

## 第 1 章

### 研究の背景と目的

## 第1章 研究の背景と目的

### 1-1 国政と地方分権化

1980年代から「地域の時代」という言葉が取りざたされて以来、「地方分権」をキーワードにさまざまな議論が取り交わされてきた。そして平成7年、その議論を具体するための法案、地方分権推進法が制定され、この法案に基づき、平成12年地方分権一括法が施行、広域合併が現実のものとなった。総務省の調査によると平成13年9月末日時点での合併協議会等設置数(予定を含む)は324で、関係市町村数は1657となった。この結果より、全国の半数以上の市町村が複数の市町村間で合併に関するなんらかの調査研究組みを構成・参加していることが分かり、いよいよ地方分権化が現実のものとなった<sup>1)</sup>。

### 1-2 自治の歴史と現状

戦後から続いてきた急激な産業化・都市化・情報化の進行は、人口および中枢機能の都市集中、交通網の発達とモータリゼーションの推進による生活圏の拡大、科学技術、メディアの発達、そして外部供給財に依拠する生活の社会などによって、生活様式を大きく変化した。そのために地域生活の単位は、小単位の個別化した家庭中心になっていった。

その流れに伴い、現実の地域社会における住民の価値意識は多様に分岐しており、一元的な価値に収れんできるものではなくなっていった。この点に関して、コミュニティ形成には松原治郎が整理したように、「そうした多元的な価値を前提にしたうえで、ある限定された価値について共鳴しうる人々の作り上げる共感の体系であり、組織体がコミュニティである<sup>2)</sup>」との言葉のように、個人の価値観を尊重しつつ、住民の共通の思いを各自地体の中で確立していくことが求められている時代であるといえよう。

### 1-3 まちづくりの市民参加の現状

昨今、自治体が主体となり住民参加型のまちづくりを取り入れる事例が増加している。これらの大半は都市マスタープランの「地域構想」の一貫として取り上げられたものであり、論文にも数多く報告されている。<sup>3) 4) 5)</sup> これらの論文からマスタープランにおける市民参加手法の多くは情報提供による形式的なものであるのが現状であり、その原因としては行政やコンサルタントと住民の距離が離れているため、情報交換がスムーズに行かないこと、従来型組織(町内会・自治会や各種団体組織)が機能しなくなっているなどが挙げられることがわかった。

#### 1-3-1 都市マスタープラン

##### ■ 都市マスタープランとは

「都市マスタープラン」は「都市計画マスタープラン」や「市町村マスタープラン」とも言われ、「都市の長期的なまちづくりの方針、将来像、その実現の手段、プロセスを総合的・

体系的に示す計画」<sup>6)</sup>とされている。わが国においては、平成4年の都市計画法の改正により、同法第18条の2において、「市町村は議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めるものとする」<sup>7)</sup>とされている。

具体例としては、市特有の歴史・文化的町並み形成を重視した山形県鶴岡市の計画、「共生」の視点を重視した計画構成の東京都板橋区など、さまざまな自治体が地区の背景や目的に添ったプラン作りを進めている。<sup>7)</sup>

## ■都市マスタープランの内容と市民参加

都市マスタープランの内容・構成については、都市計画法に特段の内容の定めはないが、都市局長通達によれば、以下の内容を含むこととされている。

### ＜全体構想＞

- ・ 都市構造、都市空間形成の基本的な考え方
- ・ 土地利用、施設整備等の方針
- ・ 都市内の自然的環境の保全その他の良好な都市環境の形成
- ・ 都市景観形成等の指針

### ＜地域別構想＞

- ・ 地域の特性に応じ誘導すべき建築物の用途・形態
- ・ 地域内に整備すべき諸施設
- ・ 緑地空間の保全・創出
- ・ 空き地の確保
- ・ 景観形成上配慮すべき事項等の方針

これらが国が想定している内容であるが、都市マスタープランは、単に法定の都市計画の内容に止まらず、都市物的な整備を網羅する必要がある。また、プランのみでなく、実現する手法やプロセスも示すことが望ましいと考えられる。

### ＜市民参加＞

都市マスタープラン策定に対する市民参加については、都市計画法第18条の2において「市町村は、基本方針を定めようとするときには、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされ、策定段階での住民参加が法的に義務付けられていることが重要なポイントと言える。

## 1-3-2 都市マスタープランへの市民参加の現状と問題点

都市マスタープラン策定への市民参加については、法的に定められているものの、具体

的な参加方法が明示されていないため、住民参加の方法は各市町村の創意工夫に委ねられていて、住民アンケート、公聴会、説明会の実施など、従来型の住民参加手法にとどまっている。

建築研究所の調査<sup>8)</sup>によれば、平成10年1月末現在、マスタープランを策定中、策定済の市町村(東京23区を含む。以下同じ)は、全国の都市計画区域をもつ2025市町村中1131(55.8%)であり、その後もこの数は順調に伸びている<sup>9)</sup>。また、参加の実態は手法として「アンケート」を使用した市町村は76.6%(策定済)、81.4%(策定中)と高い比率を示しているが、「策定委員会への住民参加」は各4.9%、28.8%「シンポジウム、ワークショップなどのイベント」では各7.0%、16.1%であった。いずれも市民参加の度合いが低く、形式のみ、もしくは市民の意見がどのように反映されたかが不明瞭な状況である。

また、議会や行政内部の手続きが複雑で、かつ手続きなどに時間を取られてしまうため(図1-1参照)、一般市民にはとっつきにくいイメージをもたせていることも指摘されている<sup>9)</sup>。

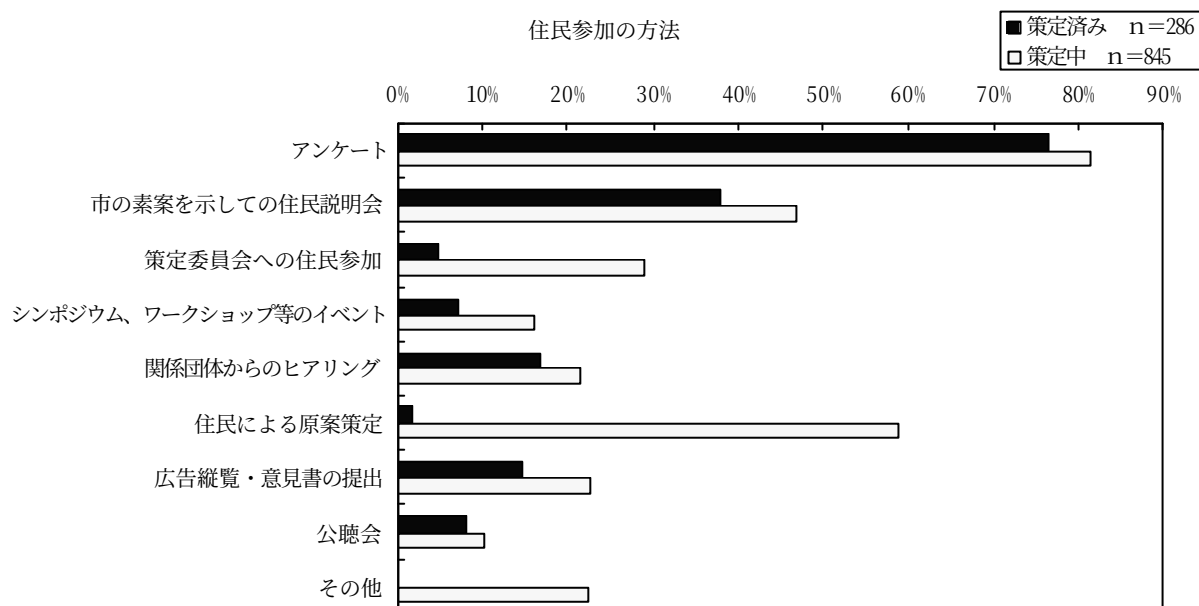


図 1-1 建設省「市町村マスタープランの策定状況に関するアンケート」の調査報告

(平成10年1月) ※複数回答可

#### 1-4 住民主体型地区計画を取り上げる意義

以上のマスタープランに見る住民参加型まちづくりのおもな問題点は以下の3点である。

- ①市民参加手法が確定されていないため手法がアンケートや公聴会などの形式的なものである。
- ②市民の意見がどのように反映されたかが明確でない

### ③行政の事業認定にかかる手続きが複雑である

これらの問題点を解決するまちづくりとして地区単位の住民主体型まちづくりが提案されている。

地区単位の住民主体型まちづくりには次のようなメリットが挙げることができる。

- ① 区民が中心になって進める計画のため、住民による住民のための地区づくりができる
- ② 計画推進の中心人物と区民の距離が近いので、インフォーマルコミュニケーション（会議など公の場ではなく道端など日常の中での情報交換、情報提案のこと）をとることができる、区民の意見を反映しやすい。また、区政に対する意識が表面化しやすいため綿密な議論がなされる可能性が高い
- ③ 基本的に市町村の政策となるので、行政があらかじめ議会で予算枠を決めていれば地区としてはスムーズに事業案を処理できる

また、機能が薄れてきているといわれる老人会、婦人会、子ども会、自治会など従来型組織<sup>1)</sup>を、まちづくりのひとつの主体として取り入れることで従来型組織の再構築、新組織設立にも貢献する。また、区という最小単位でおこなうまちづくりにおいては区民の協力を得てまちづくりに取り組むことが必然的に多くなるため、多くの区民が地区に対する意識を高め、意識を高めるきっかけになると考えられる。

これらの理由から、地区単位の住民主体型まちづくりが個人重視型で機能の希薄化しつつあるコミュニティの再構築を促し、その結果、今まで受身だった地区が、地区という最小単位の行政の視線から地区内で起こった問題解決に自主的に取り組む自活力を身につけることができるようになると考える。

## 1-5 本研究の目的

以上より、地区計画における各段階の達成状況から各地区を評価し、地区の取り組みを分析することで、地区を単位とする住民主体型まちづくりを行う際の効果的手法の提案をおこなうことを本研究の目的とする。

---

### <参考文献>

- 1) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>
- 2) 松原治郎：コミュニティの今日の意味, 現代のエスプリ No.68—コミュニティ, 敬文堂, p16 (1973)
- 3) 吉村輝彦・原科幸彦：都市マスタープラン策定プロセスへの市民参加の現状分析—東京 23 区を事例として—, 日本都市計画学会学術研究論文 pp13-18 (1994)
- 4) 小西真樹：政令指定都市・横浜市における都市計画マスタープランへの取り組み—区

- 
- 役所が主体となった地域別構想策定プロセスの検討一，日本都市計画学会学術論文 p  
p 229-234 (2000)
- 5) 都市マスタープラン策定システムのデザインへの市民参加に関する研究一川崎市宮前区  
を事例として一：吉村輝彦・原科幸彦，日本都市計画学会学術研究論文集 pp319-324  
(1996)
- 6) 三船康道：まちづくりコラボレーション，まちづくりキーワード事典，学芸出版社 (1997)
- 7) 都市計画編集委員会：自治体からみた都市計画マスタープラン策定の狙いと今後の課題，  
都市計画 219vol.48 No.2,pp45-49(1999)
- 7) 法庫ホームページ <http://www.houko.com/00/01/S43/100.HTM>
- 8) 元建設省都市局 <http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/shimasu/index.html>
- 9) 渡辺俊一：参加型マスタープランづくりの課題と展望，都市計画 219, p35-38 (1999)
- 10) 岩間真二 (東京大学都市工学科大方・小泉研究室 )  
<http://up.t.u-tokyo.ac.jp/mp/mpdate.html>
- 11) 山崎丈夫：地縁組織論一地域の時代の町内会・自治会、コミュニティー，自治体研究  
社p14-16 (1999)