

都市整備における市民参加・参画から地域協働に至るまでの展開と支援方策*

Research on Expansion From Citizen Participation to Collaboration and The State of Administration Support
-In case of Suita City, OSAKA*

田中晃代**

By Akiyo TANAKA**

1. はじめに

近年、各自治体で、自治基本条例の制定がブームとなっている。条例の中で謳われている「コミュニティ」においても、その役割が重要視されてきている。アメリカの社会学者マッキーバーは、コミュニティについて、自生的な地縁的結合による共同生活の場としている。わが国においても、コミュニティに該当する自治会・町内会の加入率は、一般的にみて変化はないといえるが、自治会活動に対する参加の頻度は低下傾向にあるとしている¹⁾。そうした状況下においても、都市計画及び都市整備分野では、自治会単位を基本にした事業計画の説明会を実施してきた経緯がある。そのような中、大阪府の豊中市においては、自治会加入率が約50%となり、自治会が結成されていない地域も多々でてきた²⁾。そこで、まちづくり条例を制定し(1994年施行)、自治会とは別に個人の自主的参加によるまちづくり協議会の設立を謳うなどして、自治会に変わる地域の新たな組織づくりを目指す試みもおこなわれてきた。本研究で取り上げる吹田市は、自治会加入率について豊中市ほどの減少は見られないものの、自治会活動に対する参加の頻度は、全国的な流れ同様、低下傾向にあるといえよう。

吹田市都市整備部が、駅周辺のまちづくりについて、「まちづくり懇談会」という「組織」ではなく「場」を設置して、市内の市民に広く参加を呼びかけたことについては、前述した自治会活動への参加の頻度の低下に対応する苦肉の策であったと考えられる。

本研究では、こうした吹田市の都市整備部のまちづくり懇談会設置の経緯を追いつつ、段階ごとの行政の支援方策の課題と展開について追究している。調査手法は、行政の各担当者やまちづくり懇談会に参加していた市民

*キーワード：都市整備、市民参加・参画、地域協働、行政支援

**正員、博士(工学)、近畿大学理工学部社会環境工学科
(東大阪市小若江3-4-1、
TEL06-6730-5880、FAX06-6730-1320)

へのヒヤリングをおこなった(平成19年1月~3月、平成20年3月)。また、東部拠点においては、筆者が参与観察による調査をおこなっている。

既往研究では、中野区の住区協議会の実態を明らかにしたもの³⁾や公共施設整備について協議会方式の有効性を述べたもの⁴⁾があるが、本研究はそれらを踏まえつつ、行政の支援策を中心に分析を進めている。

2. 市民参加・参画の段階と支援方策の模索期

(1) 市民参加・参画の段階

大阪府吹田市の都市整備部では、平成12年度から、「まちづくり懇談会」(以下、まち懇)を設置し、駅周辺の整備に市民参加・参画の手法を取り入れてきた。まず、最初は、Y駅周辺のまち懇である。Y駅は千里ニュータウンに隣接し、東西交通のモノレールと南北交通の阪急千里線が交差する交通の結節点であった。そのため、Y駅を基点としたバスの乗降客も多く、きわめて公共性の高い場所である。しかし、周辺に未利用地が多く存在し、平成2年度から民間による駅周辺の土地利用が持ち上がるが、景気の低迷もあって一旦立ち消えになる。平成8年に行政が主導し、Y駅東側で「都市再生区画整理事業」、西側で「都市再生交通拠点整備事業」を実施することになり、各自治会に対し説明会を公式で60回、非公式で120回行ってきた。しかし、各自治会の意見がまとまらず合意を得ることができなかった。そこで住民同士でも話合いの場を持ったが、それも失敗に終わった。そうした中、住民から「利害関係者だけでは調整が困難なため、第三者としての専門家に入ってもらい、フラットな話合いの場を持つべきではないか」との提案があり、それを受けて、専門家をコーディネータとしたまち懇が企図された。まち懇では、約8回の交通問題懇談会と32回ものまちづくり懇談会が開催された。はじめの2~3回は、行政に対する陳情や要望が多かったものの、回を重ねていくごとに行政への不信感も払拭され、前向きな意見が出るようになっていった。まち懇ではKJ法によるWSを中心に意見を出していったが、ある程度意見が出しきられた段階で、まち懇参加者の中から世話人を2

0名程度選んでもらい、ガイドライン素案を作成し全体会に諮っていった。ガイドラインはその後、地区計画や景観形成基準へとつながった。

Y駅周辺のまち懇では、地域内の住民のみならず、地域外の市民についても自主的参加を求めた、専門家によるアドバイザー3名を置いた、「全体会」だけでなく、会の運営やガイドライン策定のための資料づくりをする20名程度の「世話人会」を設置した、具体的な意見交換は、少人数制によるワークショップ形式とし、部分的に全体での討議を取り入れた、といった「場」のデザインが定着していった。こうしたデザインは、吹田市のM駅周辺、S駅周辺、K駅周辺のまち懇へと踏襲されていった。担当職員へのヒヤリングでは、こうした一連のWS形式をとることによって、市民それぞれの本音が聞けたという点で有意義であったという意見が聞けた。

(2) 市民参加・参画の行き詰まりと支援方策の課題(表1)

a) S駅周辺まちづくり懇談会の設置とまちづくり提案
M駅周辺のまち懇と時期を同じくして、H17年からS駅周辺のまち懇がスタートした。阪急千里線東側の当該地区には、昭和30年代に都市再生機構によって建設された住宅団地があり、その建替えを含む住宅市街地総合整備事業が行なわれる予定であった。そこで、団地の建替えにあわせた「駅前広場・道路計画」、「駅前公共施設」、「商業施設」、「駐輪場の配置」について話し合う場としてまち懇が設置された。また、S駅周辺では、まち懇開催の約2年前に、既に住民主体で任意の「まちづくり協議会」が設立されており、協議会では、駅前周辺の再生検討やベンチの設置、駅西側の戸建住宅地を中心としたまちづくり作法集の作成、地域のNPOや商店街、学生との実行委員会形式によるイベント、地域のお寺の境内での落語会、散策会など複数のプロジェクトが展開されていた。そのまちづくり協議会のメンバーの多くが、現在もまち懇の全体会や世話人会へ参加している。

行政のヒヤリングでは、「まち懇の世話人会の回数が当初の予定より倍以上となって、事務局である市としての負担が大きい」という意見が出された。これは、他地域のまち懇では全体会の司会進行をアドバイザーなど専門家にゆだねているのに対し、S駅周辺まち懇では、市民が直接司会進行をおこなったことによるものだと考えられる。

まち懇は現在も継続中であるが、現在までの成果として、道路計画案の決定と駅前空間まちづくり提案書の作成がある。道路計画については、「阪急線路上の踏み切り周辺の整備と歩車分離案」(A案)と「踏み切りを歩行者専用にし、車は新設の跨線橋を新設し振り替える案」(E案)に意見集約できたが、全体会での意見が分か

表-1 まち懇についての課題・評価

地域	課題
Y駅周辺 まち懇	<ul style="list-style-type: none"> ● まち懇終了後、どのようにまちづくりを進めていけばよいかわからない ● 新住民とのコミュニティがうまくいかない
M駅周辺 まち懇	<ul style="list-style-type: none"> ■ まち懇終了後に残された課題や具体的な内容を市民にどう周知していくか ● 市だけでなく府の意向もあり、土地利用については市民が自由に決められない
S駅周辺 まち懇	<ul style="list-style-type: none"> ■ 会議の持ち方や全体のスケジュールをコーディネートする役割がない ■ 当初考えていたまち懇回数の倍以上の回数がかかって、事務局に負担が生じた ● 提案書の広場のかたちと権利調整後の広場のかたちが若干異なる ■ アドバイザー同士のコミュニケーションが取れていない ● コンサルタントの位置づけが不明瞭 ● 利害関係者の意見が出てこない(特に商業者)
K駅周辺 まち懇	<ul style="list-style-type: none"> ● 身近な課題を話す人と大きなまちの将来を話す人の意見がうまくかみあわない ● WSで出した課題が山積みされていて、市が課題をどう受け止めたかわからない ● まち懇終了後交通バリアフリーでWSを経験し、同じことをやっているような無駄な気がした ● 行政の担当者がかかり、誰に相談したらよいかわからない ●■ 目に見えた成果がなかった

●：市民から出た課題・評価、■：行政から出た課題・評価を示している。

れ、2案併記という形で合意がなされた。最終的には市がE案に決定し、全体会で合意がなされた。また、駅前空間まちづくり提案書については、おもに駅前空間の機能の整理や駅前空間配置のイメージなどについて、アドバイザーと世話人会の作業部会で検討した。

こうして、まちづくり提案がなされたが、第21回(平成19年7月)の全体会議で、市の都市計画変更の説明会の駅前交通広場の形や面積がまちづくり提案の駅前広場とは異なる、などの理由でまち懇の一部の参加者が紛糾した。そのため、第21回から次の第22回の懇談会まで約半年間かけて市の内部で検討を重ね、ようやく平成20年の3月に全体会が再開し、行政は、都市計画の変更の案について大阪府より告示されたとの報告を行った。最終的に、行政は、まち懇の駅前交通広場の面積の不満に対して、広場内に環境空間を確保し、面積を若干広げる案に訂正した。まち懇では、この都市計画の案が全体会で承認された。

b) 市民参加・参画の行き詰まりと支援方策の課題

最終的には、事業計画は、行政が意思決定するものである。しかし、S駅周辺のまち懇では、市民が提案したまちづくり提案の駅前交通広場の形や面積が行政の都市計画変更の図面と異なるということで、世話人会で混乱が生じた。行政の支援課題として考えられるのは、一つ目は、まち懇は、あくまでも、意見交換の「場」であって、意思決定の「組織」ではない。その種わけが、うま

く参加者に伝わっていなかったのではないかと考えられる。

二つ目は、行政のヒヤリングにおいて、当時の担当者から、まち懇の世話人会の回数の増加と市の負担が生じたとの意見が出ていたが、最終のタイムリミットを決めて、それに向かって、世話人会での議題を予めデザインしておく必要があったのではないかと考える。また、スケジュールにおいても、世話人会との間で共有する「場」を設けるなどして、全体の事業スケジュールとまち懇スケジュールを調整する必要があったといえる。

三つ目は、まち懇では、団地内に住む居住者の意見及び地権者・事業者の意見とまちづくり提案を中心的に作成したメンバーの意見の調整がとれなかった。例えば、「S 駅周辺まちづくり懇談会設置要領」では、第 10 条に専門部会を設置することができる」とあるが、この専門部会を活用しながら、ある程度クローズされたかたちで権利者との意見調整を図ることも可能であったのではないかと推測できる。

3. 地域協働の展開と行政支援の方策

(1) K 駅周辺まちづくり懇談会の設置とまちの将来像の提案

H16 年から H19 年にかけて JR 東海道線 K 駅周辺まち懇が開催された。当該地区は、駅南側にあった工場が移転し、その跡地が民間事業者によって商業施設へ利用転換されるなどや、駅北側の操車場跡地に JR の貨物駅が梅田より移転するなど、大規模な土地利用転換が必要なエリアとなった。こうした大規模土地利用に限定せず地域全体のまちづくりの方向性を検討しようと懇談会は企画された。しかし、工場跡地の土地利用が進行中ということもあって、まち懇開催当初は、市民は、民間事業者が開発する「工場の跡地利用」へ関心が向いていた。しかし、市が事業者への呼びかけに努力したものの事業者のまち懇への参加はなく、市民との話し合いの場がもてないまま開催は進行していった。まち懇では、まちの将来像についてとりまとめたものの、住民は、工場跡地の利用の件で行政に対する不満が尾を引いた。H19 年度以降は、K 駅周辺まち懇を発展的解消し、K 駅北側の JR 操車場跡地利用を中心とした東部拠点のまちづくり市民フォーラムへと移行した。

(2) 東部拠点のまちづくり市民フォーラムの設置

東部拠点のまちづくり市民フォーラムでは、参加者は、地域外の市民の自主的参加によるなどまち懇方式を継承しつつ、表 2 のような市からの設置と運営に関する取り決めが、市民に提示された。

表 2 市民フォーラムの設置と運営

1. 吹田市が東部拠点のまちづくりを推進するため、設置要領に基づき設置する
2. 市民フォーラムの設置は市報および HP で周知する
3. 事務局は市民フォーラム自身が努め、吹田市がサポートする
4. 開催案内・会場確保は滋賀サポート
5. 記録作成など会議を市民フォーラム自身が行う
6. 全体会とテーマごとの分科会を設けることができる
7. 市民フォーラムからの要望に応じて市はアドバイザーを派遣する
8. 会議の進行は市民フォーラムの代表者が行う
9. 市民フォーラムの活動内容や報告は市報や HP を通じて周知する
10. 市民フォーラムの参加者は交通費を含め無報酬とする

今までのまち懇方式と大きく異なるのは、議事録作成を含んだ「事務局を市民フォーラムが努める」ことであり、吹田市がそれをサポートする体制をとったことである。こうした背景には、以前、企画部で「100 人委員会」を担当した職員が都市整備部に配属され、100 人委員会で得た人脈をたどり、約 3 名、東部拠点のまちづくり市民フォーラム事務局への参加を呼びかけたことにある。次に、市民の要望に応じて適宜アドバイザーを派遣すること、や分科会を設ける、などである。は、まち懇方式では常にアドバイザーやファシリテータが参加していたが、それをまちづくりの段階で必要に応じて派遣するよう変更した。ファシリテーションも含め全てを市民に委ねている。また、についても、構想から計画策定、事業実施にいたる流れの中で、提案したことを再度確認することや維持管理を検討する分科会を設置することで、「いっばなしの市民をつくらない」工夫がされている。

市民に事務局機能を委ねるということは、都市整備分野では、事業スケジュールとの関連もあり、至難の業である。しかし、当エリアは、旧からのコミュニティを継承しており、自治の精神が引継がれていることなどから、行政との協働が成り立つ土壌があったことは参与観察から伺えた。さらに、事務局運営を主体的に市民が担うことによって、地域外の市民と地域内の住民とのコミュニケーションが必要となり、数回の摩擦を繰り返したものの、事務局としての結束力を高めていった（事務局 11 名のうち、地域外の参加者 3 名）。また、岸部駅周辺には、市民フォーラムのほかに、地域の自治会などの代表者で構成された「まちづくり協議会」が設置されており、会費制をとって住民主体で会を運営している。その「まちづくり協議会」は、交通規制の請願書を市に提出するなど、極めて日常的な地域課題に取り組んでいる組織である。市民フォーラムの代表者は、「まちづくり協議会」の代表者も兼ねており、代表者は、市民フォーラムのようなオープンな「場」と協議会のようなクローズドされている「組織」の位置づけや役割を使い分けることが可能な立場にいるといえる。

(3) 東部拠点のまちづくり市民フォーラムの

表 3 まちづくり将来ビジョン(中間報告) 2007.11

人に配慮した住み心地のよいまちにしよう
 当然のことに気づくまちにしよう
 感動するところを大切にしたいまちにしよう
 歴史の流れや四季の移ろいを感じるまちにしよう
 自然や歴史に配慮した持続可能なまちにしよう
 安心して住み続けられることのできるまちにしよう
 民間の叡智が活かされるまちにしよう
 他にはできないことができるまちにしよう

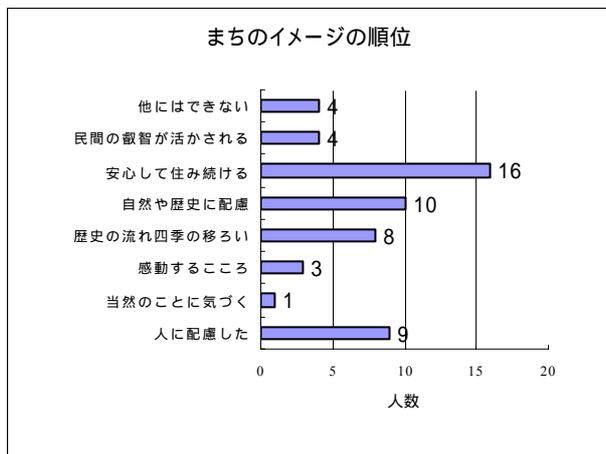


図 - 1 市民フォーラムの参加者が考える将来のまち(アンケート対象者30名、回答延べ人数55名)「場」のデザインと行政支援

東部拠点のまちづくり市民フォーラムでは、議事録作成も含め市民で構成された事務局が会の運営を全て担っている。これについては、担当者ヒヤリングからも「フォーラムの進行と事業スケジュールとの調整が困難を極める」という意見が出された。しかし、そういう困難な局面においても、以下のようなきめ細かな支援が展開されていることが参与観察から確認できた。

a) 行政計画と市民提言の種わけ

市は、有識者による「まちづくり全体構想」と、市民による「将来ビジョン(中間報告)」、行政計画である「まちづくり構想」を分けて、市民提言としての「将来ビジョン(中間報告)」(表3、図1)を行政計画である「まちづくり構想」に位置づけ、わかりやすく市民に説明した。これについては、市民にとっても、生活者としての役割があることを再認識してもらい良い機会であったと考える。

b) 事業スケジュールと市民合意を調整する

「南北自由通路」の市民提言では、スケジュールの期限をきって、その期限内に最低限必要な項目の選定とフォーラムの「場」での意見調整、提言のための参考事例を事務局に提示した。「南北自由通路」の提言をまとめるために、市民フォーラム事務局では、「南北自由通路」のワークショップを2回実施した。1回目は、自由通路のイメージを提示してもらったが、意見がまとまり

にくく、「昔懐かしい木造校舎の廊下のイメージ」や「子どもやお年寄りが楽しめる路地のイメージ」などA案からE案までの5つのイメージが提示された。しかし、これらのイメージをまとまりある1つのイメージに絞るのは困難である。そこで、行政から事務局に最低限度必要な意見が分かれている項目を決めてほしいとの助言があって、その項目に限って、2回目のワークショップは「仕様書づくりをしよう」ということになった。その結果、1つのイメージに集約され、市民提言としてまとまっていった。

c) 権利や意見の調整を「分科会」で集約

都市整備部は、開発エリアの「南北自由通路」や「南北の駅前広場」などは、分科会方式をとって、その分科会の「場」で、市民、事業者、市などの利害や意見調整を集約しようと企図していることが、担当者ヒヤリングから推察できた。「将来ビジョン(中間報告)」の策定や「南北自由通路の提言」など、市民フォーラム全体での議論が主流になり始めた頃、行政側から分科会の設置と作業の必要性の助言があった。そこで、事務局は分科会を設置し、責任者を決め、まずは、「南北自由通路」の市民提言を実現化するための分科会という「場」を設置するに至った。

d) 市民による自発性を重視した支援体制

第12回目の市民フォーラムでは、「30年後のまちの絵コンクール」を開催した。岸部地域の小学校の3年生を中心とした児童に30年後の岸部のまちの様子を絵に描いてもらい、優秀作品と思われる絵を市民フォーラムで投票し、10点を選んだ。事務局では、事業スケジュールにあわせたフォーラムを開催してきたが、参加者が減少してきたことに対して危惧を抱き、夢のあるテーマにしようということでコンクール開催を企画した。コンクールを開催したことで、通常のフォーラム参加者の2倍の参加があった。こうした自発的な地域の発想を受け入れ、都市整備の枠を超えて、行政は、絵の展示の補助や画用紙の提供などのきめ細かな支援をおこなっている。

参考文献

- 1) 「平成19年度版国民生活白書」第2章第1節、2007.
- 2) 田中逸郎：「NPOと自治会等地域型団体の協働による地域コミュニティ再構築の諸条件」コミュニティ政策5、コミュニティ政策学会編、pp.98-119,2007.
- 3) 田川絢子、内山奈芳美、佐藤滋「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集、NO.41-3、pp.337-342,2006
- 4) 原田敬美：「鉄道駅自由通路整備における協議会方式による官民協働事業の研究-港区JR品川駅と田町駅の自由通路整備の事例研究」日本都市計画学会都市計画論文集、NO.41-3、pp.571-576,2006.