まちづくりに関わる都市計画マスタープランの計画文書の計画技術の研究

PLANNING METHOD OF THE PLANNING DOCUMENTS OF MASTER PLAN
FOR URBAN HUSBANDURY

饗庭 伸*, 佐藤 滋**

Shin AIBA and Shigeru SATOH

The purpose of this paper is to clarify the preparation method of the master plan as common information infrastructure of urban husbandury developed in multisubject, by the report of the example of city master plan of Tsuruoka City, Yamagata Prefecture.

In the paper, we showed the method for distinguishing the planning documents which are issued in the process of urban husbandury with the two distinction, the desicion type and process type. Then we clarified the method for integrating the planning documents in the master plan with the distinction

Keywords: Master Plan, Urban Husbandury, Planning Documents, Field of Consultation

マスタープラン, まちづくり, 計画文書, 協議の場

1 研究の背景と目的

都市計画の課題は変化し、市民サイドの多くの主体をその担い手に想定した「まちづくり」へと広がってきた。「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(都市計画法第18条の2による。以下都市MP)は、法定都市計画に関する計画内容を取り扱うMPであるが、法定都市計画と関係の薄い事項も記述した都市MPが実態として多く見られる。すなわち市町村のレベルで都市計画の領域を拡大する試みがなされている⁽¹⁾。また、例えば市民版マスタープラン⁽²⁾という取り組みや、都市MP策定に関わった組織が策定後も活動を継続させるという事例⁽³⁾も多く見られ、市民サイドの主体が都市MPを中心とした市町村のまちづくりの担い手として役割を担い込んでいる。つまり、「課題と主体の多様化」が都市計画に起きている変化であり、このような現在、都市MPの役割は、行政が主導的に行う都市計画の方針を示すだけでなく、多主体で中長期的に個別的に展開されるまちづくりの中で発行される、各種の計画に関する文書(以下計画文書)を集積した情報基盤として捉えるべきである、というのが筆者の仮説である。本研究ではこのような都市MPの作成の方法を、山形県鶴岡市における都市MP策定の実例を報告しつつ、

明らかにすることを目的とする。

次に既往研究をレビューし、本研究の位置づけを述べておく。92年⁽⁴⁾以後の市民参加をともしう都市MP策定の研究や実践の報告は、①策定の手続きとしての市民参加に関する研究・報告⁽⁵⁾②「市民版マスタープラン」に関する研究・報告⁽⁶⁾③ワークショップ手法を活用した参加の場の充実に関する研究・報告⁽⁷⁾④策定過程から生まれる市民組織に関する研究・報告⁽⁸⁾の4点にまとめられる。①～③の研究・報告は、92年以降に策定された都市MPの策定の一時点に着目した研究であり、中長期的に都市MPの運営と個別のまちづくりの関係を観察するものではない⁽⁹⁾が、策定プロセスにおいて発行される計画文書について多くの報告がされている。④は都市MP策定以後に策定に携わった市民が自主的に活動する事例を示し、そのような市民活動を都市MPの策定や見直しにあたって意識する必要性を指摘したものである。①②③において報告されている「市民からの提案集」「回答集」などの文書は策定の一時点における応答関係を担保するものとしてだけでなく、情報基盤を形成するものとして重要であり、②④で報告されている都市MPと関係を持って活動する主体は、情報基盤を共有する、中長期的なまちづくりの担い

* 東京都立大学工学研究科建築学専攻 助手・工修

** 早稲田大学理工学部建築学科 教授・工博

Research Assoc., Department of Architecture and Building Science, Graduate School of Engineering, Tokyo Metropolitan University, M. Eng.
Prof., Department of Arch., Faculty of Science and Engineering, Waseda University, Dr. Eng.

手として重要である。本研究は、②④のような多主体が展開するまちづくりにおいて、①～③の過程で生み出される情報を中心とした様々な計画情報を、都市MPに蓄積していく方法を明らかにするものである。

なお、本研究で言う「まちづくり」は「行政サイドと市民サイドの主体が何らかの課題に対して、協議の場を設けて方針を決定し、その解決にあたる行為」のことである^{註3)}。市民サイドの主体は必ずしも一つではなく、また、具体的な課題から総合的な課題まで多くを対象に得るが、どれだけの課題を対象にするか、つまり個別的に展開されるまちづくりのどこまでを都市MPで取り扱うかは、各主体が地域特性に応じて決めることであり、状況に応じて変化する。すなわち、まちづくりに関わる都市MPは、一群のまちづくりの課題の協議の場に参加する多くの主体が、やり取りした計画文書を編集して作り上げるマスタープランである。

2 既往の方法の整理と本研究の射程

都市MPは92年に創設されたが、それ以前の地方自治法による市町村の総合計画や、任意に作成されていたMPにおいて、「まちづくり」との関係づくりを図った取り組みが行われている。次に、既往の取り組みですでに確立されている方法を整理しつつ、本研究で明らかにする方法上の課題を示す。

まず、「気運の熟した課題や地区から協議の場を設け、段階的にMPを作成する」という全体の進め方に関する方法がある。これは、70年代の町田市の総合計画の取り組み^{註4)}に始まり、以後数は少ないが、区を70に分け、段階的に計画を作成している東京都足立区の地区環境整備計画^{註5)}などがある。課題と主体が多様化しており、課題や地区を絞って、主体を巻き込みながら進める必要があるために採られている方法である。本研究では前述の通り、都市MPに個別的に発行される計画文書を含むこととしており、この方法を前提とする。

次に、個別のまちづくりで多く発行される計画文書を区別し、都市MPに体系化する方法がある。個別のまちづくりでは、事前の協議から実践の段階に移るにつれ、多くの主体に関わり、基本的な方針の決定、詳細の決定など、様々なタイプの決定が為される。計画文書はこれらの決定を表現したものであり、①まちづくりのどの段階で発行されたものか、②どの主体が関わって発行されたものか、③どのような決定が表現されているかの3点から区別される。このような区別に基づいて計画文書を都市MPにおさめる方法が考えられるが、既往の取り組みは、このような方法が明確ではない。したがって、多くの既往の取り組みにおいて、地区カルテ、市民からの提案集、住民参加の記録集、回答集など様々な計画文書が発行されているが、必ずしも体系的に発行されていない。本研究では、これら計画文書を上記の①②③の視点から区別し、体系的に都市MPにおさめていく方法を明らかにする。

以下の論文では、まず計画文書を区別する方法を示し（3）、次に鶴岡市において発行された計画文書を区別し（4）、最後に区別に基づいた計画文書の体系化の方法を提示する（5）。

3 計画文書の区別

既述の通り、個別のまちづくりには、事前の協議から実践の段階に至るまで様々な段階が含まれるが、ここでは、都市MPにおさめる計画文書を、実践を伴わない協議の段階で発行された計画文書とするモデルを考える。すなわち、学習や課題発見を経て、基本的な方針の決定に至るまでの段階である。その場合の、計画文書がやり取りされる協議のプロセスをモデル化すると、図1ようになる。

モデルは、行政サイドの主体、市民サイドの主体、協議の場で構成され、市民サイドの主体は、協議の場に直接参加する主体（図中主体A）、協議の場には直接参加しないものの、課題と関連が深い主体（同主体B）、不特定多数の市民に大別される。協議の場は具体的には個別の会合（以下WS）で構成されており、WSは複数回開催される場合もある。

計画文書はこの協議のプロセスの様々な「段階」において、「主体」や「協議の場」間でやり取りされるものであり、「段階」と「主体や協議の場の発信元－受信先の関係」の2点から、図1・表1に示すとおりa～oの15タイプに区別しうる。まず、「段階」で区別すると、協議の場に対して準備される事前準備的な文書（以下事

図1 協議のプロセスと計画文書の関係のモデル

受信先 発信元	行政	協議の場	主体A	主体B	市民
行政	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成
協議の場	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成
主体A	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成
主体B	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成	事 途 成

【凡例】 事：事前型 途：途中型 成：成果型 を示す

表1 計画文書の区別

前型)、協議の最中に協議の場と各主体の間でやり取りされる途中経過的な文書(以下途中型)、最終的にまとめとして出される最終成果的な文書(以下成果型)の3つに大別できる。この3つを「主体」や「協議の場」間の関係で更に区別すると、a～oの15タイプとなる。まず設置された協議の場に、参加する主体がそれぞれ計画文書(文書a・b)を持ち寄る。協議が行われ、その結果が文書c～fとして各主体や不特定多数の市民に対して発信される。発信された文書は、各主体の組織内部で検討され、結果が組織の外部に向けて発信される。継続的な協議が必要な場合は、文書g～iが協議の場に発せられ、引き続きWSが開催される。協議が終了する場合は、行政と主体Aから外部に対して文書j～oが発せられる。事前型の文書は文書a、b、途中型の文書は文書c～i、成果型の文書は文書j～oである。また、「協議の場」の構成員が協議の過程で組織化され主体となる場合、あるいは「協議の場」に参加する市民サイドの主体が課題に対して意思を持っていない場合には、「協議の場」から出される文書c～fが成果型の文書となる。

a～oの全ての計画文書は、それを発信する各主体の組織内部や協議の場において、何らかの「決定」が為されて発行されたものである。ここでは、その決定を3つのタイプに区別する。課題として認識するという決定、具体的な対応を提案するという決定、自らの事業として取り組むという決定である。それぞれの決定に対して発行される計画文書を、「白書型計画文書(以下「白書」)」「提案型計画文書(以下「提案」)」「方針型計画文書(以下「方針」)」と呼ぶ。また、提起された課題が幾つかの課題に具体化され、それぞれに対して異なる対応が決定される場合があるので、一つの課題に対して複数のタイプの計画文書が発行され得る。

以上まとめると、協議のプロセスの中から、計画文書は事前型、途中型、成果型として発行され、それらは主体間の関係で更にa～oの15タイプ(以下プロセスタイプ)に区別される。これらはさらに決定のタイプにあわせて「白書」「提案」「方針」の3タイプ(以下決定タイプ)に区別される。

4 鶴岡のまちづくりで発行された計画文書の区別

1) 鶴岡のまちづくりの概要

次に、プロセスタイプ、決定タイプをもとに、鶴岡市の一連のまちづくりで生み出された計画文書を区別する。鶴岡市は山形県庄内平野に位置する人口約10万人の都市で、隣接する酒田市と並ぶ、庄内地方の中心都市である。城下町として市街地の周囲を農地や山林で囲まれた完結した都市形態を持ち、中心部が城下町を基盤とする歴史的な市街地、周辺部が区画整理などで形成された新市街地で構成されている。全体として良好な市街地が形成されており、突出した問題がないため課題は少ない。そのため、市民サイドの主体として、町内会・自治会、各小学校区毎のコミュニティ協議会⁴⁵⁾、商店街組合があるが、モール化などの事業を実施した商店街組合を除き、

表2 課題の一覧

課題名	協議の場
A.鶴岡市全体のまちづくり	協議の場①、②
B.都市計画マスタープラン全体構想、B1.土地利用、B2.道路網、B3.水と緑、B4.景観、B5.市街地整備の各方針	協議の場②
C.第三学区全体のまちづくり	協議の場①
D.鶴岡公園と街路整備事業	協議の場①
E.大道堰の課題、活用	協議の場①、⑤
F.中心市街地の活性化	協議の場④
G.山王通り商店街の活性化のための事業	協議の場③、④
H.シビックゾーン地区の課題、将来イメージ、街路の景観デザイン	協議の場⑥

※注「協議の場」は、当該課題が議論された協議の場を示し、協議の場①～⑥は図3、表3、図4で示す協議の場①～⑥と対応している。

図2 課題の類型

近年何らかのまちづくりに関する課題を提起して活動を行ったという経緯は無い。

このような中、鶴岡では80年代後半から景観形成基本計画(90年)等に位置づけられた都市づくりの事業が中心市街地を中心に計画的に実施されてきた⁴⁶⁾。しかし、これらの事業は市民の代表が参加する委員会等が設置されているものの、ほぼ行政の主導により進められており、市民サイドの主体と連携する広がりを持つに至っていない。そのため、96年より都市MPの策定に取り組むことになったことをきっかけにして、都市づくりのプロセスに協議の場を設けて市民サイドの主体を巻き込む仕組みの構築が目指されることになった。具体的には、いくつかの課題について協議の場を設けて市民サイドの主体を巻き込み、生まれてくる計画文書を都市MPを中心に整理しながら、段階的に仕組みの構築に取り組んだ。以下で考察の対象とするのは、96年以降の鶴岡のまちづくりの一連の取り組みである。なお、対象とする全ての協議の場に対して筆者らがアドバイザーとして関わっている。

2) 鶴岡のまちづくりの位置づけ

96年2月より01年6月にかけて、協議の場では表1に示す課題が議論された。これらの課題を、課題への行政サイドの熟度、および市民サイドの主体の有無の2軸で類型化し(図2)⁴⁷⁾、その位置づけを述べておくと、行政サイドの熟度が低く、市民サイドの主体が見あたらない課題(第Ⅲ象限: A C D E)から協議が始められ、やがて行政サイドの熟度が高い課題(第Ⅳ象限: B F H)の協議が行われた。市民サイドの主体がいないために、公募を行ったり、既存の組織に声をかけるなどして協議の場への参加者が集められた。

※注 図中の1~41の数字は、各「協議の場」を構成した個別の会合を示し、表3の図中のWS~41に対応している。

※注 ワークショップはWSと略記している。

図3 協議の場の一覧

都市によっては第Ⅱ象限、第Ⅰ象限の取り組みが中心となる場合もあり、その場合協議の場の設定を、市民サイドの主体と共同で行うことになる。鶴岡の取り組みは上記のような位置にある課題について、行政サイドが主導して協議の場を設定した事例である。

3) 協議の場の概要

協議の場は、図3①~⑥に示す通り開催された。これらは01年6月の段階ではほぼ完了した計画文書がまとめられている協議の場^{註3}である。図3の通り1~41のWSによりそれらは構成され、それぞれの協議プロセスの中で計画文書が発行された。

図1のモデルに沿って、協議のプロセスと発行された計画文書を整理したところ(表3)、ア~ヒの27種の計画文書が確認された。以下4)~6)に都市MPの策定を課題(A~E)にした協議の場①②、中心市街地の活性化を課題(FG)にした協議の場③④、個別具体的な課題(EH)について協議をした協議の場⑤⑥の3つの流れに分けて、協議の場の概要とそこで生み出された計画文書の決定タイプ、プロセスタイプをまとめ、その詳細を図4にまとめる。なお、本文中、および表1~2、図2~4に示す英大文字(A~H)は課題に、丸数字(①~⑥)は協議の場に、カナ文字(ア~ヒ)は計画文書にそれぞれ対応している。

4) 都市計画マスタープラン策定を目指した協議の場

協議の場①は、都市MPの策定にむけて、試行的に開催された。行政が住民と議論をする中で、都市MP策定の方法を探るという目的が持たされ、行政が課題ACDEを提示し、参加者がそれについて議論を行い、その結果を行政が「まちづくり瓦版」や「まちづくり情報帳」にまとめるというプロセスがとられた。プロセス・決定タイプは図4に示す通りであるが、途中型の「白書」(文書ア~ウ)が成果型の文書オとオー2に、途中型の「提案」(文書ア~ウ、カ)が、成果型の文書エにまとめられた。

協議の場②は、協議の場①での試行を全市的に広げ、都市MPの

表3 協議のプロセスと計画文書の関係

【凡例】 ● 協議の場における個別の会合(WS)を示す
 → 協議の場における協議のプロセスとその過程で発行された計画文書を示す。カナ文字は図4に示す文書記号に対応している
 ○ 市民側の主体を示す

全体構想を策定することを意図していた。WS5・6では、事前型の文書として文書オが示されて議論が行われ、成果型の文書クがまとめられた。WS7～15は、それまで議論された課題のうち、課題B1～B5.について行政が都市MPの分野別構想の素案（文書ス・タ）を作成するために開催された。市民に文書オ、それまで蓄積された「提案」（文書エ・カ・ク）をまとめた文書ケ、分野別構想に関する既往計画や行政の内部で議論した案をまとめた文書コを示して意見や提案を聴取し、それらを「方針」である文書ス・タに反映させる、というプロセスがとられた。協議の場で得られた途中型の文書は文書シ・ソにまとめられて外部に発信された。

5) 中心市街地活性化の事業づくりを目指した協議の場

協議の場③は、課題Gについて中心市街地の商店街の一つである山王商店街を対象に開催された。行政は既に公共事業を中心とした中心市街地活性化基本計画（文書チ）をまとめており、文書チを事前型の「提案」として商店街組織に示して議論し、新たに商店街組織が展開する事業を見いだすことを意図していた。WSで「提案」（文書ツ）が議論されたが、商店街組織で事業化の意志決定がされず、文書ツをまとめた成果型の文書テが作成された。

協議の場④は、課題FGについて、商店街組織のみではなく、市民も広く参加可能な協議の場を開催し、市民と商店組織街が協力しながら実施する「方針」（文書ノ）の作成を行った。事前型の文書トが示され、文書ノ以外の成果型としてWSで市民が議論した「提案」（文書ナ）がまとめられ、それを商店街組織が絞り込んだ途中型の「提案」（文書ネ）がまとめられている。

6) 個別の課題に対する協議の場

協議の場⑤は、課題Dについて協議する場である。行政の方針が途中で変化し、課題の解決を急がなくなったため「白書」「提案」（文書ハ）が成果型としてまとめられた。

協議の場⑥は、課題Hについて、市民が提案作成を通じて問題意識を形成することを意図した場であり、「白書」「提案」（文書オー3）が成果型としてまとめられた。

5 計画文書の体系化の方法

1) 鶴岡の都市MPの構成

鶴岡では、以上5年間の取り組みで発行された、27種の計画文書がまとめられ、都市MPに位置づけられて発行されている。全ての計画文書が同時に発行されないため、完結した書籍の形ではなく、加除が可能なバインダー形式でまとめられている。

現在示されている計画文書の体系は図5の通りであるが、01年6月の段階で発行されているのは、「全体構想」と「まちづくり情報帳」の一部であり、「地域別構想」についてはまだ発行されていない。以下に図5に沿って、どのような方法で計画文書の体系化を行っているか報告し、かつ今後の課題を整理する。

2) 全体構想、地域別構想

図中の ○ は決定タイプの「白書」に、◎ は「提案」に、● は「方針」に対応している。また、アルファベットは、プロセスタイプ（a～o）に対応している。—— は直接的に編集された関係を、--- は同じ計画文書であることを示す。

図4 計画文書の決定タイプ及びプロセスタイプ

全体構想は「鶴岡市全体の都市計画の方向性をまとめたもの（図5）」、地域別構想は「小学校区毎に住民の皆さんの指針となる詳細な計画をまとめたもの（図5）」であり、協議の場を経て生み出された「方針」がおさめられる。

全体構想は、協議の場②③において、行政が白書や提案を編集して示しながら情報を集めて素案を作成し、文書タに成果型としてまとめられた。協議のプロセスで得られた途中型の情報（文書セ）は、

ニュース（文書ソ）と文書タ¹⁰⁾にまとめられている。

地域別構想は、図5に示すとおり「行政の計画」「協働の計画」「コミュニティプラン」「まちづくり単位別構想」の4つに分けた体系化が考えられている。「行政の計画」「協働の計画」「コミュニティプラン」は、小学校区毎にコミュニティ協議会を介して協議の場を設けてまとめることを、「まちづくり単位別構想」は、一つの課題に対してまとまりのある範囲（例えば、商店街の範囲や地区計画の範囲、河川の流域の範囲など）で住民組織と協議の場を設けてまとめることを想定している。

「行政の計画」「協働の計画」「コミュニティプラン」は地域別構想策定がそれぞれ図2のどの象限に位置するかに対応しており、地域に行政から見て課題があり、かつ住民側の熟度が低く行政がイニシアティブを取る場合（第Ⅳ象限）は「行政の計画」、逆に住民から見て課題があり、行政側の熟度が低く住民がイニシアティブを取る場合（第Ⅱ象限）は「コミュニティプラン」、双方の熟度が高く協働で行う計画を立案する場合（第Ⅰ象限）は「協働計画」という3ボタンを想定している。既述の通り、鶴岡で行政側から見た課題が比較的顕在化しているのは第3学区に多くが含まれる中心市街地¹¹⁾であり、第3学区については、協議の場①をはじめとする行政からの投げかけがある。しかし現段階でコミュニティ協議会には自らを執行主体にした計画を立案する意志は無く、「提案」と「白書」だけが得られている。もちろん今後の協議に拠るが、第3学区については、文書チ・トをたたき台にした「行政計画」が協議の場における住民との議論を経て作成され、その過程で得られた「白書」や「提案」が「まちづくり情報帳」にまとめられることになる¹²⁾。

「まちづくり単位別構想」は、特定課題に取り組む住民組織の存在がその策定の前提にあり、現在は山王商店街において取り組みが進められている。協議の場⑤において「提案」を絞り込み、「方針」がまとまりつつあり、今後都市MPに位置づけられていく。

3) まちづくり情報帳

まちづくり情報帳（以下情報帳）は、「これまでの市民参加のまちづくり活動で蓄積した課題やアイデア、調査研究の結果などをまとめたもの（図5）」であり、協議の場を経て生み出された「白書」と「提案」がおさめられる。図6に示すとおり、その内部はさらに「まちづくり情報編」「まちづくり知恵袋編」「まちづくり実践編」「まちづくりニュース編」に分かれている。情報編は文書オ、ニュース編は文書エ・ク・シ・ソ、実践編は文書ハがそのままおさめられている。知恵袋編はワークショップの技法をまとめたものであり、本稿の考察の対象ではない。

情報帳に納められている「白書」について述べると、協議の場①で途中経過的に蓄積された文書ア・イ・ウ・カが「まちづくり情報帳情報編」（文書オ）と「ニュース」（文書エ）として成果型にまとめられ、これらが以後の協議の場②、③、⑥、⑦において事前型の情報（a）として行政から提示され、そこで加えられた情報がニュ

全体構想	地域別構想	まちづくり情報帳
鶴岡市全体の都市計画の方向性をまとめたもの	小学校区ごとに住民の皆さんの活動の指針となる詳細な計画をまとめたもの	これまでの市民参加のまちづくり活動で蓄積した課題やアイデア、調査研究の結果などをまとめたもの
基本構想 将来都市像／プランの構成／役割／区域の設定／運営／市と市民の役割	行政の計画 行政が行う計画をまとめたもの 協働の計画 市民や企業の協力と行政でできることをまとめたもの コミュニティプラン 市民自らの手で行えることをまとめたもの	
分野別構想 土地利用方針／道路網の方針／市街地整備方針／水と緑／景観 （住宅地整備、交通、防災、福祉、観光、環境＊）	まちづくり単位別構想 通りや商店街など実際にまちづくりの主体となる組織や地権者としての計画づくり	

※分野別構想のテーマについては、すべてのテーマについてプランをつくるのではなく、必要な部分から話し合いを続け、出来上がったところからプランに盛り込んでいく。()に示すのは今後考えられる参考テーマである。

図5 鶴岡における計画文書の体系

図6 まちづくり情報帳のページ構成（上）と目次（下）

ース（文書ク・シ・ソ）、マップ（文書ハ）、情報編（文書オー3）として成果型にまとめられた。このように、まとめられた情報帳は、今後新たな協議の場が設けられたときに事前型の計画文書（a）として協議の場に提出されることが想定されている。ニュース、マップ、情報編とまとめ方が異なるが、すでに当該課題について情報編があり、協議の場において新しい情報が得られなかった場合はニュースやマップにまとめられている。

情報帳におさめられている提案について述べると、事前型の計画文書としては、課題に関連する行政内部の計画（情報コ・チ・ト・ヒ）と協議の場で蓄積された提案をまとめた情報（文書ケ）がある。

そして、これらに対する「提案」が出され（文書ア〜ウ・カ・キ・サ・シ・セ・ツ・ナ〜ネ）、「方針」へと練り上げられたものを除いて、これらが「提案」（文書シ・ソ・テ・ハ・オー4）として成果型にまとめられた。成果型は、ニュースとして発行されている場合は、情報帳のニュース編におさめられている。ニュースとして発行されていない場合（情報テ・ハ）は、現段階で計画文書の体系に位置づけられておらず、後述する地域別構想の策定と併せて「まちづくり情報帳提案編」等にまとめる必要がある。「提案」は、課題が顕在化し、行政や市民サイドのまちづくりの主体がその「提案」を採用すれば、「方針」へと格上げされるものである。そのため、協議の場に直接参加しなかった市民に内容が明確に伝わる必要がある。

4) 都市MPの運用

鶴岡は行政サイドから見ると、全体としてあまり課題を抱えていない。そのため今後は、地域別構想や全体構想は主に市民の気運が熟したところから協議の場を経て作成され、その過程で生み出された「白書」や「提案」が情報帳に追加されていく。

これまでは市民サイドの主体がいない課題（図2の第Ⅲ・第Ⅳ象限）の協議が行われたため、行政が情報を十分に伝えながらの取り組みが行われた。そのため、計画文書のプロセスタイプは行政から直接発せられるa・g・j・k（表1参照）、あるいは行政が設けた協議の場から発せられるc〜e（表1参照）が多い。一方で、課題G（図2の第Ⅰ象限）については、上記のものに加えて、市民サイドの主体からプロセスタイプhの計画文書が発せられた。今後顕在化する新たな課題に対し、市民サイドの主体が積極的な活動を展開する場合（図2の第Ⅰ・Ⅱ象限）には、タイプhに加え、市民サイドの主体から発せられるタイプb・m・n・o（表1参照）の計画文書は増えていく^(注8)。

これらを計画文書体系へのおさめる際の課題について考察をしておく、例えば、苦情や陳情を無批判に束ねたようなものが市民サイドの主体からb・h・m・n・oとして提出された場合にどう位置づけるか、という課題が想定される。これについては、情報を計画文書体系に位置づける「協議の場」の「手続き」を明確化しておく必要がある。協議を経て不要な情報が絞り込まれ、課題とそれに対する市民と行政の決定の度合いが明確になることが協議の場の機能であり、この機能を担保するために協議の場のルールを明確化する必要がある。協議の場が開かれていること、透明性の高い場であることは当然であろう。

5) 都市MPの果たす役割

最後に、以上のように都市MPを中心に構築されている情報基盤が、鶴岡のまちづくりにおいてどのような役割を果たしつつあるのか、考察しておく。

本研究では、図3に示す2000年度中に完結した計画情報がまとめられた協議の場を対象としているが、これら以外に複数の協議の

場が進行中である^(注8)。詳細については記述しないが、それまでの協議の場がきっかけとなり、市民が主導して始められた取り組みである。また、行政サイドでは以上の取り組みを支援すると共に、協議の場③を通じて作成した都市MPの全体構想「市街化の方針」に沿って、線引きの導入の検討、地元説明会を行っている。

以上の展開を踏まえ、そこに都市MPの果たしている役割について考察しておく。

①計画情報の共有：協議の場に直接関わった主体はもちろんであるが、そこに関わっていない主体が、後日に詳細な情報を共有出来る情報基盤となっている。既述の通り、まちづくりは多主体により運営され、その主体は常に変化する。実際に鶴岡においても、新たな協議の場が開かれ、そこに新しい主体が参加し、新たなまちづくりの担い手となるケースが見られる。新たな主体が参画する際に障壁の一つとなるのが、それまでの主体との間にある情報量の格差であると考えられるが、その格差を少なくし、新たな主体がまちづくりに参画しやすい状況を作り出している^(注10)。

②計画情報の理解とビジョンの共有：「白書」「提案」「方針」にそって、計画情報を体系立てて理解することができ、そのことが結果として都市づくりのビジョンの共有化につながっている。例えば情報帳では数頁にわたって中心市街地に残る城下町時代の街路の魅力や可能性がまとめられているが、情報帳は市民の中で人気が高く、実際に自主的な学習会等でもテキストとして用いられている。かつては言及されることの少なかった街路空間の魅力を広くアピールすることにつながっており、このことが、結果として「歴史的基盤の残る中心市街地を重視する」という鶴岡のまちづくりのビジョン、あるいは全体構想で「方針」として位置づけられている線引きの実施などの諸施策が共有化されることにつながっている。

③まちづくり施策の一貫性：都市MPを固定的なものにせず、まちづくりの取り組みの進捗にあわせて蓄積されていくものとしたため、個別の施策の実施時や協議の場での議論において、常に都市MPとの関係を参照することになり、結果として施策に一貫性が生まれている。

6 結語

本研究は、都市計画の「課題と主体の多様化」を背景に、中長期的に多主体で個別に展開されるまちづくりの中で発行される各種の計画文書を集積する情報基盤としての都市MPの作成の方法を示した。具体的には、個別のまちづくりや都市MP策定における協議のプロセスで発行された計画文書を、「決定タイプ」と「プロセスタイプ」から区別し、区別に基づいた計画文書の体系化の方法を示した。

従来の都市計画における「マスタープラン」は、都市の課題に対する現状認識、行政が実行する規制誘導や公共事業の方針と、市民や事業者に対する提案で構成されている。これらの計画文書を本研

究で定義した「決定タイプ」と「プロセスタイプ」で区別すると、協議を経ていない「白書」「提案」「方針」は、全て事前型の計画文書であり、本研究で示した方法はこのような計画文書を、協議の場を通じて市民と議論し、少しずつ市民サイドの主体と共有のマスタープランに置き換えていく方法であるとも言える。多くの都市において、市民と行政が協働しながらまちづくりに取り組む体制への転換が図られている。その体制を支える情報基盤として、本研究で示したような方法を持って都市MPの策定に取り組むべきであろう。

謝辞

本研究は、筆者が所属する早稲田大学理工学総合研究センター、早稲田大学都市地域研究所が山形県鶴岡市、鶴岡市TMO、建設省東北地方建設局秋田営繕工事事務所、都市づくりパブリックデザインセンターより委託を受けて行った調査をもとにしています。関係各位および調査にご協力いただいた鶴岡市民の皆様に記して感謝の意を表します。

注

- 注1) 都市計画に関連するマスタープラン策定への市民参加の取り組みは、地方自治法による基本構想の策定が取り組まれ始めた69年以降より見られるが、特に92年の都市計画法の改正により都市MPが創設され、そこに市民参加のプロセスが位置づけられたことがきっかけとなり、多くの自治体で取り組みが行われ、さらには個別具体的な課題についても市民参加型のまちづくりが取り組まれ始めたという状況がある。
- 注2) 都市MPが創設されたのは92年であるが、従来より独自のマスタープランを持って都市計画に取り組んでいた先進自治体を除き、策定には3年程度を要する。そのため、都市MPを策定し、さらに個別の参加型まちづくりに取り組んで実績や課題が明らかになっている市区町村の事例は少数であると考えられる。
- 注3) この定義について、完全に市民間で行われる行為についてどう考えるかが論点となる。例えば多くの市民版マスタープランは、最終的に行政に対して提言的にマスタープランをまとめるまで、有志の市民によって作成されている。筆者は市民間で行われる行為の中で、一定の要件を満たしたもの、例えば「市民間で設けられた協議の場に誰でも参加することが出来、結果的に行政の参加が見られなかった場合」などについては「まちづくり」と見なすべきだと考えているが、本論で「一定の要件」について考察する紙幅がないこと、本論後半で扱う鶴岡市の事例が行政サイドの主導で行われたことから、このような限定的な定義とした。
- 注4) 町田の取り組みは総合計画づくりへの参加ではなく、個別具体的な課題における実質的な市民参加を重視した。個別の課題毎に市民参加で協議と実践を重ね、一連の取り組みが「考えながら歩くまちづくり」と題したレポート（文献6）にまとめられ、そのレポートが市の基本構想に相当するとされている。
- 注5) コミュニティ協議会は鶴岡市において小学校区毎に設けられている組織であり、学区毎に設置されたコミュニティセンターの管理運営を行うほか、自主的な事業を行っている。
- 注6) 景観形成基本計画は、中心市街地とその周辺エリアおよび郊外の区画整理地区の景観整備方針を定めたものである。リーディングプロジェクトとして河川や橋の改修方針が位置づけられ、このプログラムに沿って、中心市街地における公共空間の整備が進められている。また中心街地区整備基本計画をはじめとして、中心市街地には大規模な施設等の整備プログラムがあり、シビックコア地区整備計画、荘内病院の移転新築、東北公益文科大学大学院建設などの事業が進行している。
- 注7) 広原は文献8において、「(住民の)主体性顕在地区（と非顕在地区）」と「問題地区（と非問題地区）」の2軸で「大都市におけるまちづくり一般モデル」を提示している。インナーシティを抱える大都市既成市街地を前提とし、地区を類型して、そこでのまちづくりのモデルを提示したものである。図2は、このモデルを地方都市の劣悪ではない市

街地の整備を念頭に改めたものである。具体的には、広原は神戸市における「地区まちづくり」を念頭に、様々な課題を包摂する「地区」を整備の単位として捉えているが、本研究で対象とするまちづくりは「課題」毎に展開されることも念頭に置いている。したがって、「地区」を「課題」にあらためた。また、広原は数値などで客観的に評価しうる客観的問題状況を重視し「問題地区」の軸に据え、行政が公共投資をすべき領域を類型している。しかし、地方都市の場合、明らかに劣悪な問題がある場合を除き、協議の場などにおいて多くの主体が相互主観的に評価を形成するしかない課題が多く、客観的な問題地区の特定は難しく、そのまま公共投資をすべき領域かどうかの判定は難しい。したがって、「問題地区」の軸を、「行政がその課題に対して取り組む熟度が高まっているかどうか」に改めた。

- 注8) 本研究で取り上げた事例以外に、複数の協議の場が進行中である。「つるおか街かど文学館」は、市民が中心となって実行委員会を結成し、空き店舗などを活用した実験的な「街かど文学館」の開設といった実践と協議を重ねて、常設的な「街かど文学館」の設立可能性を検討したものである。協議の場④がきっかけとなり、2001年度中にわたって協議の場が設けられた。また、「五学区のまちづくりを考える会」は、鶴岡市第5学区において、2001年2月にコミュニティ協議会が主導して設立した協議の場であり、都市MP地域別構想策定に向けた活動を行っている。このように、市民主導の協議の場が増加しつつある。
- 注9) 鶴岡市都市計画マスタープランに示されている「都市計画マスタープランの役割・構成と内容」を転記したものである。図示されており、「全体構想」「地域別構想」に加えて「まちづくり情報帳」が、都市計画マスタープランの計画文書の体系の中に位置づけられている。
- 注10) 都市MPの全体構想には、「よくある質問・提言集」という一節が設けられており、文書等において多く出されている計画に対する意見について、個別にその回答が記されている。
- 注11) 小学校区の多くは鶴岡市の中心から郊外に向けて区域が設定されており、行政で設定している中心市街地には第1～6学区が含まれている。第3学区はその多くを占めている。
- 注12) 第3学区では、地域別構想をまとめるべく2001年10月以降数回のWSを開催しており、現在も継続中である。
- 注13) 例えば「街かど文学館」の中心的なメンバーであるN氏は、2001年4月以降よりまちづくりに携わる人物であるが、「これまでの議論の経緯がまとめてあることによって状況を理解することが容易であり、新たにまちづくりに参画することが容易であった」という旨の発言を、都市計画課の主催するシンポジウム（2001年度開催）で行っている。

参考文献

- 渡辺俊一：「参加はそこまで」を越えて—マスタープランへの市民参加をいかに貫徹するか—、アーバンアドバンス、第21号、pp.11～17、2001.3
- 渡辺俊一、太田守幸他：市民版まちづくりプラン実践ガイド、学芸出版社、2001.9
- 大和田清隆、小泉秀樹、大方潤一郎：都市計画マスタープラン策定過程への参加を契機とした市民活動の展開に関する研究、都市計画別冊平成12年度都市計画論文集、第35号、pp.217～222、2000.11
- 内田晃、他5名：地方都市の都市計画マスタープランにおける策定プロセスと住民参加に関する研究—九州地域74自治体におけるケーススタディによる検証—、都市計画別冊平成10年度都市計画論文集、第33号、pp.457～462、1998.11
- 浅野聡：市民ワークショップによる成長するプランづくり、市民参加のまちづくり、学芸出版社、1999.2
- 町田市長期計画策定特別委員会：考えながら歩くまちづくりへの提、1973.8
- 田村憲二：足立区地区環境整備計画と都市計画マスタープラン、月刊自治研、第37巻435号、pp.64～72、自治研中央推進委員会、1995.12
- 広原盛明：神戸市まちづくり政策の転換と多様化、震災・神戸都市計画の検証、pp.85～90、自治体研究社、1996.1

(2002年1月9日原稿受理、2002年8月22日採用決定)