

住民参加によるまちづくりと都市計画マスタープランについて*

A Study of Citizen Participation on Planning Process of the Master Plan*

長尾達雄**・海治甲太郎***

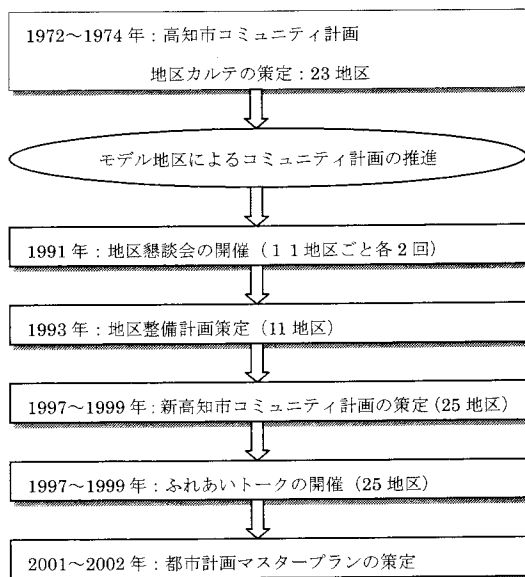
By Tatuo NAGAO**・Koutaro UMIJI***

1. はじめに

1992年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」（以下、都市計画マスタープランという）が義務づけられた。そして、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の措置を講じることが求められている。しかしながら、策定作業における住民の意見を求める方法が明確にされておらず、都市によりその方法が異なってくる。そのため、本稿では、高知市が全国に先駆け 1970年代から取り組んできた住民参加によるまちづくりについて紹介するとともに、都市計画マスタープランの策定作業を通じ、都市計画における住民参加について考察する。

2. 住民参加によるまちづくりへの取り組み

1970年代都市化の進展による交通・公害・防災など都市問題が深刻化するなか、住民運動の盛り上がりとともに、今後の市政運営には住民参加が欠かせなくなることが予測された。このため、1972年高知市では住民参加のまちづくりを目指し、コミュニティ計画策定作業に着手した。高知市コミュニティ計画では、行政区の合併など歴史的経緯、日常の生活圏の目安となる小学校単位を参考にし、市域を23のコミュニティ地区に区分している。そして、この



図一 都市計画マスタープラン策定までのフロー

コミュニティ地区ごとに地区の状況、問題点、計画の方向性を示し、住民と行政がともに地区のあり方について検討する地区カルテを策定した。

（1）地区カルテの策定

都市はよく「生き物」にたとえられるが、その「生き物」である都市が健康体であるかどうか診断を行い、住民と行政がよりよいまちづくりを目指し、地区ごとに地区カルテを策定している。

地区カルテは、地区の基本指標、生活の実感、地域分析から構成されており、地域住民の意識や生活の実態を把握するため、3000世帯を対象に市民生活実態調査を実施している。

この調査結果に基づき、住民の地域に対する帰属意識、日常生活の実態、市政要望などについて確認し、標準偏差により地域の現状を客観的に評価している。そして、モデル地区を順次指定しながらコミュニティ活動を推進した。

*キーワード：住民参加 コミュニティ計画 地区カルテ
都市計画マスタープラン

**高知市都市整備部長

***高知市都市整備部都市計画課副参事

（〒780-8571 高知市本町五丁目1番45号）

TEL088-823-9465、FAX088-823-9454）

(2) 新高知市コミュニティ計画の策定

1990年高知市では、都市施設の整備とともに20世紀の都市化の終焉を予測し、「量」から「質」への転換を図りながら、豊かさを実感できる地域社会の形成を目指す「高知市総合計画1990」を策定した。

この計画に基づき、市民の創意とエネルギーをまちづくりに生かすよう、新高知市コミュニティ計画（以下、新コミュニティ計画という）の策定に着手した。新コミュニティ計画では、高知市全域を35地区に区分し、地区ごとに、土地利用のあり方や生活環境の保全・整備の課題等を検討するとともに、さらに各々の居住地域で市民の参加と創造による住民自治をベースとして相互理解と連携のもと、人間性豊かな心触れ合う地域社会の形成を目指している。

そして、市域の 2/3 にあたる 25 地区において、約 1,000 人の市民が参加し、1997～1999 年に住民自らの参加による新コミュニティ計画を策定した。

(3) 住民参加のまちづくりの検証

住民参加によるまちづくりでは、「自主性の尊重」、「公平性の確保」、「説明責任」の取り組みが重要となる。このため、この3点について、これまで本市が取り組んできた住民参加のまちづくりを検証する。

a) 「自主性の尊重」

新コミュニティ計画の策定にあたっては、住民と行政が地域ごとに地区カルテや地区整備計画などを参考にしながら、KJ法やワークショップなどの手法により地域課題の抽出、解決方法の検討を行うとともに、より多くの市民の意見を計画に反映させるため、地域ごとに「まちづくりアンケート」や現状把握のための「まちかどウォッチング」を実施し、さらに地域の「まちづくり機関紙」を発行するなど、住民の自主的なまちづくりを進めている。

b) 「公平性の確保」

25地区のブロックから提案された新コミュニティ計画には約1,300項目の計画内容が含まれており、その項目ごとに関係部署による庁内調整を行い、全市的にバランスのとれた計画としている。また、財政的根拠を示しながら短期、中長期という実施時期を設定するとともに、役割分担について明確にし、住民に実施計画を示している。

c) 「説明責任」

新コミュニティ計画が「言いつばなし、聞きつばなし」に終わらないため、行政と市民の協働で作り上げた行政計画として広く市民への浸透を図るよう、「わがまちふれあいトーク」を25地区で各2回開催し、住民に計画内容の説明を実施している。そして、現在、市民自らが取り組む内容を具体的に実践するため、自主組織としてコミュニティ計画推進市民会議が結成され、市民主導の提案型市政の実現に向け取り組んでいる。

このため、高知市がこれまで取り組んできた住民参加のまちづくりは、一定評価できるものと考えられる。

3. 都市計画マスタープラン策定作業への住民参加の必要性和現状

市民社会の成熟化とともに市民の行政施策への参加意識が高まるなか、都市計画マスタープラン策定作業における住民参加の必要性を検討するとともに、国土交通省が実施した全国市町村へのアンケート結果により、市町村の都市計画マスタープラン策定作業の現状を考察する。

(1) 住民参加の必要性

住民参加の必要性としては、以下の5点が考えられる。

- ①まちづくりにおいても、従来の行政主導では複雑化する問題を解決することが困難となっており、市民、事業者、行政のパートナーシップの取り組みが必要となっている。
- ②成熟化社会を迎え、市民ニーズも多様化・高度化しており、市民の合意を得ない計画については、抵抗感が強く計画決定後では事業に対する市民の理解が得にくい。
- ③全国画一的なまちづくりから、地方の歴史・文化などを活かし競争時代に対応できる特色あるまちづくりが求められている。
- ④地域のことは、地域の住民が考えることが重要であり、多様な意見・提案などの情報を集め、計画に反映していく必要がある。
- ⑤行政施策による成果を評価し、施策の客観性・透明性を高めていく必要がある。

（２）住民参加の現状

1998 年国土交通省において全国 286 の市町村を対象に実施された市町村マスタープランの策定状況に関するアンケート調査により、市町村の住民参加に関する意識と住民参加の手法について考察する。

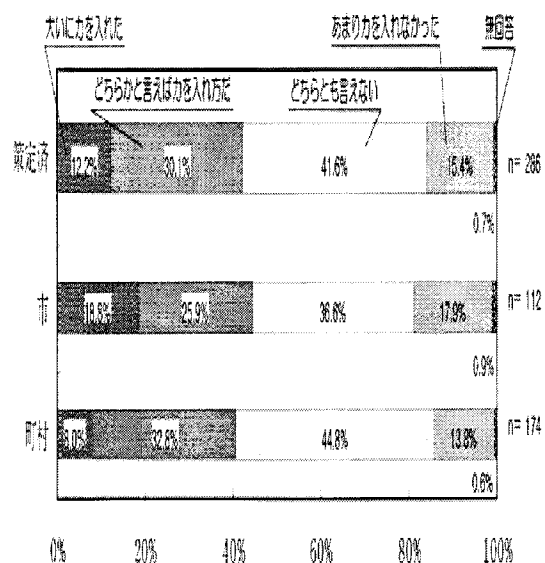
a) 住民参加に関する意識調査

市町村の住民参加に関する意識調査（表一１）では、近年、住民参加の意識も高まりつつあり、策定済みの286市町村のうち約50%が住民参加に積極的に取り組んでいるものの、残り50%の自治体では、住民参加に対し消極的な状況となっている。

この理由としては、「住民意識が低く積極的な提案が出てこない」、「住民の参加数が少ない」、「住民が慣れていない」などが考えられる。

表一 1 住民参加に関する意識

出展：国土交通省市町村MPの策定状況に関するアンケート調査

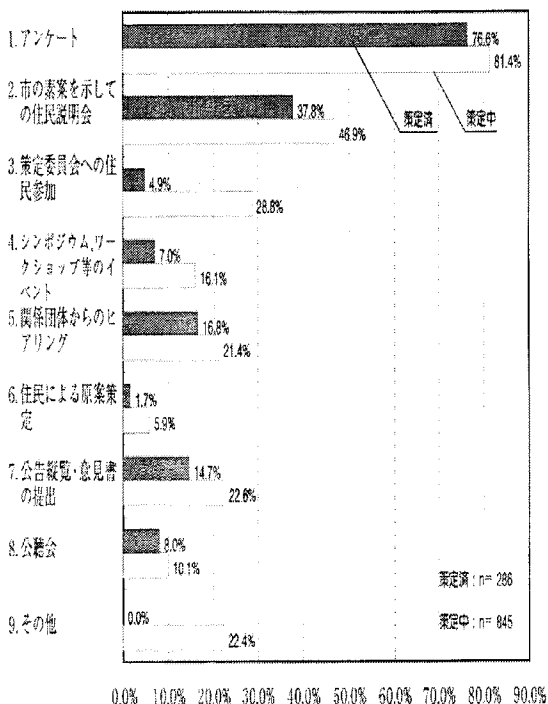


b) 住民参加の手法

住民参加の手法（表一２）としては、1,131市町村の複数回答によると、アンケートやイベントへの参加など消極的な参加形態が80%と多くなっている。しかし、市町村の素案を示しての住民説明会などの積極的な参加形態が約40%となっており、計画策定段階からの住民参加の取り組みが次第に浸透している。

表一 2 住民参加の手法

出展：国土交通省市町村MPの策定状況に関するアンケート調査



4. 高知市都市計画マスタープランの住民参加

高知市都市計画マスタープランでは、これまでの本市の住民参加の取り組みや全国事例を踏まえ、次の点を考慮し策定作業を進める。

（１）住民参加の取り組みの特徴

住民参加の取り組みの特徴としては、次の4点が挙げられる。

- ①住民が参加出来る機会を多くするため、自治体独自の参加機会の工夫をする。
- ②日常生活に身近な都市計画をPRし、理解を深めてもらうため地域のまちづくりリーダーを対象に事前勉強会を開催する。
- ③一人でも多くの市民参加を呼びかけるため、町内組織を活用した市民への参加を呼びかけるとともに、地域活動をしている各種団体に参加を要請する。
- ④住民からの提案や意見については、採用、不採用にかかわらず全て理由を明確にし、回答を行う。

(2) 住民参加手法

住民参加手法としては、今日まで高知市が取り組んできた住民参加活動を活かしながら、以下の4手法を採用している。

- ①アンケート調査は、回収率（90%以上を目標）を高めるため全戸聞き取り調査方式とする。
- ②市民を対象とした市内11地区での「まちづくりトーク」を各地区3回計33回開催する。開催日に発言できなかった住民や出席できなかった住民には、意見書提出による参加を促す。
- ③高知市ホームページ情報日曜市を活用し、Eメールによる意見・提案募集と都市計画マスタープランの策定状況の情報提供を逐次行う。
- ④学識経験者、まちづくりの専門家や経験者と20年後のまちづくりの主役となる県内3大学の学生の参加による「都市計画マスタープラン策定委員会」を発足する。

(3) 都市計画マスタープランの内容

住民参加では、住民一人一人の都市計画やまちづくりなどの課題に対する認識度が違うため、説明は判りやすく市民の目線での説明を行わなければならない。このため、都市計画マスタープランの内容は、論点を明らかにし、次の点に留意している。

- ①「今後の事業計画に反映する」など抽象的になりやすい表現をあらため、判りやすい言葉で内容を説明する。
- ②2010年、2020年まで都市計画の事業プランをたて、計画課題を市民に示す。
- ③将来都市像を明確に示し、将来都市像実現に向けた目標を行政と市民が共有する。
- ④1971年に都市計画決定した都市施設の見直し・検討を実施するため、見直しの必要性を市民に明らかにする。

(4) 住民参加の考察

2001年7月19日～9月4日市内11地区で「第一回まちづくりトーク」を実施し、都市計画マスタープランの多くの意見・提案が得られた。

都市計画マスタープランの全体構想となる総論の部分では、内容が抽象的であり、全体的に意見が少なかったが、日常の生活に関わりがある地域別構想では、地域の課題や一般行政課題に対して活発な意見が得られた。

本市の1970年代からのまちづくりの取り組みが次第に市民生活に浸透し、住民のまちづくりへの参加意欲が年々高まっている。

アンケート調査においても、聞き取り調査方式を採用することにより、90%以上の回収率が可能となるとともに、インターネットによる都市計画マスタープランの策定状況の情報公開により、さまざまな段階での市民参加が可能となっている。

また、「都市計画マスタープラン策定委員会」では、まちづくりトークやその他の手段により住民からの多くの意見・提案をもとに、総括的なプランづくりが期待できる。

5. 今後の住民参加の方向性

近年、まちづくりへの住民の参加意欲も年々高まっていることから、都市計画においても従来の説明会、公聴会より幅広く住民の意見を計画策定段階から反映する必要がある。全国の市町村が都市計画マスタープランの策定作業において実施している住民参加の手法を分析し、PI（パブリック・インボルブメント）方式の市民参加のルールづくりが必要になっている。

まちづくりには終わりがなく、継続的な取り組みが求められる。このため、本市のコミュニティ計画推進市民会議の委員を地域のオピニオンリーダーとして育て、まちづくりの活躍の場を提供することが重要である。また、地域のさまざまな問題の解決を目的とした市民の事業やまちづくりNPOなどの活動が各地に広がっていることから、地域社会の新たな担い手として、支援していく必要がある。

まちづくり活動を通じ、住民自らが地域の歴史・文化を学び、地域のさまざまなことに関心を持ち、感性を磨き、自律性のある市民として成長していくことが求められている。

参考文献

- 1) 川上光彦ほか：「都市計画マスタープランの策定体制および住民参加の実態と課題に関する調査研究」都市計画論文集2000/N o. 35
- 2) 国土交通省（1998年）

市町村マスタープランの策定状況に関するアンケート調査