

「次世代参加型まちづくり」に向けて

とりまとめ

平成15年12月

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
次世代参加型まちづくり方策小委員会

目 次

はじめに	1
1. 「次世代参加型まちづくり」の捉え方	4
2. 参加型まちづくりの現状と課題	6
(1) 参加型まちづくり活動の状況	6
(2) 自治体の対応	8
(3) 現状についての評価	9
3. 参加型まちづくりの成熟に向けての基本的考え方	11
(1) 発想の転換と定着	11
(2) 透明性の確保	11
(3) 柔軟性の確保	11
(4) 実現性の向上	12
4. 参加型まちづくりの実効性向上のための方策	13
(1) 参加の裾野の拡大～参加の輪を広げていく～	13
①参加意識の向上	13
②早期段階からの参加の充実	13
(2) 参加のノウハウの向上～参加の仕方を豊かにしていく～	14
①情報共有の徹底	14
②協議の実質化	15
③参加の技術の向上	16
④まちづくり現場でのノウハウの共有	16
(3) 参加の資源の充実～参加しやすい環境を整えていく～	16
①人材育成、専門家による支援	16
②まちづくりの核となる地域組織の育成・支援	17
③公共空間の利活用の促進	18
④パッケージで財政的な支援	18
⑤行政の幅広い対応	18
おわりに	19

はじめに

(社会資本整備審議会の諮問)

社会資本整備審議会においては、平成13年7月に国土交通大臣から、「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」について諮問を受け、都市計画分科会において、

- ① 民間の都市活動を促す都市計画の仕組み
- ② 木造密集市街地解消のための方策

を当面の緊急課題として、審議を行い、中間的にとりまとめた。引き続き、

- ③ 21世紀型都市再生のビジョン
- ④ 次世代参加型まちづくりの方策

など、中長期的視点に立った都市再生のあり方について検討を行うこととした。

上記④をテーマとして、「次世代参加型まちづくり方策小委員会」を設置し集中的に審議を行うこととなった。

(小委員会の議論の位置づけ)

地域住民等の発意によるまちづくりの芽生えや動きが各地域で見られるようになったこと等からすると、多様な主体の発意と参加という点で、まちづくりの枠組みは確実に変化してきている。

本小委員会では、今後参加型まちづくりが地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国各地域で自律的・継続的に展開されるよう、考え方の整理と具体的な方策について専門的に審議を行った。

社会資本整備審議会においては、これまでもまちづくりにおける多様な主体の参加と連携の必要性についての議論はなされてきているが、当該テーマに専ら焦点をあてて審議を行うのは初めてであり、本小委員会の審議は参加型まちづくりを定着させ、有効に機能させていくための第一歩とも位置付けられる。

(小委員会の議論の対象等)

まちづくりにおける「参加」のあり方については、例えば、広域的な都市構造の改変、身近なまちづくり、特定の施設の立地等場面に応じてそれぞれ違った考え方があると想定される。また、まちのルールづくりの段階、具体の事業実施の段階、整備された施設の管理・運営の段階等局面によっても異なる。

本小委員会では、身近なまちづくりを中心として議論することとし、広域的なテーマについても視野に入れることにした。また、まちづくりの局面としては、まちづくりの出発点とも言うべき構想や計画策定等まちのルールづくり段階での「参加」の充実について中心的に議論を行った。

なお、「まちづくり」は、例えば、法定の都市計画に限定して捉える場合もあれば、様々な行政分野を包含するものとして総括的に捉える場合もあるが、本小委員会では、法定の都市計画に加え、生活空間の質の向上に必要なハード・ソフトの取組みについても場合に応じて含むものとして捉えている。

本報告は8回にわたる小委員会での議論を集約しとりまとめたものである。

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
次世代参加型まちづくり方策小委員会委員等名簿

委員長	小林重敬	横浜国立大学大学院教授
委員長代理	越澤明	北海道大学大学院教授
委員	青山侑	前東京都副知事
	小幡純子	上智大学教授
	小澤紀美子	東京学芸大学教授
	寺尾美子	東京大学大学院教授
	西谷剛	横浜国立大学教授
	虫明功臣	福島大学教授
	横島庄治	高崎経済大学特任教授
	臨時委員	岸由二
	小泉秀樹	東京大学助教授
	齊場三十四	佐賀大学医学部教授
	進士五十八	東京農業大学学長
	土屋正忠	武蔵野市長
	中村裕	全国農業会議所専務理事
	林泰義	(株)計画技術研究所所長
	伴襄	都市基盤整備公団総裁
	松尾友矩	東洋大学学長
	森稔	森ビル株式会社代表取締役社長
	山下裕子	一橋大学大学院商学研究科助教授
	山内洋	特定非営利活動法人まちづくり支援・東京ランボ理事
専門委員	小林郁雄	株式会社コー・プラン代表
	中井檢裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
	山岡義典	日本NPOセンター常務理事・法政大学教授

次世代参加型まちづくり方策小委員会における審議経過

- 第1回小委員会 ●参加型まちづくりに関する現状と課題、自由討議
(4月15日)
- 第2回小委員会 ●小委員会委員による事例紹介、自由討議
(4月25日)
- 第3回小委員会 ●小委員会委員による事例紹介、自由討議
(5月15日)
- 第4回小委員会 ●小委員会委員による事例紹介、自由討議
(6月2日)
- 第5回小委員会 ●次世代参加型まちづくり方策検討に関する論点整理
(7月11日)
- 第6回小委員会 ●次世代参加型まちづくりの方策について(1)
(9月4日) ・とりまとめに向けての議論
- 第7回小委員会 ●次世代参加型まちづくりの方策について(2)
(10月20日) ・とりまとめに向けての議論
- 第8回小委員会 ●とりまとめ
(12月1日)

1. 「次世代参加型まちづくり」の捉え方

(意識の変化と参加型まちづくりの動き)

経済的に豊かな社会がある程度実現し、社会が成熟化するに伴い、人びとの意識も量的な充足から質の高さを重視する方向に、また、多様な暮らし方が可能となる選択可能性を求める方向へと変化してきた。これを背景とし、まちづくりについても、従来ややもすると陥りがちであった横並び、画一的なものから、個性的、魅力的なまちづくりを推進し、質の高い住環境やまち並み景観を確保しようとする方向へと変わってきている。現に、自らの選択できめ細やかなまちづくりを進めていこうとする意識の高まりを背景とし、住民自らが主体的にまちづくり活動に参加するなど、能動的、積極的な取組みが展開されている地域も見られるところである。阪神・淡路大震災や特定非営利活動促進法の成立は、住民等が地域に主体的に関わること、住民等がまちづくりにおいて「公の一員」としての自覚を持つことの重要性を再認識させ、具体的な動きの顕在化につながる大きな契機となったとの指摘もあるところである。

こうした動きは、行政からの提案を受けて住民等が意思表示をしたり、あるいは単に反対のみの立場から一時的に行動するといったケースとは明らかに趣が異なるものである。

しかしながら、これまでのところ、全国各地でこうした参加型まちづくりが自律的、継続的に展開される状況までには至っていないのが実情である。

かつての人口増加、都市の膨張拡大、右肩上がりの経済成長といった状況から、本格的な人口減少時代の到来や投資余力の減少等が予見されるなかで、まちづくりについては、地域の住民等が自らの発意と選択により、限りある資源を有効に活用し、身近なまちづくりを進めていくことは益々重要になると考えられる。

もとより、まちづくりは、住民や企業、NPO、まちづくり専門家、大学等の教育機関、行政がそれぞれの役割を果たしつつ、協働して取り組むことが期待されている課題であるが、これまでは行政や専門家が主導または先導する機会が多かった。今後は、これらの多様な主体がまちづくりに積極的に参加し、相互に連携しながらそれぞれの役割を果たしていくことが必要である。

全国的に見た場合、必ずしも参加型まちづくりが定着するに至っていない状況である一方、創意工夫を凝らして先進的な取組みを展開している地域も増えてきつつあるという現状認識に立った上で、「国から地方へ」、「官から民へ」という大きな流れを踏まえ、まずは、参加型まちづくりのより一層の定着と展開を図り、さらに、次のステップを刻むための基本的な考え方と方策についての方向性を示すことが課題となっている。

(「次世代参加型まちづくり」の枠組み)

参加型まちづくりを全国的に定着させ、また、まちづくりの仕組みとして有効に機能させることが求められており、さらに、次のステップとして「次世代参加型まちづくり」を目指す必要がある。既に、先進的な取組みを展開している地域もあり、こうした取組みが全国で展開され、普及されることが必要であるが、現実には、まちづく

りの現場で展開される取組みには、ケース・バイ・ケースの多様性がある。

今後それぞれの地域で「次のステップ」を刻もうとする時、目指すべき枠組みがあると考えられ、これを「次世代参加型まちづくり」として捉えた場合、その基本要素として、具体的には、

- ・ 様々な場面で多様な主体の参加が可能となるよう、言わば「機会の窓」が開放され、保障されていること
- ・ 「提案する側」と「提案される側」が固定化されていないなど、主体間の相互関係の多様性が確保されていること
- ・ 考えの違いを乗り越えて合意形成に努めるなど、参加する主体は社会的責任が相互に確認されていること

を挙げることができる。

さらに、多様な主体が、受身ではなく、主体的・積極的にまちづくり活動を担い、その結果コミュニティの生活環境等の維持・再生が図られるという一連の展開が社会の仕組みとして組み入れられていることが重要である。

これまでとの比較で言えば、国、県、市町村による、行政が主役の言わば「タテ型」のまちづくりから脱皮し、行政、住民、NPO、民間企業、さらには大学等多様な主体の能動的な参加と責任ある協働による、言わば「ヨコ型」のまちづくりを実現することが求められている。

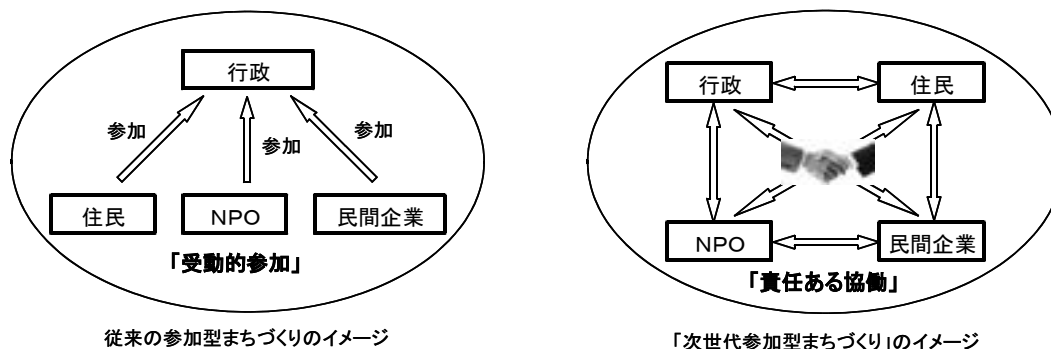


図1-1 「次世代参加型まちづくり」のイメージ

2. 参加型まちづくりの現状と課題

全国的にみれば、参加型まちづくりの芽生えや動きのなかで、先端的、意欲溢れる取組みも見られる一方、「手探り」、「試み」の段階である場合も見受けられるところである。

(1) 参加型まちづくり活動の状況

平成10年12月に特定非営利活動促進法が施行され、これまで（平成15年6月末現在）約12,000のNPO法人が認証されており、このうち、「まちづくりの推進を図る活動」を目的として掲げた団体は約4,600にもものぼっている。このことは、まちづくりへの関心の高まりの一つの証左と考えられる。

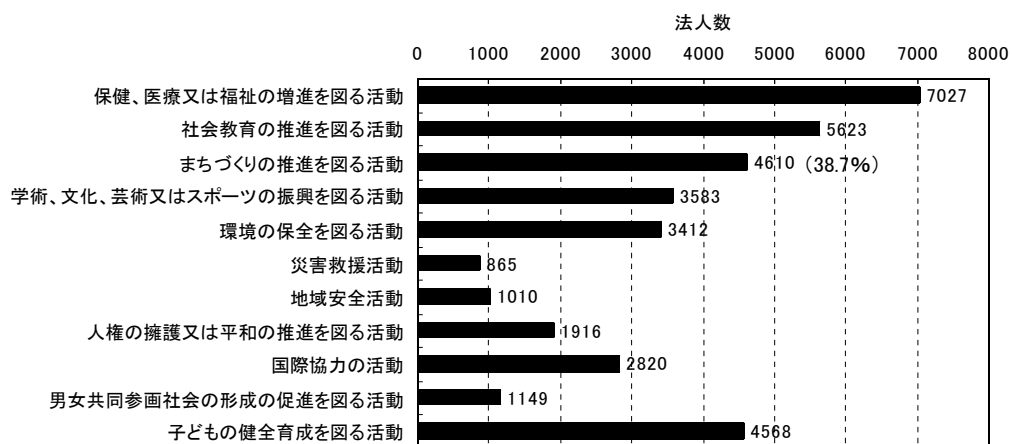


図2-1 活動分野別のNPO法人認証数（平成15年6月末現在）

各地域で展開されている活動は様々あると考えられるが、先端的な取組みとして本小委員会でも紹介があった活動としては、例えば、

- ① まちの将来構想等の策定に関するものとして、都市計画マスタープランの策定に際して、市民有志により発足したNPOが市民参加の場を提供して作業を進めた事例（調布市、図2-2）、自治体から認定を受けたまちづくり協議会がまちづくり構想を首長に提案し、合意の後まちづくり協定を締結した事例（神戸市、図2-3）、地域住民等が都市計画の提案制度（平成14年度創設）を利用し用途地域の変更等の提案を行った事例（横浜市等、表2-1）

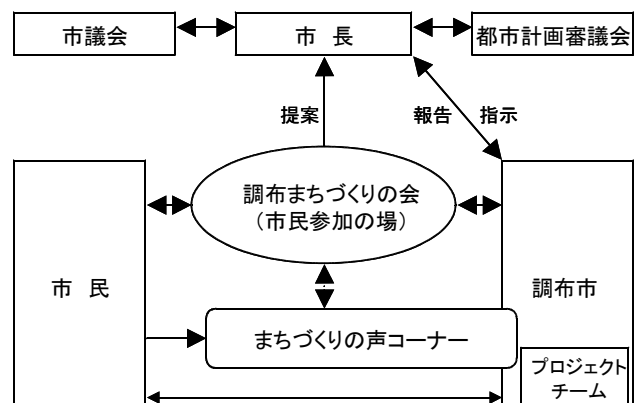


図2-2 調布市の市町村マスタープラン策定体制

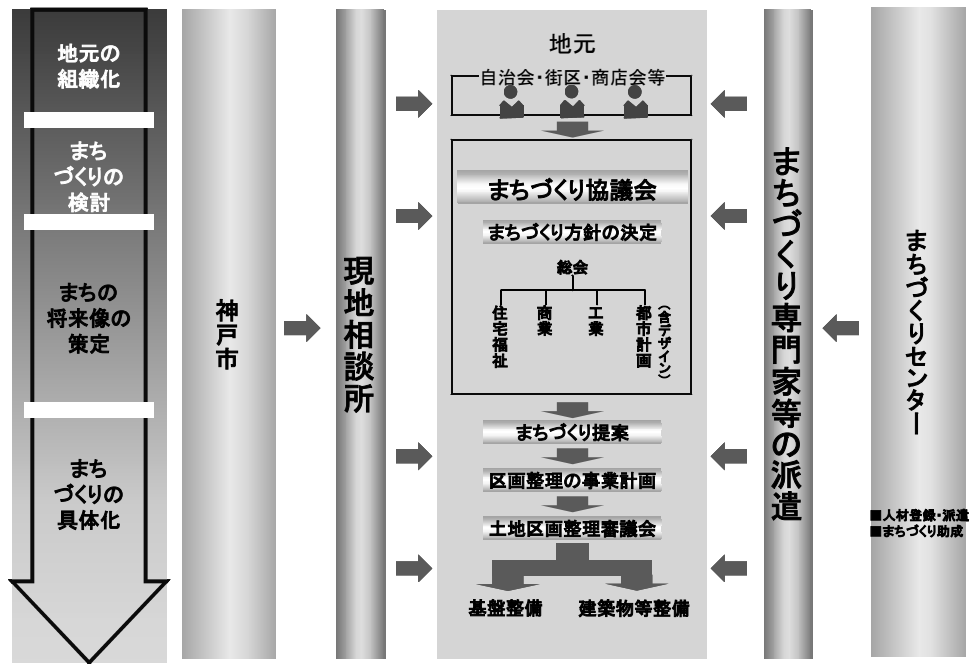


図 2-3 神戸市のまちづくり協議会システム

表 2-1 都市計画提案制度の活用事例（平成15年7月末現在）

自治体名	横浜市	守谷市	愛知県
提案者	土地所有者	土地所有者 (自治体代表者)	土地所有者
面積	0.83ha	66.8ha	4.9ha
同意割合(権利)	90%	83%	73%
(面積)	88%	83%	86%
対応	提案どおり都市計画 決定予定	提案どおり都市計画 決定予定	住民の調整等により 取り下げ
都市計画の内容	用途地域の変更 高度地区の変更 準防火地域の指定	地区計画(用途制限、 容積率及び建ぺい率 の最高限度等)	用途地域の変更

- ② 具体的な施設計画等に関するものとして、道路整備にあたり、住民参加により、整備しない案を含む複数案から一つの計画案を策定した事例（横浜市、14頁参照）、駅舎・駅前広場の計画提案競技の企画段階からNPOが事務局を務めた事例（新潟市、図2-4）、駅周辺地区の整備について長らく続いた膠着状態を打開するため、行政側の呼びかけにより、開発当事者、地域外の住民、反対者等からなる市民委員会が設立され、新たな計画案の提案に至った事例（武蔵野市、表2-2）、ワークショップ方式による公園整備を行い、その後管理・運営を行うボランティアグループが結成された事例（東京都、図2-5）

等がある。

表 2-2 武蔵境駅周辺地区のまちづくりの経緯

年	月	概要
昭46	4	長期計画・6大事業(優先事業)の一つとなる
昭52	9	「北口再開発計画」市案発表
	9	「計画の白紙撤回」(反対同盟)・「計画の促進」(対策協議会)の請願
昭55	5	地元組織一本化(反対同盟・対策協議会)
昭57	12	「北口再開発構想(地元案)」提出
昭58	4	市長の交代を契機に環境影響調査、商業調査を実施
	6	「北口再開発計画」市案の反対陳情
	8	「北口再開発構想(地元案)」の推薦陳情
昭59	7	賛否両者によるまちづくり市民委員会発足(25人委員会) ・反対派住民、地元商業者、青年会、学識経験者、大学通学者代表等の立場の異なる25人で構成 ・野次と罵声で始まった委員会は、討議は深夜に及び会を重ねることに賛成・反対の立場を乗り越えて真剣な議論に変化していった ・その結果、59年7月から60年3月の8ヶ月間で13回開催し、「62項目の要望書」をまとめ市長に提出
昭60	5	市「北口地区整備基本計画」発表
昭61	2	都市計画案を提示(地元説明会、200名に近い出席者で反対者ゼロ)
	8	街路事業、反対なく「都市計画決定」
昭62	12	再開発事業「準備組合」設立
平2	12	再開発事業、都市計画決定
平6	3	再開発事業、権利変換計画認可
平8	6	再開発ビル完成(シングルビル・延14,000㎡)
	7	武蔵境駅舎・広場・まちづくり協議会設立
平10	7	境南口・農水省跡地購入
平11	2	農水省跡地北側・都市計画公園計画決定
	3	中心市街地活性化基本計画発表
平13	5	JR中央線連続立体交差事業着工
平15	3	武蔵境駅舎(仮駅舎)にエレベーター、エスカレーター設置

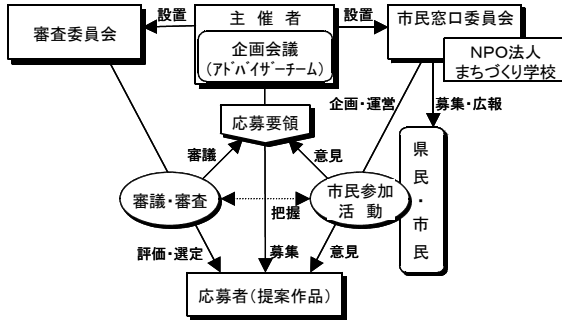
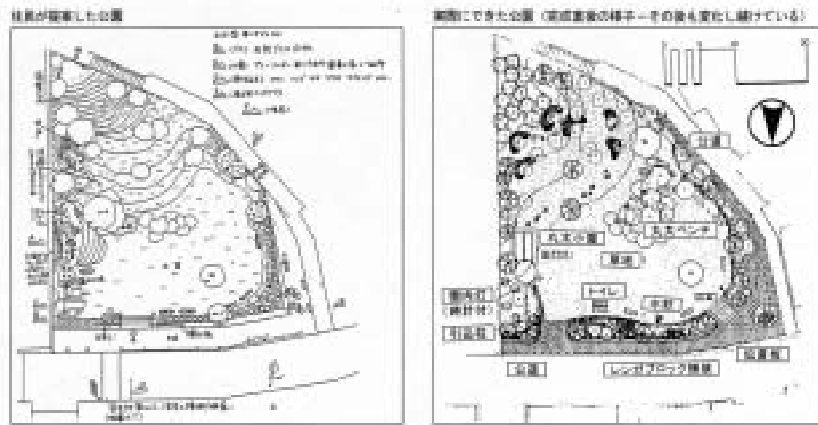


図 2-4 新潟駅駅舎・駅前広場計画提案競技 (平成13年) 組織関係



H3年5月 住民有志による「ひろばの会」発足
7月 企画書の提出
8月 行政による設計検討会 (以後3回)
11月 着工
H4年4月 開園
※ 以後も、清掃等の日常管理、情報誌発行等管理運営を「ひろばの会」が継続

図 2-5 くさっぱら公園 (東京都大田区、面積約1,300㎡) の例

これ以外にも、再開発事業の実施にあたり、民間開発企業が企画・立案から地域住民との交渉、事業の実施等主導的な役割を担った事例や、中間支援組織が実際にまちづくり活動に携わる住民やNPOを支援する役割を担っている事例なども見られるところである。

(2) 自治体の対応

自治体においても、住民等が自らまちづくり活動に参加することを促し、また、支援するため、例えば、まちのルールづくり相談センターを開設するなどの対応を講じている事例 (横浜市、図 2-6)、まちづくりセンターなどの中核施設を設置し、人材育成、活動助成、情報提供等を行っている事例 (神戸市、図 2-7)、まちづくり協議会等の認定制度を設け、認定団体に対する財政支援を行っている事例 (豊中市、17頁参照)、子どもたちのまちづくりへの関心を高めるため学校でまちづくり学習を積極的に導入している事例 (川崎市、13頁参照) などが見られるところである。

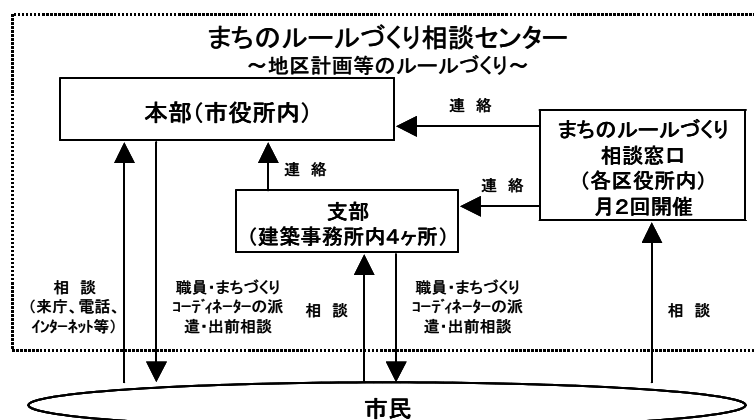


図2-6 横浜市まちのルールづくり相談センターのフロー（平成14年設立）



図2-7 神戸市の取組み

(3) 現状についての評価

① 手探りの状況

参加型まちづくりの動きは見られるものの、行政側も住民の側も不慣れでまだまだ手探りの部分がある場合も見受けられる。例えば、行政側に関することについては、住民参加に関する総合的な窓口が未整備のケース、住民参加といっても行政側でほとんど決定してしまっていて住民の意見によって修正する余地の無いものを一方的に説明するだけのケース、住民等との話し合いの場で、反対意見も含めさまざまな意見を整理し議論をきちんとまとめていくノウハウが十分でないケースなどが指摘されている。また、住民側に関することについては、そもそも参加の意欲のある人が少ないケース、参加者が固定化されているケース、意欲はあっても具体的な行動をどう起こしてよいのかわからないケース、行政側の案に対して常に対立するスタンスであるケースなどが指摘されている。

今後は、こうした課題を解決し、多様な主体の能動的な参加と成熟したパートナーシップによるまちづくりを推進し、定着させることが求められている。

② 地域による状況の違い

地域によって参加を取り巻く状況や熱意には差があることに常に留意しなければならない。すなわち、人材等の地域資源、多様な価値観の存在を背景とした参加の必然性等状況の差があることや、現状では、地方においては参加する住民が少なく、結局行政に頼りがちであるとの指摘もあるところである。

地方分権の時代にあって、まちづくりを進めていく過程で具体的に住民参加をどう位置付け、どう実施していくかについては、これからは、自治体の自主性・自律性に委ねられる部分がより大きくなると考えられ、地域の事情を踏まえて改善を図っていくことが必要である。

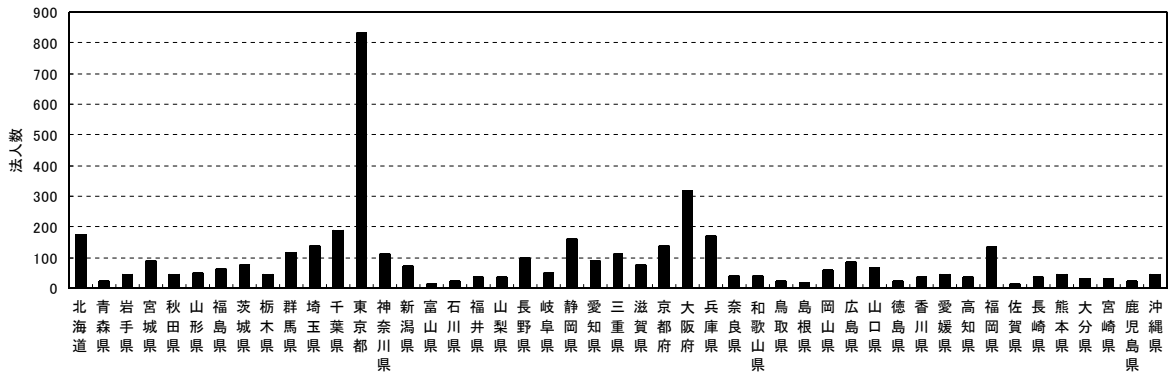


図 2-8 都道府県別の「まちづくりの推進を図る活動」を活動分野に挙げている認証NPO法人数
(平成15年6月末現在)

表 2-3 都市計画事務を専任で行っている担当者の数 (平成11年3月末現在)

担当者数	0名	1名	2名	3名	4名	5名	6名	7名	8名	9名	10名	10名超	合計
市町村数	1377	193	145	103	66	41	21	17	17	14	11	36	2041
うち市	323	43	64	71	47	38	20	15	16	11	10	36	694
うち町	962	141	74	30	19	3	1	2	1	3	1	0	1237
うち村	92	9	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	110

(67.4%)

③ 都市計画制度の普及・定着の必要性

都市計画制度においても、地区計画制度の創設（昭和55年）及び住民等による申し出制度の創設（平成12年）、都市計画の案を縦覧する際の理由書添付の義務付け（平成12年）、都市計画決定手続きの条例による付加（平成12年）、さらには、土地所有者、まちづくりNPO等による都市計画の提案制度の創設（平成14年）等、住民参加の充実が図られるよう所要の措置がなされたところである。これらの中には、制度化されてからまだ十分時間が経過していないものもあり、今後は、これら制度の一層の普及・定着が図られ、参加型まちづくりの有効なツールとして活発に利用されることが期待される。

3. 参加型まちづくりの成熟に向けての基本的考え方

多様な主体の能動的な参加と責任ある協働によるまちづくりが定着するためには、まちづくり現場での取組みの蓄積が不可欠であり、今後各地域で意欲溢れる取組みが展開されることが期待される場所である。現状においては、全国的に見た場合、各地域やまちづくり現場において、それぞれの実情に最も適した枠組みを目指し、様々な「試み」を実施している段階である場合も見受けられることからすれば、今後の取組みに資するよう、根本的な行動原則ともいえるべき基本的考え方を共有することが必要である。

その第一のステップは、「発想の転換と定着」である。すなわち、

(1) 発想の転換と定着

まちづくりは多様な主体による発意と協議によって形づくられていくものであり、行政が主な担い手であるという発想から、NPO、住民、企業等も担い手であるという発想への転換とその定着が必要である。すなわち、住民、企業、行政等が意見やスタンスの違いを乗り越えて協働しながら、各々責任を果たしつつ、「自分達の手」で「自分達のまちを育てる」という動きが各地域で自律的・継続的に展開されることが必要であり、「国から地方へ」、「官から民へ」という考え方の下、参加型まちづくりが地域に根付くことが先ず必要である。

さらに、実際の活動を展開するに際しては、次に掲げる考え方を基本とすることが適当であると考えられる。

(2) 透明性の確保

参加型まちづくりが社会の仕組みとして真に定着するためには、多くの主体が公平に参加できるよう機会が確保され、また、参加の手続きや守るべきルールがあらかじめ明確になっていることが求められる。こうした一連のプロセスについて情報共有の徹底などを通じ透明性を確保することが、多様な主体の参加の前提である。

(3) 柔軟性の確保

参加の局面や方法等参加型まちづくりの枠組みは、具体的なケースや地域の状況等に依りて形づくられていくものであり、必ずしも絶対的なものは無い。例えば、再開発のようにまちをつくりかえるケースとコミュニティレベルでの環境改善のケースでは自ずと枠組みが異なるなど、ケースによって、また、誰が発意するかによって、住民、企業、行政等の役割は変化し得るものである。すなわち、参加の枠組みを固定的に考えるのではなく、状況の変化や時代の変化に合わせてつくりかえていく柔軟性が必要である。

(4) 実現性の向上

一旦決定されたことの実現性を高めることが必要である。それぞれの主体が考え方の違いを乗り越えて合意形成に努めることが重要であるとともに、結果として決定された事項については、「当事者」として実現に向けての責任を分かち合うという姿勢が重要である。

当事者として関わった事柄の実現性を向上させることは、参加の意欲を向上させることに寄与し、結果として参加型まちづくりの定着につながるものである。

4. 参加型まちづくりの実効性向上のための方策

参加型まちづくりを具体的にどう実施していくかは地域の主体性に委ねられることが基本であるが、実効性を向上させるための方策については、共通的な部分もあると考えられ、関係者がそれぞれの立場で連携しながら、参加型まちづくりの環境を整備し、また、具体的な支援策を用意することが必要である。

参加型まちづくりが定着するための環境整備方策及び具体的な支援策の方向については以下のとおりである。

(1) 参加の裾野の拡大～参加の輪を広げていく～

①参加意識の向上

参加の実効性を高めるためには、先端的な動きを育てることと同時に裾野を広げることが必要である。ややもすると、総論的なビジョン策定など、個々の権利関係や直接的な利害に関わらない場合では、参加の動機付けがなされにくいケースもあると想定されるが、「地域のことは地域で」という認識を持ち、まちづくりの発意の段階から主体的・積極的に参加していくことが、地域社会の共同利益の実現につながり、ひいては次世代の住民のためになるという意識の定着が必要である。このためには、生涯学習による意識啓発や、次世代のまちづくりを担う子ども達に対するまちづくり教育の充実を通じて、まずは、まちに関心を持ってもらうことが必要である。また、高齢者が活躍でき、子ども達も参加できる実践の場を用意することも必要である。

事例：

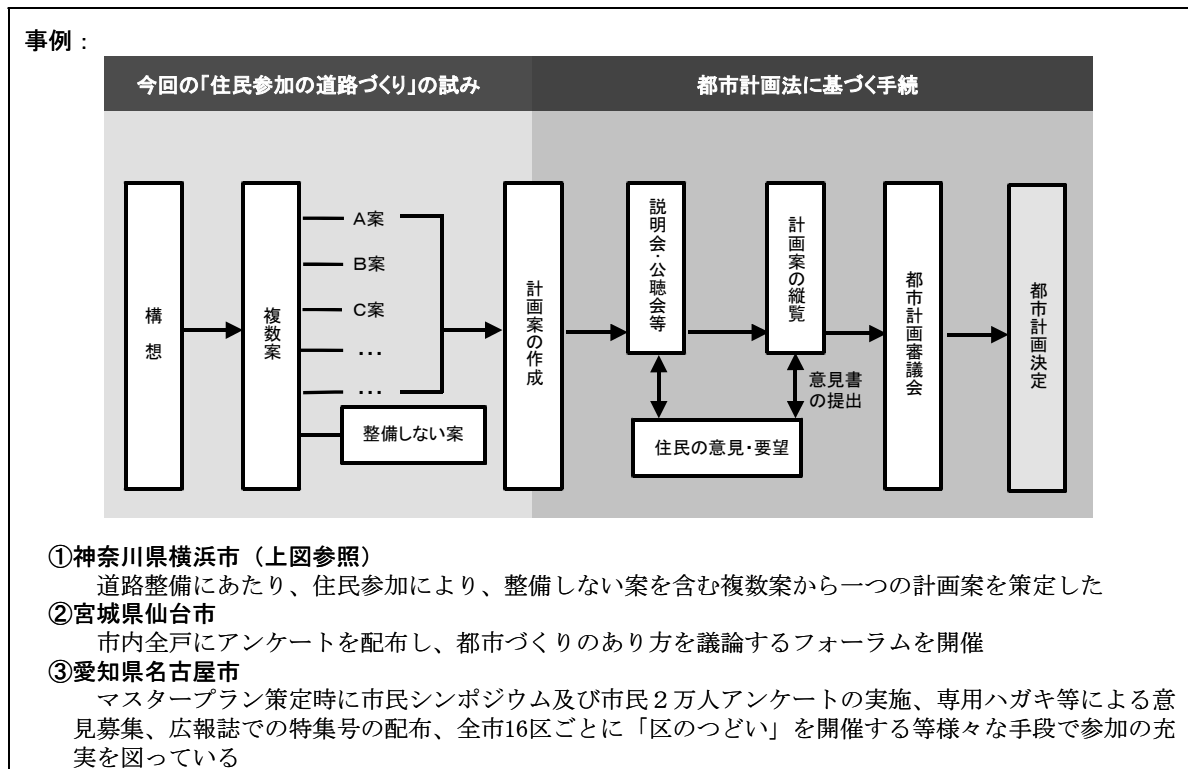
- ①新潟県長岡市
市政出前講座「長岡の都市計画とまちづくり」を設定し、市民が気軽に情報を得て都市計画とまちづくりを学ぶ機会を設けている
- ②神奈川県川崎市（右図参照）
平成12年度より市内の小学校の新3年生全員にまちづくり副読本「まちは友だち」を配布している
- ③山口県宇部市
地域の中学一年生全員（1629人）にまちづくりに関するアンケート実施



②早期段階からの参加の充実

今後、参加型まちづくりをより一層定着させていくためには、具体的な事業に先立つ構想や計画策定段階、すなわち、まちのルールづくりやビジョンづくり段階からの参加の充実が先ず重要である。例えば、中心市街地の活性化を考える場合、車の活用を第一とするのか、歩行者の利便を第一と考えるのかなど、まちのルールづくりにつながる基本的な選択の段階からの参加が重要である。人びとが住み、働き、学び、そ

して楽しむ空間である、まちの将来のあり様についての共通認識や将来ビジョンづくりへの参加の充実は、その後の具体的な事業の円滑な実施に資するとともに、「地域のことは地域で」という意識の醸成にもつながるものである。



（２）参加のノウハウの向上～参加の仕方を豊かにしていく～

①情報共有の徹底

住民等の参加を促し、参加の実効性を高めていくための第一歩は情報共有の徹底である。現状においては、まちづくりの発意や実施について、行政が主導的な役割を担っている場合が多いと想定されるが、今後は、様々な主体による情報発信がなされ、それをもとに、まちづくりについての議論の「輪」が広がっていくことが期待される。行政は、まちづくりに関する制度的・技術的情報を積極的かつ継続的に発信することが必要であり、特に、まちづくりの基本的な選択にかかわる場合では、住民等の意思決定に資するよう、複数の案の内容、住民生活への影響等について十分な時間的余裕をもって提示することが重要である。また、住民等によるまちづくりに関する提案を促すためにも、行政からの関連情報の発信が重要である。

情報提供の方法については、自治体の公報、広報誌の発行、インターネットを利用した情報提供、ワークショップや地域の集会を利用する等様々な手段が考えられる。その際、情報の受け手の立場に立った内容とすることが必要であり、必ずしも専門家とは限らない人々等の参加の実質性を高めるためにも、周辺情報を含め、例えば、難解な専門用語を極力わかりやすく説明する、模型やコンピュータ・グラフィックス等を利用するなどの工夫により、「参加」の前提である「情報」が理解され、共有されることが必要である。

行政等の動きを「知る」ことが具体的な「参加」のアクションを誘発するひとつのきっかけになることもあり、早期からの情報提供は、往々にしてありがちなサイレント・マジョリティの人びとをまちづくりに呼び込む効果も期待できる。

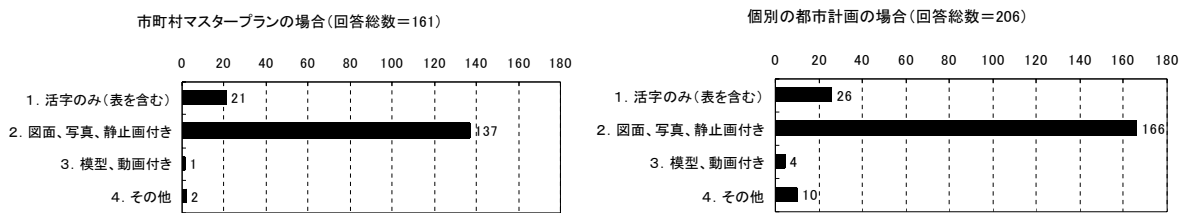


図4-1 提供するまちづくり関連情報の形態(平成15年8月調査)

②協議の実質化

多様な主体の参加によるまちづくりの実効性を高めるためには、情報の理解・共有が必要であるとともに、関係者間のやりとりの実質性を向上させる必要がある。現状においても、例えば、都市計画マスタープランや個別施設等の都市計画に関し、住民による意見提示の機会の設定やその意見の取り扱いについて、法定の手続き・手順に加えてさまざまな工夫や措置を講じ、さらに、条例等での規定を設けている自治体も見られるところである。

地方分権の時代にあって、まちづくりを進めていく過程で「参加」をどう織り込んでいくかは、自治体の自主性・自律性に委ねられることが基本であるものの、やりとりを十分重ねることは、関係者間の信頼感の醸成に資すると同時に、議論の積み重ねの結果として決定された事項の実行性の確保につながると考えられる。関係者間で考え方や意見の異なる場合や必ずしも合意形成まで到達しえない可能性も想定されるが、例えば、意思決定に至る過程でなされたやりとりや、合意または合意されていない事項等を節目ごとに情報共有したうえで、次のステップに進んでいくなど、同様な議論の蒸し返しにより、徒に時間が経過することを避ける工夫が必要である。

事例：

【厚木市住みよいまちづくり条例】

(平成15年制定)※該当部分のみ抜粋
(住民説明会の開催等)

- 第19条 市長は、本市が定める都市計画…中略…の案の内容となるべき事項…中略…を作成するときは、住民等の意見を反映させるため住民説明会を開催しなければならない。…後略。
- 2 市内に住所を有する者及び規則で定める利害を有する者は…中略…意見書を提出することができる。
- 3 市長は…中略…当該意見書に対する回答書を作成しなければならない。
- 4 市長は、前項の規定により回答書を作成したときは、その旨を公告し、当該回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

【都市計画決定手続に関する要綱(兵庫県)】

(平成14年制定)※該当部分のみ抜粋
(説明会及び公聴会の開催)

- 第3条 県は、県素案を作成したときは…中略…県素案についての説明会及び公聴会を開催するものとする。
(素案を修正した場合の取扱)
- 第8条 県は、説明会又は公聴会における意見等を踏まえ県素案を修正したときは…中略…修正後の県素案について再度説明会及び公聴会を開催するものとする。
(説明会における意見陳述等に対する対応)
- 第11条 県は、説明会で意見陳述等が行われたときは、これに対する県の考え方を説明するものとする。
(兵庫県都市計画審議会への報告)
- 第17条 県は、公聴会における公述人の意見の要旨及びこれに対する県の考え方等の説明の要旨を兵庫県都市計画審議会に報告するものとする。

③参加の技術の向上

参加型まちづくりの実効性を高めるためには「参加の技術」を磨く必要がある。多様な意見、情報を整理して一定の方向性を提案するなど情報整理に関する技術、意見の相異を乗り越えて合意形成までたどり着くための技術、さらにはこれらの前提とも言うべき良好なコミュニケーション技術等の向上がまちづくりの鍵である。これら技術の定着のためには、先ず、参加型まちづくりに必要とされるスキル及びそのレベルを整理することが必要である。

④まちづくり現場でのノウハウの共有

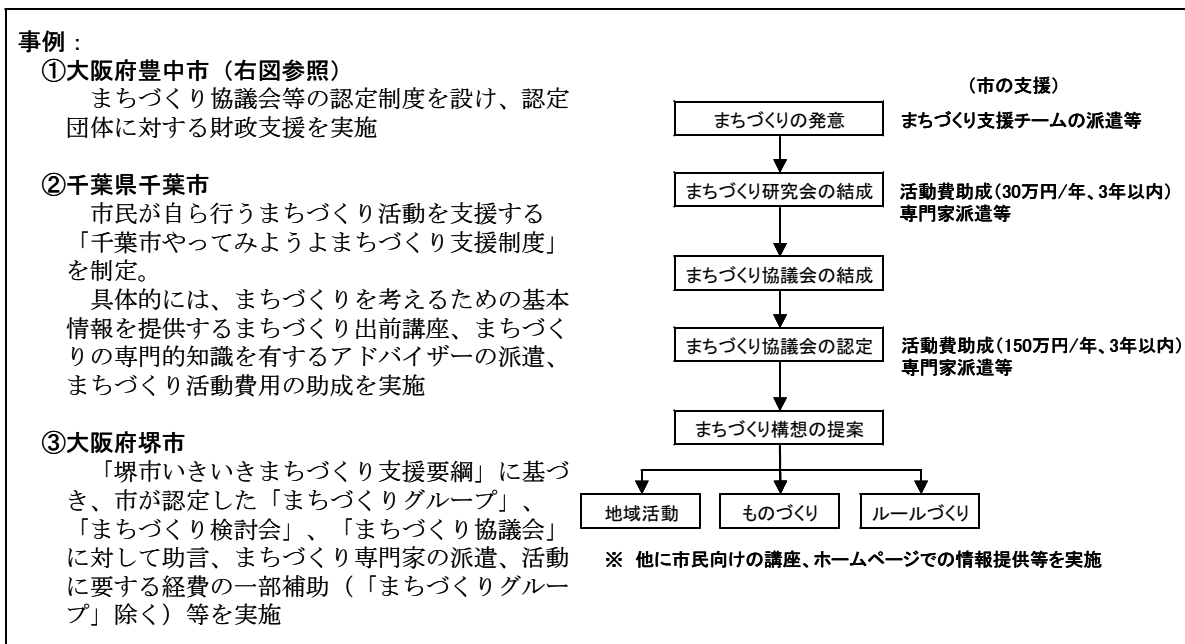
まちづくりの立ち上げ時期では、類似事例の情報収集によるノウハウの蓄積を行うことが先ず必要になると想定される。このため、全国各地域の取組み事例を収集・整理し、実施体制、住民・行政等地域の意識、ノウハウや人材基盤の状況、独自性等の観点から分析を行い、その結果及び参加型まちづくりを行う上でのチェックポイントを体系的にまとめたうえで、情報提供することが必要である。このことは、個々のまちづくり現場での成功事例のモデル化、普遍化に資すると考えられると同時に、創意工夫の知恵やアイデアを新しく誘発することにつながることを期待される。

(3) 参加の資源の充実～参加しやすい環境を整えていく～

①人材育成、専門家による支援

行政と住民との間の調整やその前提である情報の理解・共有、地域の将来像等の策定に関する技術的検討、ワークショップでの意見のとりまとめ等にあたっては、専門的な知識をもった人材が不可欠である。例えば、関係者間で意見や考え方が違う場合では、中立的な立場の専門家が複数の選択肢を示し参加者の合意形成のための環境を整備することも期待されることである。まちづくりの初動期では意欲があってもノウハウ等の不足により、「最初の一步」をうまく踏み出せない地域が存在すること、まちづくりの専門的ノウハウを有する人材は大都市部に多く存在し、各自治体がそれぞれの行政区域内、近隣で探し当てるのが困難である場合もあること等が想定される。既に一部の自治体においては、まちづくり情報センターを設置し参加型まちづくりの展開のためのノウハウの蓄積と専門家による技術支援などに取り組んでいる事例もあり、今後条件が整った自治体においてこうした施設の設立が期待されることであるが、これに加え、国等が全国的な視点からまちづくり専門家に関する情報を収集・整理し、これを利用したまちづくり専門家活用支援のための仕組みを確立することが必要である。

また、まちづくりの実質的な推進力を常に保つためには、地域における人材の育成・確保が必要である。特に、まちづくりを引っ張っていく、いわば、地域におけるまちづくりリーダーの育成が必要であり、参加の技術を含めまちづくりに必要なノウハウ等を備えた人材の育成戦略の策定・実施について、行政、大学等の教育機関、企業、NPO等が連携を取りながら取り組むことが重要である。また、こうした人材を地域全体で支援していくことが必要である。



②まちづくりの核となる地域組織の育成・支援

参加型まちづくりの実効性を高めていくためには、自分達で意思決定し、自分達で実行できるシステムを整備する必要がある。このためには住民が一人の個人としてまちづくりに参加するという仕組みではなく、核となる一定の組織が媒介することが現実的である。既に、一定のエリアのまちづくりについて計画段階から施設の維持管理段階まで含めて、地権者等から成る地域運営組織を組織して取り組もうとしている先進的な事例も見られる。今後は地域住民等の主体的な参加と連携を確保し、責任をもって地域の整備・運営を進めていくため、地域資源（マンパワー、自然、ノウハウ、文化と伝統、資金等）を最も効果的に活用した地域の総合的なマネージメントを行う体制・組織（エリアマネージメント組織）のあり方やその位置づけ・既存組織との関係及び組織の設立・活動に対する支援方策について、国や自治体による検討・実施が必要である。

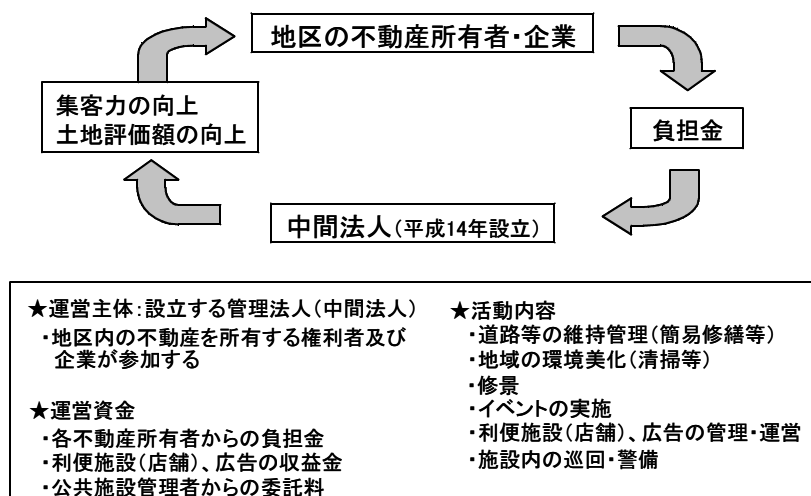


図4-2 汐留地区の地域運営組織と運営スキーム

③公共空間の利活用の促進

ストックの有効活用や賑わい確保等の観点から、地域運営組織やNPO等が公共空間をその活動の場の一つとして活用することが有効である。例えば、小学校の余裕教室や公民館などをNPO等が活用している事例、地域運営組織やNPO等が自治体との協議により公園、広場、歩行者道路などの公共施設の維持管理などを行っている事例も見られるところであり、今後こうした取組みが地域の実情に応じて展開されることが望まれる。また、必ずしも利活用が十分になされていない空間やはぎれ地などを、例えば、住民による緑化活動のためのスペースとして活用するなど、遊休地等の有効活用も期待される場所である。

④パッケージで財政的な支援

まちづくりは、道路や公園、建築物等の整備といったハードウェアの整備だけではなく、都市を創り上げていく活動の仕組みづくりや、安心、安全、うるおいなど都市に求められる価値を創出するためのソフトウェアでの取組みを含む概念として捉えることができる。

このため、地域が抱えるまちづくりの課題解決のためには、ハード、ソフトにまたがる多様な事業の展開が必要となる。すなわち、地域の意欲と創意工夫を活かしたまちづくりの総合的・効果的な展開を促進するためには、各セクターによる縦割りの発想ではなく、地域として必要な事業、活動を機動的にうまく組み合わせることがより有効である。

このことを踏まえると、地域が主役のまちづくりの推進に資するための財政的な支援については、各地域の自由な発想に基づき、パッケージとして一括助成を行う仕組みが必要であり、各自治体での取組みに加え、国が全国的な視野で行うことも必要である。

⑤行政の幅広い対応

まちづくりとは、生活や経済活動等の舞台としての都市を創り上げていくことであり、行政内部において、まちづくりに関係する部局は多岐に及ぶ。このため、住民等との協働によるまちづくりを進めるにあたっては、窓口部局での「ワンストップ」の対応の充実とともに、単に一部局ではなく関係部局が連携・協力しながら対応する必要がある。

参加型による身近なまちづくりが定着し、継続的に展開されるためには市町村の役割が大きい。対応力の点で差がある場合も想定され、参加型まちづくりに関連する制度の普及や具体的な支援方策等について、都道府県、国等がきちんとサポートすることが必要である。

また、住民等の参加の充実のための制度的対応は継続的になされてきているものの、都市計画の提案制度等制度化されてまだ時間が十分経過していないものもあり、今後、随時、現行制度の運用状況を把握し、参加型まちづくりの有効なツールとしてその定着に務めることが行政として必要である。

事例：

○福島県いわき市

「地区まちづくり計画策定に関するパートナーシップ協定書」(平成14年)により、市民団体から提出されたまちづくりに関する意見等については、行政側の関係部署による庁内会議を開催するなどし、まちづくりの実現に向けて行政計画への位置づけ等の可否を含めて回答するようにしている

おわりに

本小委員会は平成15年4月より審議を開始し、委員からの事例紹介を含め、8回にわたり、精力的に審議を重ねてきた。

もとより、参加型まちづくりは地域の主体性に委ねられることが基本であり、地域自らの工夫により個性的で魅力的なまちづくりが各地域で自律的に展開されることが望ましく、一律の制度による画一的な対応はなじまない。

本小委員会においては、こうしたことを認識しつつ、また、全国的に見れば参加型まちづくりは緒についたばかりの段階であることを踏まえ、今後、参加型まちづくりの一層の普及とさらなる展開に向けての共通的・基本的考え方の整理と実効性を高めるための方策について検討を重ねてきたところであり、本とりまとめは、多様な主体の能動的な参加と責任ある協働によるまちづくりの定着に向けての第一ステップとしての提言の性格を有するものである。

まちづくりの分野に限らず、総論としては賛成であるが個人の利害や負担にかかわってくると反対といったケースや、いくら手を尽くしても関係者間の合意形成がなされないといったケース等が想定される場所であるが、突き詰めれば、これらの課題は、自立した個人と社会との関係をどう調整するかに関わる事柄であると考えられる。

多様な主体の参加により、今後利害等が対立するケースが増えてくることも予想される中で、民主的かつ合理的な意思決定の仕組みをどのように考えれば良いのか、また、厳しい財政状況下において、まちづくり活動のための財源をどのようにして幅広く確保していくのか等については、本小委員会でも検討の必要性が指摘された事項である。今後、事例の積み重ねや、合意形成の技法、受益者負担のあり方等関連の調査・研究等を通じノウハウを蓄積するとともに、参加型まちづくりの進展と定着に向けて、現行制度の活用状況を踏まえた上で、関連制度のあり方について検討を進めることが必要である。

今後、各主体により、本とりまとめの主旨に沿った様々な取組みがまちづくり現場で展開されることを期待するとともに、現場での実践の積み重ねを通じて、参加型まちづくりが21世紀のまちづくりの仕組みとして真に確立されることを期待するものである。