

「まちづくり条例」から「自治基本条例」への展開 と行政支援の継続性に関する研究 —豊中市のまちづくりを事例とする—

田中 晃代

Study on the Expansion from “Community Planning Ordinance” to “Autonomy Ordinance” and the Continuity of Administration Support

—The Case of Community Planning in Toyonaka

Akiyo TANAKA

The purpose of this study is to verify whether to support citizen participation in community planning in the City Hall and study how to do it. In this study, community planning in Toyonaka has been taken up as a case study. Initially, technical assistance that the administrative staff provided to the citizens involved in community planning in Toyonaka was later to be inherited. Technical assistance is provided by the project team comprising local government officials, and business representatives give advice to citizens. Such technical support measures are likely to decline. Therefore, it is necessary to improve staff morale.

Keywords: Community planning, Regional autonomy, Administration support

1. はじめに

近年、地方分権が進展するなかで、行政が実施する構想・計画策定や事業、計画を実現化するための活動等に市民が積極的に参加・参画するいわゆる「参加型まちづくり」が浸透してきている。佐藤は、「市民参加」について、「市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して何らかの影響を与えようとする行為」と定義して市民参加の必要性を提起している。さらに、市民参加へのアプローチのなかには、政治学・行政学などの理論的・学術的アプローチのほか、都市計画・地域福祉・環境保全などの地域政策の個別領域からのアプローチ

や行政やまちづくりの現場といった実務サイドからのアプローチなど多面的に存在するとしている¹⁾。本研究が対象とするまちづくりは、都市計画という地域政策の個別領域からのアプローチであると同時に、まちづくりの現場といった実務サイドからのアプローチも同様に試みている。

こうした「参加型まちづくり」においては、「市民の役割」、「行政の役割」、「議員の役割」が明確化され、実践されつつあるといえる。

例えば、それは、各自治体の自治基本条例に見ることができる。

自治基本条例制定は、2000年の地方分権一

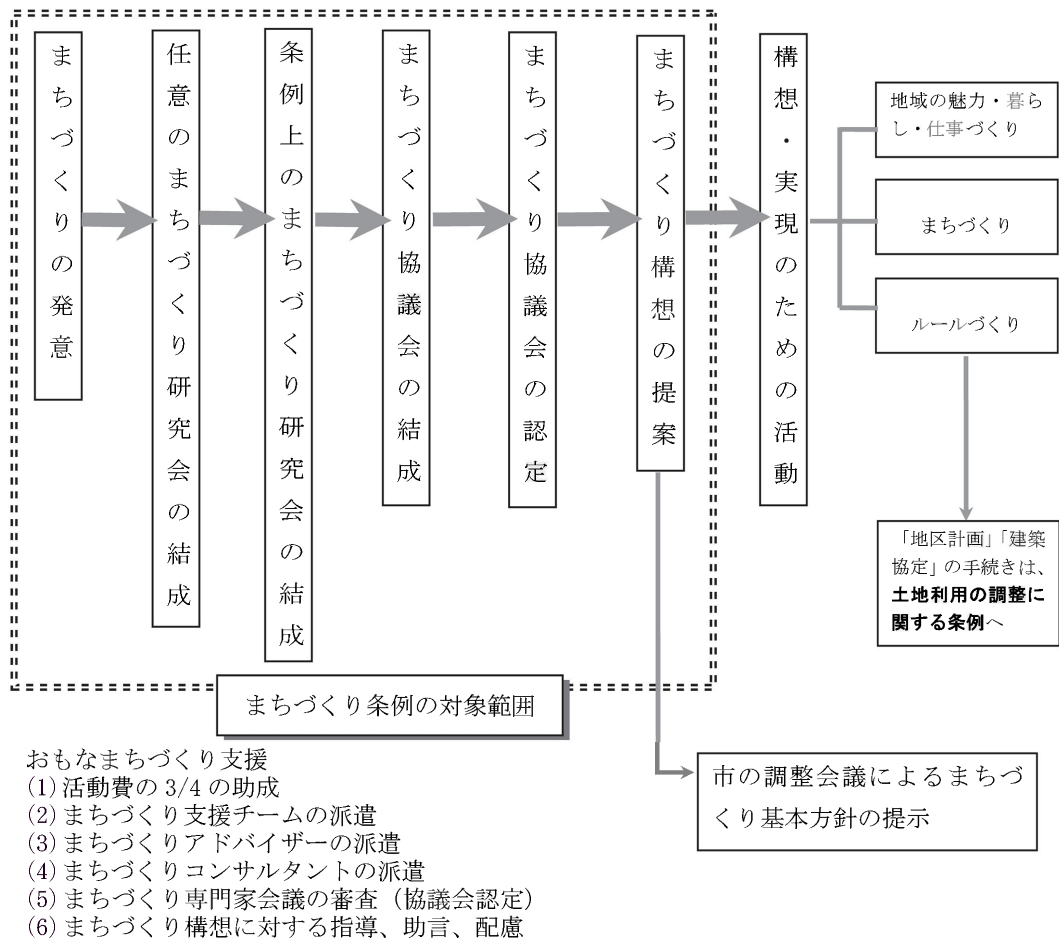


図1 まちづくりの進め方（豊中市まちづくり条例）

注）豊中市ホームページ参照。

括法の制定以降、急激に増加している（2006年：55制定、2011年：229制定）^{注1)}。自治基本条例の役割は、各自治体において自治を実現するための基本的な考え方や役割分担等の理念を示すことにある。

一方で、自治基本条例が制定される以前に制定されたまちづくりに関する条例としてまちづくり条例がある。全国的にみると、まちづくり条例は、1990年代以降急激に増加したものの、2000年以降の自治基本条例の制定の増加にともなって、制定は減少傾向にある。しかし、まちづくり条例そのものの目的や役割は自治基本条例と比較すると多様化しており、なかでも、以下に挙げる「豊中市まちづくり条例」（1992

年制定）は、地区レベルの参加型まちづくりを実現するための手続きや行政支援の方策等を定めた条例として、ある一定の成果をあげてきたといえよう（図1）。

この条例には行政のアドバイザー派遣や行政職員で結成されるチームの派遣等技術的支援とまちづくり活動に対する助成制度が盛り込まれており、その成果は、「豊中駅前まちづくり構想」（1995年策定）「おかまち・まちづくり構想」（1997年策定）「そね・おもしろまちづくり構想 ほほえみ坂のあるまち」（2006年策定）の市長への提案に見ることができる。

さらに、豊中市では、「まちづくり条例」制定以降も地域自治を目指して、「豊中市自治基

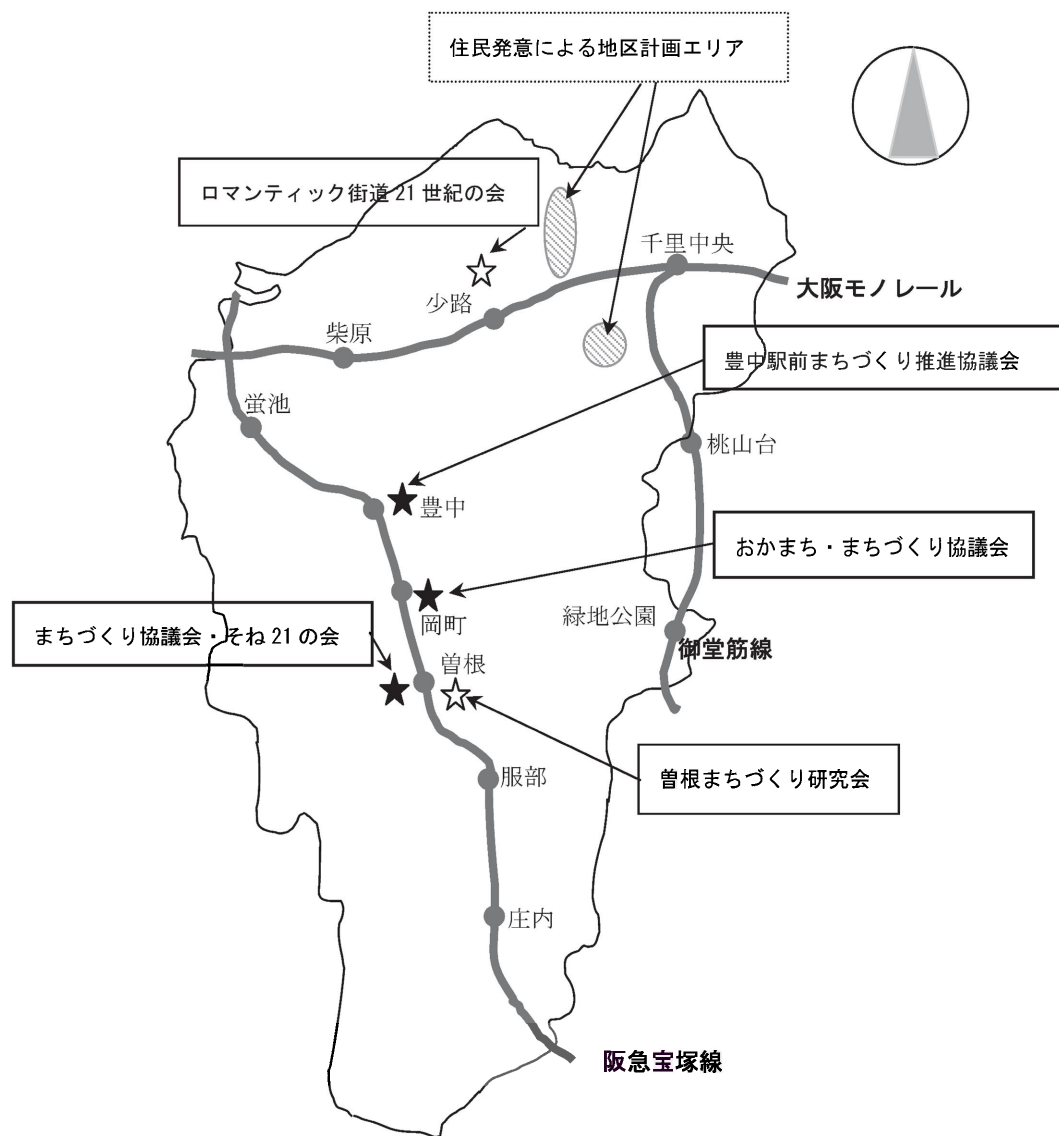


図2 市民のまちづくり活動紹介

注) 豊中市ホームページ参照。

本条例」(2007 年制定)が制定されている。そこで、本研究では、新たに制定された「豊中市自治基本条例」のなかの特に第 12 条地域自治の推進において、「まちづくり条例」で運用されてきたまちづくり活動支援策がどのように継承されているのか、あるいは継承されていないのか、について考察を進めることにする。そのことによって、市民への支援制度やシステムの課題、継承すべき支援策は何かを明らかにし、

まちづくりにおける市と市民の協働のあり方を探ることを目的とする。研究の方法は、筆者が豊中市のまちづくりに直接的に関わるアクション・リサーチという手法をとっている^{注2)}。

2. まちづくり条例制定と行政支援

(1) まちづくり条例の制定

豊中市のまちづくり条例は、市民が主体的にまちづくりを進めることができるよう 1992 年

に制定された。まちづくりの発端は、豊中駅前地区の阪急宝塚線の高架化により、商業者の有志がまちづくりや商業に危機感を感じ、勉強会を始めたことによる。

こうした主体的な市民の活動も、制度上の位置づけがなければ、徒労に終わってしまう。そこで、行政は、まちづくりの初動期支援を定めた条例を制定し、支援制度を整えた²⁾。市民主体のまちづくり活動も、こうした行政による制度にもとづいた地道な支援の積み重ねに支えられていたことは否めない。2000年当時の政策推進部まちづくり支援課では、豊中駅前地区、岡町商店街地区、曽根駅前地区（西）の地域担当を3名配置し、まちづくり活動を支えていた。

これらの市民であり商業者の有志が条例にもとづくまちづくり協議会を設立し、1995年に「まちづくり構想」を策定した。策定された「まちづくり構想」は、条例にもとづき市長に提案された。市は、それを受け「まちづくり基本方針」をまちづくり協議会に提示した（1997年）。

こうした市民による主体的な構想策定・提案の手続きと行政支援は他の2地区にも引き継がれ、3地区の「まちづくり構想」と行政の「まちづくり基本方針」が提示されたのである。

(2) 行政の支援策

当時、条例の所管とされた政策推進部まちづくり支援課による行政支援には、まちづくり協議会への支援と全市レベルの支援があり、まちづくり協議会への具体的な支援は、①行政の情報やまちづくりに関連する情報の提供、②構想をまとめる際のWS（ワークショップ、以下WS）の場のデザイン、③まちづくり活動を進めるうえでの会議の持ち方や情報共有のしかた、④情報誌発行の技術など多岐にわたっている²⁾。

協議会への支援のほかにも、市域レベルで、①大人や中高生を対象としたまちづくり講座の開催、②まちづくりのリーダーを呼んで市民が学ぶフォーラムの開催、③まちづくり情報誌（ECHO）を発行する、などの支援をおこなっ

ていた²⁾。

3. まちづくり条例制定後の運用と課題

まちづくり条例が制定され8年を経た2000年以降から、政策推進部まちづくり支援課では、「まちづくりの担い手不足」「まちづくりの担い手が育たない」「住宅地にまちづくり活動が広げられない」「支援チームの形骸化」などの課題が担当職員から持ち上がってきた。当時、筆者はまちづくり支援課嘱託職員として所属していたが、支援課内部の数名の職員でまちづくり支援の運用面での課題を共有するためのWSを実施し、前述のようなまちづくりの課題を共有した。構想策定した協議会は、現在のところ3地区にとどまっている（図2）。★印は、まちづくり協議会を示し、既に構想を策定し実現化に向けての活動をおこなっている。☆印は、まちづくり研究会を示し、構想策定に向けてにぎわいづくり等の活動を行なっている。上記の活動地域の用途は、商業地域あるいは近隣商業地域を含んでおり、また、阪急やモノレールなどの駅を起点とする商店街である。斜線部分は、住民発意による地区計画の策定を示す。これらは、おもに千里ニュータウンおよびその周辺の住宅地である。

まちづくり条例制定後の1998年に制定された中心市街地の活性化に関する法律にもとづく基本計画の策定は、アーケードや街灯整備、道路の舗装等商店街の物的な環境整備やイベント実施などの既存策では中心市街地の活性化は不十分であったため、都市交通や土地利用等の誘導、景観なども含めた中心市街地のあり方を明確にすることが目的であった。

これについては、豊中駅前地区の場合、中心市街地活性化基本計画を新たに策定せずとも、既にまちづくり条例にもとづいた「まちづくり構想」やそれを受けて行政が策定した「まちづくり基本方針」が存在し、都市交通のあり方や土地利用、景観等の誘導なども検討されていた。この点で、市民が主体となって策定した「まちづくり構想」は、国の法律に先だって有効に機能したといえる。

表1 まちづくり条例と自治基本条例にもとづく行政支援の比較

	豊中市まちづくり条例	豊中市自治基本条例
行政支援の方策	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり構想策定のために「まちづくり協議会」、協議会設立が間近な「まちづくり研究会」には、まちづくりコンサルタント・まちづくりアドバイザー・まちづくり支援チームを派遣 ・まちづくり活動助成等 ・まちづくり情報誌の発行 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域自治の推進に関わる支援※ ・NPO への活動助成 ・「提案公募型委託制度」「協働事業市民提案制度」等市と市民団体との連絡調整 ・自治会活動への支援（自治会掲示板の配付、自治会活動災害補償保険の加入、相談、自治会館整備等の助成、事例紹介や市の主催するイベント等の情報提供等）

※具体的には、市の支援策として、「地域と市をつなぐ窓口（地域担当職員）の配置」や「新しい補助金のしくみの検討」、「地域と市の協議の場を開催」が検討され、平成24年度より実施される予定となっている。

（注）豊中市ホームページを参照。

商業地域は、土地利用の変動が激しく、市民にとって、急激な環境の変化は不安の要素となりうる。このため、目に見えるかたちとしての構想やビジョンが求められていたのではと考えられる。

一方で、土地利用の変動が緩やかである住宅地においては、そこに居住する住民のまちづくり活動への必要性（特に都市交通面や土地利用誘導、景観）を認識する者は少なく、また、市民自らが住宅地において「まちづくり構想」を策定することの意義を見出せなかったのではないかと考える。緩やかな環境の変化に対し、取りたてて不安や危機感を感じる事がない市民にとって、まちづくり構想は存在意義は認めたとしても、早急に策定されるべきものではないとの認識があるのではないかと推察される。

前述のことから、まちづくり支援課内のWSで共有した「住宅地にまちづくり活動を広げられない」という支援課題は、運用面での不備ではなかったといえる。「広げられない」のではなく「広がらない」という表現が適している。市のまちづくり支援課が、毎年、市民を対象にしたまちづくり講座やセミナーを開催し、まちづくりに関する情報提供をし、啓発活動を重ねていったとしても、20年後、30年後を目指した住宅地の「まちづくり構想」を提案するための活動の担い手が、数年間現れてこなかったのは、必然であるといえるのではないか。

以上のことから、建築物の個別建て替え等まちの更新が緩やかな住宅地のまちづくりでは、住民のまちづくりを考える視点が、まちの将来像などの共有化や広域的な交通問題、土地利用の誘導、景観といったハード的側面ではなく、コミュニティの希薄さから生じる孤独死、防犯や防災、大規模開発による環境の悪化等の身近な環境でおこる喫緊の課題に対する解決策であり、地域で安全に暮らせるためにソフトな面でのしきみを総合的に考えるための本来自治会が担っていた自治の必要性が求められていたからではないかと考える。

ただし、住宅地のまちづくりのなかでも、豊中市や吹田市が抱える千里ニュータウンなどの建物の老朽化にともなう大規模な建替えやまちの更新に関しては例外である。建替えにともなう環境の大きな変化や敷地の細分化等による環境悪化については、例えば地区計画や建築協定のようなルールづくりが必要とされる。前述のとおり、千里ニュータウンに位置する新千里南町エリアにおいて、まちづくり実践大学を受講した住民が発意して地区計画が策定された事例も存在している。

4. 自治基本条例の制定とコミュニティ基本方針の策定

豊中市においても、地方分権の流れの中で、2007年に自治基本条例が施行され、条例の所

管である豊中市政策企画部コミュニティ政策室が設置された（2008年4月）。

コミュニティ政策室の業務は、自治基本条例にもとづく地域自治の推進にかかわる仕事、NPOなどの市民公益活動の推進にかかわる仕事、自治会等の地縁団体との連絡調整・活動支援としている。

「地域自治のしくみと実践」のなかで、元政策企画部長で現副市長の田中は、豊中市の自治

会加入率の低さ（2010年4月現在48.5%）を指摘し³⁾、また、「豊中市は、押し寄せる都市問題に対して自治会のような総合的な地域組織では対応しきれない」⁴⁾として、NPOなどの市民公益活動を対象に豊中市市民公益活動推進条例にもとづく助成制度や「提案公募型委託制度」「協働事業市民提案制度」を制定し、支援してきた。

コミュニティ政策室が設置された翌年の

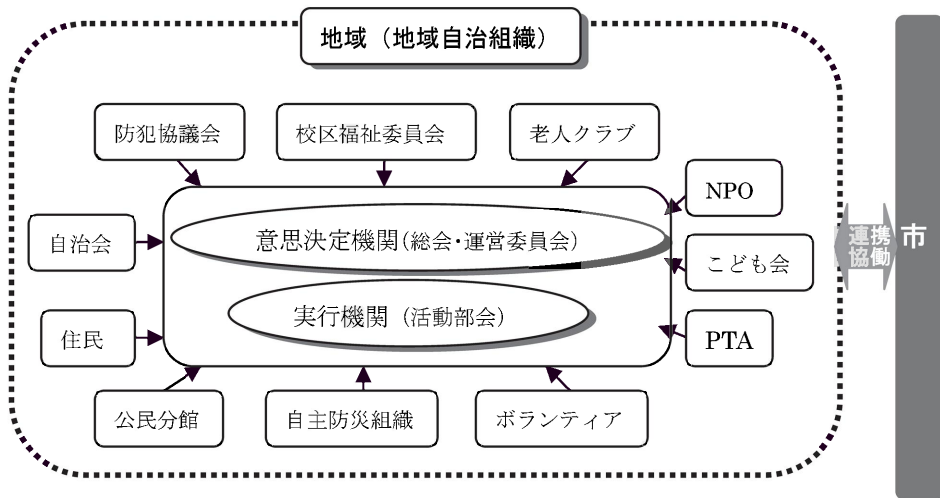


図3 地域自治システムの全体像

注）豊中市ホームページを参照。

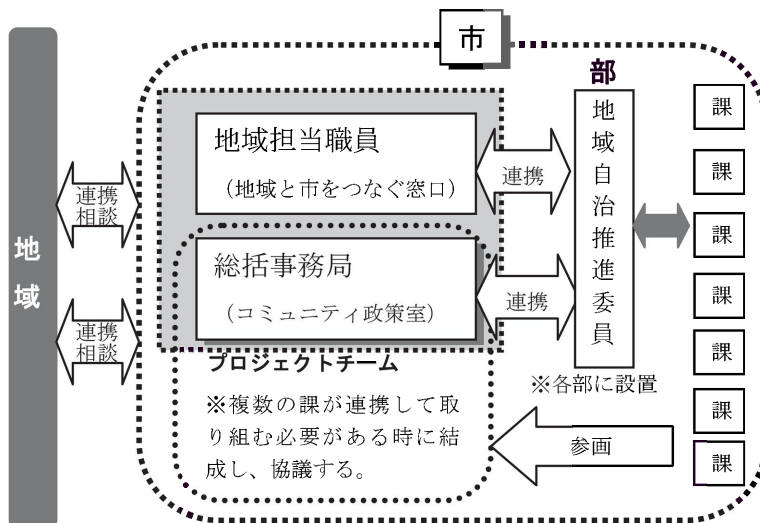


図4 行政の組織体制

注）豊中市ホームページを参照。

2009年には、豊中市のもつ「市民力」や「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、それを基礎にした地域自治を実現していくための「豊中市コミュニティ基本方針」が策定された。方針の概要版には、「「市民力」「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、それを基礎にした地域自治を実現していくために策定するものです。」⁵⁾として策定の目的が明記されている。ここで示されている地域コミュニティの範囲は、顔が見える関係づくりが可能な小学校区単位としている。

今後は、この「コミュニティ基本方針」を受けて、地域連携センターを中心にして、地域と市をつなぐ窓口を設置し、地域担当職員を配するとのことであるが（表1、図3）、地域担当職員やプロジェクトチームのマネジメント力をどのように養成していくのが明確にされていない。また、まちづくり条例で実践されてきた「まちづくり支援チーム」の職員の支援力が新たな地域自治システムの「プロジェクトチーム」にどこまで活かされ、継承されるかは、明らかにされていない。

5. おわりに

以上の考察から、豊中市のまちづくりに関連する条例の制度、行政の支援策等は、一事例ではあるものの、都市計画的な側面から検討すると、多くの普遍的な課題を提示していると認識している。

つまりは、土地利用の変動が激しい商業地域や近隣商業地域では将来像を共有するための仕組みが不可欠であり、まちづくり条例などの手続き条例は有効に機能する。

豊中市の場合、2011年に機構改革が行なわれ、まちづくり条例にもとづくまちづくり支援は、都市計画部まちづくり総務室支援チームに継承されることとなった。

一方で、土地利用の変動が緩やかな住宅地での自治基本条例にもとづくまちづくり支援は、2011年の機構改革で政策企画部コミュニティ政策室を廃し、市民協働部コミュニティ政策室

に引き継がれた。

以上の「まちづくり条例」と「自治基本条例」にもとづく支援策は、並存しつつも、土地利用や都市計画的ルールづくりをめざしたまちづくり活動支援は「まちづくり条例」、コミュニティづくり支援は「自治基本条例」という役割分担が考えられる。しかし、現在のところ、「まちづくり条例」は地区計画や建築協定の手続きを盛り込んでおらず、「土地利用の調整に関する条例」に委ねていることから、両者の条例の特徴をふまえ、精査する必要があるといえる。

今後の課題として、これらの条例にもとづく個別支援策をどのように整合させ、地域の総合的なまちづくりを進めていくのかということが検討されなければならない。

さらに、住宅地においては都市計画事業の必要性や可能性は高くなく、通常は建築物の個別更新が主である。こうした場合では、住民と行政の間の構想やビジョンの共有の必要性も低いと考えられる。豊中市の場合、地域自治を考える際には、まちの更新が緩やかな住宅地での支援策は、まちづくり条例での支援策の課題を盛り込みつつ、市民公益活動支援の制度や自治会活動支援も考慮に入れた新たな支援策を運用していくことが求められているのではないかと考える。なかでも、まちづくり条例から継承されている「地域担当職員」や「プロジェクトチーム」（まちづくり条例では支援チーム）については、まちづくり条例の運用面での課題をふまえて、地域担当制やプロジェクトチーム発足時の職員のまちづくり支援が時間を経て形骸化せぬよう、例えば、職員とまちづくり活動に精通した市民^{注3)}が一体となって協働しながら、地域支援をするなどして、市民との接触により職員のモチベーションが継続していくような行政内部の仕組みを整えていく必要にせまられているといえよう。

脚注

注1) 自治基本条例制定の数については、2006年は内仲英輔(2006)「自治基本条例をつくる」の巻末資料を参照した。また、2011年は、NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」の以下のアドレスを参照した。<http://www16.plala.or.jp/koukyouseisaku/policy3.html>

注2) 筆者は、1999年4月～2002年3月まで豊中市役所政策推進部まちづくり支援課に所属、また、2008年4月～2010年3月まで豊中市政策企画部コミュニティ政策室に所属していた。いずれも、嘱託職員として豊中市のまちづくりに携わりながら、市民参加型まちづくりの研究を継続的にこなっていた。こうしたスタイルがアクション・リサーチ手法といわれる所以である。

注3) 長年、「まちづくり条例」で活動支援を受け、現在も活動をしている市民であるとか、「自治基本条例」にもとづく「市民公益活動助成」を受けたNPOに所属する市民などを示しており、豊中市では、現在までの参加型まちづくりの支援の成果により、まちづくり活動に精通した市民が数多く存在している。

参考文献

- 1) 佐藤徹(2006)「市民参加の基本的視座」, 原田寛明, 佐藤徹, 増田正, 櫻井常矢, 友岡邦之『地域政策と市民参加 市民参加への多面的アプローチ』学芸出版社, 分担: 第1章, pp.3-11
- 2) 田中晃代, 鳴海邦碩, 久隆浩(1999)「まちづくり条例運用による住民主体のまちづくり支援実態の分析－神戸市及び豊中市における比較を通じて－」計画行政 第22巻第2号(通巻59号)
- 3) 田中逸郎(2011)「都市型自治体における地域自治 豊中市の事例から」, 中川幾郎ほか『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社, 分担: 第9章, pp.140-158

- 4) (2011)「月刊ガバナンス11月号」, ぎょうせい, pp.34-36
- 5) (2009)「豊中市コミュニティ基本方針 概要版」, 豊中市