

地区単位の住民主体型まちづくりのあり方に関する考察

伊吹町地区計画を事例として

平野晶子¹ 近藤隆二郎²

¹滋賀夕刊新聞社(〒526-0031 滋賀県長浜市八幡東町 245-5)

²工博 滋賀県立大学助教授 環境科学部(〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町 2500)

本研究の目的は地域住民の意思に基づき積極的にまちづくりに関わるツールとして住民参加型まちづくりを取り上げ、住民の意思に基づくまちづくりを進めるために、地域の特性、目標の設定および展開を明らかにすることで、住民主体型まちづくりのあり方を提案することである。字(あざ)ごとに住民が主体となってまちづくりを進める伊吹町を事例とし、ヒアリングなどから全地区のまちづくりの進め方と問題点を比較することで地区への提案、行政の提案をおこない、地区単位の住民主体型まちづくりを進めるときに重要な留意点を明らかにした。

Key Words: community planning, town planning, area planning
urban master plan, IBUKI TOWN

1 本研究の目的

1992年の都市計画法の改正により、住民参加型のまちづくりを法的に義務付けた「都市マスタープラン」が制定された。都市マスタープランとは、都市計画を行う際に全体構想、地域構想、住民参加の3つの要素を取り入れたまちづくりを法定化したプランである。しかし「地域参加」に関しては、参加の具体的方法までは定められていないため、今までどおりのアンケートや広報などによる形式的な方法で済まされているのが実情である。

これらの現状を打開するひとつの手法として、地区単位での住民主体型まちづくりが挙げられる。

住民参加型のまちづくりのメリットは以下のとおり。

住民が中心となって進める計画のため、住民内にまちづくりに取り組むシステムができる

住民主導の計画であるため、住民の意志に基づいたまちづくりを進めることができる

計画推進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、意見提案のこ)をとることができ、一般区民の意見を反映しやすい。

これらの理由から地区単位の住民主体型まちづくりが、機能が希薄化しつつあるコミュニティの再構築

をうながし、その結果、地区が自発的に問題解決に取り組めるような自活力を身につけることができると考えられる。

2 研究の方法

2.1 研究対象の選定

地区単位の住民主体型まちづくりを市町村政策で取り入れている事例として滋賀県山東町、伊吹町、米原町がある。これら3町の政策の違いを明らかにするため、各町の担当者へのヒアリングをおこなったところ、次のような違いが明らかになった(表1)。この政策によってまちづくりに対する自主性が根付いたかどうか、また、根付いた地区とそうでない地区の違いは

表1 山東町、伊吹町、米原町の地区計画比較

	山東町	伊吹町	米原町
施策名	美しい山東まちづくり事業	伊吹町地区計画	ほっとプラン
対象地区	申請地区	全地区	申請地区
人口(人)	13,420	5,939	12,448
世帯数(戸)	3,666	1,686	3,901
自治区数	34	19	24
計画年度	H10～13	H11～12	H13～14
実施年度	H10～13	H13	H14～16
他町との施策の違い	一切の進行を区民に任せる	行政職員が各区の話し合いに参加	リーダー養成講座を開く
企画支援金	0円	20万円	30万円
事業補助金	50万円	5自治区に30万円ずつ	申請地区全てに約1000万円
補助金額提示時期	施策説明時	施策終盤時	施策説明時
現状(H14.3現在)	終了	終了	実施中

何かを判断するために、全地区を対象に地区計画を進めた伊吹町を主な調査対象とした。

2.2 調査方法について

(1) ヒアリング調査

伊吹町役場担当者谷口氏へのヒアリング

：伊吹町地区計画概要を明らかにするため

各地区の地区推進委員長へのヒアリング

：各地区の概要、動き、推進主体などを明らかにするため

(2) 資料調査

伊吹町地区計画に関する情報は「伊吹町第4次総合発展計画」および伊吹町総合政策課配布資料中心に得た

各地区のまちづくりの動きに関する基本的な情報は、各地区へのヒアリングおよび配布資料中心に得た。

3 研究対象の概要

3.1 伊吹町および伊吹町内各地区の概要²

伊吹町は滋賀県の東北部で、県の最高峰伊吹山のふもとに位置し、町の約 50%が標高 600 メートル以上の高地にある。伊吹町内の地区は 19 地区あるが、本研究では地区計画というツールがまちづくりの継続性とどう関わっているのかを明らかにするため、地区計画以前から別の事業を主軸に積極的にまちづくりを進めている地区 R、S は調査地区から外し、17 地区を主な調査対象とした。

3.2 伊吹町地区計画の概要

伊吹町地区計画は「今後のまちづくり指針としていく」³ことを目的とした、第 4 次伊吹町総合発展計画に盛り込まれた地区計画で各地区の方針や具体策をまとめた「地区計画」を制定することを第一の目的としている。地区内の住民から 10 人前後の地区推進委員を選出して、この委員会を中心に計画策定を進める。

行政は事業申請した地区から 5 地区だけに補助金を交付する「アクション事業」⁴やそれぞれの地区が店舗を出し取り組みを紹介する「ふれあいまつり」⁵などが組み込まれた。地区計画における行政との流れは図 1 のとおり。

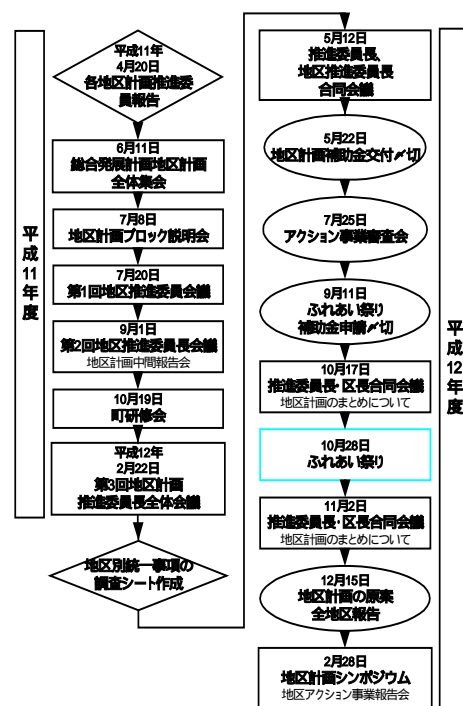


図 1 伊吹町地区計画の流れ



図 2 伊吹町地区計画ステップ

3. 研究の方法

ヒアリングおよび資料調査から、地区計画を自主的に継続的なものにしていくためには大きく

推進主体および住民が地区計画およびまちづくりに対する認識、意識を高める

将来像に対する区民の思いを具体的な事業に発展させる

という 2 段階に分けられることが分かった。

を一つの流れとして表すと図 2 のようになる。これらのステップ達成状況をヒアリング、収集資料をもとに判断し、図 2 のようなグループ分けを実施する。グループ名およびグループの概要は次のように定義し(表 1)、達成判断基準は次のように定義した(表 2)。

表 2 伊吹町地区計画におけるステップ達成の判断基準

STEP1	委員長の理解	委員長が地区計画を理解し、まちづくり委員へ積極的に働きかけた
STEP2	委員の理解	委員が地区計画を理解し、計画実現に積極的に働きかけた
STEP3	コミュニティの成熟	区民の情報伝達体系ができており、計画実現に積極的に働きかけた
STEP4	シンボルの認識	地区のシンボルを区民が共有できた
STEP5	目標の具体化	シンボル認識をまちづくりのきっかけとして具体的事業提案ができた
STEP6	目標の多様化	アクション事業終了後もまちづくりの目標を提案し、展開していった

表 3 グループ名および概要

目標多様型	地区計画をきっかけにまちづくりを多方面に展開している地区
目標単発型	地区計画をきっかけにまちづくりに対する姿勢が根付いたが、現時点でまちづくりの目標多様化には結びついておらず、地区推進委員の継続が確実でない地区
目標達成型A	目標の具体化(アクション事業提出)をし、地区のシンボルに対する意識もほぼ統一されているが、目標の多様化、継続性につながらなかった地区
目標達成型B	目標の具体化(アクション事業提出)をしたものの、まちづくりをするための基盤ができていなかったため、継続性につながらなかった地区
目標未達成型	シンボルの共有ができず、目標達成にいたらなかった地区
委員会孤立型	委員会の理解は得られたものの、コミュニティの理解が得られず、委員会が孤立してしまった地区
委員長孤立型	委員長の理解は得られたものの、委員の理解が得られず、委員長が孤立してしまった地区
委員長無関心型	委員長の理解が得られずまちづくりへの積極性がほとんど見られなかった地区

3 分析体系

この作業によって得られたグループを次の 6 つの視点で分析する。

地区の基礎的要因

地区の基礎的要素が地区計画に及ぼす影響を明らかにするため、地区の人口 高齢化率 総会回数 都市部と農村部をそれぞれグラフ化し、各グループの特徴を考察する。

地区推進委員長の要因

地区推進委員長が地区計画に及ぼす影響を明らかにするため、地区推進委員長の 選出方法 年齢 居住スタイル 勤務先の要素を抽出し、地区推進委員長に適した要素を分析する。

地区推進委員の要因

地区推進委員が地区計画に及ぼす影響を明らかにするため、地区推進委員選出方法 年齢層 男女比の傾向を出し、地区推進委員に適した要素を分析する。

まちづくりの進め方の要因

まちづくりの進め方が地区計画に及ぼす影響を明らかにするため、推進会議数とワークショップ割合 ワorkshop内容 ワorkshop推進主体をそれぞれグラフ化および表にあらわして考察する。

アンケートから要因

各地区が独自にとったアンケートのうち入手することができた 12 地区の設問を(具体) (抽象)、(現状) (将来)、(把握) (提案)に分類し、アンケート傾向および有用なアンケート項目について考察する。

時間軸からの考察および各地区の詳細要因

まちづくりを進める上で手順や取り組みの要素が地区計画に及ぼす影響、および各地区の詳細な背景から各地区のステップ達成状況を考察する。

4 結果と考察

達成状況を表に表し(表 4)、グループ分類した結果は次のとおり(図 4)。

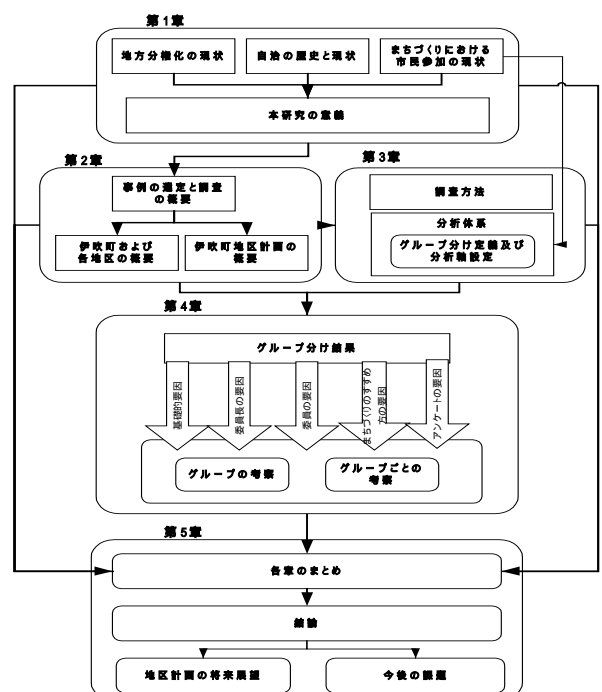


図 3 研究フロー

表4 ステップ達成状況

		1	2	3	4	5	6	
		委員長の理解	委員の理解	コミュニティの成熟	シンボルの認識	目標の具体化	目標の多様化	継続性
目標多様型	地区A							
	地区B							
目標単発型	地区C							
	地区D							
目標達成型A	地区E							
	地区F							
目標達成型B	地区G							
	地区H							
	地区I							
委員長孤立型	地区J							
	地区K							
	地区L							
委員長無関心型	地区M							
	地区N							
	地区O							
	地区P							
	地区Q							

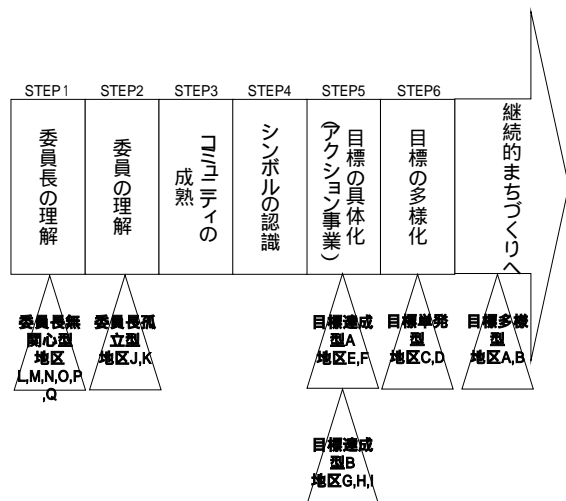


図4 グループ分類結果

地区の基礎的要因からの考察

単純集計結果およびヒアリングから小さな地区は人員的、財政的負担が大きくなるため、事業補助費の上限を高く設定する必要があることが分かった。また、高齢化率の高い地区は、まちづくりに参加できる人数が限られており、後継者に対する不安が強いいため、他地区との連携を視野に入れた政策を制定する必要がある。

地区推進委員長からの考察

委員長は協議で選ばれた若手リーダーが望ましい

表5 地区推進委員長の要素とステップ達成状況

グループ名	地区名	選ばれ方	年齢	居住スタイル	勤務先
目標多様型	地区A		40		
	地区B		40		
目標単発型	地区C		50		
	地区D		60		
目標達成型A	地区E		60		
	地区F		50		
目標達成型B	地区G		50		
	地区H		60		
	地区I		60		
委員長孤立型	地区J		60		
	地区K		70		
委員長無関心型	地区L		40		
	地区M		60		
	地区N		60		
	地区O		60		
	地区P		50		
	地区Q		50		

11年度区長 40 = 40代 Uターン 町外
11年度代理区長 50 = 50代 土着 町内
区長からの指名 60 = 60代
協議 70 = 70代

ことが分かった。また、地区外に居住経験がある、もしくは勤務先が町外の人物は、居住地区を客観的な目で見ることができ、まちづくりのリーダーとして適していることが分かる。

地区推進委員からの考察

この分析より区長などの地区の人材を把握している人が指名することが望ましく、また、女性を委員会に参画させることで今までの男性主体の区政とは違った広がりが出ることが分かった。

まちづくりの進め方からの考察

推進会議およびワークショップの内容、割合、回数などの要素を抽出し、まちづくりを進める上で必要な要素を考察した。

その結果、地区内視察および勉強会を実施し、自らの地区の現状を見て、議論を深めることが必要であることが分かった。また、ワークショップは委員だけが参加するのではなく、区民の参加を募ることで区民の理解を得やすくなることが分かった。また、ワークショップを進んで取り入れない地区はふれあい祭り(各地区の取り組み所今日を発表する機会)で、刺激を受けていることが分かった。

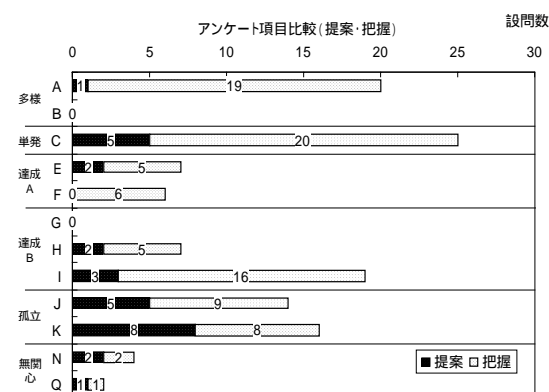
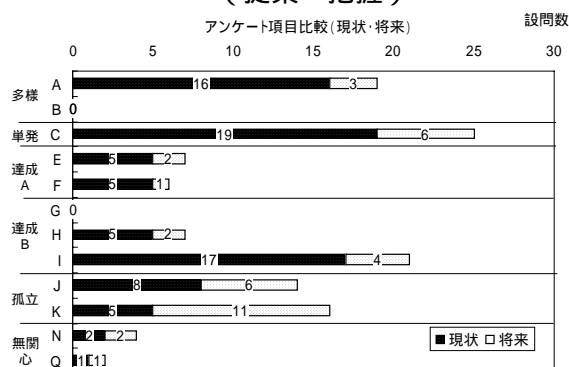
表 6 各地区のワークショップ内容および回数

グループ名	地区名	地区内視察および地区内作業	地区外視察	講演会・勉強会	協議会	合計
目標多様型	地区A	5	0	1	0	6
	地区B	0	4	1	0	5
	地区C	1	1	1	0	3
	地区D	8	2	0	0	10
目標単発型	地区E	2	2	0	0	4
	地区F	2	0	4	0	6
	地区G	0	0	0	0	0
	地区H	0	1	0	0	1
目標達成型A	地区I	0	5	9	0	14
	地区J	0	1	0	0	1
	地区K	0	1	0	0	1
	地区L	0	3	0	0	3
目標達成型B	地区M	0	0	0	0	0
	地区N	0	0	0	5	5
	地区O	0	2	0	4	6
	地区P	0	0	0	0	0
委員長無関心型	地区Q	0	0	0	0	0

アンケート資料からの考察

（提案）（把握）ではステップ達成状況が高い地区は、現状把握の設問を多く設け、後半で提案の設問を設けている傾向があることが分かった。その方法をとることによって、前半で区民が地区に対してどう思っているのか、地区にとって何が問題なのかを把握し、認識した上で提案をしてもらうことで、より現状に即した提案がされた回答を得ることができたと考えられる。

同じく、（現状）（将来）の項目でも、達成状況の高い地区は現状に関する設問が多く、それらを受けて将来に関する設問を続ける手法を用いていることが分かった。

図 5 アンケート資料設問項目比較
（提案・把握）図 6 アンケート項目比較
（現状・将来）

時間軸からの考察

ステップ達成状況の低い地区は1年目からワークショップを多く取り入れ、推進会議をじっくり行わない傾向が強く、逆ステップ達成状況の高いグループは1年目にじっくりと推進会議を行い、2年目から構想を実現化させたワークショップを行っている傾向が強いことが明らかになった。また、ワークショップを行った後に反省会の機会を持っている地区はより達成状況が高くなっていた。

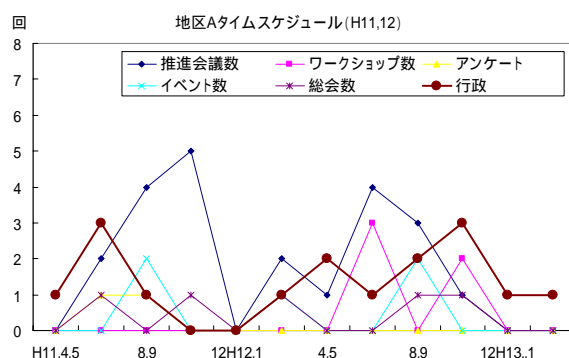


図 7 地区 A のタイムスケジュール

5 結論

5.1「地区計画」の効果

(1) 地域からみた地区計画の効果

地区計画を行うことによって地区の連帯感が増し、地域で起こる問題を自主的に解決する自主性が身についた。

- ・ 女性を区政に参加させるきっかけを掴み、区政としても新たな広がりが出た。
- ・ 地区計画策定中につまづいた地区も自分の地区の抱える問題点を認識するきっかけとなり、地区の特性を認識することができた

(2) 行政からみた「地区計画」の効果

- ・ 地区計画を行い、まちづくりに対する姿勢が定着した地区に関しては住民からの声が行政に届きやすくなり、行政としてもより町民のニーズに合った政策をとりやすくなった。
- ・ また、地区でのキーマンが明らかになる、地区が活性化することによって町全体として動くことがあったとき、協力をあおぎやすくなった。
- ・ 地区計画策定の際につまづいてしまった地区に関しては、それぞれの地区の短所に配慮した新たな政策提案が必要である。

5.2 地区計画を行う際の地区への提案

< 立ち上げ段階 >

- ・ 委員長は外部居住経験者が望ましい
- ・ 委員長は若手が望ましい
- ・ 委員には女性を入れることが望ましい
- ・ 委員は幅広い年齢層から集めることが望ましい

< 話し合い段階 >

- ・ アンケートを取り入れる際は理想だけ、現状だけをとうのではなく、両方を織り交ぜて現状を踏まえた提案を引き出すものにする
- ・ テーマ設定は、地区特有のものからはじめる
- ・ まちづくりの方向性が決まっていないうちはワークショップを取り入れすぎず、議論も重視する
- ・ ワークショップには地区ない視察を盛り込む
- ・ ワークショップには一般区民の参加を促す

< 定着段階 >

- ・ 総出、総会などコミュニティのつながりを深めるイベントを復活させる

- ・ 委員のメンバー交代は一度に行わずに、知識や経験を引き継いでいく
- ・ 地区推進委員会は地位が確立するまでは区長らから独立せずに続ける

5.3 今後の課題

本研究では全地区の推進委員長にヒアリングを行い、各地区の取り組みの概要を明らかにすることができた。しかし、地区計画を詳細に論じるには各地区内での合意形成状況、リーダーの素質を明らかにすることが必要であると思われる。この分析から、地区内での会議方法、リーダーの養成方法の提案画できるだろう。

謝辞：本研究を進めるにあたり、伊吹町役場谷口隆一氏および伊吹町各地区の地区推進委員長各位には大変お世話になりました。記して感謝いたします。

註および参考文献

- 1) 伊吹町：伊吹町第4次総合発展計画(2001)
- 2) 地方公共団体研究会：地方公共団体総覧 近畿，ぎょうせい(1996)
- 3) 第4次伊吹町総合発展計画 区長・地区推進委員長説明会次第から
- 4) 伊吹町史編さん委員会：伊吹町史，伊吹町(1995)
- 5) 鳥越皓之：地域自治会の研究，ミネルヴァ書房(1994)
- 6) 都市計画：特集都市マスタープラン 今後の課題と展望，日本都市計画学会 vol.48No.2(1999)
- 7) 歴史街道推進協議会：まちづくり参加の一步 NOTEBOOK，p90(1998)
- 8) 30万円以内の事業に対して全額補助、30万円超過分は各地区が負担した。
- 9) 各地区のまちづくりへの取り組み紹介(展示)および各地区の名産品の振る舞いなどを目的とした祭りで、それまで行われていた文化祭とあわせて行った。地区計画策定開始2年目の平成12年度と次年度に開催され、出店地区には一律5万円の補助金をつけた。

Research of Resident's participate Community planning

in District Master Plan -A case study on IBUKI TOWN-

Akiko HIRANO and Ryujiro KONDO

It has many problems, although decided upon urban master plan in 1992. It is because the participating method remains in urban master plan having authorization-by-law-ized citizens' participation in municipal affairs at the questionnaire or public hearing. There is Community Planning as a method of overcoming the situation. There are SANTO TOWN, IBUKI TOWN, and MAIHARA TOWN as an area which has adopted on Community Planning by People. In those towns, IBUKI TOWN immediately after an enterprise end was made main to investigation.