提案型都市計画の定着へ向けた 協働のプロセス

北海道中核都市を事例として

PARTNERSHIP TO OPERATE "URBAN PLANNING BY CITIZENS' INITIATIVE"

Local central cities in Hokkaido

石井 旭 ——*1 小林英嗣 ——*2

Akira ISHII ——*1 Hidetsugu KOBAYASHI ——*2

キーワード：
コミュニティプランニング, 提案型都市計画, 協働のプロセス

Keywords:
Community planning, Urban planning by citizens' initiative, Partnership

In recent years "Urban Planning by Citizen's Initiative" system was introduced through the Urban planning Act, showing a tendency of thinking much more in the importance of Community Plans. Nevertheless, there is a difficulty to operate this system considering lack of experience and knowledge of citizens but also of planners. Because Community Plans focus on commerce, welfare, agriculture among others, it is required a partnership including a specialist.

The present study proposes partnership mechanism to operate Urban Planning System by Citizens' Initiative based on practical examples, to support the decision-making process.

1. 背景と目的

現在、市民の都市生活を支える質の高い豊かな都市空間への再編が重視され、住民や市民団体等によるまちの作り方や使い方に対する提案も増加している。一方、平成14年都市計画法改正では、都市計画提案制度^{*1}が創設され、都市計画マスタープラン(以下都市マス)と整合する空間・ルール形成の都市計画手法に対して市民や企業の提案権が認められた。

しかし、都市マスは特に中核都市では市民が提案を行う地区レベルの目標像には踏み込んでいないため、提案制度による都市計画の提案とともに市民活動の指針となる地区レベルの目標像も市民発意により行う必要がある。また、都市により行政プランナーや住民の都市計画能力、合意形成能力が異なる中で、住民と行政の合意形成を行うための協働のプロセスの明確化が重要となる。

本論では、住民を主体とした地区レベルの目標像と空間・ルール形成の手法の提案の仕組みに着目し、①提案における協働の必要性と役割、②中核都市における行政や住民の都市計画能力・合意形成能力に応じた協働プロセスのあり方について考察を行うことを目的とする。

2. 方法

本論では、北海道の中核都市を対象とし、①住民による目標像・手法の提案の仕組みを整理したうえで、②資料分析及び行政プランナーへのアンケート^{*2}、ヒアリングより、行政プランナー及び住民の都市計画能力・合意形成能力を視点として課題を抽出する。③都市計画専門家が住民や市民団体、民間・行政プランナーと共にW.S.を行うことにより市民の活動目標を形成する取り組みである「都市

計画キャラバン2003北海道大会^{*3}」(以下北海道キャラバン)を事例に、②の課題を視点として協働プロセスの分析を行う。④以上により、提案型都市計画における協働の必要性和役割、協働のプロセスのあり方について考察を行う。

3. 提案型都市計画の枠組みについて

本論では、地区レベルの目標像と空間・ルール形成の手法を住民を主体として提案する仕組みを「提案型都市計画」と定義する。都市計画提案制度は、整開保の方針、都市マスを上位計画として地区の空間・ルール形成の手法を提案する制度である。しかし、中核都市(ここでは人口規模が10万人以上の都市を指す)では都市マスの地域別構想の範囲と提案対象エリア(0.5ha)の差は大きく、住民の立場から提案を行う際の目標像にはなりにくい。したがって、空間・ルール形成の手法のみならず地区レベルの目標像の形成も必要になる。この場合、提案を受ける行政としても、上位計画や既往計画と整合を図りながら地区レベルの目標像について判断を行い、市民と合意形成を図る必要が生じる。その上、提案が農業、福祉、環境等、他分野にまたがる場合には、庁内の調整と合意形成も必要となる。また、提案制度では地権者の2/3以上の同意があれば提案が可能であるが、住民による提案を想定した場合、立案の段階から都市計画の専門家が関り、地権者も交えて合意形成を図りながら協議・立案していく主体づくりも求められる。

それゆえ、提案型都市計画では、1)協議・立案主体の形成、2)提案を判断する地区レベルの目標像形成、3)行政部局間の連携体制の構築、が考慮すべき項目となる。

*1 (株)ズコーシャ
(〒080-0048 帯広市西18条北1丁目17番地)

*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博

*1 Zukosha Co., Ltd.

*2 Prof., Faculty of Engineering, Hokkaido Univ., Dr. Eng.

図1 提案型都市計画の定着へ向けた課題

3-1 行政プランナーの合意形成能力の課題

ここでは、人口10万人以上の規模を持つ都市を対象に、市民や行政他部局との合意形成を図っていく上で課題として抱えている事項についてアンケートを行い、8都市から回答を得た。必要認識度、能力不足度各5段階で評価をしてもらい、両者を掛け合わせ数値の高いものを抽出した(図1中段列)。

1) 協議・立案主体の形成：既往計画の市民への翻訳、都市計画能力を持つ提案主体の選定、住民・地権者への呼びかけ、多主体をつなぐ組織形成の啓発・促進に課題が見られる。

2) 提案を判断する地区レベルの目標像の形成：協議への参加市民の合意形成、住民・地権者との合意形成、要望・意向の具体化・空間化に課題が見られる。

3) 行政部局間の連携体制の構築：行政部局間の合意形成に課題。

3-2 住民、民間プランナー等の都市計画提案、合意形成の課題

北海道キャラバンの機会を通して、事例都市の行政プランナー、参加した民間プランナー、市民団体へのヒアリングを行い、課題を抽出した(図1右段列)。

1) 協議・立案主体の形成：住民・地権者には、都市計画全般に対する知識・技術、都市・地区全体を見渡す視野、多主体をまとめる力に課題が見られ、市民団体には、都市計画全般に対する知識・技術、市民活動とまちづくりの関連性、プランナーとのつながりに課題が見られる。一方、学識者・民間プランナーには、市民や住民とのつながりに課題が見られる。

2) 提案を判断する地区レベルの目標像の形成：住民・地権者、市民団体ともに、都市計画全般に対する知識・技術不足、取り組みの客観的な判断に課題が見られる。一方、学識者・民間プランナーには、市民や住民とのつながりに課題が見られる。

3-3 提案型都市計画の課題

以上より、提案型都市計画の課題は次のようにまとめることができる(図1)。

- 1) 協議・立案主体の形成：主体となる市民は都市計画の知識、多主体をまとめる力において課題があり、行政の参画を想定しても住民・地権者への呼びかけ、都市計画の市民への翻訳について課題がある。
- 2) 地区レベルの目標像形成：行政は市民と合意できる計画理念において課題があり、市民による立案内容の判断を想定しても都市計画の知識・技術において課題がある。
- 3) 行政内連携体制の構築：都市計画担当と他部局との連携において

図2 事例都市の図1における課題的位置付け

図3 北海道キャラバンに見る事例都市の協働のプロセスの特徴

は合意形成の課題が見られる。

4. 事例分析

3章より、協議・立案主体の形成、地区レベルの目標像の形成、行政内連携体制の構築が提案型都市計画の定着へ向けた課題として抽出された。本章では提案型都市計画に向け、図1に対応した課題を抱え、独自の協働プロセスにより課題を克服していった事例として北海道キャラバンを取り上げる。北海道キャラバンは北海道の中核都市(帯広、旭川、釧路)を対象として、都市計画の専門家がまちの活性化へ向け地域行政・民間プランナー・住民とともにW.S.を行い、ほぼ3ヶ月間の活動とその後の地域住民による自主的な活動を通じて活動の目標と行動計画を作り出す事業である。北海道キャラバンを通じて、協働のプロセスと解決された課題を明らかにする。

(1) 帯広市キャラバン：帯広市では、都市マス等の実現化と実現主体の育成を目的として行われた。市民主導による協議の進行でありながら、市の既往計画と市民活動を連動させていくプロセスが特徴的である(図3)。また、帯広は、行政プランナーとして住民・地権者への呼びかけ、計画の市民への翻訳、参加市民の合意形成、多主体をつなぐ組織形成の啓発・促進、一方市民としては都市計画全般に対する知識・技術、市民活動とまちづくりの関連性、市民と民間プランナーとのつながりについて課題を抱えていた(図2)が、結果として、市民活動の5つの目標と市民団体、地元民間プランナーによるまちづくり組織が形成された。以下に、重要な協働プロセスを示す(図4)。

○協議・立案主体の形成において重要な協働プロセス

- ・専門家NPOの紹介により民間プランナーと市民のつながり形成
- ・市民主導の協議により自分で考える意識の醸成
- ・民間プランナーへの事前意思確認による活動母体形成の円滑化

○地区レベルの目標像の形成において重要な協働プロセス

- ・中心市街地活性化をターゲットにし行政の合意形成の円滑化
- ・既往計画と市民活動のリンクにより、参加市民と行政プランナーとの合意形成の円滑化

(2) 旭川市キャラバン：旭川市では都市と農村の境界域に対する市民・行政の問題意識を形成し土地利用を検討していく必要があり、市民意向の抽出と実現方策の検討を目的とした。市民と学識者による協議の進行と合意形成、市企画課の参加が特徴的である(図2)。また、旭川は、行政プランナーとして住民・地権者との合意形成、行政部局間の合意形成、多主体をつなぐ組織形成の啓発・促進、一方市民としては都市計画全般に対する知識・技術、市民活動とまちづくりの関連性、について課題を抱えていた(図2)が、結果として地元住民と学識者による研究組織が形成された。以下に、重要な協働プロセスを示す(図5)。

○協議・立案主体の形成において重要な協働プロセス

- ・都市計画専門家の介入による、都市計画と学識者や農業関係者のつながり形成、都市民と農村民の問題意識の相違の共有化、専門家の意見と市民等の意見の摺り合わせ、今後の取り組みを牽引することについての学識者との合意形成

○行政内連携体制の構築において重要な協働プロセス

- ・企画課の参画で総合計画へ位置付けによる活動の実現化への試み

(3) 釧路市キャラバン：釧路市では市民の思いが集まるまちづくり拠点の抽出と活動主体の育成を意図した。行政主導による協議の進行と、市民意向の抽出より行政等と合意形成をとるプロセスが特徴的である(図2)。一方、釧路は、行政プランナーとしては行政内合意形成、計画の市民への翻訳、また市民としては都市計画全般に対する知識・技術、市民と学識者・プランナーとのつながりについて課題を抱えていた(図2)が、結果として市民活動の拠点について市民・行政合意形成と、活動の展開が約束されるに至った。以下に、重要な協働プロセスを示す(図6)。

○協議・立案主体の形成において重要な協働プロセス

- ・市長の理解により活動に対する行政内合意形成
- ・行政から市民団体への意識啓発
- ・専門家の介入による話しやすいテーブルづくりによる市民の意向抽出、市民団体と行政プランナーの合意形成

○地区レベルの目標像の形成において重要な協働プロセス

- ・行政から市民団体への意識啓発
- ・専門家の介入による話しやすいテーブルづくりによる市民の意向抽出、ターゲットエリアの行政プランナーとの合意形成

5. 提案型都市計画の定着へ向けた協働のプロセス

4章より、協働のプロセスは、協議・立案組織の形成、地区レベルの目標像の形成、行政内連携体制の構築のそれぞれにおいて考えられることがわかる。また、市民・行政プランナーの能力的課題に加えて、市民意向の抽出、都市マス等計画の実現主体の模索、実現方策の模索といった計画的課題によっても類型される(図7)。

5-1. 協議・立案主体の形成

1) 行政主導型：市長の理解と合意の元で行政プランナーが市民団体を牽引していくシステム。市民の意向を抽出する段階で有効である。市民意向を協議の中心とし行政意向と調整しつつ合意を得ることにより、市民の責任意識の形成につながる。調整主体として、行政・市民の双方に人脈を持つ中間的組織が重要な役割を担う。

2) 市民主導型：意欲のある市民団体が主導権を取り、民間プランナー

図4 帯広市キャラバンにおける協働のプロセス

図5 旭川市キャラバンにおける協働のプロセス

図6 釧路市キャラバンにおける協働のプロセス

5-3. 行政内連携体制の構築

1) 都市計画・他部局連携型：行政の活動方針を決める企画担当の合意により行政内連携を促すシステム。課題が他分野へまたがり、計画の実現化方策を模索する段階で有効である。企画担当を動かすテーマの提示を行うため、都市と農村など複眼的な戦略を持つ調整主体が重要であることが確認された。

6. 総括

提案型都市計画の定着へ向けた協働のプロセスにおいて以下の点が明らかになった。

6-1. 提案型都市計画における協働の必要性と役割

提案型都市計画は、市民・行政プランナーの現状から協議・立案主体の形成、提案を判断する地区レベルの目標像の形成、行政内連携体制の構築に課題が見られた。市民のみならず行政プランナーの都市計画能力が十分ではないこと、市民と行政の協議・調整・合意が十分にはかれないこと、市民と民間プランナー、行政部局間のつながりの希薄さがその要因といえ、協働のプロセスを通してこれらを解決していくことが必要である。

6-2. 協働のプロセスのあり方

提案型都市計画の定着へ向け、協働のプロセスは今までの地域の人的資源、物的資源、計画能力により様々に設定する必要がある。

1) 協議・立案主体の形成：意欲的な市民に主導権を渡し能力を高める市民主導型、行政が市民を牽引し意識向上を図る行政主導型、市民と民間プランナーや学識者がタッグを組む市民・プランナー連携型が考えられる。意欲的な市民の選定、市長の参画、民間プランナーと住民のつながり形成、が重要なポイントである。調整主体の役割は、人的ネットワークの活用による必要な主体の参画促進と、議論の進行における意向調整である。

2) 提案を判断する地区レベルの目標像の形成：市民意向をもとに行政と合意形成を取る行政・市民意向統合型、既往計画の実現から始め市民活動との接点を模索する計画・市民活動連動型が考えられる。行政プランナーや住民の参画と、意向の抽出・確認が重要である。調整主体の役割は、まちの課題や既往計画の市民への翻訳と意向抽出である。

3) 行政の判断体制の構築：多部局にまたがるテーマをベースに連携を深める都市計画・他部局連携型が考えられる。行政一体として取り組みを合意するため企画関係部局の参画が重要である。調整主体の役割は、多部局間にまたがる視野と戦略の提示である。

[注釈]

- 1) 都市計画法第21条の2～5に定められる都市計画提案制度。
- 2) 北海道の地方中核都市(33都市)に対しアンケートを配布(H16年1月)。回収26通(回収率78.8%)内有効回答25通。本論では、アンケート対象都市のうち人口10万人以上の都市からの回答を使用。
- 3) 都市計画の専門家であるNPO日本都市計画家協会が、市町村の都市計画やまちづくりの課題の顕在化と、地域の計画力や行動力を活性化するため、地域行政・プランナー・住民とによる連続的なワークショップやシンポジウムを通じて行政へ計画提案を行う。毎年全国各地から一都市を対象とした事業だが、2003年度は北海道の5都市6地区を対象に開催。

[参考資料・文献]

国土交通省「都市計画運用指針」、北海道庁「提案制度の運用指針」、都市計画キャラバン2003北海道企画書

[2004年4月20日原稿受理 2004年7月29日採用決定]