

# まちづくり協議会によるまちづくり活動の現状

## —広島市まちづくり要綱に基づくまちづくり協議会の事例から—

菅原辰幸\*・河野壮史\*\*

(平成12年9月29日受理)

### A Study of Community Planning by Local Conference – part 1 —A Case Study on Hiroshima City—

Tatsuyuki SUGAHARA and Takeshi KOUNO

(Received Sep. 29, 2000)

#### Abstract

Recent years, Community planning by local residents is becoming popular in Japanese local Government. And it is same case in Hiroshima City. In 1984 this city framed support system in the outline of community planning in Hiroshima City. Official conferences are supported by the city. This paper is the basic study of community planning by local conference in this city and shows the evaluation about community planning's achievements to sort out better one from others. Valuation basis are "how much progress to reach main project", "the state of community planning", "whether the activity is continuation or not", "improvement the community awareness" and et cetera.

**Key Words:** Community planning, Outline of community planning in Hiroshima City, Local conference, Valuation basis

#### 1. 研究の背景と目的

近年、まちづくりを住民が主体的に行う意識の高まりと共に、全国の自治体において住民によるまちづくり活動を支援する体制づくりが活発化している。そこで、まちづくりに住民が参加し、住民による主体的なまちづくりを行うために、様々な手法や参加方法が検討されてきた。ワークショップ方式のまちづくりや地元住民による協議会結成による活動もその一つといえる。

まちづくり協議会は、地域のまちづくりの核となることを目指した組織であり、1980年の地区計画制度の創設により、神戸市や世田谷区のまちづくり条例に位置づけられてから全国に普及した。しかし、住民主体のまちづくりには、多くの問題・課題が存在し、すべてのまちづくり活動が順

調に展開されている現状ではない。

これらのまちづくり活動及び住民参加に関する研究は、1980年代後半から1990年代中頃までに、日本建築学会、日本都市計画学会に多く報告されている。その後、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（都市マスタープラン）が法定のものとなり、その策定段階への住民参加が法的に義務づけられた。それにより、まちづくりへの住民参加手法に関して近年再度注目されるようになってきている。

広島市においてもまちづくりへの住民参加が広がりつつあり、「広島市まちづくり要綱」に基づき協議会を認定し、支援を行っている。しかし、認定協議会の全てが順調にまちづくり活動を展開しているとは言えず、そこに何らかの問題点や課題が存在していることが考えられる。

\* 広島工業大学環境学部環境デザイン学科

\*\* 広島工業大学大学院環境学研究科地域環境科学専攻

本研究は、協議会方式のまちづくりに関する基礎的研究として、広島市まちづくり要綱による認定協議会の活動状況を整理・評価する。そのうえで、順調にまちづくり活動を推進している地区とそうでない地区の状況から、その理由を探り、まちづくり活動を成功に導く要因や重要な条件を見出して、住民参加によるまちづくりが一層活発になり成果が上がる方策を見つけることを目標とする。

本論文ではその第1段階として、現状のまちづくり活動を評価することを目的とする。

## 2. 研究の方法

研究は、広島市まちづくり要綱により認定された協議会の活動を整理し、評価表を示した上でそれを基準とした総合評価を示す。

現況については、広島市の関係者への聞き取り調査を中心に行い、協議会の詳細については、各協議会から報告書として広島市に提出されたレポートを中心に把握する。そして、コンサルタントに対する聞き取り調査及び住民に対する聞き取り調査も参考にして、まちづくり協議会の活動状況を整理する。

まちづくり協議会の活動に対する評価の視点については、当初目標の達成度として、協議会が当初まちづくり活動の目標としていた事業の進捗状況に着目する。また、まちづくり計画の作成状況を、まちづくり計画が作成済みであるのか作成中であるのかといった視点で整理する。その他、まちづくり計画の作成後もまちづくり活動が継続しているのか否か、また、まちづくり活動を通して住民のまちづくり意識が向上したか否か等による評価基準を示す。そして、その基準により協議会のまちづくり活動に対し総合的な評価を行う。

## 3. 広島市におけるまちづくりの現状

広島市におけるまちづくり活動には、「広島市まちづくり要綱」に基づくまちづくり協議会への活動支援の他に、段原再開発に伴うまちづくりやその他区画整理事業に伴うまちづくり活動への支援などが見られる。また、公園等の美化活動に対する報奨金制度、各種シンポジウムに対する支援なども行なわれている。その他には、地域コミュニティ意識を高めることを目的とした啓発活動も数多く行なわれている。

しかし、こうしたまちづくり支援の他に、広島市が住民と協働しておこなうまちづくり事業も存在する。それらの多くは、イベント開催や地域発見などのソフト面を目的としたものであるが、地域住民のまちづくり意識の啓発面で一定の成果が見られる。また、数が多くはないが公園整備に際して、ワークショップ形式で地域住民の意見を集約し、事業計画の基礎資料とするなどの取組みも行われている。

### (1) 「広島市まちづくり要綱」の概要

広島市では、まちづくりを支援する制度として、昭和59年4月1日「広島市まちづくり要綱」が制定されている。広島市まちづくり要綱は、「安全で住みよいまちづくりを住民と市が協力して推進する」ことを目的としている。

広島市のまちづくり支援制度の制定には、市街地整備に行政だけで解決できない問題が多く存在することや、市民の市街地環境に対する意識が高まってきたこと、そして、市街地整備に自主的に取り組もうというようなまちづくり活動の活発化などの時代背景と共に、当時、可部地区において進められていた住民参加方式の地区整備に対する支援制度を固める必要性があったことが背景にある。そういった背景から、要綱に定めるまちづくりはハード面の住環境

表1 広島市まちづくり要綱の概要

目的	安全で住みよいまちづくりを住民と市が協力して推進するため、必要な事項を定めること
協議会の認定	安全で住みよいまちづくりを推進することを目的として住民等が設置した団体で、次の各号に該当するものをまちづくり協議会として認定することができる ・団体が、住民等又はその他に学識経験者により構成されているもの ・団体の活動が、住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの ・団体の活動範囲が、一体的整備の必要があり、かつ、まとまりのある区域であるもの
協議会の活動内容	協議会は、安全で住みよいまちづくりを推進するため、住民等の意見を反映してまちづくりに関する計画をまちづくり計画として策定する
計画への配慮	・市長は、施策の実施にあたっては、まちづくり計画に配慮するよう努めなければならない ・住民等は、建築物の建築、工作物の建設、土地の区画形質の変更等を行うときはまちづくり計画に配慮するよう努めなければならない
地区計画の決定	市長は、まちづくり計画の内容のうち、必要なものを地区計画として定めることができる
支援内容	コンサルタント派遣（3年を限度）・活動費補助・技術的援助
その他（まちづくりの定義）	住民等と市の協力のもとに行われる道路、公園等の公共施設及び建築物その他の工作物の整備並びに土地の利用に関する計画の作成とその実現をいう。

まちづくり協議会によるまちづくり活動の現状

整備を想定していることが読み取れる。

く認定を受けた協議会一覧を表2に示す。なお、認定を受けた16地区の協議会で認定を取り消された協議会はない。また、新たな協議会設立のために担当部署への問い合わせが、現在も年間2～3例見られる。

(2)まちづくり協議会の設立・支援状況

2000年3月現在までに「広島市まちづくり要綱」に基づ

表2 まちづくり推進地区一覧表

地区名	対象面積 (ha)	協議会認定年月日	所管	目的	協議会の支援及び活動の実績
可部地区	約116	S59. 4. 19	計画	無秩序な市街化を防止するための生活道路網整備	S56～58年度 コンサルタント派遣 (要綱制定以前) S60. 3 「大毛寺地区地区計画」を都市計画決定。現在、まちづくり構想に基づいて生活道路を整備中
己斐地区	約730 (第1期分 22ha)	S59. 6. 22	計画	JR西広島駅周辺地区の商業振興、居住環境及び道路網の整備等	S59～61年度 コンサルタント派遣 S61年度 まちづくり計画作成 H元年度 西広島駅周辺地区整備基本構想策定 (広島中)
沼田地区	約424	S60. 10. 24	整備	西風新都の建設に合わせた地区の総合的なまちづくり	S61年度～H2年度 コンサルタント派遣 S61年度 地区白書作成
石内地区	約266	S61. 6. 28 (H1. 4. 1 に認定変更)	整備	西風新都の建設に合わせた地区の総合的なまちづくり	H4年度 コンサルタント派遣
下庄地区	約17	S61. 12. 25	整備	地区内の住環境整備	S62年度～H元年度 コンサルタント派遣
佐東地区	約1600	H1. 2. 15	整備	交通結節点 (高速道路LC) にふさわしい商業、業務、生活拠点の形成	H元年度～3年度 コンサルタント派遣 H4年度 地区計画の決定
宇品西地区	約37.6	H1. 6. 13	計画	宇品地区の再整備計画に合わせた大規模低・未利用地の開発誘導	H元年度～3年度 コンサルタント派遣 H4～5年度 事業化計画策定調査 (広島市)
大河地区	約118	H3. 4. 26	計画	道路整備を契機とした地域内の住環境整備	H4年度 住民意識調査実施 (広島市) H7～9年度 コンサルタント派遣
大町地区	約55	H3. 10. 31	計画	新交通システム、道路整備を契機とした地域拠点の形成	H3～4年度、6年度 コンサルタント派遣
大手町一丁目7番地区	約0.4	H6. 6. 20	整備	土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新	H6～7年度 コンサルタント派遣
紙屋町2丁目2番地区	約0.2	H6. 6. 20	整備	土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新	H6～7年度 コンサルタント派遣
五日市観音地区	約168	H6. 7. 26	計画	都市計画道路の建設を契機とした地域の住環境整備	
川内地区	約48	H7. 3. 24	整備	交通結節点機能 (高速道路LC) を活かした健全な市街地の形成	H7～9年度 コンサルタント派遣
末光地区	約22	H7. 5. 1	計画	生活基盤の整備、傾斜地や農地の有効利用と良好な住環境の保全	
河戸地区	約42	H8. 9. 27	計画	居住環境及び道路網の整備等	
牛田地区	約520	H10. 7. 7	計画	安全で住みよい生活環境の創造	H10年度～ コンサルタント派遣

\*所管欄の「整備」は都市整備局、「計画」は都市計画局を表わす

(3)各協議会の概要

「広島市まちづくり要綱」により認定された協議会は、16地区 (2000年3月現在) ある。報告書などによって把握

した各協議会のまちづくり活動の概要を表3に示す。各協議会を地区ごとに示している。

表3 各協議会の概要

地区名	報告書	概 要
可部地区	○	要綱による認定協議会の第1号である。当該地区が街づくりを始めたのは要綱の制定前であり、まちづくり要綱の制定に際しても当該地区の影響があったことが分かる。目標である市街地内の生活道路網の整備は、協議会案が地区計画決定され、事業化は着実に進展している。
己斐地区	○	協議会活動が活発に行われたが、広島市の上位計画によりそれまでに作成されたまちづくり計画は凍結されている。平成12年度から改めて協議会が結成され、活発なまちづくり活動が進められている。
沼田地区	×	西部丘陵都市開発に伴う総合的なまちづくりである。広すぎるともいえる対象範囲でのまちづくりの難しさなど活動内容に特徴がある。対象地区の規模が大きすぎるため、地区内を4つに分けたまちづくりが行われ、明確に成果が上がっている地区とそうでない地区が見られる。
石内地区	×	沼田地区と同様の目標を掲げた協議会である。その活動に関する情報がほとんど得られなかった。
下庄地区	×	地区内の住環境整備を目的として区画整理が計画・検討されたが、諸々の条件により事業化には至らず、活動が休止中である。活動の具体的な内容は不明である。
佐東地区	×	対象地域の面積が約1600haと、広島市の協議会の中では最もおおい規模での活動を行っている。まちづくりの目標は交通結節点にふさわしい商業、業務、生活拠点の形成であり、広島市の行政課題と一致する。協議会は当該地区のまちづくりに関する組織として住民の間に認知され、まちづくり図画コンクールなど各種イベントの開催や先進地視察、広報紙の発行等様々なまちづくり活動が実践されている。
宇品西地区	○	当該地区のまちづくり目標は宇品地区の整備計画に合わせた大規模な低・未利用地の開発誘導であり、一般住民が認識し易いものでない。そのため行政内部の危機意識の高まりが協議会設立に大きく影響していると思われる。協議会と地元住民との間で活動に対する認識のずれが生じ活動が休止した時期がある。
大河地区	○	都市計画道路の整備を契機として住環境整備を目標としたまちづくりである。当該地区のまちづくりは住民の参加が積極的な協議会であり、まちづくりにおいても一定の成果が認められる。住民リーダーを中心とした継続性を考えたまちづくり活動は、他の地区では見られない。
大町地区	○	協議会は安古市地区まちづくり協議会として認定されており、具体的な活動を行う組織として大町周辺地域部がある。新交通システムの新駅建設に併せ、新たな地域拠点を形成することを目的としている。具体的な対象地域である大町周辺の住民のまちづくり意識の醸成に難があり、地区内の足並みが揃わず形だけの計画づくりになっている。
大手町一丁目7番地区	×	紙屋町地区と同時期に市街地再開発を視野に入れてまちづくり活動を始めたが、利害関係人の合意形成に至らず、活動の休止中である。
紙屋町2丁目2番地区	×	大手町地区と同様のまちづくり目標を掲げ、活動を開始したが、活動は休止している。
五日市観音地区	×	都市計画道路の計画を契機として、地区内の住環境整備を行うことが目標であった。しかし、まちづくり活動に対する住民の理解が得られず、活動は休止している。
川内地区	×	佐東地区のまちづくり対象範囲内に位置する当該地区は、当該地区に区画整理事業が決定したことを受けて、独自の協議会を発足させた。まちづくり目標は佐東地区とほぼ同様であるが、具体的には区画整理事業に伴うまちづくりである。
末光地区	×	地区内の住環境整備を目的として区画整理が計画・検討されたが、諸々の条件により事業化には至らず、活動が休止中である。具体的な活動の内容は不明である。
河戸地区	×	JR可部線の電化に併せたまちづくりに向けた活動を行っているが、同路線の廃止問題が持ち上がって、まちづくり計画の策定は凍結中である。まちづくり活動が外部要因により進展を妨げられた地区である。
牛田地区	○	協議会を中心に安全で住みよい生活環境の創造を目的とした計画づくりが進行中である。具体的な事業計画のない地区におけるまちづくり活動であり、広島市では他に例がなく今後の動向が注目される。

注) 報告書の欄は、協議会から提出された報告書が広島市の担当部署に保管されているか否かを示したものである。○は有り、×は無いことを示す。

#### 4. 協議会によるまちづくり活動の成果

ここでは、協議会によるまちづくりの成果を示す。また、それぞれの成果からこれまでの各協議会のまちづくり活動を評価し、まちづくりの成否に関わる要因を抽出する際の基準を示す。

評価は、協議会の活動状況、まちづくり活動の成果、当初目標の達成度の3つを基本軸とする。それぞれの軸で協議会活動を整理し、最後に総合的な活動の評価を示す。

##### (1)活動状況

活動状況については表4に示す。活動状況には大きく分けて4通りの傾向がある。まずは、①まちづくり活動の主な目的かそれに関わる計画について協議会の計画に沿って順調にすすんでいるもの、次に②まちづくり計画を作成中のもの、③まちづくり計画が作成されたものの諸々の外的条件により計画の進行が進んでいないもの、④まちづくり活動が停止中か又は活動状況が不明のものである。

まちづくり協議会によるまちづくり活動の現状

表4 地区の活動状況

地区名	活動状況
可部地区	<p>都心への通勤圏に位置する当該地区はベットタウンとして、スプロールのミニ開発が進んだ。その結果、車1台がやっと通れるほどの地区内道路や行き止まり道路が形成され、緊急車両の活動困難地区も生まれた。広島市はそうした状況に対し危機感を持ち、区画整理事業や地区計画制度などを用いた改善策を検討した。しかし、住民合意の必要性から住民参加型のまちづくり方法の検討を行った。このころに広島市まちづくり要綱が制定され、同要綱は可部地区のまちづくり支援体制を固めることにも繋がった。</p> <p>当該地区は行政不信が強い地区であったため、行政担当者は地域リーダーとの綿密な打ち合わせを繰り返し、信頼関係を築くことからスタートした。また、計画づくりの手法が確立していなかったことや前例がないことなどから、住民・行政・コンサルタントで最適な手法を検討するという手探りのまちづくりであった。協議会設立や活動は、こうした活動を通じて地域リーダーが行政と地元のパイプの役割を果たしたことで実現している。</p> <p>その後、生活道路整備をまちづくりの目標とする活動が展開され、路線計画を協議会案として作成し、昭和60年に地区計画として都市計画決定された。計画策定後は、事業化に向けて住民自らが地権者への説得にあたり、生活道路の整備がゆっくりではあるが進んで、これまで計画の約20%が完了している。協議会を構成する住民の顔ぶれはほとんど入れ替わり、まちづくり活動に対する認識も変わったが、生活道路の整備に向けた活動は継続している。</p>
己斐地区	<p>当該地区のまちづくり活動のきっかけは、西広島駅の貨物取扱い廃止の方針を旧国鉄が打ち出したことである。地区では、貨物ヤード跡地の有効活用を目指した対策協議会を結成し、広島市や国鉄等への協力を依頼した。このことは広島市の行政課題と一致するところもあり、広島市は駅周辺だけでなく己斐地区全体のまちづくりを勧めている。ここで、己斐地区全体のまちづくりを目標とする協議会が結成された。</p> <p>協議会は、アンケート調査により問題や課題を把握するとともに、まちづくりだよりの発行を通して、地区全体のまちづくり意識の啓発に努めるとともに、地区における統括的なまちづくり組織としての認知度を高めた。そうした活動により地域全体のまちづくり計画が作成された。協議会案はその後ほとんど内容を変えずに広島市案となったが、新しい公共交通機関の接続の計画が浮上し、その決定に時間を要していることから「計画」は凍結された。</p> <p>その後も住民の関心を喚起するための活動を継続した結果、上位計画の構想決定を受けて新たな協議会として活動を再開している。</p>
沼田地区	<p>西風新都の開発に伴う地区の総合的なまちづくりが当該地区の目標である。そもそも西風新都は、当該地区を含む周辺地区に対する土地の大規模な買収による乱開発を防止するべく開発を規制し、その後、に定めた開発方針に伴いつくられた計画都市である。当該地区は、昭和46年に広島市と合併する前までは沼田町として一つの自治体であったため、合併後も沼田地区として地区のまちづくりを考える土壌があった。</p> <p>当該地区のまちづくり目標は、沼田地区の住民の積極的な行政参加の推進と知恵の結集により、子々孫々に受け継ぐ町を創ることであり、当該地区に関わるまちづくり活動の窓口並びに活動の主導も全てこの協議会が持つこととなっている。総合的なアンケート調査の実施等を行っているが、4つの地区で異なるまちづくり課題が浮かび上がったため、地区内で4つのまちづくり活動を並行して進めることとなった。このため、沼田地区のまちづくりは地区によってその成果が大きく異なっている。</p> <p>沼田地区を大きく分けると、区画整理事業などで居住環境を改善しようとする下伴地区と、まとまりのある農地の有効利用に配慮した市街地計画の必要な中央地区、新都の都市センターの整備と土地の有効利用の必要がある大塚地区、そして新都の西側奥に位置し、自然環境を生かしたまちづくりが必要な奥畑地区である。</p> <p>この内最も明確な成果を挙げている地区は奥畑地区であり、自然環境を生かして地区に人を呼び込むイベント開催などの成果を挙げている。奥畑地区は、沼田地区の中心地から離れたところに位置するため開発の波の影響がほとんどなかった。そこで、地区の将来に対する危機感が増し、地区の自然環境を生かしたまちおこしの活動を始めた、ホテルの里計画として地区を流れる河川をホテルの川にする計画をつくり、子供を含めた地区住民の手で計画を事業化まで進展させ、実際にホテルが息をするようになると、関連のイベントを開催し人を集めた。こういった活動は高く評価され、ホテルの時期には遠方からも来街者が訪れるようになった。また、下伴地区では住民のまちづくり意識が高まりコンサルタント派遣期間後も独自の活動が進められている。その他の地区については、明確な成果並びに活動状況が確認できなかったが、引き続き気運盛り上げ等の活動を継続的に実施中である。</p>
石内地区	地区の総合的な開発に向けての気運盛り上げ等の活動を継続的に実施中である
下庄地区	区画整理の計画を作成したが、事業化に向けた活動は休止中である。
佐東地区	<p>当該地区は広島市における8つの地域拠点の一つである佐東・祇園・安古市地区として位置づけられており、広域交通結節機能などを備えていることから、それらの機能を生かした新たな都市機能の整備がまちづくりの目的となっている。当該協議会は、旧佐東町全域をまちづくり対象範囲としており、認定協議会の中でも極めて例外的な広範囲の活動が行われている。対象範囲が極めて広いものの、強力なリーダーの存在によってまちづくり活動は進展しており、まちづくり活動に関する組織としての協議会の認知度は極めて高い。</p> <p>協議会活動は、まちづくり計画作成や区画コンクール開催などの各種イベントの開催、毎年の先進地視察、広報紙の発行、講演会活動など積極的な活動が展開されており、協議会案として提案された地区計画が都市計画決定され施行されている。そうしたまちづくり活動は、ひろしま街づくりデザイン賞などを受賞するなど評価されている。</p> <p>しかし協議会活動に対する問題がないわけではない。こうした活動を継続させるためには事務局の運営が重要であるが、地区内での人材不足やノウハウがないことなどから、行政のボランティアによって事務局が運営されている。こうした住民活動の継続性に関しては、他地区を含めて大きな問題である。</p> <p>当該地区の主要な事業は、古川土地区画整理事業と緑井駅周辺地区の再開発事業があり再開発事業への取り組みを実施している。</p>

宇品西地区	<p>当該地区周辺における、橋梁の整備や都市計画道路の整備を契機としたまちづくりである。当該地区周辺には大規模な低・未利用地があるため、こうした整備事業によるスプロール的な開発が予想された。そこで、当該地区への的確な開発誘導を目指した用途地域の見直しを目的としたまちづくり活動がはじめられた。</p> <p>こうした問題に対する将来予測は地域住民には容易でないため、協議会設立等の初動期の活動に対する行政の役割は大きかった。協議会ではアンケートによる住民意向調査などを実施したものの、こうしたまちづくり活動に対する地元住民の合意が十分に得られていなかったこともあり、協議会活動が一時休止した。その後、活動は再開し、用途地域の見直しに向けて提案づくりを検討中である。</p>
大河地区	<p>協議会発足の約半年後に認定を受けて活動しており、先進地視察やシンポジウム、講演会等を積極的に開催し、地区内のまちづくり意識の醸成に努めている。当該地区のまちづくり活動は専門委員会を中心としており、複数の専門委員会での活動を全体会で報告する形を採っている。当該地区のまちづくり計画は、平成9年度の7回にわたる検討委員会の開催の末、平成10年に作成された。</p> <p>当該地区の活動の成果としては、都市計画道路整備事業を活かしたまちづくり計画の作成ができたことである。都市計画道路は片側3車線の建設計画であったが、当初から歩道幅員が十分に確保できないなど問題も指摘されていた。そうしたことを踏まえ2車線+停車帯という協議会案が提案され、道路計画の一部変更が実現した。変更により、歩道幅員が十分に確保され、コミュニティ道路的な性格のある道路計画となった。協議会では、その後も街路樹の選定や空き地のポケットパーク化などを提案している。</p> <p>まちづくり計画策定後も活動は継続され、花壇の整備や身近な環境への提言活動が行われている。身近な環境への提言は、地区内の道路等の危険箇所を指摘し、その改善案を含めた計画を行政へ提言するものであり、歩道の幅員拡幅などの成果を上げている。</p> <p>こうした積極的な活動に反して、諸々の事情により道路整備事業は遅れており、計画の実現には至っていない。道路用地の買収などが進み、地区内に空き地が帯状に形成され、空き家とともに防犯面の問題が新たに生じている。今後も道路整備は遅れる可能性があり、地域のまちづくり意識が薄れることが危惧される。</p>
大町地区	<p>安古市地区などで進んでいる幹線道路や新交通システムなどの交通体系の整備を地域の発展につなげることを目的として協議会が発足した。大町地区の新交通システムの新駅建設に併せたまちづくり活動を行う部門として大町周辺地域部会がある。協議会は大町地区だけでなく安古市地区の広域の関係者によって構成されており、大町周辺地区の内発的なまちづくり活動にはなっていない。そのため、具体的な対象地域である大町周辺の住民のまちづくり意識の醸成に難が生じた。</p> <p>コンサルタント派遣により、将来イメージは作成されたものの地域部会内での承認しか得られていない形だけの計画となっており、活動は停止中である。</p>
大手町一丁目7番地区	活動停止中
紙屋町2丁目2番地区	活動停止中
五日市観音地区	活動停止中
川内地区	<p>当該地区に区画整理事業が計画されたため、平成7年3月に佐東地区まちづくり協議会から独立して認定を受けた。まちづくり活動は交通結節機能（高速道路IC）を活かした健全な市街地の形成を目的としているが、具体的なまちづくり目標は、区画整理事業の推進であり、区画整理事業の推進に向けての気運盛り上げ等の活動を実施中である。</p>
末光地区	区画整理の計画。景気の低迷により事業化の目途が立っていない
河戸地区	JR可部線の電化に併せたまちづくりに向け活動を行っているが、同路線の廃止問題が持ち上がっており、まちづくり計画策定は凍結中である。
牛田地区	<p>安全で住みよい生活環境の創造を目的として活動が始まった。住宅密集地の生活道路の未整備や危険箇所等の環境改善を目指した活動であるが、行政の事業計画が特にない地区での協議会発足は他に例がない。</p> <p>コンサルタント派遣を受けて、アンケートによる住民意向調査を行い、毎月1、2回の会合を持ち地区内の問題点の整理、まちづくり課題の把握を行っている。また、まちづくりだよりの発行を通して、協議会に対する認知度の向上と幅広い意見の収集に努めている。当面の目標であるまちづくり計画の作成に向けた活動を展開している。</p>

## (2)まちづくり活動の成果

協議会によるまちづくり活動の成果としては、まちづくり計画作成や地区計画決定などの具体的な成果と共に、地区内コミュニティの形成や熟成、まちづくり意識の高まりなど、目に見えなくとも何らかの成果を上げていると評価できるものがある。この点に留意し、報告書や聞き取り調査によって把握した成果を整理する（表5参照）。

協議会活動の実績・成果は、どの協議会も地区の問題点に関するアンケートを実施し、その把握に努めている。また、住民意識を踏まえたまちづくり計画の作成（まちづく

り計画の内容、住民の賛否は問わない）を行った地区が多い。しかし、まちづくり計画の作成後の活動が順調に進んでいる協議会は少なく、形だけの計画になってしまった地区もある。また、一部の地区において積極的なまちづくり活動が行われた結果、突出した成果を表しているところも見られる。

次に、目に見えない成果としては、協議会の活動を通してのまちづくり意識の向上などがあり、ほとんどの地区でその成果が認められる。その判断基準としては、現在に至ってもまちづくりが継続されているものや、地区内で新た

まちづくり協議会によるまちづくり活動の現状

表5 各協議会のまちづくり活動の成果

地区名	明確な成果	その他の成果
可部地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・大毛寺地区地区計画</li> <li>・地区計画に伴う生活道路整備（計画の約20%）</li> <li>・住民主体の道路づくり活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり意識の向上</li> <li>・行政不信の一部解消</li> </ul>
己斐地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・住民組織の構築</li> <li>・まちづくり計画の作成（協議会案→広島市案）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり意識の向上</li> </ul>
沼田地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・まちづくり計画の作成</li> <li>・ホテルの里づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり意識の向上</li> <li>・組織体制の強化</li> </ul>
宇品西地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・まちづくり計画の作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり活動組織の体制の確立</li> </ul>
大河地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・まちづくり計画の作成</li> <li>・道路計画の変更</li> <li>・一部の歩道幅員の拡張</li> <li>・空地等への花壇づくり</li> <li>・郷土誌の発行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり意識の向上</li> <li>・行政との信頼関係の構築</li> <li>・住民間の危機感の意識付け</li> <li>・継続性のある住民活動の基盤整備</li> </ul>
大町地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区内の問題点の把握</li> <li>・まちづくり計画の作成（無担保）</li> </ul>	
牛田地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画作成中</li> <li>・地区の問題、課題の抽出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり活動組織の体制の確立</li> </ul>

なまちづくり組織が設立されることなどであるが、多くの協議会に共通するのが、数の多少に関わらず、協議会設立時に関わりのなかった人達が次第にまちづくり活動に参加していることである。また、一部の地区では協議会によるまちづくり活動によって、地区住民と行政の間に信頼関係が生じているところや、まちづくり活動以前に存在してい

た行政不信が一部解消したことなども報告されている。

(3)当初目標の達成度

協議会の発足は、自分達の住むまちに何らかの問題や改善すべき課題が存在し、その問題や課題を住民が積極的に改善するために市の協力を得てまちづくりを行おうというものである。したがって、協議会は明確な課題を持っており、認定を受ける協議会のほとんどの課題が広島市の行政課題と一致する、もしくはその課題は両者が共有できるものである。

そのような各協議会の当初目標の達成度は、当該協議会の活動を評価する基準になり得ると考える。目標の達成度の段階区分と状況並びに該当協議会を区分し、表6に示している。一般にまちづくり活動は、ひとつひとつの活動の独自性や地域特性が深く関わる性格から評価するのが困難であるとされる。しかし、行政支援を受け、行政との協力の下まちづくりを進めていくことから、計画や事業の推進状況がまちづくりに対する評価の手助けとなる。

(4)協議会によるまちづくり活動の評価

協議会の活動を、まちづくりの成果、現在の活動状況、目標の達成度について整理したが、ここでそれらを総合した評価を行うこととする。

表7は、協議会のまちづくり活動の成果とその具体的な内容を示し、その内容を段階的に評価したものである。まちづくり意識の形成においては、まちづくり活動に対して住民の参加が活発化していることや、まちづくりだよりの発行等によってまちづくりに関わる情報を住民に知らせるなどの活動の成果が見られる。

次に、具体的にまちづくりの成果を目標の達成度、まちづくり計画の作成状況、その他に区分した評価基準を示す。

協議会の活動は大きく分けて2通りある。まず、活動を

表6 当初目標の達成度

目標の達成度	状況	該当協議会（地区名）
目標の達成	協議会活動の当初の目標が達成されたものである。	沼田地区—（奥畑地区）
主要事業が進行中	主要な計画による事業が、住民や行政の当初目的の方向に確実に動いていることは、そのまちづくりがほぼ成功していると判断できる。	可部地区・佐東地区・川内地区
関連事業が進行中	主要な計画ではないが、計画地域内で協議会によるまちづくり計画に関する事業が進行中である。	大河地区
事業化の目途立たず	計画はできたが、景気状況など諸条件により事業化の目途が立っていないものである。計画が断念されたわけではないので、今後の状況次第で進展する可能性がある。	下庄地区・大町地区・末光地区・河戸地区・下庄地区
計画策定中	コンサルタント派遣を受けてまちづくり計画の策定過程である	牛田地区・宇品西地区・沼田地区
不明		石内地区・五日市観音地区・大手町一丁目地区・紙屋町2丁目地区

注）（奥畑地区）は沼田地区の対象地域内の4地区の内の奥畑地区を示す。

表7 協議会のまちづくり活動の成果の内容と評価

まちづくり活動の成果項目	内 容 と 評 価
まちづくり意識の形成	住民参加の活発化 …○
	まちづくり意識の向上 …○
	まちづくりだよりの発行 …○
まちづくり活動体制の整備	協議会の認知度が高い …○
	一部関係者のみの認知である …△
	協議会に対する地元の反発 …×
地区内の問題点の把握・共有	アンケート調査により問題点を把握…○
	アンケート調査の実施 …△
	アンケート調査の実施なし …×
まちづくり計画の作成	住民の主体的な計画づくり …◎
	行政の計画を理解し、 自分達の計画として認識する …○
	計画づくりの中断 …△
	コンサルタントが絵を描いただけ …×
地区計画、事業化の推進	地区計画の決定 …○
	計画に基づく事業の実施 …○
	関連事業の進展 …△
	事業の進展なし …×
その他波及効果等	花壇等環境整備の推進 …○
	郷土誌の発行、配布 …○
	行政との連携の強化 …○

始める前に対象地域の整備の事業手法が決まっているものがあり、このタイプの活動は事業に対し住民の声を取り入れることを目的としているため、事業化に移行しやすいまちづくり活動といえる。もう一方は、既成市街地の整備などを対象に、事業内容や事業手法を検討するための活動である。この場合、協議会によるまちづくり活動を事業化に移行するには時間を要する。従って、協議会活動は地区の将来計画を住民が考えることに大きな意義をもつ。

次に、計画段階のまちづくり計画の作成については、まちづくり計画が作成されたのか否かを視点としており、作成された計画の内容は評価の対象でない。

その他の項目については、まちづくり活動の継続や住民組織の強化・連携、まちづくり意識の醸成、問題の共通認識、行政との連携の強化などを挙げた。これらの成果については、協議会によるまちづくり活動が始まったことによる成果である。従って、まちづくり活動以前からまちづくりに対する住民組織が確立されていた地区やまちづくり活動が始まって住民組織が強化されなかった地区は評価されない。

表8 まちづくりの成果評価表

	成 果	点	状 況
目標の達成度 (事業段階)	目標の達成	+ 5	協議会活動のほぼ全ての目標が達成されたものである。
	主要事業の進行中	+ 4	主要な計画による事業が、住民や行政の当初目標の方向に動いている状況であり、そのまちづくりがほぼ成功している。
	関連事業の進行中	+ 3	主要な計画ではないが、計画地域内で協議会によるまちづくり計画に関する事業が進行中である。
	事業化の目途立たず	± 0	計画はできたが、景気状況など諸条件により事業化の目途が立っていないものである。計画が断念されたわけではないので、今後の状況次第で進展する可能性がある。
	事業化の断念	- 1	協議会で合意したまちづくり計画が、諸々の条件により断念せざるを得なくなったものであり、ともすれば住民の活力を奪うことになる。
まちづくり 計 画 (計画段階)	作成済み	+ 5	コンサルタント派遣制度などの活用で、地区のまちづくり計画を作成したものである。
	作成中	+ 3	現在、まちづくり計画作成のために、コンサルタントを含め活動しているものである。
	計画づくりの中断	± 0	地区の合意形成が図れず、上位レベルの課題等外部要因が生じるなど地区の計画作成に至っていない。
	計画作成体制の未整備	- 1	まちづくり計画の策定体制の整備が十分でなく、計画の作成段階に至らなかった地区である。
そ の 他 (副産物)	①まちづくり活動の継続	+ 1	計画策定後もまちづくりに関する活動が継続されている。
	②住民組織の強化・連携	+ 1	組織体制は、協議会認定に関わっており、どの地区も体制整備が確立していなければならないが、協議会発足後に組織の在り方に問題が生じて休止している協議会もある。住民が一致協力して活動している地区はまちづくりが進展している。
	③まちづくり意識の醸成	+ 1	まちづくりの目標達成やまちづくり計画の作成などに関わっているが、直接的に判断し難いものであるため、その他項目に位置付けた。各地区ごとに独自の問題もあるが、住民のまちづくり意識が向上した地区が見られる。
	④問題の共通認識	+ 1	活動を通じて対象地域内の問題点を住民間の共通のものとして認識することは、協議会活動以外の種々の地域のまちづくり活動においても有効である。
	⑤行政との連携の強化	+ 1	行政との関係は、協議会発足時にある程度形成されている感があるが、活動前に行政との関係が良くなかったことは、地区に与える影響が大きいということで、住民と行政との連携の強化は重要である。



まちづくり協議会によるまちづくり活動の現状

次に、表8の評価基準に沿って協議会によるまちづくり活動を評価したものを表9に示す。

総合評価の高い地区の協議会の活動は、住民の主体的な活動によりまちづくり計画が作成され、計画の事業化のために積極的な活動が行われた地区である。まちづくり目標の達成度の観点から見ると、事業手法が決定したうえで活動が行われる協議会は、事業化への移行が比較的スムーズであるため評価は高い。一方、事業内容や事業手法を検討

するための活動を行う協議会は、事業化への移行に時間を要するため、事業段階の項目については評価が低い。しかし、計画段階において、まちづくり意識の向上や問題の共通認識が前提となるため、そういった付加的な評価が加わる。

まちづくり計画の作成については、先にも示したが作成された計画の内容までは評価の対象としていない。従って、まちづくり計画に住民の意向が十分に組み込まれている

表9 協議会によるまちづくり活動の評価

地区名	総合評価	評価の内訳							コメント
		事業	計画	副①	副②	副③	副④	副⑤	
可部地区	14	4	5	○	○	○	○	○	行政と協力のうえ住民のまちづくり意識を高め、目的である生活道路整備のための計画を作成した。活動は継続しており、主要事業が進行中である。
己斐地区	8	-1	5		○	○	○	○	協議会活動により住民のまちづくり意識を醸成し、まちづくり計画を作成した。しかし、外部要因により作成した計画の事業化は断念している。
沼田地区 (奥畑地区)	*3 (14)	(5)	3 (5)	— ( )	— (○)	— (○)	— (○)	— (○)	沼田地区の中でも奥畑地区は、自然環境を生かしたまちづくりを計画した。事業完了後、イベント開催により人を集めるなど成果をあげている。
石内地区	—		0	—	—	—	—	—	
下庄地区	*5	0	5	—	—	—	—	—	
佐東地区	13	5	5	○	○			○	事業手法が決定した上で活動が始まっている。活動によりまちづくりに関する組織が強化され、区画整理事業を完了させ、再開発事業を進展させている。
宇品西地区	6		3			○	○	○	協議会によるまちづくり活動に対する認識が十分でなかったことから、一時活動が休止していたが、行政の協力の下再び活動を再開している。
大河地区	12	3	5	○		○	○	○	強力なリーダーのもとで、地区のまちづくり意識の向上、活動の継続を考えたまちづくりが進行中である。主要事業の進行の遅れがあるものの、関連事業を進展させている。
大町地区	5	0	5						コンサルタントの派遣により、アンケート調査などがおこなわれ一応のまちづくり計画は完成したものの、地区内の活動の足並みがそろっていない。
大手町一丁目7番地区	—		0	—	—	—	—	—	
紙屋町2丁目2番地区	—		0	—	—	—	—	—	
五日市観音地区	*-1		-1	—	—	—	—	—	協議会は発足したものの活動基盤の未整備により、計画づくりの段階で活動が休止している。
川内地区	5		3		○	○			事業決定に伴い、佐東地区内に独自の協議会を立ち上げている。気運の盛り上げのため活動を進めている。
末光地区	*5	0	5	—	—	—	—	—	
河戸地区	—		0	—	—	—	—	—	
牛田地区	6		3		○	○	○		最も新しい協議会であり、計画策定中である。比較的広い範囲の活動基盤を整備し、まちづくり意識の醸成を行っている。

注) 副①～副⑤は、まちづくりの成果評価法のその他(副産物)の①～⑤を示す。評価表の数字は評価点を表わし、○は1点とする。

注) 総合評価の\*付きの数字は、評価をする上で不明なことが多く評価を確定できないことを示す。

か、また、作成された計画に対し地元の合意が得られているか等については各地区で状況が異なっている。

ここで示した協議会のまちづくり活動に対する評価については、まちづくり計画を作成途中の協議会は、今後の活動を通して住民のまちづくり意識を高めることも可能であり、評価を高めることは容易である。一方、活動を休止している協議会は、協議会や行政のどちらか一方の努力のみで活動を再開することは難しい。社会情勢や外部要因により活動が休止している協議会の活動を再開させるためには時間的な余裕も必要である。

## 5. おわりに

「広島市まちづくり要綱」に基づくまちづくり協議会の活動は、そのほとんどが地区内の道路・交通問題に端を発している。そういった問題に対して住民が自主的に協議会を設立させ、協議会によるまちづくり活動を行ってその問題を改善するといった意識が、市民の間に浸透しているとは言えない。協議会の発足及び運営には少なからず行政が協力している。つまり、住民が地区の問題を自分達で改善するために協議会を発足させるというよりも、住民の要望を受けた行政（広島市）がその改善案を行政側から提案するのでなく、住民に対して自らのまちづくりに関する計画を創ることを勧めるパターンが多い。

「広島市まちづくり要綱」に基づくまちづくり協議会の活動は、現時点では一般の市民にわかり易いものになっていない。しかし、全国でまちづくり活動が活発化している状況からも、広島市の各地区で住民主体のまちづくり活動が盛んになることが予想できる。それらの気運を大切に育て、住民主体のまちづくり活動を成功させるためには、行政及びその他の機関からの適切な支援が不可欠であるため、「広島市まちづくり要綱」のようなまちづくり活動支援制度の整備の重要性は非常に高まっている。

また、各主体が自らの活動に対し責任を持ちその他の主体との協働のまちづくりを進めることが、協議会方式のまちづくりを実効あるものとする為に必要である。

本研究において、広島市の協議会によるまちづくり活動の現況を整理して評価を行ったところ、地区によって活動の進展の度合いに大きな差が生じていることが分かった。そこで、広島市における協議会方式のまちづくり活動がより実効あるものとするためには、地区によってまちづくり

活動の推進に差が生じる要因を把握し、まちづくり活動の推進における問題や課題を把握する必要があると考える。

## 謝 辞

本研究に協力していただいた広島市役所並びにコンサルタントの諸氏、また、貴重な体験をお教えいただいた大河地区まちづくり協議会の吉弘、網本の両氏に謝意を表します。

## 文 献

- 1) 広島県、市民参加型のまちづくりに向けて、P. 64～P. 69, (1995)
- 2) 広島市都市整備局、「平成元年度 事業概要」, (1990)
- 3) 大河地域まちづくり協議会、大河地区まちづくり活動業務報告書—大河地区の現況と課題, (1996)
- 4) 大河地域まちづくり協議会、大河地区まちづくり活動業務報告書—まちづくり計画, (1997)
- 5) 大河地域まちづくり協議会、大河地区まちづくり活動業務報告書—21世紀の夢と期待のまちづくりプラン, (1998)
- 6) 株式会社まちづくり計画研究所、沼田地区まちづくり協議会活動業務報告書
- 7) 住民組織「ホテルの里おくはた」、ホテルの里おくはた誌, (1996)
- 8) 株式会社環境研究所広島事務所、宇品西地区まちづくり推進業務報告書, (1993)
- 9) 有住宅、都市デザイン研究所、宇品西地区まちづくり協議会, (1999)
- 10) 牛田地区まちづくり協議会、牛田地区まちづくり活動推進業務報告書—牛田地区の現況と課題, (1999)
- 11) 高見澤邦郎、居住環境整備の手法—まちをデザインする, P. 134～P. 139他, 彰国社, (1989)
- 12) 三船康道+まちづくりコラボレーション, まちづくりキーワード辞典, P. 228～P. 231他, 学芸出版社, (1998)
- 13) 佐藤 滋, まちづくりの科学, P. 262～P. 268, 鹿島出版会, (1999)
- 14) 卯月盛夫, 造景 No. 9, P. 42～P. 45, 建築資料研究社, (1997)