

地区における住民主体のまちづくりプロセスのあり方に関する研究*

A Study on How to Progress Residents Initiative Community Planning*

久 隆浩**

By Takahiro HISA**

1. はじめに

本論文は地区スケールのまちづくりプロセスを分析、整理するものである。現在、各地で住民主体のまちづくりが試みられているが、まだまだ揺籃期であり、まちづくりのあり方や進め方について十分に整理がなされているとはいいいがたい。筆者はここ15年ほど具体的な現場でまちづくりを支援してきたが、本論ではその経験を踏まえて地区における住民主体のまちづくりのプロセスについて整理をおこなう。具体的には情報共有・課題共有のための「交流の場」の設定から課題解決をめざした「まちづくり協議会」の設立、そして協議会における構想づくりから具体的な事業・活動への流れを、いかにむすびつけまちづくりの実践へとつなげていけるのかについて考察をおこなうものとする。まちづくりプロセスそれぞれの段階における組織の役割や連携のあり方について分析、考察をおこなう。

なお、本論で取り上げる地区スケールのまちづくりとは基本的には小学校区を単位とするものであり、人口規模では10,000人程度のまちを対象としたものである。

2. まちづくりの契機としての交流の場

従来、地区まちづくりを進めるために「まちづくり協議会」がつくられてきた。協議会活動の初期には、地域の課題を共有するための活動がおこなわれることが多く、その手法としてワークショップ形式でまち歩きや地図づくりなどをおこなってきた。しかし、筆者らはこうした課題共有の場を協議会の前段階としての「交流の場」でおこなうことを近年提

*キーワード：住民参加、都市計画、地区計画、計画手法論

**正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(大阪府東大阪市小若江 3-4-1、TEL06-6730-5880(内)4268、

FAX06-6730-1320、E-mail/ hisa@civileng.kindai.ac.jp)

唱している。合意形成を前提としない情報交換の場である「交流の場」については拙稿¹⁾ですでに述べたところであるが、要点のみを再度述べておきたいと思う。交流の場は、月に1回程度定例的に集まって意見交換、情報交換を行なうものであり、参加自由で話題も当日の持ち寄りである。合意形成を目的とせず、自由に意見交換をおこなうことに特徴がある。

交流の場の役割として、多様な意見をお互いに認めあうことができる、地域の人的ネットワークが形成される、タスクフォース的な活動が展開できる、の3点があげられる。

交流の場で保障される自由な意見交換が、価値観や考え方の差異に対する相互理解を促進させる。従来のまちづくりでは、課題が表面に浮かび上がってから会合が持たれることが多く、それが円滑な意見交換を妨げるきらいがあった。課題が明確になればなるほどその解決策による利害関係も明確になり、利害関係のもつれが話し合いを妨げてきた。そのため、筆者らは利害関係が明確にならない段階のいわゆる初動期のまちづくりの必要性を述べてきたところである。²⁾初動期まちづくりをまちづくり協議会活動の初期におこなうことも可能ではあるが、さらに早期の段階、つまり交流の場での意見交換がおこなうことができれば、話し合いはより円滑に進むと考えられる。

3. 交流の場から協議会へ

交流の場における意見交換によって課題が共有できると有志によるタスクフォースが形成される。そして、活動が展開され課題解決に向かう、というのが交流の場を核とした地域活動の展開の構図である。ここでは必ずしも協議会は必要としない。しかしな

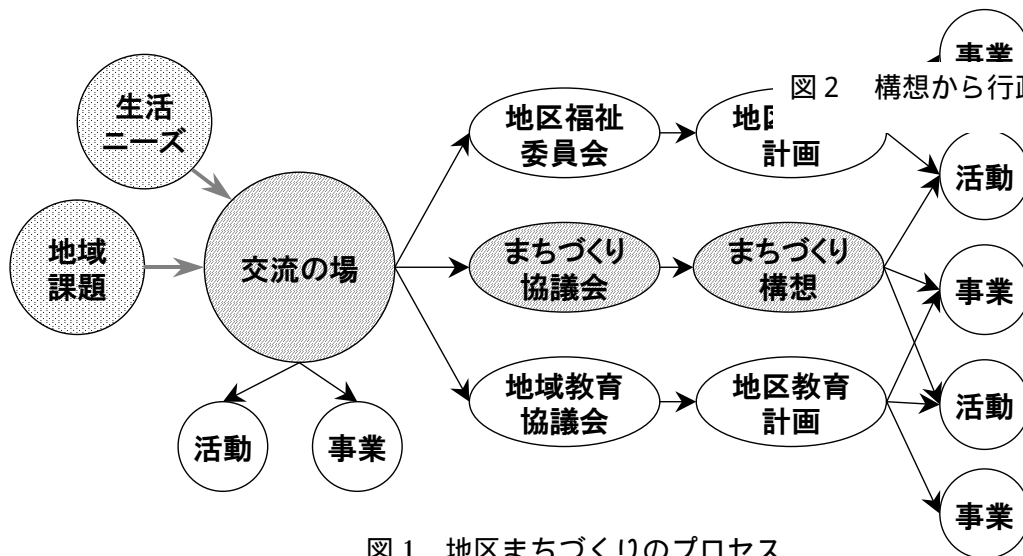


図1 地区まちづくりのプロセス

合、あるいは課題解決に向けて合意形成が必要となる場合などには、継続的な協議の場が別途必要となってくる。そのひとつとして「まちづくり協議会」が位置づけられる。つまり、交流の場における意見交換がまちづくり協議会を生み出すのである。同様に、福祉分野や教育分野の課題に関してはそのための協議会が必要である。前者は地区福祉委員会、後者は地域教育協議会としてすでに組織化されているところである。さきほどみた交流の場の役割でいえば、交流の場から生み出されたタスクフォースのひとつがまちづくり協議会であるといえる。(図1)

さて、このように交流の場から生まれたまちづくり協議会は、まずは地区の課題を整理し共有する活動をおこなうことから活動を開始する。そして、対話を積み重ね「まちづくり構想」を作成していく。豊中市や箕面市では各々「まちづくり条例」「まちづくり推進条例」でこうした手続きを位置づけている。一定要件を満たした場合、市長がまちづくり協議会を認定し、その後協議会から豊中市では「まちづくり構想」、箕面市では「まちづくり基本計画(地権者版)」の提案を受ける。そして、それにもとづいて行政計画としての「まちづくりの基本方針」(豊中市)、「まちづくり基本計画(行政版)」(箕面市)が策定される。

4. 2段階のまちづくり計画策定

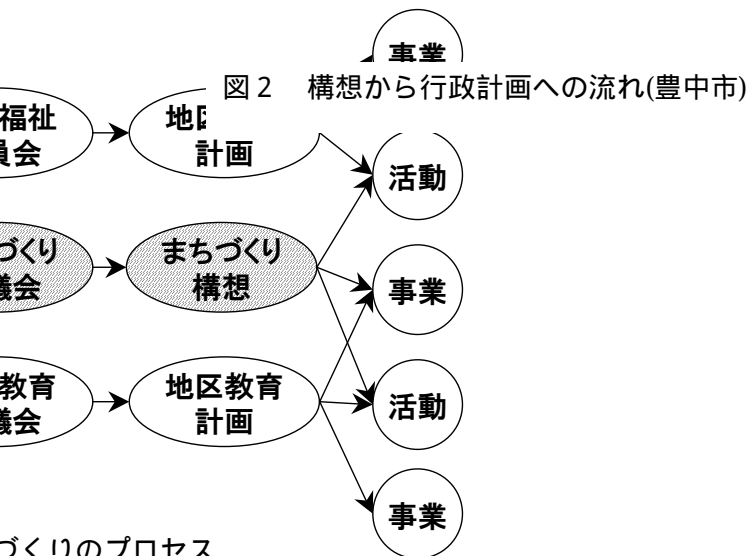
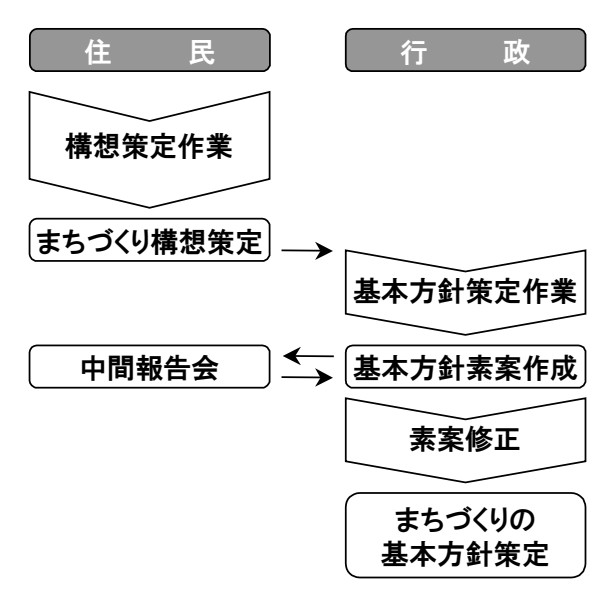


図2 構想から行政計画への流れ(豊中市)

構想」や「まちづくり基本計画」と、行政が策定する「まちづくりの基本方針」や「まちづくり基本計画」を仕分けをして2段階で計画策定をおこなうしくみをとっている。(図2)じつは、住民主体のまちづくりと行政計画策定をむすびつけるには、こうした2段階の構成が重要である。

構想を行政計画に反映させるときのひとつの課題は実現可能性である。住民側は実現可能性を一旦留保し、生活や地域にとって何が必要かという観点で提案をとりまとめる。しかし、行政は計画をとりまとめるに際して実現可能性を考慮しなければならない。こうした両者のギャップが、従来計画策定への住民参加を阻害してきた。すなわち、行政からすれば、住民にあれこれ言われてもそれを計画に反映できないので、最初から自らに都合のいい案を提示



しようということになってしまっていたのである。また、行政計画策定段階へ参加した住民からは、いくら自分の意見を言っても計画に反映されない、という不満の声も聞こえてくる。こうした課題をいかに克服するのか、がまちづくりにとって重要な点である。

じつは、住民提案としての構想と行政計画に一線を画すことによってその課題を解消することができる。構想と行政計画を別個にすることで、行政計画に求められる実現可能性に縛られることなく住民は自由に構想を描くことができる。また、行政のほうも構想の内容を実現可能性の観点からチェックし、行政計画に反映できるものと実現性の点から現段階では保留せざるをえないものに仕分けが可能となる。

また、構想と行政計画を2段階で策定することによって、構想と行政計画双方が成果として残される。しかし、行政計画策定過程に直接市民参加を行なう場合には、最終成果としての行政計画しか残されないことになる。これが先ほどの「いくら言っても私の意見が入らない」といった不満にもつながってしまう。このように構想作成と行政計画策定に一線を画し2段階で計画策定を行なったほうが、市民、行政双方に都合がいいといえる。

5. 生活マスタープランとしてのまちづくり構想

このように住民提案としての構想と行政計画を策定段階として分けて考えるときに、内容面ではどのように仕分けができるだろうか。

まちづくり構想の内容としては「生活マスタープラン」を描くことが大切である。行政や専門家が描くのが10年後、20年後のまちの姿を描く「まちづくりマスタープラン」だとすれば、それに対応して住民がみずからの10年後、20年後の生活の姿を描くのが「生活マスタープラン」である。住まいづくりに喩えれば、つぎのように考えられる。住まいづくりの際に施主が建築家に依頼するとき、施主としての住民がみずから設計図を引くことは要求されない。建築家が、施主の現在、そして将来のライフスタイルについてヒアリングし、それに対応させて設計をおこなっていく。そこには必然的に役割分担ができあがっている。こうした関係をまちづくりに適

用したものが、生活マスタープランとまちづくりマスタープランの関係だといえる。

しかし、実際にまちづくりの議論を行った場合、住民側からは具体的な要求が出されることが多い。この場合には、その要求の背景となっている生活像をあきらかにしてもらおうようにすることで生活マスタープランの内容に置きかえることができる。たとえば、図書館が欲しい、という要求の背景には、身近にたくさんの本が読みたい、という生活像がある。また、保育所が欲しいという要求の背景には子育て世代の人が仕事を続けていきたいという生活のすがたがあるはずである。つまり、それぞれの要求が実現すればどのような暮らしが送れるのか、を考えてもらうことが大切である。これは具体的な要求のもとになっているみずからの生活像をあきらかにしてもらおう作業といえる。

また、逆に、漠然とした生活像から発想する人もいるだろう。そうした人には、生活像を実現するために必要となるモノ（ハードな施設や空間整備）やコト（ソフトなしくみ）は何なのか、を続いて考えてもらう。これらを重ね合わせれば、まちづくりの「目標」や「目的」となるべき「生活像」と、それを実現するために必要な「方策」や「手段」をレベルをあわせ議論できるようになる。

そしてこうした生活にねざした将来像を調整し積み重ねていくことによって「生活マスタープラン」をつくりだすことができる。

みずからの生活像をあきらかにしていく過程には都市計画の専門知識は要求されない。みずからの生活をより深く洞察することさえできれば、おのずと生活マスタープランが見えてくる。そして、その過程を住民と専門家が共有することによって、つづく段階で専門家が先導してまちづくりのマスタープランを策定する際にも、住民の想いを十分に反映することができる。

ひとつの同じ仕事を協力しておこなっていく「共同」や「協同」とはちがって、「協働」とは異なった立場の人々がみずからにふさわしい役割を担いつつ分担、連携を図りながらひとつの目的を達成することである。そうした意味で、住民と行政が生活マスタープランづくりとまちづくりのマスタープラン

づくりとして役割分担することが、協働のまちづくりのひとつのすがたであると考えられる。

6．まちづくり計画から事業・活動実施へ

交流の場に出された話題に対応して地区で展開される事業や活動は、中長期的なものは諸分野の構想の策定を経ておこなわれるが、短期的対応が必要、あるいは短期的対応ができるものについては、即座に事業や活動にむすびつくこともある。すべての事業が構想の策定を待って構想に位置づけられている必要もない。(図1)

また、活動展開の際に役立つのは、交流の場の役割の3つ目である地域の人的ネットワークの形成である。従来、福祉分野、教育分野、環境分野、都市整備分野等の分野ごとのネットワークはある程度あったが、分野を越えたネットワークは不十分であった。しかし、分野横断的で総合的な意見交換の場である交流の場では、分野を越えたネットワークが構築できる。

7．広域施設計画と地区まちづくりの関係

こうした地区まちづくりは対象とする空間の広がり限定されているため比較的合意形成が図りやすい。しかし、土木計画学が対象とする施設は、広域幹線道路などに代表される広域施設が多い。地域の論理のみで考えた場合、広域施設は迷惑施設と考えられることが少なくない。では、地区まちづくりのなかで広域施設を捉えた場合、建設反対としての意見が大勢を占めるのだろうか。必ずしもそうではない。特に交流の場で自由に意見交換ができる場合には、さまざまな立場の意見が提起される。そのなかには当然自動車利用者の立場も存在する。

野中は、異なった価値観を持った人間が「場」を通じた相互作用で対立を乗り越えていく知の創造過程を生み出すための「よい場」の条件として、主体的意志と能力を持つ人で構成される、自己組織化された時空間、開かれた(浸透性のある)境界と関係性、多様な背景、視点を持つ人との「弁証法的」対話、時間・空間のみならず自己をも超越する、の4つを挙げている。³⁾この中で地域の論理と広域の論理と直接関係するのはである。ここで用

いられている「空間を超越する」という概念が、地域の論理から広域の論理への転換ということになる。野中の言うように、「<場>は参加者に一段高い視点を与え、参加者が外部に視点を移して自己を見ることを可能にする。」井上は対話の役割として「自己の経験基盤の局所性・有限性を自覚する」ことを挙げている⁴⁾が、対話を通して地域の論理の限界を認識することができるということである。

つまり、交流の場が保障する自由な意見交換が人々に一段高い視点を与える、つまり広域の論理への思考回路を開かせる。地区まちづくりは直接的には広域施設計画を取り扱わないが、地区まちづくりの経験が広域の論理の存在に気づかせてくれたり、地区まちづくりにおける対話が創造的な対話の訓練となり、広域施設計画の議論を円滑に進めることに間接的に貢献すると考えられる。

8．まとめ

以上、地区スケールのまちづくりプロセスのあり方を分析、整理してきたが、結論として次のようにまとめることができる。

まちづくりの契機として「交流の場」づくりが重要であり、交流の場からタスクフォースとしての「まちづくり協議会」が生み出される

「交流の場」の存在によって、利害関係を超越した自由な意見交換が可能になり、話し合いが円滑に進む。

「交流の場」で知り合った人々が分野を越えてつながり、事業・活動の展開を支えていく。

住民提案としてのまちづくり構想から行政計画としてのまちづくり計画へという2段階に整理して考えていくことが大切である。

まちづくり構想は、生活像を記述した「生活マスタープラン」として作成する。

地区まちづくりの経験が人々に広域の視点を提供してくれ、広域施設計画策定の際にも間接的に役立つ。

参考文献

- 1) 久隆浩：地域における交流の場づくりを通じた合意形成の意味と必要性に関する考察、土木計画学

研究・講演集 29 号、2004

- 2) 久隆浩：初動期のまちづくりの必要性に関する考察、日本建築学会近畿支部研究報告集 36 号、1996
- 3) 野中郁次郎：コミュニティ・オブ・プラクティス 解説、翔泳社、2002
- 4) 井上達夫：合意を疑う、カオス時代の合意学、創文社、1994