

都市計画行政における市民参加に対する 地方自治体の意識と、参加推進策の実態に関する調査

鈴木森生（指導教員 八尾廣）

1 研究の背景と意図

戦後日本は復興とそれに続く高度成長期に、その必要から都市空間の量的充足が求められた。経済的合理性から全国に画一的な都市空間が整備され、人々にとって「都市は自らが主体的に関わるべき対象」ではなくなっていった。

しかし、一方で地方や戦前からの良好な住宅地などでは、民間の開発計画や国の画一的整備計画に反発し、良好な住環境を保護するため自発的なルール作りをする地域も存在した。そのような活動は1960年頃から活発化し、1980年頃には今日の意味で「まちづくり」という語が定着する。¹⁾

1992年の都市計画法改正により市町村の都市計画に関する基本的な方針、いわゆる都市計画マスタープランが策定されるようになった。この中で「市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」（法第一八条の二 2）と規定され、市民の都市計画への参画は法的にも保証されたものになった。また、1998年の法改正により、都市計画は自治体が自らの責任と判断によって行うことの出来る物となった。更に2004年の景観法の整備により、より総合的に「良いまち」の整備に関して、法に立脚した規制を加えることも可能となっている。

このように都市政策をめぐる情勢は官権的・画一的なものから民主的・地域的なものに改められてはいるものの、実際の市民参画は一部の先進的な自治体を除けば草の根的なまちづくりがほとんどで、まだまだ未熟なように見受けられる。また、複雑な都市の問題を取り扱うには、市民の自発的な取り組みのみでは限界がある。

都市計画行政に対する市民参画（以下、市民参加という）という課題に対する地方自治体（以下、自治体という）の責任はますます高くなっているが、これに対して、当の自治体自身はその事をどう捉え、対処しているのか。市民参加推進に対す

る意識と現状を横断的に把握することで、一般的に市民参加がどういった状況なのかを示したい。

2 用語の定義

本調査において、断りが無い限り用語を以下のように定義する。**市民**→対象自治体に居住する個人、あるいは同自治体に建築、土地を所有する個人。**まちづくり**→都市整備などを目的として何らかの建設活動を含んだ市民活動

3 調査

3.1 調査対象

東京都、神奈川県、千葉県、茨城県、埼玉県、群馬県、栃木県（以下、関東という）の人口一万以上²⁾の284市区町村を対象とした。

3.2 調査方法

調査はアンケート手法によって実施し、調査票を2010年10月22日に郵送（一部電子データを送信）し、同12月31日までに回収できた分について、分析を行った。また、調査票の郵送に先立ち電話アポイントを行った。調査票の内容は以下の通り。

1 基本的な事項に関する質問

分析内容とは直接関係ないため省略

2 都市計画・まちづくりへの市民参加に対する考え方に関する質問

2.1 それぞれの質問に対して最も当てはまると思う番号に○をつけてください。ご回答いただいた方の個人的な見解でも結構です。（選択肢「よく当てはまる」「どちらかと云うとよく当てはまる」「どちらとも言えない」「どちらかと云うと当てはまらない」「ほとんど当てはまらない」）

- 質問1 都市計画などへの市民参加や、まちづくり支援を前向きに行っている
質問2 市民参加によって問題が複雑化することが多い
質問3 市民参加によって長期的には様々な問題を回避できる
質問4 市民と共に計画することで、より良い計画となっている
質問5 市民は都市計画・まちづくりに積極的に提案・活動をしている
質問6 市民の意向をよく反映するために、市民参加をより推進する必要がある
質問7 市民参加を推進するには市民への学習機会提供や、啓発により力を注ぐ必要がある
質問8 市民参加制度などを制定しうまく機能している
質問9 市民参加のまちづくりはコミュニティの再生・成長にとって有効な手段である
質問10 現状の市民参加は形式的で、十分市民の要望・意見を吸い上げられていない

3 都市計画・まちづくりへの市民参加に向けた取り組みに関する質問

3.1 都市計画やまちづくりに市民が参加するにあたって、基本的な考え方や概念を普及啓発することは、非常に重要だと思います。建物や住まい方などとして都市計画的な視点を行う教育を「住教育」といいますが、自治体としてどのような教育プログラムを行っていますか。以下の設問にお答えください。

3.1.1 市民に対する都市計画に関する教育・住教育の09年9月1日から10年8月31日の期間の実施状況についてお答えください。（値：開催回数 累計参加人数）

- ・市民ワークショップの開催
- ・まち歩きなど都市サーベイイベント
- ・講義型学習会・講演会など
- ・その他

3.1.2 市の方針として都市計画に関する教育・住教育を小・中・高等学校いづれかのカリキュラムに盛り込むよう要請・規定していますか。

はい

3.1.3 また、区域内に自主的にそのようなカリキュラムを導入している学校がありますか。

はい

3.2 自治体として市民主体のまちづくりの研究、提案、或いは普及啓発などを行う組織を設置していますか。設置している場合は組織名もお願いします。

はい

3.3 住民主体のまちづくり協議会や、身近な都市施設、公共施設整備を目的とする団体など、比較的小規模なまちづくり団体などの支援を想定した制度で、自治体が独自に制定しているものについて当てはまるものに○をつけてください。（複数回答可）

- ・設備・機器の貸出
- ・事務局設置用の不動産、テナントの貸与、紹介
- ・専門家など人材の派遣、紹介
- ・助成金、活動資金の融資
- ・その他

4 都市計画・まちづくりの現状に関する質問

4.1 自治体が主導する都市計画事業を市民参加により進める際に、事業のそれぞれの段階で市民はどの様に参加できますか。それぞれの手続きについて、過去に行われた事例があれば○をつけてください。

		参加の形態				
		告知権	聴聞権	質疑権	提案権	決定権
		決定された事項などについて告知されている	公聴会などにより意見表明できる	問い合わせれば、必要な情報の説明を受けることができる	計画や方法を提案できる	事業決定プロセスに市民が参加する
都市計画事業の進捗	企画立案段階					
	計画段階					
	設計者選定段階					
	事業決定段階					

4.2 最近5年間に実施された、或いは現在実施中の都市計画事業・まちづくり事業の内、貴自治体が主導している事業の数をお答えください。

都市計画事業のうち都市計画施設の整備に関する事業					
	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21
計画決定					
事業中					
完了					
都市計画事業のうち市街地開発事業					
	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21
計画決定					
事業中					
完了					
その他のまちづくりや都市計画に関連する事業					
	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21
計画決定					
事業中					
完了					

4.3 これまでに実施された都市計画事業・まちづくり事業（身近な小公園や公共施設の整備など）の中で市民側からの働きかけにより実施されたものを最近のものから5件について、その実施年と名称をお答えください。また、それ以上ある場合は下欄にその他の件数を書き入れてください。

- (値：実施年 名称 件数)
- 5 都市政策に関わる条例などに関する質問
- 5.1 現在運用されている建築協定および景観協定の件数をお答えください。
 建築協定 (5.1.1 値：件数)
 景観協定 (5.1.2 値：件数)
- 5.2 地区計画の策定されている区域数についてお答えください。
 策定中 (5.2.1 値：区域数)
 策定済 (5.2.2 値：区域数)
- 5.3 都市計画やまちづくりに関して自治体で独自に制定している条例などあれば、その名称と簡単な特徴をお答えください。特に、他自治体の類似制度と比べて独自性が高いと思われる点についてお答えください。(値：名称 内容 件数)

4 結果

4.1 回収結果

都県別及び人口階級別の回収数とそれぞれについての回答率を示す。都県別、人口階級別で、回答率に平均値からの有意な差は認められなかった。

	東京都	千葉県	栃木県	神奈川県	埼玉県	茨城県	群馬県	全体
対象自治体数	51	47	26	31	61	43	25	284
回収数	36	35	19	21	49	21	18	199
回収率	71%	74%	73%	68%	80%	49%	72%	70%

人口階級	5万人未満	10万人未満	20万人未満	50万人未満	50万人以上	全体
対象自治体数	103	74	55	37	15	284
回収数	67	52	40	28	12	199
回答率	65%	70%	73%	76%	80%	70%

4.2 調査結果のスコア化

以下のルールで標準化し各設問のスコアとした。

2.1 スコア:設問2.1の回答「よく当てはまる」「どちらかと言うとよく当てはまる」「どちらとも言えない」「どちらかと言うと当てはまらない」「ほとんど当てはまらない」を順に1、0.75、0.5、0.25、0とし、その平均値をスコアとした。ただし質問2質問10の回答は内容から配点を逆にしている。また、回答の一部が抜けていた票は、便宜的にその質問を「どちらとも言えない」として計測した。

その他のスコアは次の表中の基準値で各々の値を除すことで求めた。ただし5.2.2地区計画の策定済数について人口と73.6%の相関が見られたため、

回答数を人口で除しこの値を入力値にしている。幾つかの項目で異常値があり、これで標準化すると他の値を過小に評価する場合は、異常値を除いた最大値を基準値として採用した。下表中 n 番目最大値とは、基準値がそのデータの何番目最大値かを示しており最大値を採用した場合は1である。

スコア	計測値	基準値	n番目最大値	備考
3.1.1	開催回数	22	3	最大値139
3.3	○の人数	5	-	全項目に○がついたときの値
4.3	件数	11	3	最大値30
5.1.1	件数	31	1	5.1の建築協定数
5.1.2	件数	7	1	5.1の景観協定数
5.2.2	区域数	0.001559	2	5.2の策定済数 最大値0.002228
5.3	件数	8	1	

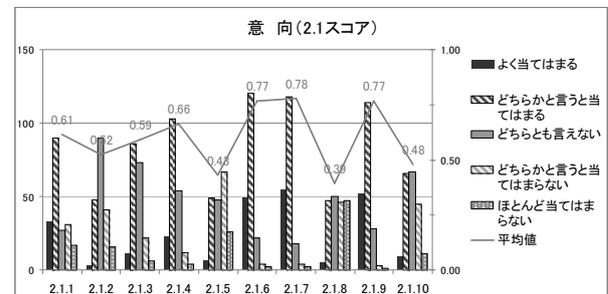
また5.3 条例等制度数については本論の意図とは無関係と思われる条例は排除して計数した。

設問3.1.1 設問3.1.3 設問3.2は値が二進的な為、4.1は回答率が非常に悪かった為、4.2は都市計画行政への市民参加とは関連が薄い為、スコア分析からは除外した。

5 分析と考察

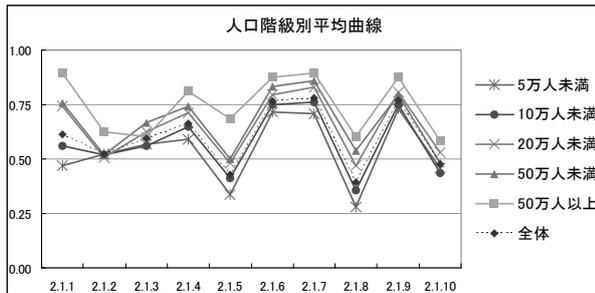
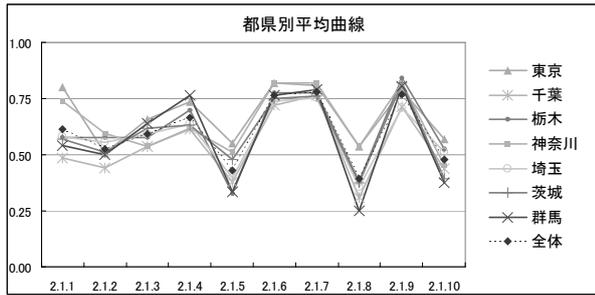
5.1 意向の分析

図は設問2.1の回答を集計したものである。棒グラフは質問毎の選択肢の票数を、折れ線は質問毎の平均スコアを表している。



質問6、7、9のスコアが特に高く、まちづくりへの市民参加の必要性や、その為の普及啓発充実の必要性が認識され、市民参加が地域コミュニティの再生・成長に有効と考えられている。また、質問5、8、10のスコアが特に低く、市民のまちづくりに対する積極性は低く感じており、制定されている制度等がうまく機能しておらず、市民からの意見反映も十分ではないと考えられている。

以上の傾向は都県別、人口階級別でも概ね似た傾向にあり、市民との協働によるまちづくりの必要性は認識しつつも、その実現には至っていないという現状認識で共通している。

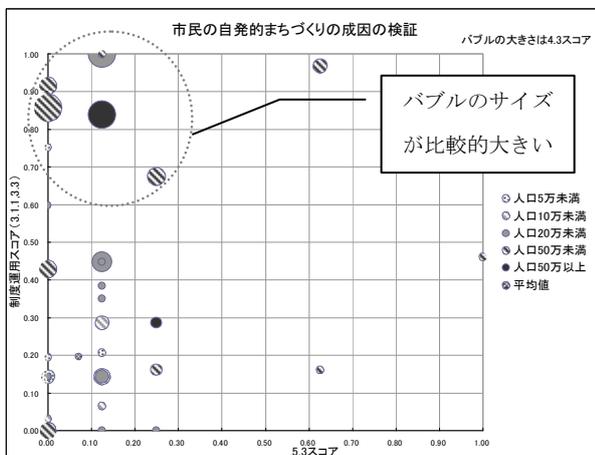


5.2 スコアの分析

以下の分析では、設問 4 にすべて無回答であった回答を計測から除外し、標本数は 171 となっている。相関係数によりスコア同士の相関を示す。

	2.1スコア	3.1.1スコア	3.3スコア	4.3スコア	5.1.1スコア	5.1.2スコア	5.2.2スコア	5.3スコア
2.1スコア	100%							
3.1.1スコア	23%	100%						
3.3スコア	35%	40%	100%					
4.3スコア	8%	48%	23%	100%				
5.1.1スコア	16%	23%	25%	15%	100%			
5.1.2スコア	1%	20%	12%	-4%	2%	100%		
5.2.2スコア	-7%	-9%	-11%	-10%	-11%	-4%	100%	
5.3スコア	32%	17%	28%	11%	17%	1%	-14%	100%

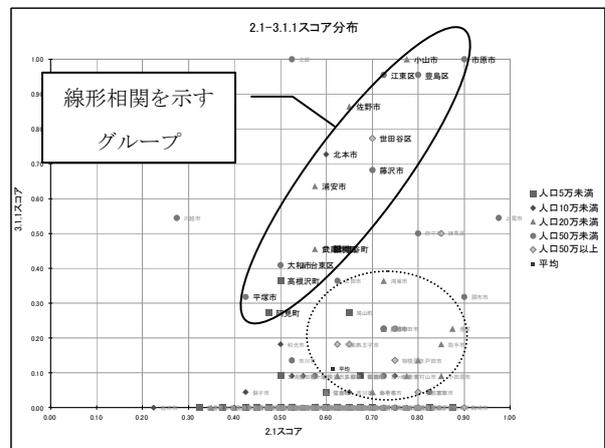
黒い部分が 20%以上で相関する項目である。殆どのスコアは互いに独立であり有意な相関は見られなかったが、3.1.1 スコアと 4.3 スコアに 48%の相関が見られることから、市民の自発的なまちづくり活動の推進には、条例や支援制度の整備より、普及啓発活動が効果的であり、重要な役割を果たすことが伺える。



図の示すように制度運用スコアが高いほど、バ

ブルが大きくなる傾向が見られるが、5.3 スコアの大小によってバブルの大きさの変化は見られない。ただし、ワークショップ等を盛んに行っている自治体でも、必ずしも 4.3 スコアが高いわけではなく、ワークショップ・制度共にその内容が非常に重要であることは言うまでもない。なお、このバブル散布図はそれぞれの軸の最大値で各スコアの値を割り相対化（以下、相対化図という）している。

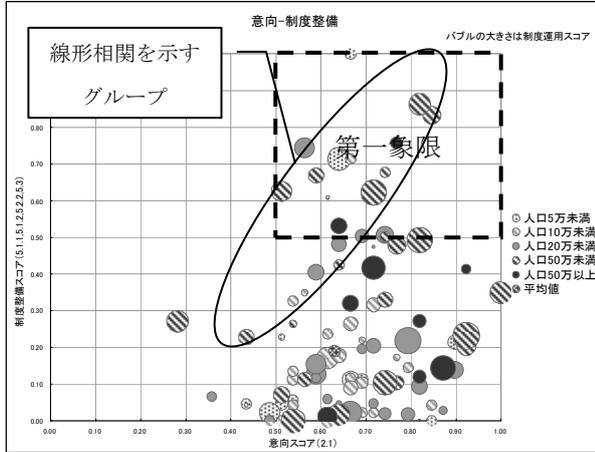
また、散布図により検証すると、2.1 スコアと他のスコアとの相関で、図のように線形相関するグループと、相関曲線と横軸に囲まれる部分に分布するグループとに分かれる傾向が見られた。



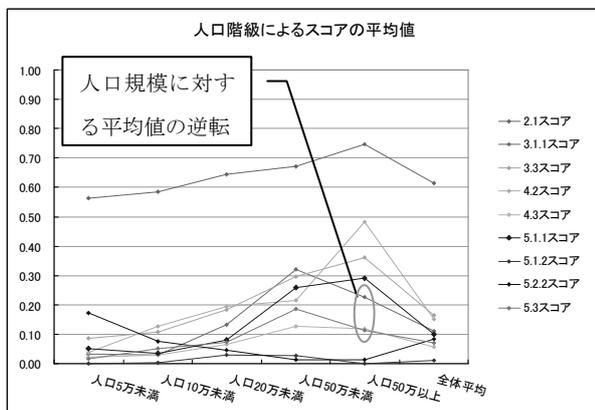
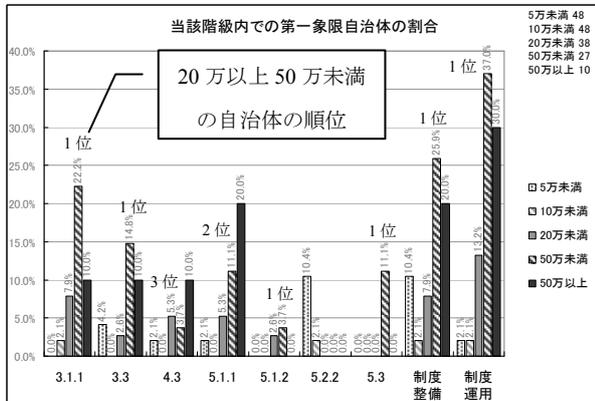
他のスコアとの相関ではこのような傾向が見られない、または非常に弱かった。このことから、市民参加に前向きな自治体はスコアも高くなるポテンシャルがある。一方で、その下に位置するグループに 8 割以上の自治体が属していることから、殆どの自治体では意向はあっても制度整備が遅れているか、運用実績が伴っていない傾向が伺える。

次に、4.2 の諸スコアを意向スコア (2.1 スコア)、制度整備スコア (条例と法に基づくルールの制定のスコア、5.1.1 スコア、5.1.2 スコア、5.2.2 スコア、5.3 スコアの平均値)、制度運用スコア (制度に基づいて臨時的に行われる物のスコア 3.1.1 スコア、3.3 スコアの平均値) として、分布を確認した。なおこれは相対化図である。こちらでも同様に、意向が高いほど、縦軸でより高い位置にプロットされる自治体が増える傾向が確認できる。一方で、バブルの大小は分布や、人口階級などには関係ない。自然に思考すれば整備スコアが上昇すれば、

運用スコアが上昇することが仮定されるが、その様になっていないのは個別の財政事情はもちろん、制度整備や、その運用が対処療法的に行われている結果ではないかと思われる。



次に各設問スコア及び整備・運用各スコアと2.1スコアとの散布図の相対化図で、両軸とも0.5より大きいエリアを第一象限とし、そこに属する自治体の数を、人口階級毎に数えたグラフを示す。人口20万人以上50万人未満の自治体が高順位の項目が多いことが分かる。



更に人口階級でのスコア平均値の推移を示す。このグラフの示すとおりスコアは人口規模の影響を受けている。3.1.1スコアと5.3スコアで、人口規模20万人以上50万人未満と50万人以上の自治体で平均値が逆転していることである。一方4.3スコアはこの両者間でほぼ横這いである。このことから、人口によるスケールメリットで見ると人口20万人以上50万人未満が最も効率が良いようである。5.3 その他の検証

これ以外に設問3.1.2住教育等都市計画教育の推奨の有無に「はい」と答えた自治体は3自治体、設問3.1.3住教育等都市計画教育を行っている学校の有無に「はい」と答えた自治体は前問とは別の3自治体、設問3.2市民主体のまちづくりに関する研究等を行う組織の設置に「はい」と答えた自治体は48自治体であった。また、5.1.2スコアとして観測した景観協定も策定されている自治体は5自治体にとどまった。景観法は比較的最近制定された法律であり、従前から自治体が個別に景観条例などを制定していることもあり、景観協定が十分に活用されていない現状が明らかになった。

6 まとめ

以上から、関東の自治体では都市計画行政における市民参加に対して、前向きな意向を持ちつつも、制度の整備とその運用の両面で、十分な成果を挙げられていない自治体が非常に多い。ワークショップ等が多いところでは年間20回前後行われているが、全体の平均は2.42回であり、78.9%の自治体では一回も行われていないのが現状である。制度整備よりも、ワークショップ等普及啓発と支援体制の充実が、市民発意の事業数に影響していることから、都市計画行政における市民参加についても市民への普及啓発活動をより積極的に行うことが重要と思われる。その際ワークショップの対象人口規模を20万人以上50万人未満毎とすることが効果的と思われる。ただし、ワークショップ数の多い自治体が必ずしも市民発意の事業数が多いわけではなく、当然その内容が重要であり、自治体間でノウハウが共有されることが望まれる。

参考文献

- 1) 佐藤滋 (2004年) 『2章まちづくりの生成と歴史』『まちづくり教科書第1巻まちづくりの方法』丸善株式会社 p14
- 2) 総務省統計局・政策統括官(統計基準担当)・統計研修所『A人口・世帯』『統計でみる市区町村のすがた2010』2010年12月現在