



# 家づくり・街づくり・ 都市づくり

住民参加と情報開示の観点から ②

## 「街づくり」「都市づくり」

### 一 住民に「見えない」 街づくり

北海道新聞九九年八月三十日朝刊「私の発言欄」に「都市計画の決めに疑問」という「意見」が掲載されています。札幌市円山公園周辺のある地域では、用途地域の変更・指定替えを内容とする都市計画決定に

伴い、それまで（通常は、二階建て低層住宅が建ち並ぶ）第一種住居専用地域だったところに、地上十五階、高さ約四十五メートルのマンションができるというので、地域住民による反対運動が起きました(1)。「意見」は、右の都市計画変更決定のあり方を批判しています。

まず、この用途地域変更に関する

北海道新聞の報道をみます。長くなりますが、わたしが収集した記事だけでも見出しを添えて紹介しましょう。

①九三年七月二十一日朝刊（市街化区域の新用途指定、七年度中に・札幌市）、②九四年六月二十四日朝刊（新用途地域指定・十一月に素案公表・市議会で市側が説明）、③九

北海学園大学教授

大西 有二

text : Ohnishi Yuji

四年十月二十八日朝刊（土地高度利用促す・新用途地域、市が素案）、④九四年十一月十五日朝刊（「新用途地域素案」・各区説明会始まる・中央区・約五十人が地図確認）、⑤九四年十二月二十日朝刊（市の市街化区域・新用途地域素案・大半、緩和に肯定的・住民の意見書出そろふ・札幌）、⑥九五年二月八日朝刊（新用途地域指定最終原案に同意・審議会専門部会）、です。

③九四年十月二十八日の記事は、「住宅地のうち、市街地の三五%を占める従来の第一種住居専用地域は、大部分が第一種低層住居専用地域に移行」とし、先の「意見」がかわる円山公園周辺地域への言及はなされていません。バス路線など主要道路二八線に面した所は、一五〇平方メートル以内の専用店舗を建てられる第二種低層住居専用地域になる。東区の地下鉄栄町駅周辺の一部は、事務所や店舗などとの共存で高度利用できる第二種中高層住居専用地域に組み込む。」といった具合に、具体的な地域名を出しながら、素案の内容を紹介しています。

つぎに、当然ながら、札幌市もこの都市計画変更の情報『広報さっぽろ』に掲載しました。まず、「お知らせ」欄で平成八（一九六）年春に変更決定する予定であることを告げる①九三年八号三三頁があり、さらに、②九五年三号二八頁、③同年四号三五頁、④同年八号三九頁、⑤九六年一号三〇頁、があります。また、札幌市議会総務委員会での審議内容を伝える形で、理事者によるスケジュール説明

がなされたことを伝える⑥九三年九号一七頁には始まり、⑦九四年八号二二頁、⑧同年一〇号一六頁、⑨同年一二号二〇頁に関連情報が示されています。より一般的には、⑩九四年一一号一二頁が二頁分のスペースを用いて「平成八（一九六）年春、新しい用途地域が指定されます。十一月十四日から素案の説明会を開催」というタイトルの下、図を用いた関連制度の概要説明とともに、素案の縦覧と九ヶ所で開催される説明



切記載されて「おらず、したがって、「意見」は、「このように都市計画の決定は、住民の全く知らないところで」、「行政の内部で一方的に行われ」ている、と批判しています。むろん、調査する必要がありますが、わたしは、この「意見」に示された認識が一般住民の意見だろうと推測しています。行政による都市計画の作業が住民には「見えない」のです。

(1)北海道新聞による関連報道として、二〇〇〇年十月七日朝刊、同年九月一六日朝刊、同年八月二九日朝刊、同年八月二十八日朝刊、同年八月十二日夕刊、同年八月四日朝刊、同年八月二日朝刊（詳細な解説記事）などがあります。  
(2)なお、用途地域変更に関する都市計画決定の告示は、「広報さっぽろ」には掲載されていないようです。その他、関連情報の見落としの節はご容赦下さい。

会の案内をしています(2)。しかし、「意見」によれば、これは「分かりづらばかりか、具体的にどこの地域か(、)という規制に変わるのか、といった詳しいことは一

## 二 住民に「見せる」街づくり

ところで、右の「意見」が批判の対象とする都市計画決定は、九二年の都市計画法改正をきっかけとしてなされたものです。

九二年法改正は、通称、市町村マスタープランと呼ばれる制度を新設したほか、それまで八種類だった用途地域を一二種類に増やすことなどを主な内容としています。そして、この新しい用途地域制度の導入は三年以内、つまり、九六年六月までになされるべきこととされています。このため、札幌市は、現況調査（九三年度）、素案作成と住民説明会開催（九四年度）、決定（九五年度）、というスケジュールにしたがって作業を進め、そして、九六年四月から新しい用途地域制度の適用を開始したのである(3)。

このように、九二年法改正に伴う新しい用途地域指定は、約三年という時間と労力を費やして実施された大事業でした。これに関して札幌市が住民に提供した情報は、その量や質、方法の点で十分かつ適切だったのか、を「意見」は問うているので

す。また、右の「意見」がかかわる円山公園周辺地域でなされた第一種住居専用地域から第一種中高層住居専用地域への用途地域変更は、「地下鉄や幹線道路周辺地の」

「土地の高度利用の促進」を根拠になされたもので(4)、これにより小規模店舗の設置が可能になるなど、日常生活上の利便性が向上する一方、建築物の高さ制限が無くなることを含め、建ぺい率・容積率、外壁後退距離、各種の斜線制限、日影規制、最低敷地面積などといった良好な居住環境の維持・確保にかかわる点については、明らかに格下げ・悪化を意味します。

この点を踏まえて、さて、札幌市による情報提供のあり方に問題はなかったのでしょうか。それとも、新聞報道を含め、繰り返し行われた情報提供を見過ごしたとして、地域住民自身の責任こそ問われるべきでしょうか。

確かなことは、今回なさ



れた情報提供のあり方では不十分だったということ。少なくとも、数十名を超える住民が反対運動に立ち上がった円山公園周辺の地域につ

いては(5)、新しい用途地域への移行は十分な住民合意の上でなされたものではなかったのです。

それでは、どうすればいいのでしょうか。わたしは、住民に「見せる」街づくりが必要だと考えています。そのためには、情報提供の仕方が再検討されるべきです。

まず、『広報さっぽろ』の記載内容・方法が適切・妥当だったか、を考えてみましょう。『広報さっぽろ』⑩九四年一一号一二頁と北海道新聞③九四年十月二十八日朝刊を比べると、新聞記事の方が、より制約された紙面にもかかわらず、読者住民に必要な情報を提供していることは明らかです。また、第一種中高層住居専用地域になることで周辺地域がどのように変わるのか、あるいは、「土地の高度利用の促進」の意味を具体的に理解できる住民がどれほどいるでしょうか。計画変更によって周辺に生じる変化を具体的に易しく

理解できるような工夫が求められます。

ところで、そもそも『広報さっぽろ』は読まれているのでしょうか。新聞や商業雑誌と異なり、読者住民にどれほど受け入れられているのか分りにくいのですから、意識的な検証が必要です(6)。さらに、札幌市全体で九ヶ所、それぞれ一回の説明会で十分でしょうか。疑問です。もし、市職員の中に「わたしたちも忙しいんだ」という意識があるなら、これを変えていただく必要があります(7)。すべての基本は「住民本位」だからです。

以下は今後の課題ですが、二〇〇〇年に施行された新しい都市計画法三条三項・一六条三項・一七条・一七条の二が、それぞれ「都市計画に関する知識の普及及び情報の提供」、「地区計画等に対する住民参加手続の充実」、「都市計画の案の縦覧の際の理由書の添付」、「都市計画決定手続の条例による付加」を規定しています。こうした制度改正を通じて、都市計画に関する住民の合意形成を促進しようとしているのです(8)。最後の「条例」の内容として、「素案」を、たとえばコンピューターグラフィ

ックス(CG)を用いて提示すること、また、勤務体制について「九時五時」の発想を捨て、夜間や土曜日曜を利用して、より狭い地区を対象とした複数回にわたる「説明会の開催」など、住民に分かり易く、また、住民が情報にアクセスしやすい方法を採用するよう、行政に義務づけることなどが考えられるでしょう(9)。

なお、「合理的な行政費用」の範囲内で、という条件が付くのは当然で、なにか「合理的」かを議論すればよいのです(10)。

- (3) 参照、北海道新聞九三年七月二日朝刊。
- (4) 北海道新聞二〇〇〇年八月二十八日朝刊、『広報さっぽろ』(09四年一〇号二頁参照)。
- (5) 反対運動に参加している住民の数については、参照、北海道新聞二〇〇〇年八月二日朝刊〈用語解説〉。
- (6) 検証方法は、試行錯誤が必要ですが、たとえば、特定指標の経年変化や、他市町村における同一指標との比較などが考えられます。
- (7) そもそも、広報誌作成を含め、説明会の実施も、そのすべてを市の職員が担当しなければならぬ理屈はありません。外部委託や民間専門家のノウハウを組み入れる工夫をすべきです。
- (8) 参照、建設省都市局都市計画課等監修『平成十二年改正都市計画法・建築基準法の解説Q&A』(大成出版社、二〇〇〇)一五八―一七一頁。
- (9) ここで、実際にどれだけの数の住民が足を

運ぶかは問題にならないはずだ。

(10) 従来の都市計画は、行政が提案し、住民が個々に不服を申し立てる方式で作成され、より安上がりでした。今後は、多数の住民が関与する中で成案を得る方式に変わるべきです。そのための手段として、現在、「ワークショップ」が試されています。「まちづくりワークショップ」のキーワードでインターネットを検索すると、数多くのHPにヒットします。

### 三 街づくりの「主体」とあるべき街「像」

以上述べてきたことは、街づくりの「進め方」、手続論でした。

最後に、簡単ですが、「だれが」という「主体」の問題と、「どんな」という街「像」に触れようと思います。

まず、街づくりの「主体」から始めます。さて、街づくりの「主人公」は「住民」でしょうか。これまで述べてきた札幌市における用途地域の変更は、札幌の住民が中心になって実施したのでしょうか。

答えは「ノー」です。札幌市、札幌市長期総合計画審議会・都市計画専門部会、北海道などの行政組織が、「現況調査」「素案作成」「説明会」「案の縦覧」「決定・告示」

を実行したのです。「実際はそうだが、理念としては、行政は住民の負託を受けて仕事をしている。だから、住民が主人公だ。」という模範解答が聞こえてきます。それなら、市内九ヶ所、各一回の「説明会開催」は、人口一八〇万都市の住民を「主人公」として扱ったと言えるでしょうか。ここでは、「実際」と「理念」を可能な限り近づける努力が、「街づくり」担当部局だけでなく、都市計画審議会委員の皆さんにも期待されています(11)。性質は多少異なるものの、街づくりに関するインターネット上の「チャット(電子会議室)・掲示板(BBS)」のほか、エコマナーなどの「地域通貨」の実験や「街づくり」NPOの登場、既存の商店街振興組合などの活動も、こうした努力の一つに数えることができるでしょう(12)。

ここで、自治体職員の皆さんには、「行政によく通じた住民」として、行政と一般住民との間を橋渡しする役割が期待されます。住民参加・行政参加の現場では、しばしば行政と一般住民、両者の「仲介役」が重要になるからです。つぎに、あるべき街「像」はど

んなものか、です。難問です。ま

ず、議論の前提である都市の基本  
ビジョンとしては、商業・住宅・  
農業など、土地がどのように機能  
しているか、に着目して、①機能  
純化（市場メカニズム依存）型と  
②機能混合（都市プランナー）型  
があるとされています。日本は、  
ドイツ・アメリカと比べ、都市計  
画による規制がきわめて緩やかで  
あるために、市場重視の「機能純  
化型」をとるようにも見え、また、  
ある程度の土地利用規制もあるこ  
とから「機能混合型」をとるよう  
にも見える、つまり、「きわめてあ  
いまい」と評価されています。

つぎに、都市「像」として、「快適で  
活力ある都市」を目指す論者は、  
以下の四点を指摘しています。

つまり、①都市空間は土地・建  
物・人・企業・都市施設などの複  
合体で、これらのバランスが取れ  
ていること、②生産と生活が共存  
できること、③産業活動が多様で、  
住民の属性も多様であること、④  
地域によって望ましい都市づくり  
の目標は異なること、です<sup>(13)</sup>。わ  
たしは、これに「コンパクトであ  
ること」と「東アジアであること」

を付け加えようと思います<sup>(14)</sup>。

一九九二年改正都市計画法が新  
設し、六〇〇以上の市町村で導入  
実績があるという「市町村マス  
タープラン」づくりの中で、おそら  
く今後とも引き続き、行政・住民  
がともに知恵を出し合い、試行錯  
誤を繰り返す中で、「あるべき街像」  
という難問への解答が、より具体  
的に、また個別的に与えられるの  
でしょう<sup>(15)</sup>。「街づくり」、「都市づく  
り」をめぐる、市町村の至る所で始  
まっている多様な「ワークショップ」  
がこの解答探しに貢献するでしょ  
う。創意工夫に溢れた行政広報・住  
民説明会、そして、「ワークショップ  
」などがそろって、全体として、  
あるべき街づくり・都市づくりの  
「像」が獲得されるのだと信じます。  
小稿で触れることのできなかつ  
た問題として、都市計画における  
「縦割り行政」の弊害やあるべき都  
市計画「制度（法）」などあります  
が、「あるべき街像」についての議  
論はまだ始まったばかりです。

(11)北海道新聞九五二年二月八日朝刊は、市当局  
原案への修正をめぐり、審議会専門委員会  
で異例の反対意見がついた旨を報じていま  
す。従来、各種審議会に対しては「御用機  
関」との批判もありましたが、このように議  
論の場に脱皮することが期待されます。

(12)商店街振興組合については、参照、北海道  
新聞二〇〇一年十月二十日朝刊（DPII 札  
幌大会と地元振興組合）、二〇〇一年四月  
七日北海道新聞HP（月寒西地区コミュニ  
ティゾーン事業と地元振興組合）。また、  
小中学校では教員指導者が不足し、地域住  
民から指導者が登場しつづつあります。「コ  
ンサドーレ札幌」は、スポーツによる地域  
づくり・街づくりの実験場かもしれませ  
ん。ただ、元札幌市助役（財政局長）を社  
長にいたたく経営母体の、少なくともこれ  
までの経営能力については、岡田武史前監  
督から疑問が寄せられています。北海道新  
聞二〇〇二年一月四日朝刊（新春対談）。

(13)あるべき街「像」の部分を含め、以上の説  
明は、林宣嗣『都市問題の経済学』（日本  
経済新聞社、一九九三）九三頁以下、九八  
頁、九九頁以下、一一七頁以下に依ります。  
(14)「コンパクトシティ」について、  
<http://www.compact-city.net/index.html>  
のほか、札幌市「環境文化都市さっぽろをめ  
ざして・札幌市環境基本計画」（一九九八  
年）二七頁、四六頁参照。また、日本は、  
文化はもちろん、韓国・台湾に続いて中国  
が台頭してきたいまや、経済面でも「東ア  
ジア」にある国です。そして、北海道は  
「雪国」という特徴を持っています。

(15)二〇〇〇年二月八日都市計画中央審議会第  
二次答申が触れているように、市町村マス  
タープラン作成は住民参加の格好の機会で  
あり、あるべき「像」を具体化するために

は、時間をかけるべきで、安易に作成して  
はならないと思います。また、プラン作成  
の際、「ソフト」面が重要で、公共施設の  
設置など、「ハード」面が前面に出てくる  
ことがないように注意が必要です。この点  
につき、参照、大阪谷吉行「市民参加のま  
ちづくり・北米では背景に民主主義の思  
想」北海道新聞九六年二月八日夕刊、山崎  
一彦「構造改革に異議あり（中）・経済効  
率優先は誤り・より知恵が必要」（前国交  
省大臣官房審議官（北海道局担当））同二  
〇〇一年一月二八日朝刊（北海道局は  
いわば土木・建設関係の専門職の集まり）。  
「知恵があれば与えて欲しい。」。

## 家づくり・街づくり・ 都市づくり

住民参加と情報開示の観点から②  
「街づくり」「都市づくり」