	1
⑪ 対象地域の独自の計画策定と提案	6	4(66.7%)	5
⑫ 独自に提案した計画等のPR	6	0(0.0%)	2
⑬ 行政の代行的業務	6	3(50.0%)	0

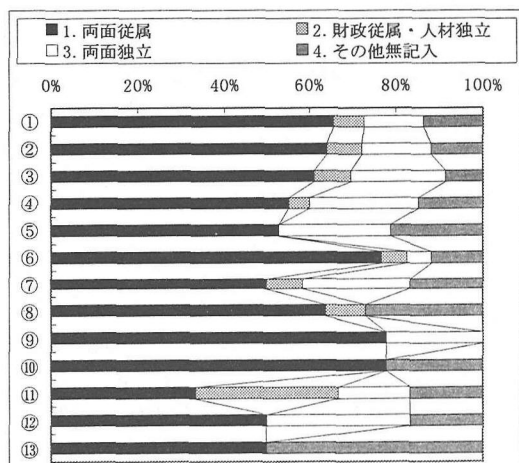


図3 行政関与と既実施活動内容

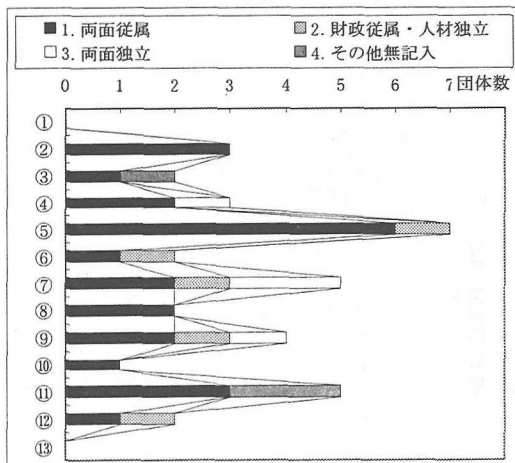


図4 行政関与と新規実施希望

もたらし、より地域実情を反映した計画を立案できることや、視点②その結果として計画が市民に受容され易くなり、視点③計画プロセスの円滑化に寄与すること、視点④市民に受容されることにより、不確実な状況へ対応し易くなること、視点⑤上位の意思決定での受容可能性を高めることの5点である。

アンケートを集計した結果、該当する団体は34団体中、6団体であり、各視点毎に評価結果を集計したものが図5である。

視点①は、「1.」が多くなっており、地域実情の反映については高く評価している団体が多い。「1.」としている団体は専門家有りが2、無しが1団体となっており、専門家有無が影響していることが窺える。

視点②は、「2.」が多くなっており、市民等の受容について比較的高く評価している団体が多い。「2.」と評価している団体の特性を見ると、設立が比較的古い団体が多くなっている。

視点③は、無記入以外は「3.」か「4.」となっており、計画遂行の円滑化に寄与するという点からは評価が全体的に低くなっている。

視点④は、「2.」が一団体あるものの、「4.」が多くなっており、不確実性への対応は難しくなっている。「2.」とした1団体は、行政関与は、財政従属・人材独立団体であり、状況変化に対して柔軟な対応が可能となっていることが窺える。

視点⑤は、上位の意思決定、すなわち行政の受容性であり、「2.」が半数を占めている。「2.」と回答した団体は、行政関与との関わりで見ると、両面従属団体と財政従属・人材独立団体のいずれかであり、行政関与が比較強い団体であることから、視点⑤からの評価が良くなっていると考えられる。

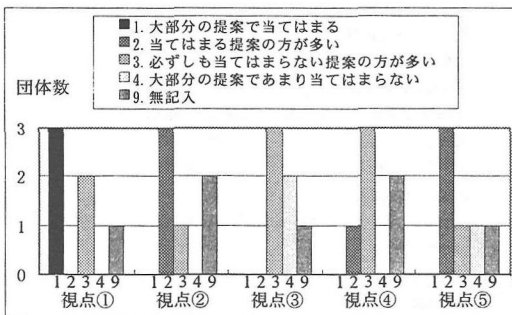


図5 独自の計画策定や提案を実施している団体の地域発案の5つの視点からみた評価

4. おわりに

本論では、わが国の都市計画に関わる非行政組織を対象としたアンケート調査の結果をもとに、非行政組織の組織特性や行政関与と、活動特性との関係を分析した。また、独自に計画策定や提案を行っている非行政組織が自らの活動を、地域発案型アプローチの視点から分析した。

分析の結果、次の点が明らかとなった。

非行政組織の組織特性と行政関与、活動特性の関係については、行政関与が比較的強い団体が多く、それらの団体は職員数や専門家有無等の人的資源の面で充実している。また、行政関与が強い団体は市民活動の支援や市民の啓発に関わる活動を実施している場合が多く、今後は市民活動支援系の活動を重視あるいは新規実施を希望する団体が多いが、独自系の活動を新規に希望する団体も見られる。一方、行政関与が比較的弱い団体は、独自系の活動を実施している団体が比較的多いが、比較的新しくて規模も小さく、成長期の段階にあると言える。

また、独自の提案等の実施団体の活動特性を地域発案型アプローチの視点からみると、①地域実情の反映と、②市民等への受容、⑤行政からの受容性については比較的高い評価が得られているが、③計画遂行の円滑化や④不確実性への対応は、あまり高い評価を得ることはできなかった。地域発案の視点からは、特に③や④について評価を高めるために、どのような要因が重要かを検討する必要がある。また、③と④の評価が低いのは、独自提案の件数があまり多くないことや、各団体とも比較的歴史が浅いため成果がまだ出ていないこと等が影響しているとも考えられ、今後の動向を把握していく必要がある。

いずれにせよ、地域発案型アプローチの考え方が芽生えている様子が窺え、行政の役割が大きくなることが期待される。

参考文献

- 1) NPOとまちづくり研究会編、NPOとまちづくり、まちづくり読本③、1997.6
- 2) 例えば、建設省都市局都市計画課、まちづくり情報センターの設立に向けて、1995年
- 3) 中村、森田、秋元、高橋、計画における地域発案型アプローチの役割に関する基礎的研究、土木計画学研究・論文集No. 15 (投稿中)
- 4) 中村、森田、秋元、高橋、地域発案の視点からみた都市計画における非行政組織の役割に関する基礎的研究、第53回年次学術講演会講演概要集IV