

立命館大学大学院 学生会員 ○吉眞 恒治
立命館大学大学院 学生会員 村田 大樹
立命館大学理工学部 フェロー会員 村橋 正武

1. はじめに

近年の社会経済状況を背景に「都市の再構築」を推進する上で重要な課題の一つに「既成市街地整備における各主体の円滑な合意形成」が挙げられる。しかし現状では住民の参加意欲の乏しさや地方自治体側における住民参加ノウハウ不足等の諸問題を抱えており、各自治体の住民参加方策には格差が見られる。そこで本研究では以前から住民参加に意欲的に取り組んでいる神戸市を対象として、都市計画法制度と地方自治体における条例の関係を考察して実際の計画策定事例を通して住民参加の実態把握し、制度を効果的に運用する住民参加システムのあり方について考察する。

2. 研究の方針

地区住民間や行政住民間での円滑な合意形成はまちづくりを進める上で必要不可欠である。神戸市では「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（以下「神戸市まちづくり条例」）によって住民組織の活動を担保する仕組みが形成されている。住民主体のまちづくりにおいて、特に住民相互間での綿密かつ円滑な合意形成を図る必要があることから、①組織構造②情報共有のツールの2視点から分析を行う。初期条件として、個々の人々が持つ情報や背景は多様であることから、それらを一定の経路で伝達し、共有するための仕組みについて考察する。

3. 神戸市岡本地区の事例分析

先駆的取り組みの事例として神戸市東灘区岡本地区を対象に「神戸市まちづくり条例」に沿った既成市街地のまちづくりにおける住民参加の仕組みについて分析を行う。岡本地区のまちづくりへの取り組みは「神戸市まちづくり条例」運用（図1）の模範的事例と言え、「発起人による地区の問題意識⇒まちづくり協議会の設立⇒まちづくり提案⇒まちづくり協定の締結⇒地区計画への展開」というプロセスを踏んでいる。また地区計画への展開では「まちづく

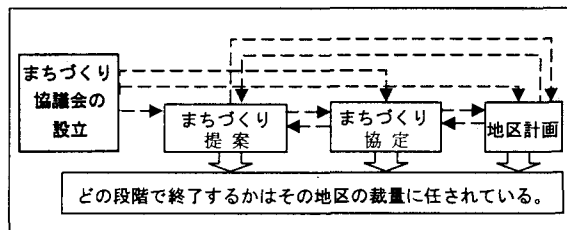


図1 神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例の運用方法

り協定」が都市計画制度によって補完されている。

4. 円滑な合意形成を図るための必要項目の考察

（1）「場」の必要性

まちづくりにおいて行政と住民とが「協働」するためには、両者間でのまちづくり推進の根本的な方向性をお互いが共有することが前提となる。そのためにはまず地区住民内部における住民相互間での共通認識を持つことが重要である。まちづくりを推進する上で主体内部におけるスタートラインを住民自体が相互に共有、認識することによって地区全体に対する視点の醸成につながると考える。このため地区住民がひとつになり地区住民全体で取り組むための地区住民の代表組織を「場」として設置する必要がある。住民組織は住民相互間を結びつける役割を果たすと共に、行政・住民間で共通の認識を形成するための「場」の役割を有している。

（2）リーダーの必要性

「場」を設置し、運営・管理していくため住民内部に「リーダー」が存在する必要がある。住民相互で問題意識を共有して目標に向かって活動していくためにこれを推進し、「舵取り役」となる人材が必要である。事例ではまちづくりの必要性を強く感じた発起人によって「場」の設置の必要性が協議され、リーダー機能を協議会内に「幹事会」として設置している。ここで必要なことはリーダーが地区住民から信頼を得る、または得ていることである。地区住民の意見を汲み取りながら地区住民全体を牽引していくことが求められるだけに、信頼できるリーダー

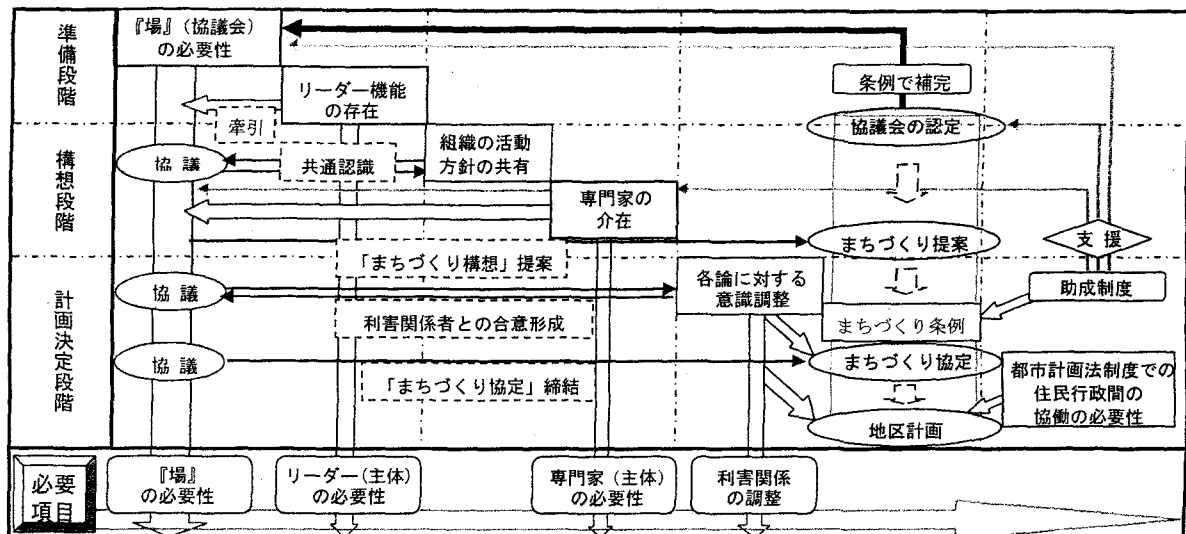


図2 計画策定プロセスを踏まえた住民参加システムの考察

層となる人材を選定することはまちづくりにおける住民相互間の円滑な合意形成の上で極めて大きな要因であるといえる。

（３）専門家の必要性

多くの意見を集約させ、それらを反映させた計画案を作成するノウハウを住民組織や地区住民が身に付けることは一般には困難であると考えられる。また仮に習得が可能であってもそれまでには多くの時間と労力を要する。そこで住民組織に対して支援、助言等を行う「専門家」の存在が必要となる。専門的な知見や用語について分かりやすく地区住民に解説すると共に、住民の個々の意見を専門的知識に基づいて具体的構想・計画としてまとめ上げる役割を担っている。また行政側の意向や都市計画の仕組みに関する住民の理解を促すことも担っている。更に地区住民の計画案については住民へのアンケート等情報共有の手法も含めて住民組織と協働して作成し、行政等へ提案すると共に行政と住民の仲介的役割も持つことがいえる。

（４）利害関係の調整

事例では協定に基づいて利害関係者が利害調整を図ることが大きな課題であった。協議会は利害関係者の合意を得るために、妥協点を模索議論して会員が相互に容認するよう活動している。つまり妥協点を模索することが住民相互間の協議の中で最も多く議論なされた部分であった。各論（具体的計画策定内容）について完全な合意を得ることは極めて困難

であり、利害関係を伴う決定事項等については住民間での協議を重ね、一定の妥協点での合意を得る方法しか考えられない。更に人々の考え方を一つにまとめるためには個の利益（個人）と公の利益（地区全体）との調整を図ることも重要である。一般に住民が持つ公共の視点としては、その地域や地区において共通する地域限定型の公共性の認識であり、地区内でのまちづくりを円滑に進める上で個々の意見を収束させ、または共通認識を図るために必要な視点である。このような視点を醸成することによって住民相互での利害調整を図ることが出来ると考える。

５．おわりに

今回の研究では、住民の参加について先駆的事例を取り扱い、住民相互間・行政住民間での合意形成を図るために必要である項目を対象地区の計画策定プロセスから抽出し考察を行った。今後はまちづくりにおける合意形成を住民参加システムとして体系的に捉え住民参加システムを構築する。そのために多くの事例分析から帰納法的視点に基づいて一般化を行う。

【参考・引用文献】

- 1) 大東真悟・村田大樹・村橋正武（2003）「既成市街地を推進する協働の仕組みに関する考察」『都市計画学会論文集』pp. 247～252
- 2) 次世代参加型まちづくり方策小委員会（2003.12）「次世代参加型まちづくりに向けて とりまとめ」社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会
- 3) 中山久憲（1997）「協働のまちづくりの展開の理論と実践」