「次世代参加型まちづくり方策小委員会」とりまとめについて

．全体構成案

1．はじめに

小委員会の位置づけ、審議経過等について記述

2．参加型まちづくりの現状について

参加型まちづくりの事例、自治体における取組み状況を踏まえ、参加型まちづくりの現状、課題について記述

3．参加型まちづくりを推進していくための考え方について

参加型まちづくりの現状、課題を踏まえ今後のあり方について記述

考え方の転換、柔軟性の確保、まちのルールづくり段階からの参加、早期からの情報提供、協議機会の充実、実行性の担保 等

4．参加型まちづくりの実効性を高めるための方策について

参加型まちづくりの実効性を高めるための具体策について記述

教育の充実、住民等への情報提供、参加の技術の向上、人材育成、専門家による支援、地域組織の育成・支援、公共空間の利活用、財政的な支援、取組み事例等の情報提供、行政側の幅広い対応 等

参加型まちづくりを促進するための制度のあり方については今後検討

5．おわりに

今後の検討事項、留意点等について記述

参加型まちづくりの事例、自治体の取組み事例を適宜紹介しつつ記述

・ 「次世代参加型まちづくり方策小委員会」とりまとめ骨子について（案）

1. 小委員会の位置づけ、議論の対象等について

（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、

民間の都市活動を促す都市計画の仕組み

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、

21世紀型都市再生のビジョン

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。

これを受け、本小委員会を設置し専門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おこなうのは初めてであり、本小委員会の審議は「次世代参加型まちづくり」を確実に実施し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）

「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。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、広域的なものについても視野に入れることにした。

さらに、その際、個人の権利関係や直接的な利害にかかわるケース（再開発のようにまちをつくりかえる場合等）とそうでないケース（コミュニティレベルでの環境改善の場合等）では参加の枠組みが自ずと違ってくることに留意しつつ議論を行った。

2. 参加型まちづくりの現状についての基本的認識

(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、住民自らが主体的にまちづくり活動に参加し、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、積極的な取り組みが展開されている地域も見られるところである。

今後は、全国各地域で参加型まちづくりが自律的・継続的に展開されることが望まれるところであり、そのための環境整備が必要である。

(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、反対意見も含めいろん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、国、県、市町村による、行政が主役の「タテ型」のまちづくりだけでなく、住民、NPO、民間企業等多様な主体の能動的かつ責任ある参加と自治体との成熟したパートナーシップによる、「ヨコ型」のまちづくりを推進し、定着させることが求められている。

(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。特に、東京等の大都市と地方では、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には大きな差がある。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は、自治体の自主性・自律性に委ねられることが基本であ

り、今後は、地域の事情を踏まえた取組みの展開が必要である。

(都市計画制度の活用)

都市計画制度においても、地区計画制度の創設及び住民等による申し出制度の創設、都市計画の案を縦覧する際の理由書添付の義務付け、都市計画決定手続きの条例による付加、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、参加型まちづくりの有効なツールとしてこれら制度の一層の普及・定着と円滑な制度運用が期待されるところである。

3. 参加型まちづくりのあり方、考え方について

(考え方の転換)

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考え方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必要である。

(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地域の状況等に応じ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。参加の枠組みを固定的に考えるのではなく、時代の変化や状況の変化に合わせて作りかえていく柔軟性が必要である。

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違う。ケースによって、住民、企業、行政等の役割は変化し得るものであり、固定的に考えない方が実質的である。

(参加型まちづくりの出発点)

今後、参加型まちづくりを成熟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考える」という意識の醸成にもつながるものである。

（早期からの情報提供と協議機会の充実）

多様な主体の参加は多様な価値観の混在につながる場合もあり、意思決定に至る過程での透明性の確保と議論の積み重ねが必要である。このためには、早期の段階からの情報の公開・共有と十分な協議機会の確保が不可欠である。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、周辺情報を含めわかりやすく情報提供した上で、やりとりを十分重ねることが、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。

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。

（実行性の担保）

一旦決定されたことは確実に実行されることが必要である。多様な価値観をもった人びとの参加を前提とした場合、意思決定に至る過程の充実が必要であるとともに、その結果として決定された事項については、「当事者」として責任を分かち合うという姿勢が必要である。例えば、意思決定に至る過程でなされたやりとり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。

また、実行性を高めることは、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。

4．参加の実効性を高めるための方策について

（参加の裾野を広げる）

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、先ずは、まちに関心を持ってもらうことが必要である。

（情報提供の充実が第一歩）

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提供の充実である。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。

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、情報の受け手である住民等の立場に立った内容とすることが必要であり、例えば、難解な専門用語を極力使わない、模型やCG等を利用するなどの工夫により、「参加」の前提である「情報」の定着が必要である。

（参加の技術を高める）

参加型まちづくりを成熟させていくためには「参加の技術」を高める必要がある。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な技術項目、必要とされるスキルのレベルを整理することが必要である。

（人材育成、専門家による支援）

行政と住民との間の調整、地域の将来像の策定、ワークショップでの意見のとりまとめなどにあたっては、専門的な知識をもった人材が不可欠である。まちづくりの初動期では、地域に専門的知識を備えた人材が不足していることも想定され、このため、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・整理し地域のニーズに応じて適切な専門家を紹介できるような仕組みの構築が必要である。

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と大学等との連携による人材育成策の実施が必要である。

（まちづくりの核となる地域組織の育成）

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を確保し、自己責任による地域の整備・

運営を進めていくため、地域資源（人、自然、ノウハウ、文化、資本等）を最も効果的に活用した地域の総合的なマネジメントを行う体制、組織（エリアマネジメント組織）のあり方やその位置づけ、組織の設立・活動に対する支援方策について検討・実施が必要である。

（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、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の遊休地等を有効に活用することが考えられる。地域運営組織が自治体との協議により地下空間を利用して店舗出店や広告を行っている先進的な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。

（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土木・建築的な単なる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理解し得る。

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を活かせるよう、パッケージとして一括助成を行うことが、まちづくりの総合的な支援に資すると考える。

（全国の実践事例等を情報提供）

参加型による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想定される。このため、全国各地域の実践事例を収集・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、自治体等に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、普遍化にも資すると考える。

(行政側の幅広い対応が必要)

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一連の活動の総体を指し示すものであり、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による幅広い対応が望まれるところである。

また、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が、東京等の大都市と地方では自治体の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、国がきちんとサポートすることが必要である。

(参加を促進するための制度やその運用について)

自治体における都市計画制度等の運用状況等を踏まえ検討。