

# 参加型まちづくりプロセスに関する実証的研究\*

## Study on the Process of a Community Participation\*

佐藤 恵英\*\*・為国 孝敏\*\*\*

By Yoshihide SATO\*\*・Takatoshi TAMEKUNI\*\*\*

### 1. はじめに

近年、全国各地で参加型のまちづくり活動が盛んに行われている。それは、従来の行政主導のまちづくりでは複雑化した住民ニーズ、社会的価値観の多様化などに対応しきれなくなってきたことや、財政の悪化による公共事業の削減に対応した質を追求したまちづくりが求められるようになってきたことなどが要因として考えられる。そのため、住民と協働したまちづくりを進めていくことが必要不可欠であり、重要なテーマとして捉えられている。

現在、建築・都市計画のみならず、教育・福祉・産業・環境などの様々な行政分野で「住民参加」が重視されている。その法的な位置づけも整いつつあり、都市マスタープランに住民参加を取り入れることが制度化されたのをはじめ多くの基本計画で、住民参加が位置づけられている。また、これらの構想・計画づくりだけでなく、施設計画・管理まで住民参加が定着化し、今後、さらに「行政主導+住民参加」から「住民主体+行政支援」へと発展していくことが期待できる。

しかし、筆者らが地方都市において実践しているまちづくり活動においては、住民のまちづくりに対する関心は必ずしも高いとは言えない。また行政側も住民との協働によるまちづくりの経験がほとんどないため、十分な検討を行わないままに先進事例をそのまま転用させることすら見受けられるのが現状である。したがって、段階的な参加型まちづくりプロセスが不明朗のまま、まちづくりが進められてしまうことから、形だけの住民参加のまちづくりに繋がりがかねない。

そこで本研究では、まちづくりにおける住民参加の現状を把握するため、著者らが関わったまちづくり活動の5事業をケーススタディとして取り上げ、KJ法を用いて参加型まちづくりの効果と手法を分類・統合し、整理する。その結果をもとにまちづくりのプロセスを導き、時間軸（まちづくりのプロセス）と空間軸（段階的なま

ちづくりの効果と手法）を照らし合わせ、ケーススタディである5事業の参加型まちづくりプロセスの体系化を図ることを第一の目的とする。

さらに、参加型まちづくりのどのような段階でどのような手法が有効であるかを「住民参加のはしご」の8段階で評価し、参加型まちづくりプロセスにおけるシステム化にむけた課題を探求することを第二の目的とする。

### 2. 既存研究と本研究の位置づけ

参加型のまちづくりの研究に関しては、既に多数の論文が発表されているが、その多くは特定の事例に関する報告や調査であり、参加によって生み出された成果物の評価やそれらを成功に導いた要因の整理が中心である。そのため、個々の事例の特徴はわかっても、どのような手法がまちづくりプロセスのどのような段階で使われ、それらがどのような成果に結びついたのかという視点からの研究は見られない。

近年においても、ようやく論文・論説の内容からまちづくり論の流れを読み解く論文<sup>4)</sup>や、まちづくりの言葉の変遷についての研究<sup>5)</sup>、住民参加研究の方法論についての研究<sup>6)</sup>など、広域的な観点からまちづくりを捉えようとする研究が行われてきているが、本研究で目的としている段階的にまちづくりプロセスを把握し、それをもとにシステム化に向けたアプローチの研究は見られない。

### 3. 対象地区および調査の概要

#### (1) 対象地域の選定

本研究では、著者らが関わったまちづくり活動である4市町5事業をケーススタディとして取り上げる。

ケーススタディとして取り上げた、5事業は何らかの形で住民がまちづくり活動に関与しており、様々な段階においてまちづくりの方法や手法が取り入れられている。

#### a) 群馬県桐生市まちうち再生総合支援事業

群馬県のまちづくり補助事業の一環であり、年度ごとに目標や手法を設定し、住民の自立に向けた取り組みを試みている。桐生市では、住民の意識啓発を目的に様々な取り組みを実施している。

#### b) 群馬県藪塚本町まちうち再生総合支援事業

群馬県のまちづくり補助事業の一環であり、年度ごとに目標や手法を設定し、住民の自立に向けた取り組みを

\*Key words : 市民参加、地域計画、都市計画、地区計画

\*\*学生員 足利工業大学大学院工学研究科都市環境工学専攻

(〒326-8558 栃木県足利市大前町 268-1

TEL. 0284-62-0605 FAX. 0284-64-1061)

\*\*\*正会員 工博, 足利工業大学工学部都市環境工学科

表一 対象事業の概要

	群馬県			栃木県	
	桐生市	藪塚本町(現大田市)	草津町	大平町	大平町
計画名	まちうち再生総合支援事業	まちうち再生総合支援事業	自立のためのマスタープラン	中心市街地活性化基本計画	(仮称)まちづくり交流センターWS
対象地区	本町一、二丁目地区	大久保地区	草津町全域	中心市街地	日京ショッピングセンター跡地
対象地区の人口(人)	859	1,549	7,762	29,136	—
対象地区の世帯数(戸)	376	489	3,583	9,656	—
対象地区の面積(km <sup>2</sup> )	0.117		49.7	39.8	0.00272798
関係主体	桐生市役所 都市計画課 本一・本二まちづくりの会 足利工業大学 都市環境工学科 桐生工業高等学校 建築科	藪塚本町役場 企画課 住みよい大久保を考える会 足利工業大学 都市環境工学科	町自立対策推進室 住民100人 足利工業大学 都市環境工学科	中心市街地活性化対策室 (現 都市計画課) 足利工業大学 都市環境工学科	大平町都市計画課 足利工業大学 都市環境工学科
事業年度	H13~16(4年)	H16(1年)	H16~H17(3ヶ月)	H15	H16

試みている。

対象地区である大久保地区では、北関東自動車道(仮称)藪塚インターチェンジ建設予定地であることから、生活環境が悪化することが予想されるため、将来のより良いまちづくりを住民と協働でまちづくりの方向性を検討している。

#### c) 群馬県草津町自立のためのマスタープラン

地域資源をどのように生かすか、住民主導でまちの将来を検討する。現在、自立のためのマスタープランに向けて、住民をファシリテートする人材の研修段階にある。今後は、ワークショップ手法を用いて、住民主体のまちづくりを積極的に推進していく。

#### d) 栃木県大平町中心市街地活性化基本計画

中心市街地が抱える課題を一つひとつ解決し、個性的で賑わいのある「町の顔」となる中心市街地を創造するため、まちの個性やまちの魅力・資源を活用して多様な来街目的を持って、人々が集い交流するまちづくりを住民と協働して推進する。

#### e) 大平町まちづくり交流センターワークショップ

ワークショップの目的としては、駅を持つ交通交流拠点の機能を生かして「人々が集い交流する場」を創り出すことにより、町の玄関である東武鉄道新大平下駅周辺の魅力を高め、中心市街地にふさわしい賑わいと活力を取り戻すことが目的であり、施設の利用形態、テナントの出展業種、施設の名称について参加者から意見を集約することが目標である。

### (2) 調査の概要

まちづくりプロセスを把握するため、ケーススタディとして取り上げた5つの事業から以下の視点のもと、調査・分析を行う。

- ・ KJ法を用いて段階的なまちづくりの効果と手法を統合・整理し、参加型まちづくりプロセスを把握する。
- ・ 時間軸(初動機、中期、長期)と空間軸(段階的なまちづくりの効果と手法)をとり、参加型まちづくりプロセスの体系化を図る。
- ・ シェリー・アーンスタインの住民のはしごを評価基準と定め、これらのまちづくり手法が住民参加の観点から、どの段階に位置付けられているか住民参加のはしごの8段階で評価を試みる。

## 4. 調査結果及び考察

### (1) 各事業におけるまちづくり効果と手法の把握

ケーススタディとして取り上げた5つの事業のそれぞれをまちづくりがもたらす効果と手法とをKJ法を用いて統合・整理し、階層構造図を作成した。

#### a) 群馬県桐生市まちうち再生総合支援事業

まず初めに、KJ法を用いて群馬県桐生市まちうち再生総合支援事業で取り組まれた、参加型まちづくり手法の分類・統合を図った。その結果、まちづくりの効果としては、「勉強会・研修会」「情報の発信」「まちの魅力づくり」「情報の共有」「課題の抽出」「住民主体の取り組み」「継続的なまちづくり」の7つの要因をキーワードとして導いた。

#### b) 群馬県藪塚本町まちうち再生総合支援事業

桐生市と同様に、まず初めにKJ法を用いて群馬県藪塚本町まちうち再生総合支援事業で取り組まれた、参加型まちづくり手法の分類・統合を図った。その結果、まちづくりの効果としては、「勉強会・研修会」「情報の共有」「課題の抽出」「住民主体の取り組み」の4つの要因をキーワードとして導いた。

#### c) 群馬県草津町自立のためのマスタープラン

こちらでも、まず初めにKJ法を用いて群馬県草津町自立のためのマスタープランで取り組まれた、参加型まちづくり手法の分類・統合を図った。その結果、まちづくりの効果としては、「勉強会・研修会」「情報の発信」「まちの魅力づくり」「情報の共有」「課題の抽出」の5つの要因をキーワードとして導いた。

#### d) 大平町中心市街地活性化基本計画

こちらでも、まず初めにKJ法を用いて大平町中心市街地活性化基本計画で取り組まれた、参加型まちづくり手法の分類・統合を図った。その結果、まちづくりの効果としては、「勉強会・研修会」「情報の発信」「情報の共有」「課題の抽出」の4つの要因をキーワードとして導いた。

#### e) 大平町まちづくり交流センターワークショップ

こちらでも、まず初めにKJ法を用いて大平町(仮称)まちづくり交流センターワークショップで取り組まれた、参加型まちづくり手法の分類・統合を図った。その結果、まちづくりの効果としては、「勉強会・研修会」「情報の発信」「まちの魅力づくり」「情報の共有」「課題の抽出」

の5つの要因をキーワードとして導いた。

### (2) 参加型まちづくりプロセスのキーワードの抽出

先で求められた、ケーススタディである5つの事業の参加型まちづくりの効果と手法を相対的にまとめ、参加型まちづくりのプロセスを導く。

参加型まちづくりのプロセスを把握するため、時間軸を初動期、中期、長期に分類し、キーワードを抽出する。

その結果(表-2)、初動期には「意識啓発」「情報提供・交換」「地域の魅力や個性」の3つのキーワードを抽出できた。中期には、「合意形成」「現状分析」「まちの方向性」の3つのキーワードを抽出できた。長期には、「実践・実施活動」「維持・管理・運営」の2つのキーワードを抽出できた。

以上これまでに導き出された結果をもとに、参加型まちづくりのプロセスと効果、手法の3つの観点から、ケーススタディの5つの事業の相対的な参加型まちづくりプロセスを階層構造図に整理する(図-1)。

### (3) 参加型まちづくりプロセスの体系化

参加型まちづくりプロセスの体系化をより詳細に把握するため、時間軸(まちづくりのプロセス)と空間軸(段階的なまちづくりの効果と手法)を照らし合わせ、ケーススタディである5事業の参加型まちづくりプロセスの体系化を図った。また、各事業での手法を集計し、目的別に整理した(図-2)。

群馬県桐生市まちうち再生総合支援事業では、「情報提供・交換」「現状分析」「意識啓発」に力を入れた取り組みを実践していることが伺える。すなわち、まちを知り、学び、そして住民と共にまちを良くしていこうという考えを念頭に入れた取り組みを実践していることになる。

群馬県藪塚本町まちうち再生総合支援事業では、「合意形成」や「現状分析」に力を入れた取り組みを実践していることが伺える。すなわち、住民とのパートナーシップでまちを良くしていこうという協働型のまちづくりが強いことが伺える。しかし、「地域の魅力・個性」に関しては活かしきれていないか、または欠けており、今後のまちづくり活動を進めるにあたっての課題と言えよう。

群馬県草津町自立のためのマスタープランでは、「意識啓発」に力を入れた取り組みを実践していることが伺える。これは、草津町がまちづくりを行う前の準備段階にあることから、このような結果になったと考えられる。

結果をより詳細に追っていくと、「意識啓発」段階での取り組みが他の地域と異なっており、ファシリテータの

表-2 参加型まちづくりプロセスのキーワード

初動期	①意識啓発、②情報提供・交換、③地域の魅力や個性
中期	①合意形成、②現状分析、③まちの方向性
長期	①実践・実施活動、②維持・管理運営

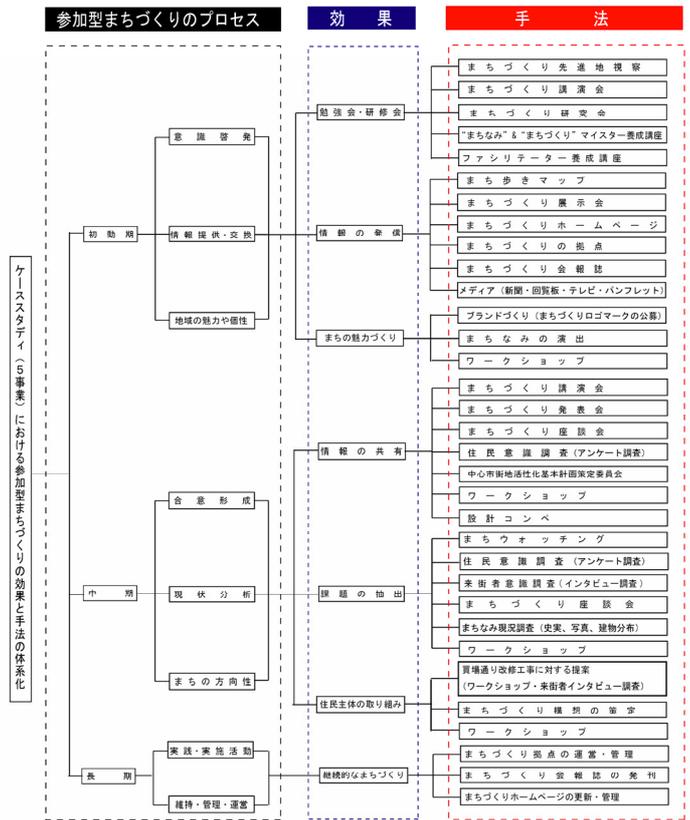


図-1 参加型まちづくりの階層構造図

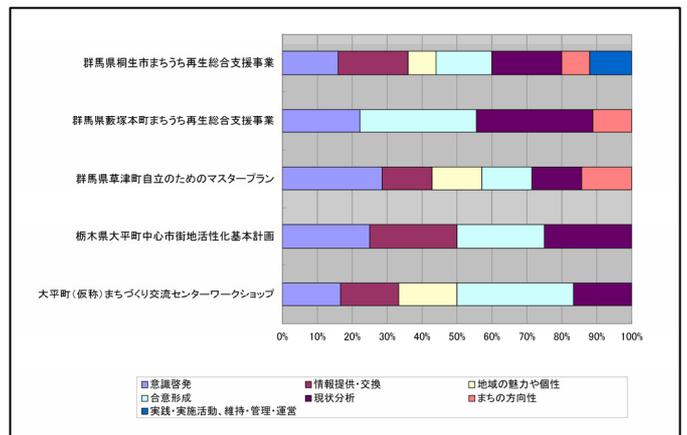


図-2 参加型まちづくりの体系化と傾向

養成から進めている。

栃木県大平町中心市街地活性化基本計画では、住民参加の視点から見たとき、「地域の魅力」「まちの方向性」が欠けているものの、他の項目では平均的な結果となり、バランスの取れた計画策定と言えよう。しかし、住民参加で「地域の魅力」「まちの方向性」を検討していれば、住民参加の観点から見たときには、さらにより良い計画となったと考えられる。

栃木県大平町(仮称)まちづくり交流センターワークショップでは、目的が施設を対象としたワークショップであることから、「合意形成」が高い割合となった結果となった。しかし、ワークショップ手法だけでなく、まちづくりの講演会を通して住民の意識高揚にも力を入れたことから、合意形成だけにとらわれず、他の項目も平均的な割合を示している。

#### (4) 参加型まちづくり手法の評価

ここでは、シェリー・アーンスタインの「住民参加のはしご」の住民参加の形態を分類化した8段階<sup>1)</sup>を用いて評価を試みる(表-3)。

評価を行うにあたり、ケーススタディとして取り上げた5事業のまちづくりの効果と手法とを住民参加のはしごの8段階を用いて評価を行う。さらに、評価した結果をもとに、まちづくりプロセスの初動期、中期、長期と住民参加のはしごの各段階における割合をクロス集計で求め、分析を行った(図-3)。

分析した結果、初動期では最も高い割合を示したのが、3段階の「お知らせ」となり、次いで6段階の「パートナーシップ」、7段階の「委任されたパワー」と続く結果となった。

中期では、4段階の「意見聴取」が最も高い割合となり、次いで6段階の「パートナーシップ」、8段階の「住民によるコントロール」、5段階の「懐柔」、7段階の「委任されたパワー」と続く結果となった。

長期においては、6段階の「パートナーシップ」、7段階の「委任されたパワー」、8段階の「住民によるコントロール」が高い割合を示す結果となった。

すなわち、これらをまとめると初動期、中期、長期とまちづくりプロセスが進行するにつれ、住民のはしごの8段階に近づく結果となっている。つまり、まちづくりの段階を追うことによって住民の意識は、着実に参加型まちづくりの理想に近づいていることが把握できた。

表-3 住民参加のはしごの8段階

住民参加のはしご	住民の力が活かされる住民参加	8	住民によるコントロール
		7	委任されたパワー
		6	パートナーシップ
	印としての住民参加	5	懐柔
		4	意見聴取
		3	お知らせ
	住民参加とは言えない	2	セラピー
		1	あやつり

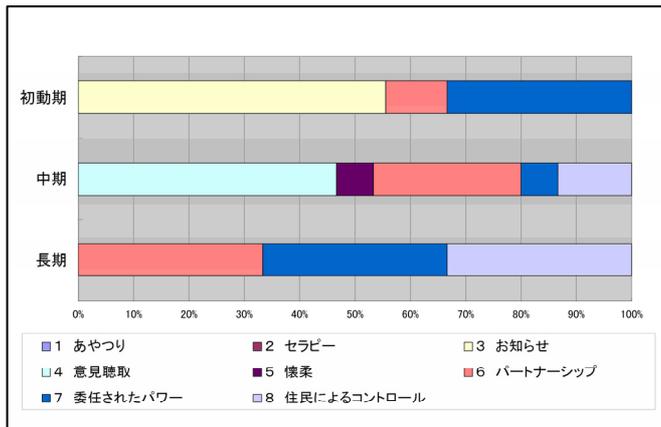


図-3 住民参加のはしごの各段階における割合

#### 5. おわりに

本研究では、参加型まちづくりプロセスについて、著者らが関わってきた5事業をケーススタディとして取り上げ、まちづくりの効果や手法、シェリー・アーンステ

インの住民のはしごでの評価などの様々な視点からの実証的なアプローチを試みた。

本研究で得られた成果を以下に示す。

- ・ KJ法を用いて段階的なまちづくりの効果と手法を統合・分類し、階層構想図に整理したことで、参加型まちづくりプロセスのキーワードを抽出することができた。
- ・ 時間軸(まちづくりのプロセス)と空間軸(段階的なまちづくりの効果と手法)を照らし合わせ、参加型まちづくりプロセスの体系化を図ったことで、ケーススタディである各事業の特徴や傾向をつかむことができた。
- ・ 住民参加のはしごの8段階で評価を行ったことによって、まちづくりプロセスの初動期、中期、長期と、まちづくりプロセスが進行するにつれて、住民の意識は、着実に参加型まちづくりの理想系に近づいていることが把握できた。

以上の3点より、参加型まちづくりプロセスの特徴や構造を把握できた。しかし、本研究では著者らが関わったまちづくり事業を対象としたものであり、地域的な偏りがあるため客観性に欠ける面があるが、一提案として示すことができたことに意義がある。

したがって、今後の予定としては、全国の事例やまちづくり手法を調査し、より客観性の高いデータとして、参加型まちづくりプロセスのシステム化に向けた試みを研究していくことが挙げられる。

#### 【参考文献】

- 1) 世古一穂;「協働のデザイン」,学芸出版社,2001.2
- 2) カナダ環境アセスメント庁;「住民参加マニュアル」,石風社,1988.8
- 3) 財団法人 千葉県まちづくり公社;「住民参加のまちづくり」,2003.3
- 4) 大下茂;「集客型地域づくり手法の体系化に関する研究」,平成12年度 東京工業大学 学位論文冊子,2001.1
- 5) 例えば,中沢篤志,鳴海邦碩,久隆浩,田中晃代:日本における住民参加型まちづくり論の変遷に関する研究(1970-94),日本建築学会学術講演梗概集 F-1 分冊,pp.627-628,日本建築学会,1995.9 など
- 6) 渡辺俊一,杉崎和久,伊藤若菜,小泉秀樹:用語『まちづくり』に関する文献研究(1945-1959),都市計画論文集, No. 32, pp.43-48,日本都市計画学会,1997.10
- 7) 米野史健:建築・都市計画分野における住民参加研究の方法論に関する一考察,都市計画論文集, No. 34, pp.295-300,日本都市計画学会,1999.10
- 8) 米野史健,饗庭伸,岡崎篤行,早田幸,葉袋奈美子,吉村輝彦,森永良丙:参加型まちづくりの基礎理念の体系化-先駆者の体験・思想に基づく考察-,