

市民参加型まちづくりの変遷に関する基礎的研究*

A Fundamental Study on the History about the Community Design *

江守 央**・伊澤 岬***・横山 哲****

By Hisashi EMORI**・Misasi IZAWA***・Tetsu YOKOYAMA****

1. はじめに

1970年代の都市化の進展をきっかけとして、市民の価値観は多様化し、例えば交通・公害・防災などの都市問題において市民運動は活発に行われてきた。これらは現在の都市基盤整備における「市民参加」の発端とされている。21世紀に入り、地方分権と住民自治の時代を迎え、現在までに多くの分野において様々な市民参加活動が行われており、その手法や関係する法整備も含めて大きく変化を遂げてきている。まちづくりに関わる動きでは、1992年の都市計画法改正に伴い、住民提案の地区計画が市民参加を重要視されることとなった。これを考慮した上で、各自治体による市町村（都市）マスタープランづくりが行われ、市民参加に大きな影響を与えている。さらにこの都市計画法に基づいて、例えば景観法の市民提案制度に代表される具体的な方策を法律内に規定する動きも見られ、市民参加の展開は単に量的整備にとどまらず、その質的変容を遂げていると考えられる。一方で市民参加活動の事例を検証してみると、様々な枠組みとしての計画で実施されており、その内容あるいは体制は多岐に渡っていることが伺える。

2. 研究の目的

市民参加の視点から、『バリアフリー新法』や『景観法』等の新たな法律を分析すると、市民参加の意見・提案や地域組織の意見・提案が重要視されている。しかし、都市を構成する道路、河川、公園などまちづくりに関する法律は図-1のようにA～Eの法整備に分類され、また、市民参加のレベルに違いが考えられる。

そこで本研究では、図-1に示す都市基盤に係る各法律を基にA～Eに分類し、市民参加に関する条文を

整理する。これと併せて、各々に関連し実際に報告されている事例と照合することで都市基盤整備の上で基本となる法律と市民参加レベルを明らかとできる。

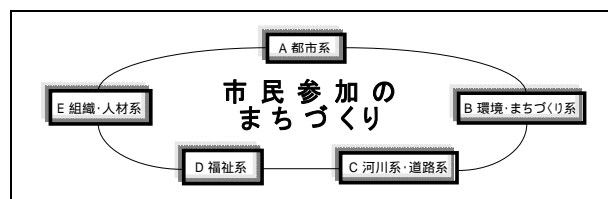


図-1 まちづくりを取り巻く法体系の概念図

さらに、「市民運動」から「市民参加」への変化などはそれぞれの時代における社会状況の変化に対応してきた結果であり、既往の学術論文からその変遷を読み取ることができると考える。したがって、これらの系譜的整理により、都市基盤整備やまちづくりに関する「市民参加」の時代傾向を導き出すことが可能と考える。

以上(1)法的構成、(2)学術論文に関する2つの分析による系譜的整理により、都市基盤整備やまちづくりに関する「市民参加」の歴史的経緯あるいは時代傾向によって、今後の方向性や課題を見出すことを本研究の目的とする。

3. 研究の方法

(1) 法的構成と事例分析

まちづくりはA～Eの各法整備と運用から構成されると考えられ、まず個々の現状を法律の体系と事例から市民参加レベルを整理し、そのレベルの整理方法は、市民参加方法のレベル分類については社会学者シェリー・アーンシュタインの住民参加の概念「住民参加のはしご」と建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会による

表-1 市民参加方法のレベル分類

| シェリー・アーンシュタインの分類 | | 本研究での定義 | |
|------------------|------------|--------------------------|-------|
| 定義 | 概念 | レベル分類 | |
| 8 | 住民の力が生かされる | 住民主導 部分的な権限委任 協働 | 協働・参画 |
| 7 | | | |
| 6 | | | |
| 5 | 意思のある参加 | 懐柔 | 提案・提言 |
| 4 | 形式だけの参加 | 形式的な意見聴取 | 聴取 |
| 3 | 住民参加とは言えない | 一方的な情報提供 セラビー あやつり | 開示 |
| 2 | | | |
| 1 | | | |

*キーワード：まちづくり、カテゴリー分類、市民参加
 正員工学、*正員工博、日本大学理工学部社会交通工学科
 （船橋市習志野台7-24-1、TEL047-469-5503、FAX047-469-5503）
 ****正員、工博、(株)ドーコン
 （札幌市厚別区厚別中央1条5丁目4-1、TEL011-801-1520、FAX011-801-1521）

参加型計画専門委員会活動報告書にある参加型計画の考え方を基に表 - 1 のように 4 区分として定義した。

a) 各法律の条文整理

市民に求められる参加の条文上のレベルを「整備方針・計画の公表等、公聴会・説明会の開催等、意見書の提出機会や整備計画等の提案等、計画・管理等の協働・参画」と分類し、条文中に含まれるキーワードからレベルを判別累計する。

b) 事例分析

学芸出版社発行の「季刊まちづくり」全 16 巻からまちづくり実践事例 85 事例（内容が複数のレベルに跨るケースもあり計 140 ケース）を抽出し、前項 a) と同様に市民参加のレベルを判別累計する。

対象となる条文と事例内容は以下表 - 2 に示すとおりとなる。これよりどちらも「開示」が多く、法律では「聴取」よりも「提案・提言」の数の方が多いのに対して、事例では、市民参加レベルが高くなるにつれて順に少なくなっていることがわかる。

表 - 2 対象事例の市民参加レベルの比較

| | 市民参加レベル | | | |
|----|---------|----|-------|-------|
| | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 法律 | 31 | 14 | 19 | 13 |
| 事例 | 99 | 29 | 11 | 1 |

(2) 学術論文による傾向分析

学術論文検索サイト「科学技術・医療・医学文献情報検索サービス・JDreamPetit」を通じて、1976 年～2005 年まで発表された論文の中から、まちづくりに関する「市民参加」や「住民参加」をキーワードとする論文を抽出した。対象となった学会は、「日本建築学会」「土木学会」「都市計画学会」「農業土木学会」「日本都市学会」「福祉のまちづくり学会」となり、各学会の論文集から抽出を行った。

これらを典型的に整理するために、「数量化理論類」によって抽出した論文のデータを整理することで、それぞれの時代的傾向を把握する。

前述したキーワードから抽出した論文は 499 編であり、年代別に整理したものを図 - 2 により示す。

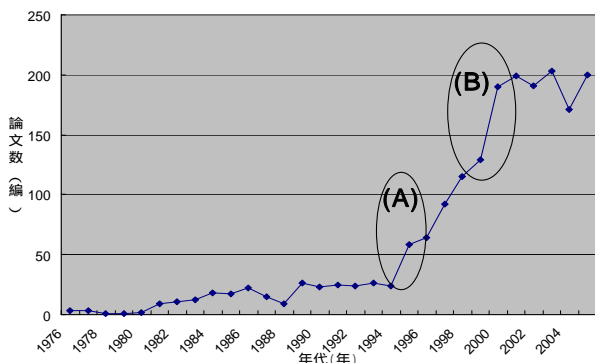


図 - 2 論文抽出結果

4. 結果

(1) 法的構成と事例分析結果

a) 都市系

都市系に関しては、表 - 3 のように「開示」の市民参加レベルは条文上で他の系よりも多く、事例を見てもわかるように実際の市民参加の活動も盛んに行われていることがわかる。事例では、「聴取」のレベルが他の系よりも多く、住民等による意見や提案という形で市民参加が可能になってきたと考えられる。

表 - 3 都市系の市民参加機会の整理

| 主な法制度 | 市民参加に関する記載 | 市民参加レベル | | | |
|--------------------|----------------------------------|---------|----|-------|-------|
| | | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 社会資本制度整備重点計画法 | 重点計画(第四条) | | | | |
| 景観法 | 策定の手続(第九条) | | | | |
| | 住民等による提案(第十一条) | | | | |
| | 景観協議会(第十五条) | | | | |
| | 景観重要建造物の指定(第十九条) | | | | |
| | 景観重要建造物の指定の提案(第二十条) | | | | |
| | 景観重要樹木の指定(第二十八条) | | | | |
| | 景観重要樹木の指定の提案(第二十九条) | | | | |
| 管理協定の縦覧等(第二十七条) | | | | | |
| 準景観地区の指定(第七十四条) | | | | | |
| 都市計画法 | 公聴会の開催等(第十六条) | | | | |
| | 都市計画の案の縦覧等(第十七条) | | | | |
| | 市町村の都市計画に関する基本的な方針(第十八条の二) | | | | |
| 都市計画決定等の提案(第二十条の二) | | | | | |
| バリアフリー新法 | 基本方針(第二条) | | | | |
| | 国の責務(第四条) | | | | |
| | 移動円滑化基本構想(第二十五条) | | | | |
| | 協議会(第二十六条) | | | | |
| | 基本構想の作成等の提案(第二十七条) | | | | |
| 古都保存法 | 歴史的風土保存区域の指定(第4条) | | | | |
| | 歴史的風土保存計画(第5条) | | | | |
| 建築基準法 | 特別容積率適用地区内における建築物の容積率の特例(第57条の2) | | | | |
| | 建築協定の認可(第73条) | | | | |
| 文化財保護法 | 第86条一の敷地とみなすこと等による制限の緩和(第86条) | | | | |
| | 国民所有者等の心構(第4条) | | | | |
| | 文化財保護指導委員(第191条) | | | | |
| 各市民参加方法の合計数 | | 10 | 8 | 8 | 3 |

b) 環境・まちづくり系

環境・まちづくり系に関しては、『都市緑地法』、『都市公園法』の改正により、公園緑地の計画・整備及び管理に地域住民が直接参画する機会が認められた状況にあるが、表 - 4 のように法律では高いレベルで市民参加が保障されているのに対して、事例では「開示」、「聴取」といった市民参加レベルにとどまっていることがわかる。

表 - 4 環境・まちづくり系の市民参加機会の整理

| 主な法制度 | 市民参加に関する記載 | 市民参加レベル | | | |
|-------------------|---------------------------|---------|----|-------|-------|
| | | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 環境基本法 | - | | | | |
| 環境影響評価法 | 方法書についての公告および縦覧(第七条) | | | | |
| | 方法書についての意見書の提出(第八条) | | | | |
| | 説明会の開催等(第十七条) | | | | |
| | 準備書についての公告及び縦覧(第十六条) | | | | |
| | 準備書についての意見書の提出(第十八条) | | | | |
| 評価書の公告及び縦覧(第二十七条) | | | | | |
| 自然環境保全法 | 自然環境保全地区の指定(第二十二条) | | | | |
| 都市緑地法 | 緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画(第四条) | | | | |
| 都市公園法 | 緑地管理機構の指定(第六十八条) | | | | |
| 中心市街地活性化法 | 公園管理者以外の者の公園施設の設置等(第五条) | | | | |
| 自然再生推進法 | 認定市町村への援助等(第十四条) | | | | |
| リゾート法 | 自然再生基本方針(第7条) | | | | |
| | 自然再生協議会(第8条) | | | | |
| 都市再生法 | 基本構想の作成等(第6条) | | | | |
| | 資料の提出その他の協力(第9条) | | | | |
| | 都市再生整備計画に基づく(特別)の措置(第46条) | | | | |
| 各市民参加方法の合計数 | | 8 | 3 | 7 | 4 |

c) 河川系・道路系

河川系・道路系に関しては、表 - 5 のように「開示」の市民参加レベルは、法律も事例も同数で「提案・提言」、「協働・参画」については、法律も事例も記載

がないことがわかる。また、法律では「聴取」の市民参加レベルが保障されているが、事例では「聴取」の市民参加はみられず「開示」レベルの市民参加にとどまっていることがわかる。

表 - 5 河川系・道路系の市民参加機会の整理

| 主な法制度 | 市民参加に関する記載 | 市民参加レベル | | | |
|-------------|-----------------|---------|----|-------|-------|
| | | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 河川法 | 河川整備基本方針(第十六条) | | | | |
| | 河川整備計画(第十六条の二) | | | | |
| 海岸法 | 海岸保全基本方針(第二条の二) | | | | |
| | 海岸保全基本計画(第二条の二) | | | | |
| 道路法・道路関連法等 | | | | | |
| 各市民参加方法の合計数 | | 4 | 2 | 0 | 0 |

d) 福祉系

福祉系に関しては、表 - 6 のように法律では、「開示」、「協働・参画」の市民参加レベルが多いが、全体的に分散傾向にあることがわかる。また、事例では、「聴取」が一件のみであった。

表 - 6 福祉系の市民参加機会の整理

| 主な法制度 | 市民参加に関する記載 | 市民参加レベル | | | |
|-------------|------------------------------|---------|----|-------|-------|
| | | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 社会福祉法 | 情報の提供(第75条) | | | | |
| | 基本指針(第89条) | | | | |
| | 市町村地域福祉計画(第107条) | | | | |
| | 都道府県地域福祉支援計画(第108条) | | | | |
| | 市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会(第109条) | | | | |
| 障害者基本法 | 目的(第1条) | | | | |
| | 基本的理念(第2条) | | | | |
| | 情報の利用におけるバリアフリー化(第19条) | | | | |
| 各市民参加方法の合計数 | | 6 | 1 | 1 | 4 |

e) 組織・人材系

組織・人材系に関しては、表 - 7 のように「聴取」の条文上の記載はされていないが、その上での市民参加レベルの保障はされていることがわかる。

また、事例から市民参加が、行政に対して意見を出すことや都市基盤整備について協働・参画できる市民参加の法的構成が出来ているとわかる。これは、多種多様な分野で活躍するNPO活動が活発になり、市民参加を支援する組織の充実がされてきた傾向であると考えられる。

表 - 7 組織・人材系の市民参加機会の整理

| 主な法制度 | 市民参加に関する記載 | 市民参加レベル | | | |
|------------------|-------------------------|---------|----|-------|-------|
| | | 開示 | 聴取 | 提案・提言 | 協働・参画 |
| 合併新法 | 住民参議制度(第4, 5, 61条) | | | | |
| 行政手続法 | 意見公募手続(第39条) | | | | |
| 地方自治法 | 第2章住民(第10条 - 13条) | | | | |
| | 地域自治区の設置(第202条の4) | | | | |
| | 住民による監査請求及び訴訟(第242条) | | | | |
| 地方分権推進法 | 地方公共団体の行政体制の整備及び確立(第7条) | | | | |
| NPO法(特定非営利活動促進法) | 目的(第1条) | | | | |
| 被災市街地特別措置法 | 施策における配慮(第4条) | | | | |
| 各市民参加方法の合計数 | | 3 | 0 | 3 | 2 |

(2) 学術論文による傾向分析結果

a) 年代別整理

学術論文におけるキーワードから数量化理論 類によって典型的に整理するために、全てをキーワードの因子の整理によって「行政主導・ソフト面型」「行政主導・ハード面型」「市民主導・ハード面型」「市民主導・ソフト面型」の4つにグループ化した。それを5年毎に整理したものが図 3 である。

図 - 2、図 - 3 より、時代の流れとともに、内容が

行政主導型の論文の割合が減少傾向にあるのに対し、市民主導型の内容の論文が増加していることから、過去においては、まちづくりにおける市民参加について、行政が発案、それに対し住民が参加し、協働で事業を進めていく「トップダウン方式」の傾向であった。しかし研究・発表や事例が進められていくにしたがって、同様の「市民参加」でも、住民が発案、それに対し行政側がサポートしていく形の「ボトムアップ方式」の傾向に移り変わっていったことが分かる。

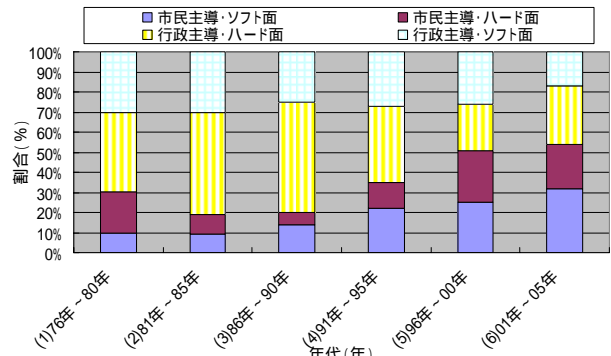


図 - 3 市民参加型まちづくりの傾向と変遷

そして図 - 2 の (A) で示されているように、1995年から論文数が急増している。これは震災に関する論文が多く抽出されており、原因として「阪神・淡路大震災」が大きいと考えられる。また、その被災地における復興事業の中で、行政に頼らず地域内住民の力で人命の救出や復旧を進めていったこと、計画段階から事後評価までの一貫した市民参加手法が採用された阪急伊丹駅の再建事業の事例から、この震災が市民主導によるまちづくりへの参加に大きく影響を与えているからと思われる。

また、図 - 2 の (B) で示された2000年の論文数の増加に関しては、構想・計画づくり・事業実施において、「市民参加」の取り組みが不可欠であるということが定義されている「交通バリアフリー法」がこの年に制定されたことに関係していることが考えられる。

b) 内容別整理

論文データを「数量化理論 類」によって解析し、数値を与え、グラフ化したものを以下により示す。

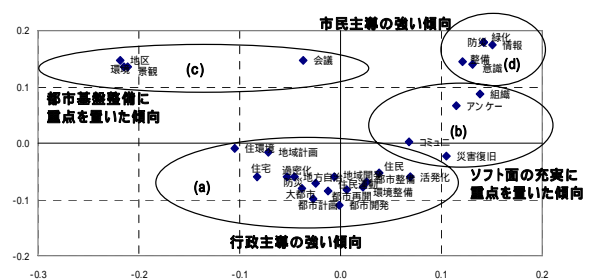


図 - 4 カテゴリープロット図

図 - 4 には前述の 5 年毎の時代分類を順に 1 ~ 6 ま
で区分したものがプロットされており、Y 軸の正に新し
い時代が、負に古い時代がプロットされていることによ
り、Y 軸は時代の流れを表していることが読み取れる。
さらに論文中における頻出キーワードをプロットした。
これは、関連付けられるキーワード群により、大きく 4
つに分けられる。

表 - 8 カテゴリースコア

| カテゴリー名 | X軸 | Y軸 | カテゴリー名 | X軸 | Y軸 |
|--------|-----------|-----------|--------|-----------|-----------|
| 大都市 | -0.037964 | -0.079433 | 都市計画 | -0.027597 | -0.098828 |
| 過密化 | -0.053550 | -0.058824 | 活発化 | 0.069315 | -0.060808 |
| 地域計画 | -0.072190 | -0.017200 | 災害復旧 | 0.105398 | -0.022055 |
| 地方自治体 | -0.024841 | -0.071369 | 組織 | 0.138876 | 0.088365 |
| コミュニティ | 0.067291 | 0.003248 | アンケート | 0.114506 | 0.065825 |
| 住民 | 0.038000 | -0.052517 | 会議 | -0.037229 | 0.146979 |
| 都市再開発 | -0.012227 | -0.085416 | 景観 | -0.210517 | 0.135112 |
| 防災 | -0.045279 | -0.060412 | 環境 | -0.215041 | 0.135980 |
| 地域開発 | -0.005799 | -0.059056 | 地区 | -0.218239 | 0.146291 |
| 住宅 | -0.082716 | -0.060535 | 情報 | 0.150661 | 0.173946 |
| 住環境 | -0.104872 | -0.009792 | 防災 | 0.141465 | 0.178597 |
| 住民運動 | 0.006464 | -0.082140 | 緑化 | 0.141465 | 0.178597 |
| 環境整備 | 0.022109 | -0.078074 | 整備 | 0.121157 | 0.145319 |
| 都市整備 | 0.025941 | -0.069497 | 意識 | 0.130354 | 0.140668 |
| 都市開発 | -0.001536 | -0.109612 | | | |

| 固有値 | 寄与率 | 累積% | 相関係数 |
|--------|-------|-------|--------|
| 0.7947 | 17.0% | 17.0% | 0.8914 |

図 - 4 中の (a) に関して、計画・開発・整備とい
ったキーワードが多いこと、市民に関するキーワードが少
ないことから、主に行政中心の事業、そしてハード面の
整備に重点を置いた傾向であったことが読み取れる。

次に図 - 4 中の (b) に関して、この時期からまちづ
くりに関して市民の参加できる幅が広がってきたこと、
そして時代軸の中心付近に位置していることから、その
原因として「阪神・淡路大震災」が考えられることが分
かる。

図 - 4 中の (c) からは、話し合いに重点を置き、市
民が中心となるまちづくり事業への転換、そして地区・
環境・景観といったキーワードから近年制定された法律
等による、他の分野も含めたより詳細、かつ積極的な市
民参加も読み取ることができる。

最後に図 - 4 中の (d) では、近年の様々な社会的背
景を反映して、情報や緑化などといったキーワードがプ
ロットされており、市民参加型まちづくりの、更なる新
しい考え方が啓蒙されていることが分かる。また、意識
といったキーワードから、人々の意見を重要視する動き
が読み取れる。

以上のことから、過去においての市民参加型まちづ
くりでは行政中心の開発・整備基調の事業であったが、
「阪神・淡路大震災」をきっかけとして市民の参加の幅
が広がり、現在では、市民が中心となった参加が主な事
業として行われていること、また、法整備も含めた様々
な社会背景から多様な分野も含めた参加も試みられてい
ることがいえる。

5. 考察

(1) 法的構成と事例分析より、都市系の「開示」が
非常に多いことが分かり都市系が市民参加のまちづくり
の基盤となっている。また住民主導レベルである「協
働・参画」に関する事例は環境・まちづくり系、組織・
人材系では活動の事例が多くみられた。一方、福祉系で
は条文上での「開示」と「協働・参画」の記載が多く、
市民参加の方法についての検討が必要である。また『道
路法』や『環境基本法』では、市民参加が条文に記載が
ないことが特徴として明らかとなった。以上、条文上で
は市民参加について記載され、市民参加についての法的
構成がされている分野においても、実際には市民参加に
よる活動が少ないなど法律と事例には市民参加レベルの
差が見られた。本分析から、都市系が最も法制度におけ
る市民参加の位置付けの確立が明確であることが明らか
となった。

今後の新法や法改正の際は、都市系が軸となり、行
政と市民が協働するという市民参加によるまちづくりが
より高いレベルで行われるための法体系枠組みの整備が
課題であると考えられる。

また(2) 学術論文による傾向分析より、1970、80
年代までは、政治的意思決定のもとに市民がまちづくりに
参加しており、行政主導による社会政策や計画における
市民参加であった時代といえる。そして1990年代につ
いては、1995年に発生した「阪神・淡路大震災」の影響
を受け、市民参加型まちづくりが行政主導型から市民主
導型への大きな転換期を迎えたことが明らかとなった。
これ以降、現在にかけては、交通バリアフリー法などの、
近年における様々な法制度の充実により、まちづくりに
おける市民の参加の義務化や話し合いや意見に重点を置
いていることが伺え、社会政策を通じた市民の自発的な
参加の傾向であることが明らかとなった。このように、
継続的に市民主導の高まりが見られることから、今後は
参加がさらに進み、より詳細な計画や運用への市民意見
が重要な役割を担うと思われる。

参考文献

- 1) (社)建設コンサルタンツ協会、参加型計画専門委
員会、参加型計画専門委員会活動報告書「参加型
計画の考え方と取り組み方」, 2007年
- 2) <http://pr.jst.go.jp/jdreampetit/index.html>, 科
学技術・医療・医学文献情報検索サービス
JDreamPetit
- 3) 季刊まちづくり, 学芸出版社, 2003年12月~2007年
9月(全16巻)