

改正「地区まちづくり条例」の役割の明確化と 支援制度の拡充に関する研究

—豊中市のまちづくり条例を事例とする—

田中 晃代¹

¹正会員 近畿大学講師 総合社会学部 (〒577-8502 東大阪市小若江3-4-1)
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

改正「地区まちづくり条例」の役割と行政支援の見直しに関して分析・考察を進めてきた。今回、「地域自治推進条例」が制定され施行されることによって、「まちづくり条例」の役割が明確化され、条例そのものの改正が目指され支援が拡充されたことは、市域で活動する市民にとってもメリットであるといえよう。それは、行政が初期活動支援の枠を広げ、さらに、まちづくり構想実現化のための支援を広げることとまちづくり活動の初動期における身近な環境改善活動も支援の対象とすることによって、より一層のまちづくりの活性化を図ることが可能になったといえる。

Key Words : Community Planning of District, Ordinance, Role, Administration Support

1. はじめに

近年、官は、自ら提供してきた公共サービスを徐々に民に委ね、専ら市民や事業者がサービスの供給主体となり得るよう支援をおこなってきた。その背景には、市民ニーズの多様化による行政対応の難しさや震災復旧・復興活動を契機にした市民社会の到来があげられる。この市民社会の到来と官以外の新たな主体が担うまちづくり活動は、行政計画やビジョンへの参加・参画にとどまらず、環境整備事業への関わり等のある一定の成果を生み出してきたといえる。こうした活動を支える自治体においても、様々な支援制度やメニューを用意し、市民や住民活動の熟度に応じた支援をおこなってきた。

一方で、市民の側においては、まちづくり活動の担い手不足や活動の停滞など活動面での課題も抱えている。そこで、行政は、市民活動の課題を解決するための支援のあり方や協働の仕組みを再検討する時期に来ているのではないかと考える。

こうしたなか、大阪府豊中市では、第3次総合計画において「協働とパートナーシップにもとづくまちづくりの推進」を掲げ、地域自治を推進するための条例を制定した。それを契機に、「まちづくり条例」を「地区まちづくり条例」改正し、「まちづくり条例」の役割を明確化し、さらに支援制度の見直しをおこなった。

本研究は、このような「まちづくり条例」改正の背景

と支援制度の見直しにおいて、どのような議論がなされたのか、改正のポイントは何か、どのように行政支援が見直されたのかについて考察したものである。

そうした支援制度の見直しは、今後の市民活動のさらなる発展に寄与するものと思われる。

既往研究では、神戸市のまちづくり条例の運用実態に関する秋田¹⁾の研究がある。秋田の研究は、まちづくりの制度設計に関して示唆を与えるものであるといえるが、本研究のように支援制度に着目して継続的に1つの自治体の追跡研究をおこなったものは管見の限りみられない。

研究方法については、「地域自治推進条例」の所管である市民協働部コミュニティ政策室(2012年2月9日)と、「まちづくり条例」の所管である都市計画推進部まちづくり総務室(2012年3月19日)にヒヤリングを実施した。

2. まちづくり条例の制定と行政支援の課題

(1)「まちづくり条例」制定の経緯

豊中市のまちづくり条例は、市民が主体的にまちづくりを進めることができるよう1992年に制定された。まちづくりの発端は、豊中駅前地区の阪急宝塚線の高架化により、商業者の有志がまちづくりや商業に危機感を感じ、勉強会を始めたことによる。したがって、既にまちの課題は明確であったため、課題解決策を中心に市民活

動が展開された。

こうした主体的な事業者の活動を市域に広げるために、行政は、まちづくりの初動期支援を定めた条例を制定し、課題解決型まちづくり構想の策定のための支援制度を整えた²⁾ (図-1)。市民主体のまちづくり活動も、行政による制度にもとづいた地道な支援の積み重ねに支えられていたことは否めない。2000年当時の政策推進部まちづくり支援課(2007年にまちづくり推進部まちづくり支援課へ移動)では、豊中駅前地区、岡町商店街地区、曽根駅前地区(西)の地域担当を3名配置し、まちづくり活動を支援してきた。

これらの市民であり事業者の有志が条例にもとづく「まちづくり協議会」を設立し、1995年に「まちづくり構想」を市に提案した。市民主体で提案された「まちづくり構想」を市長は受け入れ、行政の内部で検討会議を積み重ねたのちに、市は「まちづくり基本方針」を策定した(1997年)。

このような市民であり事業者による主体的な構想提案の手続きと行政支援は他の商業地である2地区にも同様に引き継がれ、3地区の「まちづくり構想」と行政の「まちづくり基本方針」が提示されたのである。

(2) まちづくり支援の課題

条例の所管とされた政策推進部まちづくり支援課による行政支援には、まちづくり協議会への支援と全市レベルの支援があり、まちづくり協議会への具体的な支援は、①行政の情報やまちづくりに関連する情報を提供する、②構想をまとめる際のWS(ワークショップ、以下WS)の場のデザインや構想づくりの指導・助言をする、③まちづくり活動をを進めるうえでの会議の持ち方や情報共有のしかたを指導・助言する、④情報誌発行の技術を伝える、など多岐にわたっている³⁾。

協議会への支援のほかにも、市域レベルで、①大人や中高生を対象としたまちづくり講座を開催する、②まちづくりのリーダーを呼んで市民が学ぶフォーラムを開催する、③まちづくり情報誌(ECHO)を発行する、などの意識啓発中心に支援をしてきた³⁾。

まちづくり条例が制定され8年を経た2000年以降から、政策推進部まちづくり支援課では、「まちづくりの担い手不足」「まちづくりの担い手が育たない」「住宅地にまちづくり活動が広げられない」「支援チームの形骸化」などの課題が地域担当職員からあがってきた。当時、筆者は、支援課内部の数名の職員でまちづくり支援の運用面での課題を共有するためのWSを実施し、前述のようなまちづくりの課題を共有した。「まちづくり条例」が施行されて以来18年が経過している現在においても、まちづくり協議会が3地区、研究会が2地区の計5地区にとどまっているということが行政支援の大きな

課題となっていた。

3. まちづくり条例の改正の背景と支援制度の拡充

(1) まちづくり条例の改正の背景

1993年に施行されたまちづくり条例であるが、2012年に改正されることとなった。その背景について以下に述べる。

1つは、2008年にまちづくり支援課の所管とされる「まちづくり専門家会議」において、市民が関わって「まちづくり構想」を策定してきているものの、その構想が実現化にいたらないことやまちづくり構想の対象となるエリアにおいて施設整備が進んでいないことに不満の声が立ち上がった。まちづく支援課では、それらの声を聞きつつ、「実現していること」と「実現していないこと」の仕分けをするため個別ヒヤリングを実施した。そのなかで特に問題視されたのが、「まちづくり構想」の住民合意である。改正前の「まちづくり条例」では、まちづくり協議会を認定する際に、協議会エリアの50%の同意が必要となるが、構想策定時にその構想の同意を得る必要はなかった。その結果、構想そのものが地区住民に十分認知されておらず、構想を実現化する段階で、住民合意を要する事業に展開し難いということがわかってきた。

もう1つは、「自治基本条例」の制定による「協働」をキーワードにしたまちづくりが展開されてきたことにある。2009年には、地域自治を実現していくための「豊中市コミュニティ基本方針」が策定された。方針の概要版には、「市民力」「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、それを基礎にした地域自治を実現していくために策定するものです。」⁴⁾と明記している。ここで示されている地域コミュニティの範囲は、顔が見える関係づくりが可能な「小学校区単位」としている。2007年に施行された自治基本条例の地域自治組織の形成及び活動(第12条第1項)を具体的に進めていくために、「地域自治推進条例(案)」が2012年2月に上程され4月に施行された。この条例の支援制度は、まちあるきなどの課題の発見や共有に重きをおいた普及啓発を柱としているのが特徴である。

こうした「自治」や「コミュニティ」といった役割は自治関連の条例に委ね、「まちづくり条例」の役割を「土地利用や施設整備」「ルールづくり」などのハードな整備に絞ることで、都市基盤の整備を図ろうということである。さらに、今回の改正では、ハードな都市整備に絞る場合、エリアの設定が明確でなければならず、その点、今回の改正では「まちづくり条例」ではなく、「地区まちづくり条例」とし、「地区」というエリアを

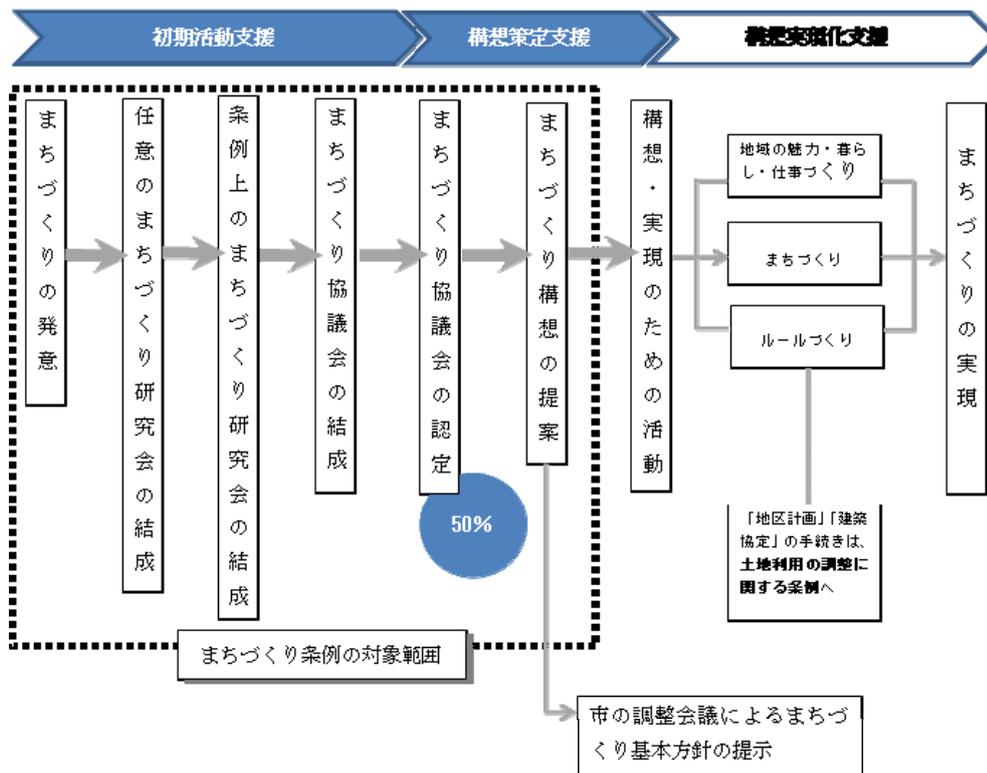


図-1 改正前「まちづくり条例」における段階ごとの支援
※○の%は同意要件を示す。

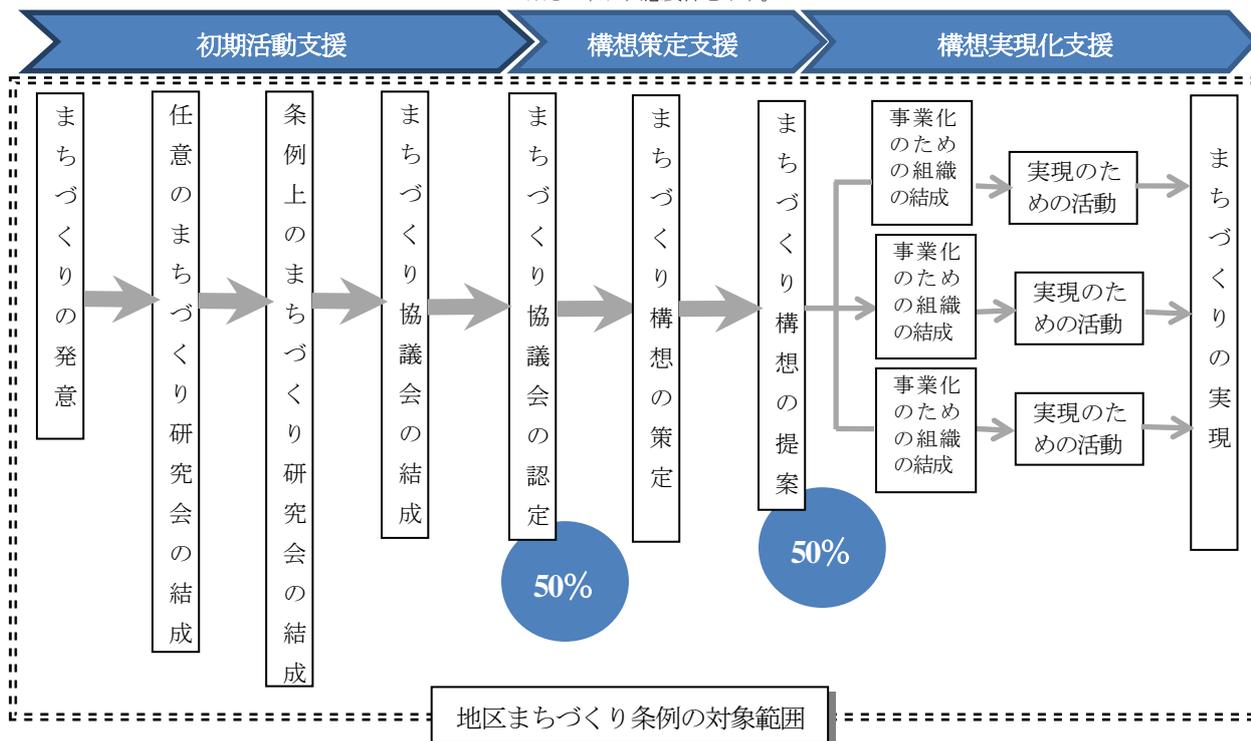


図-2 改正「地区まちづくり条例」における段階ごとの支援
※○の%は同意要件を示す。

明確にし、地域自治の単位である「小学校区」と区別したというのが特徴であるといえる。

しかし、「地区」というエリアを明確にしているが、まちづくりのルールとしての建築協定や地区計画については、条例の対象範囲とせず、「土地利用の調整に関する条例」に委ねられているのが特徴的であるといえる。

(2) 支援制度の拡充

「まちづくり条例」改正のポイントは、2つある。

1つは、市民が策定した「まちづくり構想」の実現化に向けての組織の支援を行政が担うということである。支援メニューについては、「アドバイザー派遣」「コン

サルタント派遣」「助成金」等である。こうした支援をすることによって、事業のスムーズな合意形成を図るということである。さらに、市民が提案する「まちづくり構想」に50%の同意要件を付加し、次の実現化段階につなげるということである(図-2)。

もう1つは、初期活動の支援の枠を広げるということである。環境改善を目指した組織に対しては、全て支援の対象とするということである。改正前の「まちづくり条例」では、「まちづくり構想」を策定するということに主眼があり、研究会や協議会を立ち上げるまちづくり活動の初動期のために行政は支援をおこなってきた。それでは、地域で活動する市民にとってはまちづくり構想提案はハードルが高く、身近な環境改善や住宅地環境の保全活動では支援対象とならない。改正前の「まちづくり条例」では、支援を受けようとする市民や住民にとっては支援を受けるための敷居が高いということである。敷居を低くし、環境改善につながる活動であれば行政は積極的にその活動を支援するということである。それと同時に、自治会長を中心とした啓発活動をおこなうという点である。全市レベルで展開されている「まちづくり実践大学」や「まちづくり出前講座」、「まちづくりの情報誌」を通じて、自治会長を中心にまちづくりの啓発をおこなうことで、課題の共有を図ることである。

4. 改正「地区まちづくり条例」と行政支援の拡充

以上、改正「地区まちづくり条例」の役割と行政支援の見直しに関して分析・考察を進めてきた。今回、「地域自治推進条例」が制定され施行されることによって、「まちづくり条例」の役割が明確になり、条例そのものの改正が目指され支援が拡充されたことは、市域で活動する市民にとってもメリットである。それは、行政が初期活動支援の枠を広げ、さらに、まちづくり構想実現化のための支援を広げることとまちづくり活動の初動期に

おける身近な環境改善活動も支援の対象とすることによって、より一層のまちづくりの活性化を図ることが可能になったからである。まちづくりの定義を「まちづくりとは、地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、「生活の質の向上」を実現するための一連の持続的な活動である。」(日本建築学会編、まちづくり教科書第1巻)とした場合、多様な主体の参画と協働が成り立つ地域社会でこそその居住環境の整備・改善である。まちづくりをスムーズに展開するためには、地域の課題を市民同士あるいは市民と行政が手を携えて課題を発見・共有し、解決する段階を経るプロセスそのものが重要であり、まちづくりへの多くの参加者を募る鍵になるといえよう。その点、「地域自治」と「まちづくり」はお互いに補完・連携しながら、新たな公共を作り上げていくものであると考えられる。

参考文献

- 1) 秋田典子：「まちづくり条例に基づくレベルのまちづくり制度の運用実態に関する研究-神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例として」(社)日本都市計画学会 都市計画論文集 NO.45-3 pp.7-12, 2010
- 2) 田中晃代, 鳴海邦碩, 久隆浩：「まちづくり関連条例の展開とその意義」都市計画論文集(29), p685-690, 1994
- 3) 田中晃代, 鳴海邦碩, 久隆浩：「まちづくり条例運用による住民主体のまちづくり支援実態の分析-神戸市及び豊中市における比較を通じて-」計画行政 第22巻第2号(通巻59号), 1999
- 4) 豊中市：「豊中市コミュニティ基本方針 概要版」, 2009

(2012.8.2受付)

RESEARCH ON THE ROLE OF THE "COMMUNITY PLANNING OF DISTRICT ORDINANCE", AND REEXAMINATION OF ADMINISTRATION SUPPORT-The Case study on Deployment of the "Community Planning of District Ordinance" of Toyonaka-City-

Akiyo TANAKA

. It considers that what kind of argument was made in reexamination of the background for which the "community planning ordinance" was revised, and a support system as for this research, the point of revision is what, and administration support was improved how. By enforcing "the local autonomous promotion ordinance" which is another ordinance, it can be said that it is a merit that the role of the "community planning ordinance" was clarified, revision of the ordinance itself aimed, and support was expanded also for the citizen who works in a city region. Not only a community planning concept proposal but to open the frame of support and to specifically extend administration support to community planning concept realization activities further and familiar environmental improvement activity of the initial shock term of community planning activities will be made into the object of support.