

第7回都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会議事概要

日時：2016年12月19日（月）14:00～16:00

場所：日本都市センター会館 704 会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、佐久間委員（文京区）、藤橋範之委員（長野市）
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、三浦研究員、高野研究員、鈕持研究員、三好研究員

議事要旨

- 現地調査の報告について（金沢市・横浜市）
- 報告書の骨子について
- その他

1. 現地調査の報告について（金沢市）

(1) 市の概要（地勢・条例主体のまちづくり）

- ・3つの台地及び2本の河川に挟まれた中心市街地は大きな戦災や震災を経っていないことから、古くからの城下町としての町並みを残す一方、狭隘な道路による渋滞や事故等交通上の問題が生じている。
- ・中心市街地の周辺は、戦後の宅地開発、区画整理事業により開発が進んだ。
- ・1960年代の伝統環境保存条例制定をはじめ、条例主体のまちづくりを実施。

(2) 歩けるまちづくり条例

- ・「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」に基づき、「歩けるまちづくり基本方針」を策定。「まちの主役は、まちに住む市民」という認識のもと、マイカー依存からの脱却、コミュニティ空間としての生活道路の復権、魅力ある歩行空間の創出などの改善を通じたより住みよいまちづくり推進等を規定。また、取り組みに際しては、市民・事業者・行政が一体となることを強調。
- ・基本方針に基づきまちづくり団体を結成し、市と協定を結んだ地区は6地区。うち、3地区で現在フォローアップを行っている。
- ・まちづくり団体の構成要件（人数、組織体制）について、市では特に定めていない。また、メンバーの入れ替わりについても市では関与していない。
- ・条例制定前の1970年代から石川県警の交通関係の職員を受け入れ、交通に関する調整を行っているほか、統計資料等各種情報交換を行っている。県警との関係は良好に保っている。

(3) まちづくり条例

「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」、「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」の2つを総称してまちづくり条例と呼んでいる。まちづくり条例に基づき、みずから自分たちの住む地域の目標とする将来像を描き、まちづくりのルールを決めて実現していくための仕

組みを定めている。協定締結までのスキームは、まちづくりのルールを住民により発案、策定し、計画としてまとめる。まとまった計画を市長との間でまちづくり協定として締結するというもの。

- ・協定の提出者について要件はないものの、住民の同意が必要であることから、個人で仮に提出された場合でも、町会を通して提出するように指導している。

- ・まちづくり協定の締結に当たっての同意の要件として、地区内の土地や建物の権利者、所有者から合意書を取得することになっている。同意率は、規則上は3分の2だが、運用上は8割の同意を要しており、かつ絶対的な反対者がいないこととしている。また、地区内の同意もあくまで地域住民により行うよう指導している。

- ・まちづくり協定についての会議や合意形成のルールについては、計画策定の主体が町会を中心としていることから、地元に任せており、市では把握していない。この点は歩けるまちづくり協定にもとづく歩けるまちづくり団体と同様といえる。

- ・課題として、まず、市独自制度のため法的拘束力がないことがある。これは事業者の公表が手段となる。他にも協定中の努力規定に対する解釈の違いへの対応もある。例えば金沢らしい品物を売るといような規定に対して、何が金沢らしいかどうかということでも住民間で協議する。なお、訴訟の案件はない。

(4) 質疑応答、意見交換

- ・1980年の地区計画制度の創設以来全国の自治体でまちづくり条例がされてきたが、まちづくりの条例づくりで先駆的な金沢市では地区レベルの計画を位置づけるようなまちづくり条例は、2000年までできていなかった。また、他都市では、条例に位置づけのある地区レベルの計画を策定する地区がなかなか出てこないという状況の中で、金沢市は、30以上の計画が策定されている。これらに共通する背景として、町会がしっかりしていることが挙げられる。他の自治体では町会と連動した形でまちづくり系の計画はあまり作っていないにもかかわらず、金沢市では町会自らが合意形成を図り、協議会の運営や計画策定をしている実態が見えてきた。

- ・まちづくり協定を締結している地域住民の方の自治意識のレベルが高いと感じた。問題意識や問題解決能力が高くないと、絶対的反対者に対して説得してまで協定を締結できないだろう。また、行政サイドでも、大きな問題になる前に解決を図ろうと、勉強会の早い段階で誤解を解いたり説得したりと現場に何度も足を運んでいるとのことである。市民の方々には全部任せるけれども、専門的な知識と一緒に勉強していくとか市役所ができるところは積極的にサポートしていくというように、頑張るところを分けて協力してやっているというのが印象的。

- ・都市計画の所管と町会の所管課との間に、やや縦割りの感があるように見受けられた。

- ・条例によるまちづくりの先進都市ということで、議会での議論を通じて市民意識、市民合意の形成を図っていく一方、条例の制定によって市の職員のレベルアップを図ることが根底にあるという点は、都市自治体職員にとって参考になる。

- ・行政側からのアプローチではなくて、地域からの発意があったときにだけ対応するというのは難しいことだと思うが、金沢は地域からのアプローチが結構あることに、驚きや地域差を感じた。

・市民にしてみれば都市計画法は全く身近なものではないと思うが、勉強会等をしつつおおむね 1 年という短期間でまとまるとのことであった。このことから、行政も地域の方も努力をしており、目標が共有しやすい地域だという印象をもった。

・無電柱化でも金沢市は有名であるが、普通は電線を地面に埋めるところを道路が狭いため、家に張りつけるような形で無電柱している。普通は自分の家に電線を這わせるのは嫌がると思うところだが、市民が協力しているところあたりは、まちづくりに対する意識が高い方が多い市であると思った。

・まちづくり協定に法的な拘束力のない中、大きな問題が起きていないということも、まちの景観を守るとか、一体感のあるまちをつくるという意識が高い方の集まりだという感想である。

2. 現地調査の報告について（横浜市泉区）

・横浜市で都市内分権の仕組みとして区役所の裁量を拡大していくことが進められてきている。その一環としての区長の裁量で事業を行える予算（個性ある区づくり推進費）を用いて泉区では地域自治の仕組みを構築。

・泉区の仕組みは 2 層制。1 層目はおおむね連合自治会を区域として、自治会町内会に加えて地区の社協、その他各種団体によって構成される「地区経営委員会」。2 層目は「地域協議会」という区の政策に対する参加の機関で、区の全域で 1 つ設置。

(1) 地区経営委員会

・2008 年度から地区経営委員会を結成する動きがあり、2009 年 2 月までに全地区で設置した。

背景として、横浜市の平均より自治会町内会の加入率が高く、特に泉区は連合自治会の活動が非常に活発な地区であるということがある。連合自治会が活発であることを自治会間の親睦にとどまらず、広く地域活動に生かしていきたいという趣旨で新しい仕組みをつくった。

また、横浜市では地域福祉保健計画を市全体、区の行政区ごと、さらに区の中の地区別の計画として立てている。地区別計画では地区社協が中心になるところを自己組織としての地区社協が弱いこともあり、地区社協の活動に連合自治会を結びつけ、協力したいという考えもあった模様である。

・地区経営委員会は任意団体であり、市条例による設置根拠もない。

・区域は連合自治会町内会の区域 12 地区に分けている。

・構成は自治会町内会と地区社協、NPO、商店会等の各種団体で構成。設立の際極力多くの団体がかかわれるようにするよう区から促した他は、組織の形については各地区で自由に決めてもらっている。

・役割は、1 つが地域課題の解決のための実践組織としての地域活動。もう 1 つは地域協議会の組織の母体として委員を 2 名ずつ推薦するというもの。

(2) 地域協議会

・地域協議会は地区経営委員会が全ての地区で設置された後、2009 年 4 月に設置。横浜市では区ごとの市民参加の仕組みとして区民会議という仕組みが飛鳥田市政の頃から存在し、泉区は 1986 年に発足している。区民会議自体は区に対する要望の形でずっと続いてきたものを、1998 年ごろから区の事業の事業評価をするという形に少しずつ移行をしてきた。一方、活動に停滞感が出てきたために区民会議を発展

的に解消するという一方で、区政に関して広聴するための仕組みとして地域協議会として再編した。地域協議会の委員のなかに各地区経営委員会の委員も就任していることから、地区経営委員会の意見交換、相互の情報交換、意見交換の場であるという側面もある。

(3) 課題

・地域自治の仕組みを抜本的につくるというよりも、連合自治会を生かそうという発想になりがちであること、区独自の仕組みであることの限界として、パブコメの意思反映のプロセスが市として決められているため、市本局の事業についての議論を地域協議会ではしづらくなっているということがあげられる。

(4) 質疑応答、意見交換

・都市計画マスタープランの策定にあたっては、策定主体として地区経営委員会か地域協議会は関与しているのか。

→主体としてという話はなかった。区から地域協議会へ意見の聴取は求めている。

・1980年代くらいにできた自治会活動の活動パッケージでずっと進んできた。ところが、地域課題が随分変わっているわけで、それに対応してないことが自治会加入率の急低下の背景にあるのではないか。そのため、自治会が必要とされることに取り組むというのを、横浜市の場合、地域福祉計画でやっているが、18区でばらつきもあるようである。

3. 報告書の構成について

前回研究会で決定した執筆分担を基に現時点で予定している執筆内容を報告するとともに、各委員間で内容の調整を行った。

(文責：事務局)