

住民参加型計画における実現阻害要因

Prevention Factor in Implementing Public Participatory Plan

橋本 禅[†], 佐藤 洋平^{††}

HASHIMOTO Shizuka, SATO Yohei

1.背景及び目的 計画策定への住民参加には、策定される計画に住民の意向を反映することにより、計画に対する関係者のコミットメントを強め、計画の実現性を向上させることが企図されている。そのため、計画参加に関わる研究では、計画策定への住民の関与の方法や程度、結果として策定された計画の内容について着眼されることが多い。しかし一方で、策定された計画がどの様に実現へと結びつけられたのか、また、実現を阻害する要因に着眼した研究は少ない。本研究では、計画策定から約10年が経過した山形県飯豊町椿地区を対象として、住民参加により策定された地区土地利用計画の実現阻害要因を解明することを目的とし、現地調査を実施した。

2.研究枠組 (1)対象地概要 飯豊連峰の北部山脚部に位置する山形県飯豊町は、第一次総合計画策定(1972年)から住民参加行政を推進している。地区土地利用計画策定の試みは、1987年に役場庁舎が所在する椿地区(1377人/339戸、2000年現在)より始まった。計画策定の取組みは、椿地区の成果を受け、町全域へと徐々に拡大した。当初、町行政は策定される計画を住民の任意計画としていたが、町内全地区での策定が了したのを契機に、第三次総合計画に位置付けた(2001年4月)。

(2)実態把握の方法 計画の策定・推進体制、実施状況の把握を目的に、担当課職員、地区で計画策定及び実施に基幹的に従事した住民代表者、及び一般住民を対象とする聴取調査を実施した。また、計画の遵守状況の把握を目的に、踏査により地区全域の土地利用を調査した。

3.策定及び実施の実態 (1)策定体制 計画は1987年11月～1990年4月に掛けて、専門機関及び担当課職員の支援のもとで、住民代表組織である特別委員会(30人)を中心に策定された。特別委員会の委員は、地区の住民自治組織である区民会が、その下部組織である5つの部落に、各部落の人口規模や就業構造を考慮した上で

選出可能な委員数を割当て、その枠内で各部落が適者を選出する方法で決定された。

(2)計画内容 策定された計画は、土地利用区分図を中心に、施設整備、産業振興、自主活動に関する項目から成り立っており、地区の基本計画として位置付けられた(表1)。計画は、制度的な位置付けを持たないため、土地利用を整理する拘束力も手続も存在しない。町行政の計画に対する認識は、「事業化できるものから事業化する」という程度であり、計画の実現が確約されている訳ではない。計画の実現は、地区住民が、策定した計画をどの程度内面化し、自らの行動規範としたかに大きく依存している。

表1 策定された計画の内容(主要項目のみ記述)

項目	内容
利用区分 :10区分	商業(既存、新規)、公共、住宅、工業、公園、農業、森林保全、レクリエーション整備、観光農林園
施設整備 :立地を利用 区分と関 連付け	【公共系】公共施設新設、既存道路の延長・拡幅、駅舎改築【農業系】用排水路改修、農道整備【商・工業系】テナント商店街造成、商工会館建設、軽工業・企業誘致【住宅系】住宅地造成、上下水道整備【公園系】観光農林園、周遊林道、遊歩道、野営施設、公園整備
産業振興 :構想表記	畜産との複合経営、農地の流動化、宅地介在農地の有効活用、既存農産物加工施設の活用
自主活動 :構想表記	部落公民館・神社等敷地の有効利用、植栽、生活用水路の維持管理、史跡・文化財景観の保存継承、イベント開催

計画書『椿の現在(いま)・未来(あした) 椿講 Part II』を基に作成。

(3)実施体制 椿地区の計画の実施に際して、行政の関与が無かったわけではない。区民会は、計画策定の終了に伴い特別委員会を解散し、新たに推進委員会(14名)を編成した。ここで、推進委員会の委員の殆どは特別委員会の委員経験者から選出されている。推進委員会は、その下部組織として施設整備に関わる住民と折衝を進める土地利用調整委員会(6人)を整備する一方で、区民会と共に町行政に働きかけ、関係課職員(11名)と共に計画を協働で進めるためのプロジェクトチームを編成した。プロジェクトチームは当面の活動として緊要度の高い4課題(表1 二重線)を取り上げ、課題毎に小集団を編成し、各種事務手続、予算化、用地交渉等、事業実施に必要な活動を進めた。

4.計画の実施状況 (1)施設整備 プロジェクトチームの活動により、緊要度の高い4課題の

[†]日本学術振興会特別研究員(JSPS Research Fellow)

^{††}東京大学大学院農学生命科学研究科(Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The Univ. of Tokyo)

キーワード:住民参加,計画へのコミットメント,地区土地利用計画

みならず、既存道路の延長・拡幅、用排水路改修、農道整備に関しても概ね計画事項の実現された(表1 波線)。公共施設整備の多くが順調に進んだ背景には、それが公共施設であったことと、予定された事業の多くが当時の第二次総合計画と連携出来たことによる。また農業系の施設についても、関係農家の賛同が得られる限りにおいて計画は実現されている。しかし一方で、テナント商店街造成、軽工業・企業誘致、住宅地造成は、低い実需要や用地交渉の難航を背景に実現されていない。

(2)土地利用 行政等により整備された施設の立地の殆どが、土地利用区分図(公共)との整合が取られている。これは、計画に適合した施設立地でなければ、推進委員会及び区民会の支援のもとで住民(地権者)に協力を要請することが困難になるためでもある。しかし、その他の区分においては、計画は必ずしも遵守されていない。実態としては農業、住宅の用に供される区域に資材置場が散在し、商業の用に供される区域に住宅が新築される等、計画に不適合な利用が進んでいる。計画が確実に遵守されているのは農振農用地の指定箇所が殆どである。

(3)産業振興・自主活動 行政等による施設整備が進展し、また随時発生する土地利用変化により地区が徐々にその姿を変える一方で、当初予定された産業(農業)振興や自主活動に関わる項目の実現はほぼ皆無である。これら項目は、計画段階では土地利用区分や施設整備に比べると具体性に欠け、計画書における表記も構想的な内容に留まっている。計画を実施に移すには、関係主体の協力のもとで、各項目の内容の具体化と実施体制の確立が必要であった。

以上の様に、策定された計画は必ずしも当初予定された通りに遂行されているわけではない。計画は住民参加により策定されたものの、その後の活動は推進委員会、行政、及び事業に関係する地権者の範囲内に留まっており、地区住民を幅広く取込んだ活動には繋がっていないのが実態である。

4. 実施を阻害した要因 (1)実施内容の具体化の欠如 計画では、必ずしも全ての項目が詳細に規定されているわけではない。土地利用区分は図面に、また整備施設はその図面と連動して立地が予定されるため、内容の具体性が確保されている。一方、産業振興や自主活動に関わる項目は構想的表記に留まっており、実施に際しては各項目について、「何時」「誰が」「何を」「ど

の様に」行なうのか等、更なる検討が必要であった。しかしその議論は十分に行なわれず、現在でもこれらの項目は実施に移されていない。

(2)推進委員会と住民の隔たり 推進委員会の委員の殆どを特別委員会の委員が留任したことで、住民代表者の知識の習得と経験の蓄積が促進された。また、プロジェクトチームでの協同作業は、推進委員会の町行政との結合を強めた。こうして、住民代表者である委員は自らの専門性を向上させたが、他方で一般住民との情報交換は十分に行なわれていなかったため、推進委員会は住民には疎遠な存在となった。とりわけ、計画実施初期段階から推進委員会の活動が行政の支援確保に傾注したことが、両者の隔たりを拡大させた。住民の中には、地区に新設された施設の多くが計画に沿って整備された事を認知していない者が少なからず存在する。

(3)限られた参加機会 実際には、住民と住民代表者等との隔たりは、計画策定段階より潜在していたといえる。計画策定に要した2年4ヶ月の間に、一般住民に与えられた参加機会は、事前説明会(1988年7月)、意向調査(1988年8月)、中間報告会(1989年11月)の3度である。住民代表者を各部落から選出したことには、計画策定の進捗を部落内で周知にすると共に、意向を聴取し検討の場に届けるという役割期待があったが、その期待には十分に答えられていない。

計画は住民参加という形式で策定されているものの、あくまでも住民代表者の参加に過ぎず、代表者の専門化の進展と住民との情報交換の不足が、策定される計画までも住民に疎遠な存在へと変えた。こうした状況の中で、住民の計画に対するコミットメントが弱くなるのは至極当然ともいえる。その結果が、計画に不適合な土地利用の横行であり、また住民の協力確保が必要となる産業振興や自主活動に関わる項目の未達である。

5. まとめ 椿地区の取組みは、住民参加による土地利用計画策定の先駆的事例として脚光を浴びたことで知られている。実際に、計画の策定から10余年を経た現在でも、策定段階での基礎調査、実施段階でのプロジェクトチーム編成等学ぶところが多い。また一方で、優良事例であっても、計画の策定・推進段階で当初深刻な問題とならなかった綻びが、その後の計画の実現を大きく左右している現実は、住民参加の実践に際して計画技術者である我々に大きな示唆を与えていると考えられる。